UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

ADRIANA ALVES LOCHE

SEGURANÇA E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo
2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

SEGURANÇA E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Tese apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofias, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Adriana Alves Loche

Orientador
Prof. Dr. Marcos César Alvarez

Versão Corrigida: o exemplar original está disponível no Centro de Pesquisa Histórica (CAPH/FLLCH-USP)

São Paulo
2012

SUMÁRIO

Agradecimentos i

Resumo iii

Abstract iv

Introdução **01**

O reconfigurado campo da segurança pública 02

As mudanças na sociedade brasileira: o novo papel da polícia 06

1997: um divisor de águas da segurança pública paulista? 10

Métodos e Técnicas de Pesquisa 12

Capítulo I – As mudanças no campo da segurança pública: o surgimento do policiamento comunitário **17**

Estratégias de policiamento: do modelo profissional ao policiamento comunitário 21

Policiamento comunitário: um conceito “camaleônico” 24

A polícia e as novas políticas de segurança pública 37

Capítulo II – As transformações na sociedade contemporânea e o policiamento comunitário **44**

A gestão de riscos 50

Policiamento comunitário: do Estado social ao Estado neoliberal 52

Governar à distância: o papel da comunidade 55

Transformações nas políticas de segurança pública 59

Capítulo III – A experiência brasileira do policiamento comunitário **72**

O papel da academia no debate sobre a polícia 74

As mudanças nas práticas policiais 78

O policiamento comunitário no Brasil 83

O papel do governo federal 88

Capítulo IV – Mudanças ou saída para a crise institucional? 97

O debate sobre (in) segurança 98

O terreno político-social do policiamento comunitário de São Paulo 101

Policiamento comunitário: trajetória institucional 124

Capítulo V – A experiência do policiamento comunitário em São Paulo: Jardim Ângela e seus atores 134

Um retrato do Jardim Ângela 134

A perspectiva dos atores sobre o policiamento comunitário 146

Conclusões 164

Bibliografia 170

Anexos 185

AGRADECIMENTOS

A caminhada até aqui contou com muitos apoios, todos, à sua maneira, muito importantes e fundamentais.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu orientador, Marcos César Alvarez, por ter me aceitado no programa, pelo apoio, incentivo e por sua orientação cuidadosa em todas as fases que levaram à concretização deste trabalho.

Gostaria de agradecer também:

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e aos funcionários Maria Angela Ferraro de Souza e Vicente Sedrângulo Filho, pelo apoio oferecido.

Às agências financiadoras CAPES e CNPq, pelo auxílio recebido.

Aos colegas e à professora Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda, da disciplina “Seminário de Projetos”, que fizeram importantes contribuições ao projeto inicial.

À professora Dra. Vera da Silva Telles e ao professor Dr. Luís Antônio Francisco Souza, pelas importantes contribuições feitas ao trabalho no Exame de Qualificação.

Ao Cel Omar Lima Leal, da Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, ao Mj Edno e à Sd Daniela Zanni, do Centro de Aperfeiçoamento e Ensino Superior, e ao Sd Magno,do Museu da Polícia Militar, que me ajudaram com as pesquisas na Polícia Militar do Estado de São Paulo. Agradeço também ao colega Glauco Carvalho, que me possibilitou o contato com várias pessoas na Polícia Militar, abrindo, certamente, muitas portas.

Não poderia deixar de agradecer aos meus entrevistados: Lucila, Lea, Libório e David. Sem os seus depoimentos seria impossível entender as diversas facetas do policiamento comunitário em São Paulo.

A todos os meus amigos, pelo apoio e incentivo incondicionais.

Apesar da escrita solitária, uma tese é o resultado de uma longa caminhada, na qual encontramos muitas pessoas que nos auxiliam, direta ou indiretamente, e que nem sempre serão lembradas nessas linhas. Para não correr o risco de injustamente esquecer ninguém, recebam os meus mais sinceros agradecimentos.

E, desde já, agradeço aos membros da banca examinadora desta tese.

Mais do que um agradecimento, quero dedicar este trabalho aos meus pais, Anesio Loche (*in memoriam*) e a Odette de Jesus Alves Loche, por tudo.

Resumo

A presente pesquisa tem por objetivo analisar as transformações na área da segurança e do controle social, tomando por objeto de estudo *o policiamento comunitário* em São Paulo. A pesquisa assume a premissa de que as transformações recentes na área da segurança e da justiça criminal estariam relacionadas a mudanças de ordem política, econômica e social, que teriam gerado uma *nova cultura do controle* que exige uma grande participação do Estado, através de medidas cada vez mais punitivas (estratégias punitivas), mas, ao mesmo tempo, reconhece a sua limitada capacidade de, sozinho, controlar o crime (estratégias adaptativas). A adoção do policiamento comunitário em São Paulo se enquadra no que David Garland (1999; 2008) define como *estratégia adaptativa*, na medida em que ela redistribuiu as responsabilidades do controle do crime para além da agência estatal (a polícia), e reforça as pré-condições individuais e comunitárias do autocontrole. A pesquisa defende que, na perspectiva policial, o policiamento comunitário além de uma estratégia adaptativa, apresenta-se como uma estratégia de aproximação entre polícia e comunidade para recuperar a imagem da instituição perante a população e fortalecê-la, ampliando assim o poder policial. Por outro lado, para as comunidades, compartilhar a responsabilidade pelo controle do crime refere-se também à possibilidade de controle externo das atividades policiais. O modelo de policiamento comunitário desenvolvido em São Paulo se enquadra naquele que Stenson (1993) define como modelo *Social Imperialista*, na qual a policia coloniza os saberes de outros organismos policiais, e a noção de responsabilização, elemento central das parcerias preventivas, está inscrita na coexistência de duas racionalidades: a racionalidade neoliberal, que se baseia em parcerias preventivas, e a racionalidade do governo social.

Abstract

This research aims to analyze the changes in security and social control, taking as object of study community policing in Sao Paulo. The research takes the premise that the recent changes in security and criminal justice would be related to political, economic and social changes, which would have generated a *new culture of control* that requires a large participation of the State, through measures each more punitive (punitive strategies), but at the same time, recognizes its limited ability to, by itself, control the crime (adaptive strategies). The adoption of community policing in Sao Paulo fits in with what David Garland (1999, 2008) defines as an adaptive strategy, since it redistributes the responsibilities of crime control to beyond the state agency (the police), and reinforces the individual and community preconditions of self-control. The research argues that in police perspective, community policing is presented as a strategy of rapprochement between police and community to restore and strengthen the image of the institution, thereby extending the police power. On the other hand, for communities, to share responsibility for crime control refers to the possibility of controlling police activities (external control and accountability). The community policing model developed in São Paulo fits that defined by Stenson (1993) as *social imperialist model*, in which the police colonize the knowledge of other social agencies, and the notion of "*responsabilization*", a core element of preventive partnerships, is entered in the coexistence of two rationales: the neoliberal, based on partnerships preventive and the social government.

Introdução

Esta tese analisa as transformações no campo da segurança pública e do controle social[1], tendo por objeto de estudo *o policiamento comunitário* em São Paulo. É seu objetivo revelar as relações estabelecidas entre os distintos atores sociais envolvidos no surgimento da estratégia de policiamento comunitário, a fim de evidenciar as mudanças sociais que abriram espaço para a adoção e manutenção desta estratégia de controle do crime, bem como de explicitar as disputas e os interesses políticos e sociais subjacentes.

A pesquisa assume a premissa de David Garland (2008) de que as transformações recentes na área da segurança e da justiça criminal estariam relacionadas a mudanças de ordem política, econômica e social, que teriam gerado uma *nova cultura do controle,* que exige maior participação do Estado, e, ao mesmo tempo, reconhece a sua limitada capacidade para controlar o crime. A nova cultura do controle (do crime) teria, por tanto, dois eixos entrelaçados e mutuamente condicionados: *estratégias adaptativas* ou *parcerias preventivas*, que reforçariam a prevenção e a parceria entre as agências estatais e a sociedade civil, e as *estratégias punitivas ou segregação punitiva*, que manipulariam os símbolos de poder do Estado e as emoções de medo e de insegurança da população[2]. Para o autor, é esta ambivalência, que

---

[1] Para a abordagem sociológica tradicional, *controle social* é definido como algo necessário para manter a coesão social. No entanto, sua definição está longe de ser um consenso entre as diferentes correntes sociológicas. Por esta razão, a noção de controle social será compreendida aqui como o conjunto de "mecanismos mais gerais de regulação e controle dos comportamentos na sociedade." (Alvarez, 2004:173).

[2] Uma descrição de como se configuram estas duas estratégias será apresentada na próxima seção.

ele denomina de "*criminologia esquizoide"*, o traço característico mais marcante da sociedade contemporânea no que se refere ao controle do crime (Garland 1999, 2008).

A tese central desta pesquisa é a de que o policiamento comunitário em São Paulo se enquadraria no que Garland (1999; 2008) define como *estratégia adaptativa*, na medida em que ela redistribuiu as responsabilidades do controle do crime para além da agência estatal (a polícia), reforçando as pré-condições individuais e comunitárias do autocontrole[3].

O policiamento comunitário seria, portanto, um dos mecanismos de adaptação à nova ordem política, econômica e social que se desenha com o declínio do Estado Social, apresentando-se como um apropriado instrumento para a gestão dos riscos e da insegurança (Ericson, 1994; Ericson & Haggerty, 1997) e oferecendo aparentes soluções para a limitada atuação policial no controle do crime.

O reconfigurado campo da segurança pública

A partir da década de 1970, as políticas de segurança e de justiça criminal nos países ocidentais, em especial Estados Unidos e Grã-Bretanha, passaram por mudanças que coincidiram com a chamada crise do Estado de Bem-estar Social, com o advento do modelo econômico neoliberal e com um aumento nas taxas de criminalidade. Entre 1950 a 1970, segundo Garland

[3] O indivíduo e/ou a comunidade, e não mais apenas o Estado, seriam os responsáveis pela sua própria sorte. Isto é, a responsabilidade pela segurança vem sofrendo um deslocamento do Estado para o indivíduo, que deve adotar atitude calculável para todas as suas decisões. Uma discussão mais aprofundada sobre a noção de "responsabilização" e suas implicações no controle do crime será realizada no Capítulo 2.

(2008), predominava a ideia de que o controle social formal – exercido pela polícia, judiciário e prisões – era orientado para a reabilitação do delinquente, com uma intenção ressocializadora. Nessa época, as instituições de controle social informal, família, vizinhos e comunidades, ao lado da disciplina imposta pela escola e pelo trabalho, definiam normas, valores e orientações para a ação social que amparavam as políticas de "correção" dos criminosos, que o autor definiu como *Penal Welfarism*. Vivia-se um modelo de controle social "correcional", pois todos os controles sociais – formais e informais – estavam em funcionamento, segundo a sua interpretação. Contudo, com a intensificação da violência, em especial a violência criminal, "a percepção em relação às causas dos crimes, aos mecanismos mais adequados para combatê-los, às medidas de tratamento penal a serem impostas aos criminosos irá alterar-se de modo significativo e praticamente no sentido contrário das tendências até então em vigor." (Salla *et al*. 2006:330).

Entre as principais tendências das recentes políticas criminais estariam: 1) a negação de qualquer caráter reabilitador, uma vez que o criminoso não mais é percebido como alguém em desvantagem social ou com problemas patológicos; 2) a politização do medo que, alimentando o imaginário social de insegurança, de risco e de ameaça, afetaria os dispositivos institucionais para conter a violência; 3) a introdução da vítima como ator central do debate público, dotada de um saber que deriva da experiência vivida; 4) a expansão da prevenção e da segurança comunitárias, compartilhando a tarefa de prevenir o crime com a sociedade e revertendo a tendência de monopolização do controle do crime pelo Estado por meio de uma maior participação de atores privados nas atividades de segurança; e 5) os novos estilos de gerenciamento

das agências de controle do crime e a introdução de conceitos da gestão empresarial privada na rotina de trabalho dessas agências. Para Garland (2008), “o reconfigurado campo do controle do crime é o resultado de escolhas políticas e decisões administrativas, ambas assentadas sobre uma nova estrutura de relações sociais e informadas sobre um novo padrão de sensibilidades culturais” (*op.cit.*:48).

Como já foi mencionado, o controle do crime é reconfigurado através dos eixos mutuamente condicionados: as *estratégias adaptativas* ou *parcerias preventivas* e das *estratégias punitivas ou segregação punitiva* (Garland 1999, 2008). As estratégias *adaptativas* ou *parcerias preventivas* referem-se a uma série de medidas que, tomadas em conjunto, definirão “as novas criminologias da vida cotidiana”. Essas medidas são tomadas baseadas no fato de que o crime é um aspecto normal da vida cotidiana e, portanto, “um ‘risco’ que deve ser calculado ou um ‘acidente’ a ser evitado” (Garland, 1999:66). Esta nova concepção se distancia da “criminologia correcionalista” que marcou o Estado de Bem-Estar, para a qual o crime era um desvio, explicado em termos de patologia individual ou de uma má socialização, passível, portanto, de correção. Na nova concepção, o criminoso não é mais o indivíduo vítima das carências sociais, perigoso ou deficiente, mas ”um consumidor hedonista racional, isto é, perfeitamente comum, um ‘homem situacional’ inteiramente desprovido de parâmetros morais ou de controle interno.” (*op.cit.*: 67). Entre as medidas adaptativas destacam-se as políticas de prevenção da violência (social e situacional), a privatização das atividades de segurança e o compartilhamento das atividades de controle do crime com a sociedade.

As estratégias *punitivas* ou *segregação punitiva* referem-se, por sua vez, ao conjunto de respostas dado pelo sistema de justiça criminal que tem por objetivo "reafirmar a capacidade do Estado em governar simplesmente pela exibição de seu poder de 'punir'". (Garland 1999:73). Esta estratégia nega o crime como fato social normal e adota políticas do tipo "lei e ordem", que consistem na ampliação do poder policial, no maior encarceramento e em penas mais severas. Seu objetivo é oferecer uma resposta rápida e, aparentemente, eficiente ao problema colocado. Estas respostas inspiram estratégias de policiamento que, em nome da prevenção do crime e da redução do medo, justificam a remoção dos espaços públicos de *pessoas indesejáveis*, como mendigos, vendedores ambulantes e moradores de rua, reincidentes criminais, entre outros, considerados "agentes de insegurança".

Ambas as estratégias se diferenciam das estratégias de controle do crime adotadas no Estado de bem-estar social e são "moldadas em resposta a uma nova situação colocada aos governos das sociedades pós-modernas." (Garland, 2000:348). Para o autor, é esta ambivalência o traço característico mais marcante da sociedade contemporânea. Se, por um lado, a atuação policial pauta-se em estratégias preventivas e parcerias ampliadas com a sociedade civil e outras agências públicas; por outro lado, o recrudescimento da violência e do sentimento generalizado de insegurança é terreno fértil para as demandas de medidas mais repressivas[4].

[4] Em artigo sobre a relação entre a política econômica e o desenvolvimento dos modelos de policiamento nas sociedades pré-industrial, industrial e pós-industrial, Barlow & Barlow (1999) identificam duas distintas formas de policiamento em expansão na sociedade contemporânea: "punho de ferro" – que acentuou a organização militar da polícia para uma luta contra o crime e

As transformações na área da segurança representam não apenas uma resposta rápida ao problema das elevadas taxas de criminalidade na sociedade contemporânea, mas também a admissão de que o Estado – por meio de suas agências de justiça criminal – tem capacidade limitada de controlar o crime e manter a segurança. “Pela primeira vez os governos começaram a reconhecer uma verdade sociológica básica: os mais importantes processos de produção da ordem e conformidade são processos visceralmente sociais e não fruto da ameaça incerta de sanções legais” (Garland, 2008:272), tornando necessária a criação de mecanismos específicos para adaptarem-se ao problema.

As mudanças na sociedade brasileira: o novo papel da polícia

Segundo Pinheiro & Sader (1985), o processo de democratização colocou para a sociedade brasileira o problema do controle da polícia e do conjunto dos órgãos repressivos, que fundamentaram as ações ditatoriais (1964-1985). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as instituições policiais, antes voltadas a garantir a segurança do Estado, passaram a ter como missão a segurança do cidadão. A mudança interna da função do aparato policial foi acompanhada e reforçada “pela ratificação pelo Brasil dos principais tratados internacionais de direitos humanos.”[5] (Mesquita Neto, 2011:63).

No entanto, a promulgação de uma nova constituição ou a ratificação de instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos não foram

---

a desordem – e “luva de veludo”– que adotou uma linha de aproximação comunitária (*op.cit.*:664).

[5] Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1992); Pacto Internacional d Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, Convenção Americana de Direitos Humanos (1992).

suficientes para que os governos tivessem êxito em controlar a violência policial ou em conter a crescente criminalidade. Estes dois aspectos foram fundamentais para repensar as instituições policiais no contexto da democracia e promover o debate sobre a necessidade da reforma policial. Um terceiro aspecto foi a introdução de elementos de gestão empresarial nos organismos públicos.

Diante dessa realidade, nos anos 1990, inicia-se um processo de tentativas de mudanças no discurso e nas práticas policiais[6]. Pode-se dizer que o reconhecimento, por parte da polícia, de sua limitada eficácia no controle do crime e da necessidade de uma maior participação social nesta atividade – que desde a Constituição Federal de 1988[7] já havia sido definida como "responsabilidade de todos" – fazem parte do conjunto de mudanças no aparato policial.

Paralelamente às mudanças de discurso e práticas, registraram-se tentativas de mudanças mais estruturais. Entre os anos de 1991 e 1998, foram enviadas ao Congresso Nacional propostas visando à reforma das forças policiais, que tratavam especialmente das polícias militares estaduais. Os projetos tratavam desde a desvinculação das polícias militares das forças armadas até a extinção completa das polícias militares. De acordo com

[6] Mesquita (2011:62) afirma é possível verificar mudanças importantes, mas ainda há um "alto grau de continuidade no seu papel, organização e atuação".

[7] Constituição Federal, artigo 144.

Mesquita Neto (2011), as propostas de emenda nunca foram votadas, mas evidenciaram as tensões entre sociedade e polícia[8].

O processo de democratização também foi responsável por mudanças nas expectativas da população em relação à polícia. A sociedade passou a esperar uma polícia que respeitasse a lei, que prestasse contas de suas ações e que fosse eficaz no combate ao crime e à violência. No entanto, isto não ocorreu, apesar das iniciativas acima relatadas. Segundo Mesquita Neto (2011), o "conflito entre as polícias e as expectativas da sociedade civil gerou uma crise nas instituições policiais que motivou inicialmente dois tipos de respostas." (*op.cit*.:71). Essas respostas, que ocorreram concomitantemente, foram: o fortalecimento e a modernização das polícias, expandindo e intensificando serviços de policiamento, e a privatização dos serviços de segurança (Mesquita Neto, 2011; Caldeira, 2000).

A primeira resposta estaria relacionada, basicamente, ao aumento do número de efetivo policial e ao processo reequipamento das polícias, sobretudo aquisição de armas, de equipamentos de comunicação, computadores e softwares, estes últimos com o intuito de integrar e modernizar os serviços policiais. Esta resposta teve alcance limitado, posto que os governos encontraram sérios obstáculos financeiros para a sua implementação.

A segunda resposta refere-se à contratação de serviços privados de segurança que "permitiria a concentração da polícia nas atividades essenciais

[8] No ano de 1998, em sentido contrário à desvinculação das polícias militares das forças armadas ou do projeto de desmilitarização das polícias, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 18, estabelecendo que "os policiais militares são 'militares dos estados', reforçando o seu status militar e tornando mais difícil a reforma do sistema de segurança pública." (Mesquita Neto, 2011, p.69)

de policiamento, em particular a aplicação da lei (...), uma economia de recursos (...), a criação de um mercado de serviços de segurança (...) e incentivaria as polícias a adotarem estratégias e técnicas de gerenciamento do setor privado com o objetivo de aumentar a sua eficácia e eficiência e a sua capacidade de responder às expectativas dos cidadãos." (Mesquita Neto, 2011: 73).

A expansão de serviços privados não aliviou a crise, ao contrário, ela contribuiu para aumentá-la. Não apenas porque muitos serviços se organizaram ilegalmente – incentivando o desrespeito às leis –, mas também porque, mesmo quando organizados legalmente, drenavam recursos do Estado. Em geral, as empresas privadas de segurança contam com policiais treinados com recursos estatais, que trabalham em sua folga no chamado "bico" (prática esta ilegal, mas tolerada e amplamente difundida)[9]. Outro fator para o agravamento da crise é a existência de dois sistemas paralelos de segurança: um para os ricos e outro para os pobres[10].

Sob este aspecto, Caldeira (2000) traz uma interessante reflexão: "A privatização da segurança desafia o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado, que tem sido uma característica definidora do Estado-nação moderno.

---

[9] Em julho de 2009, durante uma reunião, ao ser questionado sobre o "bico", o Coronel Álvaro Batista Camilo, então comandante-geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, disse que não teria como controlar essa atividade, pois ela se encontrava amplamente disseminada nas polícias paulistas. É importante ressaltar que a maior parte de mortes de policiais ocorre no "bico". Embora as estatísticas oficiais não divulguem o número de policiais mortos "fora de serviço", a imprensa traz essa informação. Apenas para ilustrar a situação, no ano de 2008, foram mortos 19 policiais em serviço de 55 em folga. No ano de 2009, foram 16 e 66, respectivamente. (FSP, 10/02/2010, C4).

[10] No Capítulo 2 será feita uma discussão mais aprofundada sobre as consequências da privatização do policiamento.

Nas últimas décadas, a segurança tornou-se um serviço que pode ser comprado e vendido no mercado, alimentando uma indústria altamente lucrativa. (...) Em São Paulo a privatização está crescendo (...) ela assume uma característica mais perversa e preocupante no contexto do amplo descrédito das instituições da ordem – as forças policiais e o sistema judiciário. Porque estes são vistos como ineficientes (...) um crescente número de moradores de São Paulo tem optado por serviços de segurança privada (frequentemente irregulares ou até explicitamente ilegais) e chegam a optar por justiça privada (seja por meio de justiceiros, seja por ações policiais extralegais).” (*op.cit*:10).

Tanto a “modernização” quanto a ampliação dos serviços privados de segurança externaram ainda mais as deficiências das agências de segurança, intensificando o conflito entre a polícia e as expectativas da sociedade sobre o papel da polícia. Desta forma, “a solução da crise da polícia passaria pela reaproximação entre a polícia e a sociedade”. (Mesquita Neto, 2011:75). É, portanto, como uma alternativa aos problemas gerados pelas respostas oferecidas no campo da segurança que começaram a surgir as primeiras experiências de policiamento comunitário no Brasil. Mas a sua adoção em São Paulo, como veremos no capítulo 4, terá outros fatores condicionantes.

1997: um divisor de águas na segurança pública paulista?

O ano de 1997 marcou profundamente a Polícia Militar do estado de São Paulo. Além da crescente violência criminal, dos inúmeros casos de violência envolvendo agentes policiais, e que afetaram a imagem da corporação, uma proposta de emenda constitucional apresentada pelo governador do Estado, Mario Covas, ameaçou a existência da instituição na medida em que, se

aprovada, transferiria as atividades do policiamento ostensivo à Polícia Civil. Com a finalidade de responder a todos esses desafios que se lhe impunham, a Polícia Militar assumiu o policiamento comunitário como uma nova estratégia e filosofia de policiamento.

Partindo do pressuposto que o policiamento comunitário se refere a uma *estratégia adaptativa* que busca dividir a responsabilidade do controle do crime com a sociedade, esta pesquisa defende que, na perspectiva policial, o policiamento comunitário, em São Paulo, apresentou-se como uma estratégia de aproximação entre polícia e comunidade, não apenas para que esta última auxiliasse no controle do crime e manutenção da ordem pública[11], mas, sobretudo, para recuperar a imagem da instituição perante a população e fortalecê-la, ampliando assim o poder policial. Isto é, mais do que compartilhar a responsabilidade pela segurança – que é o pressuposto das *parcerias preventivas* –, o policiamento comunitário pretendia estender o domínio do controle estatal para as demais esferas da vida social, reforçando desta forma o monopólio da polícia como uma agência de controle social[12].

Por outro lado, para as comunidades, compartilhar a responsabilidade pelo controle do crime referia-se muito mais à possibilidade de controle externo

[11] Este tipo de auxílio já ocorria nos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs), criados 1985 e que reuniam policiais militares, policiais civis e moradores com o objetivo de estreitar a participação da sociedade civil na análise, planejamento e acompanhamento das ações relacionadas à segurança pública.

[12] Ao atuar como coordenadora das atividades de prevenção do crime e da violência, a polícia estaria subordinando as demais agências sociais. Stenson (1993) classificou esta atividade como o modelo *imperialista social* de policiamento comunitário, no qual a polícia coloniza as expertises das demais agências sociais.

das atividades policiais, por meio de uma maior participação na formulação e avaliação das políticas de segurança pública.

Este trabalho se propõe, portanto, a refletir sobre a gênese do policiamento comunitário em São Paulo, evidenciando o contexto social e político que permitiu a sua adoção como uma nova estratégia de policiamento, explicitando as tensões subjacentes. Pretende ainda analisar como diferentes atores sociais têm se apropriado (ou não) dessa estratégia que rapidamente se disseminou e tem sido apresentada como uma maneira eficaz de prevenção do crime.

Métodos e Técnicas da Pesquisa

Para analisar as relações estabelecidas entre os distintos atores sociais envolvidos no surgimento da estratégia de policiamento comunitário, a fim de evidenciar as mudanças sociais que abriram espaço para a adoção e manutenção desta estratégia de controle do crime, bem como de explicitar as disputas e os interesses políticos e sociais subjacentes no campo da segurança pública foi utilizado o estudo de caso descritivo.

O estudo de caso sobre o policiamento comunitário na cidade de São Paulo teve como foco de análise o Jardim Ângela. A escolha da região se justifica pelo fato de que esta era considerada a mais violenta do mundo. O período da análise cobriu desde o início da década de 1990 – quando se iniciaram os debates internos sobre o policiamento comunitário na instituição – até I Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em agosto de

2009, na qual o tema foi aprovado para compor a política nacional de segurança pública[13].

Dado que a presente tese pretende analisar as relações entre governo e sociedade, explicitando os interesses sócio-políticos subjacentes, o estudo de caso descritivo foi o método mais apropriado para o desenvolvimento desta investigação, pois se constitui como um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado e se refere a uma intensiva análise de uma situação particular. O estudo de caso descritivo permite concentrar-se em uma situação específica e identificar os diversos processos que interagem no contexto estudado, beneficiando-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise dos dados. A escolha do estudo de caso descritivo também se justifica pelo fato de que não é o objetivo desta pesquisa generalizar os seus resultados, mas sim captar e compreender as subjetividades construídas pelos sujeitos sociais, a partir do problema formulado (Yin, 1994).

Para compreender como o tema foi ganhando espaço na instituição policial, foram utilizados documentos produzidos pela instituição policial militar ou seus membros, tais como: manuais, panfletos, monografias, teses escritas por policiais militares que, de alguma maneira, abordavam o tema. Para uma contextualização do Jardim Ângela, foram utilizados documentos produzidos

[13] A metodologia da I CONSEG possibilitou a realização de conferências livres, nas quais grupos poderiam propor ações sem que tivessem a obrigatoriedade de eleger representantes para a Conferência. As propostas encaminhadas pelas conferências livres seriam incorporadas ao rol de propostas oriundas das conferências obrigatórias, nas quais seriam eleitos os representantes dos estados e municípios. A primeira Conferência Livre do Município de São Paulo foi realizada no Jardim Ângela, em 06/03/2009, contando com a participação dos coordenadores da CONSEG. O policiamento comunitário foi aprovado como uma das 40 diretrizes que devem compor a política nacional de segurança pública.

pelo Fórum em Defesa da Vida ou por organizações que atuam na região, bem como notícias de jornais e revistas que veiculavam as ações da região.

Para obter informações não contidas nas fontes documentais e que permitissem uma maior compreensão da complexidade e da dinâmica do tema, foram realizadas entrevistas com pessoas-chave, que protagonizaram o surgimento dessa nova estratégia de policiamento. Foram realizadas 02 entrevistas com policiais militares – um oficial e um praça[14]; 02 entrevistas com membros da Fórum em Defesa da Vida, e 01 entrevista com uma pesquisadora que participou do projeto de cooperação entre o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo e o Centro de Direitos Humanos da Universidade de Ottawa. Outros quatro policiais que, à época da implementação da base comunitária do Jardim Angela, estavam no comando da região ou da área metropolitana, foram também contatados. São eles: Cel PM Renato Penteado Perrenoud (atualmente no comando da Guarda Municipal de Santos), Cel PM Marco Antônio Severo Silva (à época do contato estava no Comando de Policiamento do Interior 7, na cidade de Sorocaba), Cel. PM Rubens Casado (Assessor especial das Subprefeituras) e Cel Valdir Suzano (Subprefeito da Freguesia do Ó/Brasilândia). Nenhum deles retornou as ligações telefônicas ou respondeu os *e-mails.* Foram contatados também outros 03 participantes do Fórum em Defesa da Vida, como o Padre Jaime

[14] Skolnick & Bayley (2006), no Prefácio de Policiamento Comunitário - estudo comparado sobre o policiamento comunitário em 10 países (Austrália, Canadá, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Japão, Cingapura e Estados Unidos) -, utilizaram entrevistas como método de pesquisa. As entrevistas com a cúpula das polícias e dos departamentos policiais tinham por objetivo verificar “a extensão e orientação da filosofia e da política do departamento”. As entrevistas com os policiais que estão na linha de frente são importantes para “compreender as nuances da cultura policial, em particular o sentimento da polícia em relação à comunidade que estava sendo policiada” (op.cit.:13).

Crowe, que, por suas inúmeras atribuições, teve dificuldade em conceder a entrevista, Celia Cymbalista, que alegou não estar envolvida no projeto e sugeriu outros nomes, e José Roberto Bellintani (superintendente do Instituto São Paulo contra a Violência) que não respondeu os e-mails enviados[15]. O grupo de entrevistados foi composto pela sua representatividade no universo investigado, e não estatisticamente, portanto, a ausência dessas entrevistas não prejudica o trabalho, apenas deixa de enriquecê-lo.

Os entrevistados foram convidados a falar livremente sobre a sua trajetória e o seu contato inicial com o tema do policiamento comunitário. Os entrevistados não eram o objeto de estudo, mas seus relatos constituíram-se na "matéria prima para o conhecimento sociológico que busca, através do indivíduo e da realidade por ele vivida, apreender as relações sociais em que se insere sua dinâmica." (Lang, 1997:37).

Os entrevistados mencionaram alguns acontecimentos que, de seu ponto de vista, tinham sido importantes para a adoção do policiamento comunitário naquele momento. Desta forma, para melhor compreender o período em questão, recorreu-se à imprensa como fonte de informação pontual, para contextualizar as informações contidas nas entrevistas. Como não se trata de uma pesquisa na imprensa escrita, optou-se por limitar a pesquisa a apenas a um jornal de grande circulação nacional e por concentrar a análise no ano de implementação do policiamento comunitário.

[15] Apesar de não ter sido feita entrevista com o Padre Jaime, as suas ideias e opiniões sobre o policiamento comunitário no Jardim Ângela puderam ser recuperadas em documentos do Fórum em Defesa da Vida e entrevistas divulgadas na imprensa.

A tese será estruturada da seguinte forma: no primeiro capítulo será realizada a revisão bibliográfica sobre a gênese do policiamento comunitário nos países ocidentais, especialmente nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, apresentando as suas principais características e críticas, situando-o no contexto das mudanças de percepção social sobre o crime. No segundo capítulo, buscará situar o policiamento comunitário no contexto das transformações da sociedade contemporânea. Como as emergentes noções de risco e medo, de comunidade, de comercialização e responsabilização coletiva da segurança tornam-se centrais para entender o desenvolvimento do policiamento comunitário nas mais diferentes sociedades. O terceiro capítulo analisará a introdução da noção no Brasil e como ela vem sendo mobilizada pelos governos federal e estadual e pela sociedade civil. Partindo do geral para o particular, o quarto capítulo irá analisar o contexto sócio-político do policiamento comunitário em São Paulo, tendo como parâmetro o “debate público” do tema e a “gênese” do policiamento comunitário em São Paulo. Por fim, analisará a experiência do Jardim Ângela, e visão de seus protagonistas, como o objetivo de evidenciar as “tensões” e os “consensos” que se deram em torno do policiamento comunitário. Neste capítulo serão também apresentadas as considerações finais deste trabalho que visa contribuir para o debate do tema, aprofundando um pouco mais alguns aspectos dessa estratégia que não estão contemplados em outras pesquisas.

CAPÍTULO I – AS MUDANÇAS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA: O SURGIMENTO DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Como foi dito anteriormente, a teoria social vem apontando para uma profunda transformação na forma controlar o crime e manter a ordem social na sociedade contemporânea. O objetivo deste capítulo é o de apresentar e analisar as principais mudanças no debate sobre segurança pública, mudanças estas acompanhadas por uma ampla reforma das agências policiais, cujo principal resultado foi a adoção de novas estratégias de administração das agências policiais, entre as quais surge a noção de policiamento comunitário[1].

Antes de entender o que significa essa nova prática de controle do crime, é importante apresentar – em linhas gerais – como se estruturam os estudos sobre polícia e policiamento[2], pois estes contribuíram tanto para impulsionar a reforma policial dos anos 1960-70, no sentido em que apontaram deficiências e problemas nas organizações policiais, quanto para a reforma em si, ao apresentaram propostas de mudanças nas organizações e estratégias policiais a fim de aperfeiçoar a atuação dessas agências no controle do crime e de restabelecer a sua legitimidade, visando especialmente à melhoria das relações polícia-sociedade. Pode-se afirmar que, de alguma forma, são estes estudos que vão reforçar (e, por vezes, legitimar) o policiamento comunitário[3].

---

[1] O policiamento comunitário não é o único resultado das reformas policiais e tampouco surge no cenário americano como um modelo único. Seu desenvolvimento não é linear, seu modelo não é inequívoco, e suas práticas são mais complexas do que a simples relação polícia-comunidade.

[2] Neste primeiro momento, o termo policiamento se refere apenas às atividades desempenhadas por agentes policiais públicos. Mais adiante, este conceito será redefinido.

[3] A apresentação dos estudos não pretende ser uma lista exaustiva e está longe de ser completa. Ela representa, sobretudo, os trabalhos que orientaram esta tese.

Os estudos sobre a polícia dividem-se, em termos gerais, em três grandes grupos: 1) os que se preocupam em relacionar a história e o desenvolvimento da polícia com a formação dos Estados nacionais; 2) os que buscam compreender e avaliar as funções das polícias do ponto de vista organizacional; e 3) os que analisam as relações entre polícia e sociedade.

Em relação ao primeiro grupo de estudos estão aqueles que destacam a existência de uma relação entre a natureza de um Estado e seu aparato policial. A questão central desses trabalhos é revelar como as formas adotadas pelo Estado influenciam o desenvolvimento das forças policiais. Dentre esses trabalhos destacam-se o de Jean Claude Monet (2001) sobre o funcionamento das polícias na Europa[4], apresentando como a formação dos corpos policiais centralizados relaciona-se à própria construção do Estado.

O segundo grupo faz parte do que pode se definir como *sociologia das organizações*, na qual a polícia é percebida como uma organização que busca adaptar-se às mudanças do ambiente externo. Destacam-se, nesse grupo, os trabalhos pioneiros de William Westley (1950) e de Egon Bittner (1970) que, inspirados em Max Weber, contribuíram para delimitar os objetos e objetivos das pesquisas sociais aplicadas à polícia, revelando que o trabalho dessa organização não se resume à luta contra o crime: “os meios de ação da polícia, e entre eles o uso da força coercitiva, não são enquadrados pela regra do

[4] Nesse trabalho, publicado originalmente em 1986, Monet afirma que há um elo imediato que associa polícia e Estado, sendo a emergência deste último o “elemento decisivo que conduz a função policial a se distinguir de outras funções sociais, militares ou judiciárias. Com o Estado, constrói-se um espaço público organizado em termo de valores e interesses que não se deixam nem absorver pela soma dos interesses particulares, nem confundir com o patrimônio dos governantes” (*op.cit*:32). A polícia é a agência responsável por fazer prevalecer a razão de Estado sobre o seus súditos e a forma de seu funcionamento constitui um indicador da natureza do regime e da vida política que prevalece em determinada sociedade (Monet, 2001).

Direito e pelo controle hierárquico, mas, sobretudo, por normas internas, elas mesmas engendradas por preocupações e interesses coletivos bastante desconexos do explícito mandato confiado à polícia" (Brodeur & Monjardet, 2004:27).

Ainda nesse grupo, outros trabalhos dizem respeito à análise e avaliação de estratégias de policiamento para o controle do crime (atividade que se supõe o carro-chefe das forças policiais). Estes estudos versam sobre as atividades de patrulhamento e sua eficácia no controle do crime – destacando-se aqui os trabalhos de George Kelling (1974), sobre o patrulhamento na cidade de Kansas –; sobre as prioridades policiais para a redução da insegurança – no qual pode ser citado o artigo *Broken Windows*[5], de James Wilson & George Kelling (1982) –; e sobre o desenvolvimento de novas estratégias de ação policial – aqui merece especial atenção o trabalho de Herman Goldstein (1979), sobre o *policiamento orientado para a solução de problemas*, que irá influenciar o movimento de reforma policial nos Estados Unidos no início dos anos 1980. Podem ser também arrolados, neste grupo, os trabalhos que fazem uma crítica aos modelos predominantes de policiamento, entre os quais se destaca o trabalho de David Bayley, *Police for the future*, em que o autor apresenta uma teoria de policiamento que tenta explicar "as escolhas que as sociedades democráticas enfrentam em relação à polícia" (Bayley, 1994:vii).

E, por fim, os estudos que analisam as relações entre polícia e comunidade que surgem com maior intensidade no final dos anos 1980,

[5] Este estudo influenciará a estratégia de *prevenção situacional* do crime, que será incluída como um dos elementos do policiamento comunitário, em especial no modelo de orientado para a solução de problemas.

orientados pelo debate sobre policiamento comunitário. Nesse conjunto de estudos estão também incluídos aqueles que buscam a conceitualização instrumental do policiamento comunitário (Skolnick & Bayley, 2006; Trojanowicz & Bucqueroux, 2003)[6]. Em sua maioria, estes trabalhos debruçam-se sobre a gênese e evolução do policiamento comunitário, relatando diferentes experiências no intuito de apresentar êxitos e fracassos de sua implementação em determinados países ou sociedades. Discutem-se, ainda, métodos de avaliação, buscando criar indicadores e definir padrões de avaliação de resultados e impactos em relação a seus principais objetivos[7].

É importante ressaltar que particularmente os dois últimos grupos de estudos contribuíram tanto para o movimento de reforma policial ocorrido nos anos 1960-70, quanto para a legitimação do policiamento comunitário, mesmo quando não era esse o objetivo das investigações. De uma forma geral, estas pesquisas trouxeram importantes reflexões sobre os problemas enfrentados pelas agências policiais e sobre os limites e as possibilidades de resolvê-los.

---

[6] Anterior a estes estudos, o *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* publica, em 1971, um artigo no qual foi feita uma revisão da recente literatura e dos projetos sobre as relações entre polícia e comunidade. Nesse artigo, os autores, apresentam um país cheio de "complexos 'problemas sociais' (...) e mais do que tudo, eles pressionam por uma solução imediata" (Johnson & Gregory, 1971:94). O artigo reconhece a relação polícia-comunidade como um desses problemas urgentes: "a consciência de que problemas existem entre a polícia e o público foi inspirada em centenas de estudos e inumeráveis publicações que tentam analisar a situação e recomendam programas para resolver esses problemas" (*idem*). Os principais problemas apontados eram relativos à ineficácia policial em controlar o crime e à violência policial, em especial em guetos e bairros de imigrantes, e afirmam que o principal problema da relação polícia-comunidade é racial. Apontados os problemas, o artigo inicia um levantamento dos projetos em desenvolvimento pelo país no intuito de melhorar as relações polícia-comunidade, buscando retomar a confiança e a legitimidade da polícia. É interessante observar que alguns projetos irão se converter em partes programáticas do policiamento comunitário.

[7] Incluem-se neste grupo, além de estudos mais teóricos, uma série de pesquisas que avaliam o impacto do policiamento comunitário em determinada comunidade, com ênfase na redução do crime e nas parcerias entre polícia e comunidade. Estes trabalhos não têm por objetivo fazer uma leitura reflexiva do policiamento comunitário, mas sim avaliar seus resultados.

1.1 ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO: DO MODELO PROFISSIONAL AO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

As primeiras práticas de policiamento comunitário surgem ainda nas décadas de 1960[8] e 1970, mas ganham intensidade como nova modalidade de oferecer segurança nos anos 1980, especialmente nos países anglo-saxões. Na década de 1990, a experiência ganha importante espaço na região latino-americana – coincidindo com o debate sobre a necessidade de reforma das polícias na região – e também em países do continente africano, em especial na África do Sul pós-apartheid.

Apesar de sua ampla disseminação, e da noção ser utilizada como uma espécie de sinônimo de *policiamento democrático*[9], não existe uma definição precisa sobre o que constituiria esse novo modelo de gestão da segurança, e tampouco um consenso sobre as suas práticas. Por esta razão, é difícil identificar com precisão o momento e o local de seu surgimento.

---

[8] Nos EUA, alguns elementos individuais daquilo que viria a se configurar como policiamento comunitário, tal como a melhoria das relações entre polícia e sociedade, surgem ainda nos anos 1960, durante os protestos civis nos EUA. Nos anos 1970, o interesse acadêmico sobre o tema é despertado pela disponibilidade de financiamento de pesquisas pelo governo federal. Neste momento, uma pesquisa realizada na cidade de Kansas revelou que o patrulhamento motorizado tinha pouco ou nenhum impacto sobre a redução da criminalidade, sobre a diminuição do medo do crime e sobre a satisfação do público com os serviços prestados pela polícia (Bayley, 1994). Outro estudo revelou a limitação da investigação criminal para a solução de crimes, sugerindo que a capacidade da polícia para resolver os crimes poderia ser melhorada por meio de programas que fomentassem a cooperação entre polícia e comunidade (Greenwood *et al*. 1977).

[9] A noção de policiamento democrático pode ser definida como uma abordagem que privilegia o bom relacionamento entre polícia e sociedade, aumentando a capacidade da polícia de prestar serviços de segurança para a melhoria de vida de toda a comunidade. Seu foco é antes a prevenção do crime do que a sua repressão. Esta noção se opõe às práticas de policiamento eminentemente repressivas, que tem como pressupostos centrais a manutenção da lei e da ordem, e o foco no imediato controle do crime (Stenson 1993). Opõe-se também ao modelo de policiamento centralizado, burocratizado, especializado, reativo e cada vez mais distante dos cidadãos, que caracterizava o modelo profissional de policiamento.

As teorias predominantes sobre policiamento comunitário afirmam que o seu surgimento teria ocorrido nos Estados Unidos, a partir dos anos 1970, após os conflitos sociais que ocorreram no final dos anos 1960, como uma necessidade de aperfeiçoar a atividade das agências policiais diante dos novos desafios que a realidade impunha. No final dos anos 1960, os movimentos por direitos civis iniciaram uma série de denúncias contra as práticas arbitrárias e discriminatórias praticadas por policiais, em especial contra a população negra e homossexuais. A estas minorias uniram-se setores organizados da classe média, que deram voz a estas queixas, garantindo a sua repercussão midiática.

Tais tensões despertaram a consciência dos setores governamentais e das instituições policiais de que era necessário promover uma reforma a fim de recuperar a credibilidade da polícia, pois o modelo profissional[10], que desenhava as estratégias de policiamento naquele momento, já não mais oferecia respostas eficazes às elevadas taxas criminais e às novas demandas sociais[11]. Devido à sua estruturação e ao estilo de resposta "brigada de incêndio" (Stenson, 1993:375), o modelo profissional gradativamente se distanciava da sociedade[12], e teve como consequências, entre outras, a perda

---

[10] Este modelo emergiu do movimento de reforma iniciado no início do século XX e tinha por objetivo "melhorar a qualidade do policiamento através da eficiência administrativa, centralização dos sistemas de supervisão e controle, neutralização das influências externas e delimitação da função policial e aprimoramento dos métodos de seleção, treinamento, avaliação e punição dos policiais" (Dias Neto, 2000, p.13).

[11] De acordo com um estudo de caso realizado por Jerome Skolnick, uma das primeiras experiências envolvendo uma parceria entre polícia e comunidade teria surgido com a criação, no ano de 1962, da Unidade de Relações Comunitárias, pelo Departamento de Polícia de São Francisco, Califórnia. Esta unidade especializada teria sido criada para atuar como uma espécie de agência de serviço social, abordando mais problemas de cunho social do que propriamente criminal, e estabelecendo um contato mais próximo com grupos minoritários dos guetos de São Francisco (Skolnick, 1968). Nesta experiência estariam presentes diversos elementos do que viria a ser definido posteriormente como *policiamento comunitário.*

[12] O modelo profissional teve duas conseqüências não intencionais: 1) o desenvolvimento de uma subcultura policial, que distanciou os gestores das bases, aumentando a

de confiança na polícia e a perda de sua legitimidade. De acordo com Dias Neto (2000), o distanciamento provocado pelo modelo profissional teve como principal resultado uma polícia inapta a entender as dinâmicas sociais e, portanto, prevenir o crime e a violência[13]. A pressão social pela criação de *mecanismos de controle* sobre a conduta policial e as denúncias de arbitrariedades feitas por movimentos sociais impulsionaram a necessidade de uma nova reforma policial nos Estados Unidos[14]. Neste momento, a redefinição do relacionamento polícia-sociedade foi vista como a chave para melhorar a imagem da polícia e, também, para a consequente melhoria nos serviços policiais.

Do ponto de vista meramente descritivo, o aumento do crime e a ineficácia da polícia para lidar com a situação teriam sido a mola propulsora da onda de reforma nas agências policiais e do surgimento das primeiras experiências de policiamento comunitário nos Estados Unidos e em outras democracias ocidentais. No entanto, do ponto de vista analítico, o contexto da emergência do policiamento comunitário apresenta-se de forma mais complexa. Para a teoria analítica, que será desenvolvida no capítulo seguinte,

---

discricionariedade policial e diminuindo o controle de práticas abusivas; 2) diminuiu o contato cotidiano da polícia com os cidadãos. O modelo profissional de polícia, ao mesmo tempo em que protegeu a polícia contra influências indevidas, tornou a instituição impermeável a práticas democráticas, colocando em questão não apenas a efetividade do policiamento como também a sua necessidade.

[13] Em uma análise sobre o policiamento comunitário no Reino Unido, Stenson (1993) menciona que todos os elementos do policiamento profissional tiveram como conseqüência também a diminuição da informação sobre crimes e criminosos, que depende da confiança e do contato da polícia com a população, o que conduziu a “um exagerado foco sobre o imediato controle do crime e das taxas de aprisionamento”.

[14] O debate sobre a reforma policial na Europa data dos anos 1980, coincidindo com o aumento da criminalidade e de desordens sociais que “têm origem em um ambiente ideológico, político, econômico e social caracterizado por diversas formas de pobreza.” (Benyon, 2001). De forma muito geral, no continente Europeu, o debate sobre a reforma policial se deu em torno da centralização e descentralização dos corpos policias.

o policiamento comunitário não é visto apenas como uma solução para o problema do crime e da ineficácia do modelo profissional de polícia, mas principalmente como uma estratégia adaptativa para resolver "os dilemas gerados pelo modo liberal de governar." (Stenson, 1993:375)[15].

1.2 POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: UM CONCEITO "CAMELEÔNICO"

Para melhor compreender como se configura esta nova estratégia de controle do crime na contemporaneidade, é importante conhecer alguns dos principais elementos presentes na discussão sobre o policiamento comunitário, e principalmente como este conceito mobiliza um novo repertório de práticas e discursos.

O objetivo aqui não é o de fazer uma análise institucional do policiamento comunitário, mas destacar as principais características, críticas e mudanças apontadas pela literatura sobre polícia e policiamento. A preocupação aqui é mostrar como os elementos que estruturam esta estratégia estão relacionados às mudanças recentes no campo da segurança pública. Este item analisará o policiamento comunitário a partir da literatura específica sobre polícia.

1.2.1 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Como foi mencionado no início do capítulo, o policiamento comunitário surge nos Estados Unidos e em outras democracias ocidentais entre os anos 1960 e 1970. Os desafios impostos pelo modelo tradicional de policiamento e a suposição de que a polícia não conseguiria, isoladamente, reduzir a criminalidade, contribuíram para gerar o interesse em alternativas de

[15] Cf. Reiner, 2004; Garland, 2008.

policiamento. Foi mais especificamente durante os anos 1970 que os pesquisadores e profissionais da polícia começaram a se concentrar mais intensamente sobre os elementos específicos associados ao policiamento comunitário. Não somente as práticas como também o discurso desta nova estratégia policial foram gradualmente incorporados por grupos de reformistas na polícia a partir de inovações nas polícias de algumas cidades norte-americanas, cujos objetivos eram a melhoria do desempenho e da imagem policiais e a melhoria da qualidade da segurança pública.

Preocupado com o aumento da criminalidade, dos confrontos entre policiais e cidadãos, e com a deterioração da qualidade de vida nos centros urbanos, além da evidência de que as estratégias tradicionais da polícia não eram eficientes para lidar com estes problemas, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos formulou, no início dos anos 1980, a seguinte pergunta: “existe alguma coisa que a polícia possa fazer para aliviar o medo paralisador que o público tem do crime?” (Bayley & Skolnick, 2001:16).

A partir deste questionamento, e com subvenção governamental, surge uma ampla produção científica e profissional sobre várias estratégias de policiamento desenvolvidas em âmbito local[16], em parceria entre polícia e comunidade, a fim de melhorar a qualidade da segurança e restaurar a confiança na polícia, que passaram a ser denominadas pelo nome genérico de *policiamento comunitário*. Na bibliografia sobre o tema, há diversas teorias ou concepções de policiamento comunitário que estão relacionadas a diversos projetos de reforma e aperfeiçoamento das polícias, mas não há uma definição precisa do que seria o policiamento comunitário. No entanto, a partir da

[16] Cf. Garland, 2008, p.241; Bayley & Skolnick, 2001.

diversidade de concepções é possível abstrair quatro princípios estruturadores e inter-relacionados da noção de policiamento comunitário: *descentralização, responsabilização, prevenção* e *parceria*.

Apesar das deficiências e diversidades conceituais, os princípios gerais do policiamento comunitário refletem-se na seguinte definição: "policiamento comunitário é uma política e uma estratégia que objetiva atingir mais eficácia e eficiência no controle do crime, reduzir o medo do crime, melhorar a qualidade de vida, melhorar os serviços e a legitimidade policiais, por meio de uma dependência pró-ativa dos recursos da comunidade que buscam mudar as condições que causam o crime. Ele assume uma necessidade de maior responsabilização, de maior participação do público na tomada de decisões e de maior preocupação pelos direitos e liberdades civis". (Friedmann 1994 *apud* Ponsaers, 1999:479).

O policiamento comunitário é frequentemente definido como uma estratégia de policiamento baseada em parcerias entre a polícia e a comunidade[17], e voltada para a melhoria da segurança pública através da identificação e resolução dos problemas da comunidade que aumentam o risco de crimes (Correia, 2000). Esta forma de policiamento associa três elementos que estavam dissociados e eram poucos valorizados pela polícia: *prevenção* de crimes, *parcerias* entre a polícia e a comunidade, identificação e resolução de problemas da comunidade (*descentralização e responsabilização*).

Dentre as diferentes estratégias de policiamento adotadas pelas agências policiais, a literatura associa três delas ao amplo e genérico conceito

[17] Neste contexto, a noção de comunidade é instrumental e refere-se a uma área geograficamente definida. No capitulo 2 a noção será desenvolvida a partir da teoria analítica.

de policiamento comunitário[18]: o policiamento orientado para a comunidade ("*community-oriented policing*")[19]; o policiamento orientado para a identificação e resolução de problemas da comunidade ("*problem-oriented policing*")[20]; o policiamento orientado para a manutenção da ordem pública e para a melhoria da qualidade de vida da comunidade ("*quality of life policing*")[21]. Cada uma destas estratégias busca alinhar a conduta policial às características locais, fortalecendo a relação polícia-comunidade e mobilizando um tipo de saber e de participação social específicos. Sob a rubrica de policiamento comunitário, as organizações policiais tendem a combinar estas três estratégias, com diferentes prioridades, dependendo das características de cada polícia e de cada comunidade (Mesquita Neto & Affonso, 1998). O que aproxima essas três estratégias de policiamento é o fato de que elas enfatizam a prevenção do crime, em detrimento de respostas imediatas e da identificação e prisão de criminosos, através da parceira entre polícia e sociedade e da descentralização da tomada de decisões.

---

[18] Cf. Bayley & Skolnick, 2006; Goldstein, 1979, 2003; Broeck, 2002; Dias Neto, 2000; Mesquita Neto, 1998.

[19] O policiamento orientado para a comunidade ("*community-oriented policing*") é a concepção de policiamento que valoriza e chama a atenção para a importância de criar e sustentar parcerias entre a polícia e a comunidade para resolver problemas locais que incidem sobre o crime (Trojanowicz & Bucqueroux, 2003)

[20] O policiamento orientado para a resolução de problemas ("*problem-oriented policing*") valoriza e chama a atenção para importância de identificar, a partir das informações oferecidas pela comunidade, padrões criminais mais frequentes e resolvê-los por meio de ações policiais específicas (Goldstein, 2003; Bayley & Shearing, 1996).

[21] O policiamento orientado para a manutenção da ordem pública e a melhoria da qualidade de vida da comunidade ("*quality of life policing*") valoriza e chama a atenção para a importância de manter a ordem pública e melhorar a qualidade de vida da comunidade para garantir a segurança pública. Seu principal objetivo é atuar sobre as atividades que ameaçam a tranquilidade dos "cidadãos de bem", sejam elas ilícitas ou não (Bayley & Shearing, 1996; Wilson & Kelling, 1982).

As diferenças entre estes três modelos de policiamento são de caráter operativo e ideológico. O *policiamento orientado para a comunidade* focaliza problemas conjunturais enquanto o *policiamento orientado para a resolução de problemas* focaliza problemas estruturais, o que modifica os contornos da operação policial. A diferença entre essas duas estratégias é também ideológica, pois o *policiamento orientado para a resolução de problemas* reforça a ideia de que as decisões sobre o policiamento cabem à polícia e não à comunidade, cujo papel seria apenas informar a polícia sobre os problemas[22].

Enquanto os dois primeiros concentram-se na *resolução dos problemas* (estruturais ou conjunturais), o *policiamento voltado para a melhoria da qualidade vida da comunidade* enfatiza a prevenção por meio da dissuasão dos criminosos e da intensificação do policiamento a fim de reduzir a desordem e comportamentos que geram a insegurança. Trata-se do policiamento de atividades não criminais, tais como: consumo de álcool em lugares públicos, pichações, barulho, mendicância etc. Esta modalidade de policiamento tende a oferecer respostas de caráter mais repressivo, estimulando "programas de tolerância zero", inspirados na teoria das "janelas quebradas"[23].

---

[22] De acordo com Scott (2000), nesta estratégia de policiamento comunitário, a comunidade é encorajada a oferecer informações, mas a autoridade da decisão final sobre como atuar é reservada à polícia.

[23] As políticas de prevenção nos países desenvolvidos ocidentais foram bastante influenciadas pela teoria das janelas quebradas, "*Broken Windows*", de Wilson & Kelling (1982). Segundo seus autores, desordem, crime e medo são elementos relacionados, pois a desordem em determinada comunidade passa a mensagem, para possíveis agressores, de que os controles sociais informais em determinada comunidade são fracos. As implicações políticas desta teoria são claras: a polícia deve enfatizar a manutenção da ordem e não o controle do crime. Segundo os autores, as incivilidades não podem ser toleradas, pois seriam elas as principais responsáveis pelo desenvolvimento sequencial de desordem, crime e decadência urbana. Por outro lado, há pesquisas empíricas que comprovam não existir uma relação tão direta entre

Tradicionalmente, a polícia procurou controlar a criminalidade e melhorar a segurança pública através da modernização tecnológica e da profissionalização dos policiais, da centralização do comando e do controle nas mãos de profissionais altamente qualificados e da organização e preparação dos policiais para responder rapidamente às ocorrências criminais e para identificar e prender os criminosos (Skolnik & Fyfe, 1993; Bayley, 1996; Dias Neto, 2000)

Este tipo de policiamento se apoiava excessivamente no uso da força como forma de controlar a criminalidade na sociedade. Estratégia esta que se revelou por vezes ineficaz e ineficiente do ponto de vista do controle da criminalidade (Dias Neto, 2000). Nas décadas de 1970 e 1980, um número crescente de estudos mostrou que o modelo profissional alienou a polícia da comunidade e alienou os próprios policiais do comando da polícia, gerando e intensificando conflitos entre a polícia e a sociedade e entre os policiais e o comando da polícia.

Como mencionado anteriormente, ineficácia no controle do crime, afastamento das comunidades e outros problemas apresentados pelo modelo profissional de policiamento demandaram das agências policiais uma série de reformas. A partir da compreensão de que o crime e os custos do policiamento aumentaram, quase na mesma proporção em que a eficácia policial diminuiu, a polícia se viu sobre uma forte pressão política para demonstrar um melhor desempenho (Bayley, 1994). Com esses problemas latentes, mas sem uma

---

desordem e crime, refutando, portanto, a ideia central de Wilson & Kelling. (Sampson & Raudenbush, 1999; Hancourt & Ludwig, 2006).

definição precisa, o policiamento comunitário passa a ser adotado como um novo modelo de polícia e, pouco a pouco, se espalha pelo mundo[24].

O policiamento comunitário assume necessariamente formas distintas em diferentes lugares, uma vez que parte do pressuposto que as prioridades da polícia e as estratégias de policiamento têm que ser ajustadas às necessidades e expectativas de cada comunidade (Mesquita Neto & Affonso, 1998). Segundo Skolnick & Bayley (2006), apesar da pouca definição sobre o que seria o policiamento comunitário, a sua premissa central é a de que "o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção de segurança." (*op.cit.:* 19), e que quatro aspectos são essenciais para o seu desenvolvimento: 1) prevenção baseada na comunidade (objetivo último e central do policiamento comunitário); 2) reorientação do patrulhamento (evitar o estilo "brigada de incêndio"); 3) aumento da responsabilização (accountability) e, por fim, 4) descentralização do comando.

Para Fielding (1993), que analisa a experiência britânica, a noção de policiamento comunitário tem um significado flutuante, com diferentes referenciais no discurso competitivo. Podem significar tanto os programas de Vigilantes de Bairro, quanto os programas de regulação social, promovidos por distintas agências governamentais. "Policiamento comunitário tem um forte apelo, mas é uma daquelas coisas que as pessoas parecem aceitar como desejáveis até que elas tentam articular uma visão compartilhada de como deveria funcionar (...). Policiamento comunitário é um conceito um tanto camaleônico. (...) No seu sentido mais amplo, o policiamento comunitário se apresenta como um estilo icônico de policiamento no qual a polícia está

[24] Cf.: Bayley & Skolnick, 2001; Skolnick & Bayley, 2006.

próxima do público, ela conhece as suas preocupações por meio de contatos cotidianos regulares, e atua sobre elas de acordo com os desejos da comunidade.” (Fielding, 2005:460).

Independentemente da forma como é realizado em cada comunidade, o policiamento comunitário tem algumas características básicas que o diferenciam do modelo profissional de policiamento. “Com o policiamento comunitário, ao invés de simplesmente sustentar prioridades e estratégias impostas de cima para baixo por governos e chefes de polícia, a polícia passa a sustentar prioridades e estratégias desenvolvidas em cada local através de parcerias entre os policiais e as lideranças e grupos comunitários. Policiais em todos os níveis hierárquicos, de todos os setores da polícia, assim como os membros da comunidade passam a atuar de forma integrada e, cada um na sua área de competência, passam a ser responsáveis pelas prioridades e estratégias de policiamento. A agenda, as prioridades e as estratégias da polícia passam a ser debatidas de forma ampla e transparente pelos policiais e pela comunidade.” (Mesquita Neto & Affonso, 1998).

O policiamento comunitário baseia-se, portanto, em princípios de coordenação e consulta entre polícia e comunidade, a fim de criar mecanismos para prevenir o crime e melhorar a segurança. Um dos pontos centrais dessa nova estratégia de controle do crime é o de que a polícia e, mais especificamente, o policiamento deixam de ser concebidos apenas como uma força e uma atividade meramente reativa (*post facto*) e de aplicação da lei (*law enforcement*), para se tornar responsável pela prevenção dos riscos, redução do medo, da insegurança e das incivilidades, atuando em parceira com a comunidade e sendo sensível às suas necessidades (Ericson, 1994). Ele faz

parte da adoção de novas estratégias desenvolvidas pelas agências policiais com o intuito de redefinir a sua missão, melhorar seu desempenho e seus métodos de operação em vista das demandas do ambiente e das oportunidades existentes, bem como de se adaptar à nova realidade contemporânea. (Garland, 2008).

Com as noções de prevenção, participação e descentralização, diferentes atividades têm sido agrupadas sob a rubrica do policiamento comunitário e a literatura revela o quanto este modelo de policiamento adquire diversos significados e práticas, às vezes contraditórias, de acordo com o contexto no qual ele é adotado.

Vale ressaltar que o caráter multifacetado do policiamento comunitário já abordado na literatura internacional[25], também tem sido identificado em estudos nacionais sobre o tema. Em recente estudo sobre experiência do policiamento comunitário em Minas Gerais, Bedendo (2008) mostra que a complexidade do debate sobre o policiamento comunitário inicia-se em sua própria definição, para a qual não existe consenso. Mesquita Neto (2011) vê um caráter positivo nesta definição “vaga e ambígua”, que seria a possibilidade de obter apoio dos mais diversos grupos (policiais, acadêmicos, sociedade civil organizada). A falta de uma definição precisa pode revelar que o campo encontra-se ainda em disputa.

1.2.2 PRINCIPAIS CRÍTICAS

A adoção do policiamento comunitário foi proporcionada pelo desencantamento com o modelo profissional e do reconhecimento dos limites

[25] Cf. Trajonowicz & Bucqueroux, 1999; Skolnick & Bayley 2006, Fielding, 2005

do Estado em controlar o crime, ambos amplificados pelo aumento crescente da criminalidade. Atualmente, há certo consenso – político e social – sobre a necessidade de prevenir os problemas que aumentam o risco de crimes e sobre a responsabilidade conjunta da polícia e da comunidade em garantir a segurança pública.

Se a abordagem do policiamento comunitário é transformar a limitada eficácia das estratégias do tipo “lei e ordem” e cultivar uma maior confiança entre polícia e população, as expectativas de ambos deveriam ser igualmente compartilhadas, mas muitos estudos apontam que estas são divergentes. Na perspectiva policial, o policiamento comunitário apresenta-se como uma estratégia de aproximação entre polícia e comunidade, e a polícia, na maior parte das vezes, a utiliza como uma oportunidade de desenvolver um novo mecanismo de controle do crime: a população seria os olhos e ouvidos da polícia em determinada localidade. Do ponto de vista das comunidades, o policiamento comunitário representa uma estratégia para promover a participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas de segurança pública, além de ser um instrumento de controle externo das atividades policiais (Ruteere & Pommerolle, 2003; Mesquita Neto & Loche, 2003).

Uma importante ideia associada ao policiamento comunitário diz respeito ao papel do público na produção de informação, no planejamento das ações e na avaliação de resultados, funcionando não apenas como um agente coprodutor de segurança, mas também como um mecanismo de *accountability* da gestão da segurança (Veloso & Ferreira, 2008). A coprodução de segurança diz respeito a algo mais do que a simples consulta comunitária, na qual a

polícia pode apreender a visão do público e, posteriormente, definir isoladamente qual é o melhor curso a seguir. A coprodução significa que as decisões sobre o policiamento devem ser tomadas em conjunto, com a representação paritária de organizações policiais e representantes comunitários. A coprodução engloba também os aspectos de implementação e avaliação das decisões tomadas conjuntamente. Onde a representação comunitária é frágil, ela deve ser construída, se o objetivo for realmente estabelecer uma parceria.

A revisão da literatura aponta que a apropriação deste instrumento de "coprodução" e de "cogestão" de segurança não se universalizou na sociedade, muito embora o policiamento comunitário tenha atingido melhorias. Onde existe uma parceria entre polícia e comunidade, quase sempre é a polícia quem toma as decisões, ou uma pequena minoria da comunidade que exerce influência sobre a polícia. Nestes casos, é a polícia quem determina a natureza da comunidade, de seus problemas e define como tais problemas devem ser respondidos. O policiamento comunitário, nestes casos, estaria relacionado à agenda estatal de controle do crime e não às necessidades locais.

Outros problemas da comunidade – como desemprego, más condições de habitação, déficit de vagas em escolas, centros de saúde, etc. – são percebidos como problemas de segunda ordem (Barlow & Barlow, 1999). Reconhecer estes últimos como prioridade maior que o crime, ou como a verdadeira causa da criminalidade, diminuiria a autonomia e a autoridade policial (Somerville, 2009) e transformaria os policiais em assistentes sociais (O'Malley & Palmer, 1996). Assim, problemas que são percebidos pelas comunidades como mais importantes não são abordados pela polícia, que

mantém incorporado, às práticas comunitárias, o estilo tradicional de policiamento, reativo e voltado à luta contra o crime (Broeck, 2002, Barlow & Barlow, 1999).

Outro problema do policiamento comunitário é o fato de que ele não garante a representação de toda a sociedade, dada a sua informalidade organizacional, falhando em representar os interesses de grupos que estão desarticulados, desorganizados ou marginalizados, aumentando a segurança ao custo da igualdade (Bayley & Shearing, 1996). Em algumas situações, a agenda política é influenciada por aqueles que têm mais acesso aos canais políticos que, muitas vezes, manobram os debates e reforçam demandas por políticas tipo “lei e ordem” (Broeck, 2002).

Um aspecto que também atua negativamente sobre o policiamento comunitário refere-se ao grau de confiança depositada nas forças policiais. Em países em que as polícias são vistas como violentas, corruptas e clientelistas, a população não estabelece uma relação de confiança com a polícia, e, em vez de ser uma atividade de cooperação mútua, o policiamento comunitário torna-se mais centrado na comunidade, baseado mais em interesses privados locais do que em direitos de cidadania. Isto significa, em última instância, a substituição da segurança formal por iniciativas privadas, tornando ainda mais agudo o conflito entre os grupos, pois “a prevenção do crime na comunidade é um policiamento autodefinido, que as pessoas geralmente consideram como vigilantismo” (Bayley & Shearing, 1996:597). Desta forma, a tênue linha que separa o vigilantismo do policiamento comunitário fica mais evidente e abre a possibilidade para mais violências, colocando em risco os direitos das pessoas

que são policiadas (Ruteere & Pommerolle, 2003; Frühling, 2000; Bayley & Shearing, 1996; Stenson, 1993).

A literatura aponta, ainda, que policiamento comunitário configura-se muito mais como uma retórica do que como uma prática: um meio de camuflar – e de legitimar – os antigos padrões de policiamento no controle do crime. “O policiamento orientado à comunidade é uma excelente ferramenta de relações públicas de uma organização que não pode ‘solucionar o crime’, mas que busca assegurar à comunidade que está ‘fazendo alguma coisa’” (Brogden & Nijhar 2005 *apud* Somerville, 2009:267), ou seja, trata-se apenas de uma resposta rápida aos anseios da população, intermediada por reuniões de consultas comunitárias. De acordo com Kappeler & Kraska (1998), a tradicional ênfase no controle do crime permanece, mas de forma mais sutil, por meio de práticas aparentemente não repressivas, mas que vigiam territórios e controlam populações que representam ameaça à nova racionalidade contemporânea.

É possível apreender que, a despeito de todos os méritos que possa ter, o policiamento comunitário pode favorecer um controle maior do Estado sobre a vida dos cidadãos, pois requer que a polícia conduza comunidades à vigilância informal, oferecendo uma licença para maior intervenção policial na vida de indivíduos (Bayley & Shearing, 1996). O crescimento dessas estratégias de policiamento baseadas na comunidade apresenta pouco compromisso com o interesse público. Desta forma, apesar de compartilhar “práticas que fazem parte do paradigma da polícia democrática, especificamente uma obrigação de consultar as comunidades, a mobilização do público em prol de esforços de cooperação para a prevenção do crime e resolução de problemas localmente enfocada (...) essas mesmas práticas

podem ser mal utilizadas por governos, com o fim de controlar populações, ao invés de empoderá-las.” (Bayley, 2006:697).

1.3 A POLÍCIA E AS NOVAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Para melhor compreender as mudanças ocorridas nas agências policiais e as transformações mais amplas nas políticas de segurança pública é importante analisar o papel que as novas formas de se conceber a violência desempenharam neste cenário. Portanto, serão discutidas, neste item, algumas mudanças observadas nas concepções de violência, e como estas mudanças contribuíram para o desenvolvimento de novas estratégias de controle do crime.

1.3.1 VIOLÊNCIA E (IN)SEGURANÇA

As últimas quatro décadas foram marcadas por uma intensificação da violência criminal, em esfera mundial. “O crime tornou-se um evento simbólico, um verdadeiro teste para a ordem social e para as políticas governamentais, um desafio para a sociedade civil, para a democracia e para os direitos humanos” (Souza, 2003:161). A violência que surge a partir dos anos 1970 renovou-se em seus significados e expressões mais concretas, constituindo o que Michel Wieviorka (1997) definiu como o “novo paradigma da violência”. O autor apresenta um cenário no qual as manifestações da violência que foram características do século XX – como o terrorismo de esquerda e a violência política, a violência das lutas pela libertação nacional e mesmo a violência de extrema-direita para a tomada do poder de Estado[26] – teriam apresentado um

[26] Wieviorka (1997) avalia que “violência nacionalista” não tem mais como objetivo a libertação da nação ou a tomada de poder do Estado, pois “a ideia de nação, ontem força considerável de emancipação, hoje se associa não tanto a condutas violentas, mas, muito mais, a ideologias

refluxo. Ao mesmo tempo em que qualquer referência positiva[27] à violência foi abolida, ganharam força a percepção da insegurança e o medo perante o outro. Trata-se da mudança de significados, percepções e abordagem da violência, que pode ser observada em quatro níveis: no sistema internacional, nos Estados, nas mutações societais e no individualismo contemporâneo. Em todos eles, o elemento comum da violência é a negação da alteridade, que conduzirá a um novo modelo de controle social.

Nessa ressignificação, a violência perde o seu caráter positivo e sua "particular legibilidade", decorrente das relações de dominação social, é atenuada e há um gradativo aumento da sensibilidade social em relação a ela. Segundo Martuccelli (1990), o significado negativo da violência passa a ganhar espaço com a "crise intelectual e política dessa representação da história", deslegitimando a sua inteligibilidade social, na qual até mesmo a delinquência era percebida como "um exemplo de 'justiça social autogerida' pelos setores populares" (*op.cit.*:158).

Somado a isso, na sociedade contemporânea, houve uma maior conscientização dos riscos e das violências que ameaçam os indivíduos. "Muito embora a criminalidade seja socialmente desigual na sua distribuição, o crime e o medo do crime são hoje em dia amplamente vividos como fatos da vida moderna. Pouco a pouco, o crime tornou-se, para as gerações atuais, um risco cotidiano que deve ser avaliado e administrado de forma rotineira – um pouco

---

reativas cultivadas por uma comunidade ou por alguns de seus segmentos preocupados com o fechamento econômico e com a pureza cultural, e mesmo racial." (*op.cit.*:7)

[27] Trata-se aqui da violência concebida, na concepção marxista, como a "parteira da história": um meio legítimo de ação coletiva contra a dominação social, recurso indispensável do ator dominado pelo sistema capitalista, que expressava um estado de conflito, uma manifestação da luta de classes.

como nos comportamos em relação aos riscos de acidentes viários. Cartazes nos ônibus britânicos recomendam a compra de travas de segurança, pois 'ocorre um roubo de carro por minuto' (...) o crime já faz parte do meio-ambiente cotidiano." (Garland, 1999:62).

Essa conscientização deve-se, em parte, às imagens mediáticas que expõem constantemente os indivíduos a casos de violência. "O tema da insegurança, bem como as diversas teorizações dos riscos na sociedade moderna, sublinham, a seu modo, essa dimensão da condição moderna, sem dúvida mais importante do que as manifestações de práticas violentas *stricto sensu*[28]." (Martuccelli, 1999:159-160). Na medida em que a violência invade os meios de comunicação e a opinião pública, ela perde a sua legitimidade e passa a funcionar como uma "categoria geral para apreender a vida social" (Wieviorka, 1997:10).

A nova experiência coletiva do crime foi forjada por dois sucessivos fatores: o crime se tornou um fato social normal e, devido a isto, indivíduos, grupos, comunidades passam a se engajar, ativamente, para evitá-lo ou, ao menos, reduzir seus danos. O crime torna-se "uma parte da rotina da consciência moderna, um risco cotidiano a ser avaliado e gerenciado da mesma forma que nós lidamos com os acidentes de trânsito – [o crime torna-se] outro perigo moderno que se tornou rotineiro e normalizado" (Garland, 1996:446).

[28] Os riscos advêm não apenas da exposição real ou da percepção da violência, mas estão relacionados a outros setores da vida social (economia, saúde, tecnologia, ecologia) e da ausência de mecanismos para eliminá-los e da incapacidade em controlá-los, aumentando dessa forma o sentimento de insegurança (Roché 1995, 2004).

Além do aumento real dos crimes, três outros fatores contribuíram para uma maior preocupação em relação ao crime nesse mesmo período (Garland, 2000). O primeiro deles diz respeito a uma mudança nos estilos de vida das famílias de classe média que, apesar de aumentar a liberdade e as oportunidades dos membros desse grupo, teve como custo "um profundo senso de vulnerabilidade, de insegurança e de precariedade" (*op.cit.:*361). O segundo deles relaciona-se ao fato de que apenas os crimes mais sérios recebiam a atenção do sistema de justiça criminal. Desta forma "os signos de desordem eram cada vez mais aparentes, espalhados na esfera pública ocupada pela classe média" (*op.cit.:*362), deixando a sensação de que o Estado não se preocupava com os problemas mais cotidianos. E, por fim, o já mencionado impacto dos meios de comunicação de massa sobre as percepções populares do crime.

As mudanças acima propiciaram uma nova forma de gerenciar os problemas contemporâneos da violência e do crime, entre as quais se destacam práticas de prevenção do crime e da violência, que se caracterizam por uma rede de agências estatais e não-estatais que visam à redução efetiva do crime e da violência por meio de técnicas atuariais de gestão de riscos[29]. Segundo alguns autores (Simon, 1987; Reichman, 1986), os modelos nativos para gerenciar riscos têm sido amplamente disseminados e as estatísticas criminais, antes relacionadas às causas sociais do crime, são agora utilizadas para identificar fatores de risco. A junção entre policiamento – compreendido como controle social [30] – e gestão de riscos conduz a produção e disseminação

[29] Uma análise mais detalhada sobre essas novas tecnologias será desenvolvida no capítulo 2.

[30] Policiamento é compreendido neste contexto como controle social pois, conforme observado anteriormente, refere-se a um conjunto de atividades para a preservação da segurança de uma

de um saber sobre avaliação de riscos. A sociedade de risco não se preocupa em rotular os desviantes como “outsiders”, mas antes em desenvolver um saber sobre os indivíduos a fim de gerenciar o seu lugar na sociedade.

A partir de técnicas atuariais são desenvolvidas formas mais instrumentais de controle, que utilizam uma série de dispositivos tecnológicos, que invisivelmente canalizam as pessoas a um comportamento ordenado e que enfatizam não apenas a disciplina, mas, especialmente, a regulação e a distribuição das massas, das subclasses (Garland, 2008; O’Malley & Hutchinson, 2007; Shearing & Stenning, 1984). Estes dispositivos substituem cada vez mais a necessidade de intervenções coercitivas e disciplinares por parte das agências estatais[31].

Esse novo sistema não mais regula por dispositivos disciplinares, confinados no tempo e no espaço, mas pela imposição da autorregulação e autogestão (Rose, 1996). “As abordagens atuais do risco distinguem-se pelo fato de que elas individualizam o risco e responsabilizam o cidadão. No campo da prevenção do crime especialmente, indivíduos tornam-se responsáveis pela gestão do próprio risco, em relação a seus corpos e à sua propriedade.” (O’Malley & Hutchinson, 2007:375).

---

determinada ordem social, que são conduzidas por distintos atores – estatais e privados (organizações policiais, organizações empresariais, grupos comunitários, indivíduos).

[31] “Enquanto a disciplina foi desenvolvida como estratégia defensiva de gerenciar as ‘classes perigosas’ pela coerção, exclusão e correção, as táticas e categorias baseadas no risco são mais incorporadoras e eficazes” (O’Malley, 1992:254). O autor ressalta, no entanto, que o seu melhor desempenho na sociedade contemporânea se deve ao fato de que a população já havia sido pacificada pelas técnicas disciplinares e é por esta razão que as técnicas baseadas no risco – utilizadas para detectar e gerenciar os problemas sociais – podem operar com mais efetividade.

A prevenção do crime pautada em técnicas atuariais pode conduzir a um Estado preventivo[32], no qual "as noções de responsabilidade, culpabilidade, contrato, reciprocidade, equidade são reconfiguradas em contextos de 'risco'" (Galdeano, 2009), aumentando a punição para os agressores e reforçando a responsabilidade individual das vítimas, pois na concepção atuarial: "toda vítima potencial é também suspeita, suspeita de não fazer o bastante para reduzir as perdas, e toda vítima real é também um agressor, por não ter feito nada para reduzir as perdas" (Ericson *et al*., 2000:551).

O efeito geral dessa nova realidade seria, nas palavras de Bauman (1999), a *autopropulsão do medo*. "A preocupação com a segurança pessoal, inflada e sobrecarregada de sentidos para além de sua capacidade em função dos tributários de insegurança e incerteza psicológica, eleva-se ainda acima de todos os outros medos articulados, lançando sombra ainda mais acentuada sobre todas as outras razões de ansiedade" (*op.cit.*:127).

Todos esses fatores, reunidos, foram responsáveis por uma maior sensibilização da classe média em relação ao problema do crime, que, por sua vez, se tornou "outro problema a ser gerenciado, outra possibilidade que deve ser antecipada e controlada. Ele se tornou uma fonte de ansiedade, frustração e ressentimento e uma lembrança urgente e diária da necessidade de impor controles, tomar cuidado, assegurar a si mesmo e sua família contra os perigos do mundo moderno." (Garland, 2000:362). São esses mesmos fatores que, de

[32] Segundo Adorno (1998:42 *apud* Cruz, 2009:3), o Estado preventivo está sempre armado contra o perigo – estrutural ou conjuntural – e tende a ver inimigos por todos os lados. O Estado preventivo busca prevenir o crime e neutralizar os perigos, por meio de medidas profiláticas que ampliam dos poderes das instituições policiais (Steiker, 1998). Esforços desmedidos para a gestão do risco "de tudo" podem perpetuar a discriminação e outras formas de injustiça (Ericson, 2006).

acordo com a teoria sociológica, propiciam o surgimento do policiamento comunitário como uma nova estratégia de controle do crime e da violência.

Todos os aspectos acima relatados podem não explicar por si só as mudanças percebidas na sociedade em relação ao crime, mas “colocam problemas que demandam ajustes, adaptações ou algum tipo de solução” (Garland, 2000:364) e ajudam a compreender por que e como se deram as transformações nas políticas de segurança pública.

Como será apresentado no capítulo 2, é dentro desse novo contexto que o policiamento comunitário pode ser identificado não apenas como uma nova estratégia de policiamento, que visa recuperar a legitimidade da polícia, mas sim como uma extensão da nova racionalidade política contemporânea e, ao mesmo tempo, uma tentativa de resolver os dilemas por ela gerados. Não se trata apenas de solucionar o problema colocado pelo modelo profissional de policiamento, mas se trata também, e acima de tudo, da reconfiguração das políticas de segurança de acordo com as novas necessidades impostas pela sociedade contemporânea.

CAPÍTULO II – AS TRANSFORMAÇÕES NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Como foi apontado no capítulo anterior, o policiamento comunitário surge nos Estados Unidos, e em outras democracias ocidentais anglo-saxônicas, devido a uma dupla necessidade: melhorar a imagem da polícia – afetada pelo aumento do crime e pelos conflitos sociais ocorridos – e de redefinir a missão policial, a fim de adaptá-la à nova realidade contemporânea, e é o resultado mais aparente do processo de reforma policial ocorrido a partir dos anos 1960. As forças policiais assumem que são incapazes de controlar e prevenir o crime sem que haja uma integração com a sociedade a qual atendem. A prevenção do crime passa a ser de responsabilidade de outras agências públicas e também da sociedade.

Se os estudos específicos sobre a polícia, apontados no capítulo anterior, passam a retratar o policiamento comunitário como uma nova estratégia para gerir os problemas do crime, e, principalmente como uma "solução para os problemas do policiamento" (Skolnick & Bayley, 2006), uma nova corrente de estudos apresentará uma diferente visão sobre o que seria o policiamento comunitário e qual o papel que ele ocupa nas sociedades contemporâneas.

Essa outra corrente de pesquisas, que surge nos anos 1980, e torna-se mais intensa nos anos 1990, diferentemente dos grupos anteriores, não tem a polícia como seu objeto central, mas sim a noção de *policiamento*, ampliando o seu conceito e o seu alcance. Uma primeira distinção entre os dois grupos é que, este último, relaciona as novas modalidades de policiamento (e

aqui estaria, entre outros, o policiamento comunitário) ao conjunto das transformações pelas quais passam a sociedade contemporânea, e não apenas às reformas das instituições policiais. O conceito de policiamento estaria integrado às novas racionalidades da economia política, pelo elemento de *gestão de riscos*, que inclui *novas tecnologias* de vigilância *e* as *redes de governança*.

A segunda diferença é a concepção de policiamento adotada. Enquanto que para os estudos sobre a polícia, o policiamento é visto apenas como o trabalho realizado pela instituição policial e por seus agentes, para essa "nova teoria social", o policiamento passa a ser referido como "todas as atividades de polícia – de produção de segurança e da ordem – quaisquer que sejam seus agentes, público, privado ou híbrido." (Brodeur & Monjardet, 2004: 417). De acordo com Hermer *et al*. (2005) compreender a noção de policiamento como atividade exclusiva da polícia deixa de ser útil para analisar as mudanças no campo da segurança, pois na atualidade não apenas a polícia desempenha esta atividade, mas também outras pessoas e instituições. Desta forma, os autores passam a utilizar o termo policiamento como "qualquer atividade expressamente desenhada para - ou que pretende - estabelecer e manter (ou fazer cumprir) uma definida ordem em uma comunidade" (*op.cit.*: 23) [1].

---

[1] Reiner (2004) também destaca a diferença entre polícia e policiamento. Polícia refere-se a certo tipo de instituição social e policiamento a um conjunto de processos com funções sociais específicas, que podem ser desenvolvido tanto por instituições públicas como por agentes privados. Para este autor a diferença principal é que o órgão policial faz parte do policiamento e este último é, de forma genérica, o controle social. De acordo com Stenson (1993), policiamento pode significar uma rede que pretende estender a vigilância e o controle social a todas as esferas da vida.

Como visto no capítulo anterior, os estudos sobre polícia identificam três modelos principais centrais de policiamento comunitário (*policiamento orientado para a comunidade; policiamento orientado para a resolução de problemas; e policiamento voltado para a melhoria da qualidade vida da comunidade)*, que muitas vezes são empregados concomitantemente. Na literatura sobre policiamento, há também um esforço em se identificar modelos de policiamento comunitário.

Stenson (1993), que analisa a experiência britânica, apresenta quatro modelos de policiamento comunitário, que ele define como "tecnologias que operam na ampla esfera da racionalidade liberal de governo." (*op.cit.*:381)[2]. Seriam eles:

1) Social imperialista – centrado na coleta de informação, a polícia é uma agência "empoderada" que coordena os programas multiagências. A polícia coloniza as demais agências de serviços sociais.

2) Social democrático – defende a coordenação multiagência, mas está alerta para o perigo da colonização e, por isso, "aceita a separação de poderes e o saudável conflito de interesses entre as agências e os grupos sociais" (*op.cit.*:381) Enfatiza a necessidade da polícia se concentrar no controle do crime, empregando tecnologias de resolução de problemas. A responsabilização (accountability) é uma preocupação-chave nesse modelo.

3) Realismo conservador – baseia-se na premissa de que os controles mais efetivos operam na própria comunidade, e que a polícia deve se

[2] Para a identificação desses modelos, o autor se baseia nos trabalhos de: Cohen (1985); Kinsey, Lea & Young (1986); Wilson & Kelling (1982); e Elliot (1989) e Tame (1991).

concentrar em fortalecer as pré-condições comunitárias para fortalecer o autopoliciamento.

4) Neoliberal extremo – transfere para a comunidade a responsabilidade pela prevenção e controle do crime. Esta deve criar as suas próprias zonas de proteção. “Neste modelo, comunidades, como grupos de consumidores são diretamente responsáveis pelo seu próprio policiamento. Presumidamente, aqueles que não têm condições de comprá-lo no mercado teriam de proteger a si próprios - do pesadelo hobbesiano que os ronda – com grades de ferro, rotweillers e grupos de vigilantes” (Stenson, 1993: 382)

Apesar de Stenson (1993) referir-se ao que ocorre no Reino Unido, é possível reconhecer, nesses modelos “ideológicos” de policiamento comunitário, os modelos operacionais presentes nos Estados Unidos e descritos anteriormente. Para o autor, onde os serviços públicos não puderam ser privatizados, foram sujeitados à disciplina de mercado, transferindo para o cidadão a responsabilidade moral e prática pela prevenção e pelo controle do crime.

Os trabalhos sobre essa nova concepção de policiamento são de grande importância para uma melhor compreensão do processo de mudança pelo qual passa a sociedade contemporânea no campo da segurança. Em geral, estes trabalhos comparam a atualidade (*sociedade de risco, sociedade de segurança máxima, sociedade de controle*[3]) ao período anterior, em que prevalecia a

---

[3] O termo sociedade de controle foi definido por Gilles Deleuze (1992). Para o autor, a sociedade de controle surge com a crise das sociedades disciplinares, nas quais a vida do indivíduo é administrada por dispositivos e técnicas disciplinares que o assujeitam. A sociedade de controle ganha espaço, a partir da II Guerra Mundial, em direta contraposição à sociedade disciplinar. De acordo com Deleuze, o controle seria o substituto da disciplina. Enquanto esta

racionalidade de um governo social, apresentando como o policiamento comunitário está referido neste processo.

A partir da concepção de que policiamento é mais amplo do que a instituição policial, referindo-se também ao trabalho realizado por outras instituições para gerenciar riscos, Ericson & Haggerty (1997) afirmam que o policiamento consiste na coordenação, pelas agências policiais, das atividades de todas as instituições para "oferecer uma sociedade baseada na gestão de riscos (governança) e segurança (garantias contra perdas)" (*op.cit.*:3). Por risco, os autores entendem qualquer perigo externo – desde desastres naturais a comportamentos ameaçadores.

Os estudos sobre *gestão de riscos e policiamento* apresentam os agentes policiais como produtores do saber sobre a avaliação e a gestão de riscos, isto porque as lógicas que constituem a sociedade de risco influenciam a polícia, as estratégias de policiamento (Ericson, 1994; Ericson & Haggerty, 1997)[4]. A instituição policial e o policiamento não mais estão voltados para respostas às demandas individuais, mas também a demandas institucionais (agências de seguro e de regulação, instituições financeiras, agências de saúde e bem estar) de conhecimento de risco. "A polícia faz parte de uma rede interinstitucional, em que solicitações pela *expertise* e por um saber sobre riscos determinam a jurisdição policial em um determinado campo." (Ericson &

---

molda os sujeitos, o controle os modula; na sociedade disciplinar tudo recomeça (a jornada de trabalho, da escola *etc*.), na sociedade de controle nada termina. "O controle é de curto prazo e de rotação rápida, mas também contínuo e ilimitado, ao passo que a disciplina era de longa duração, infinita e descontínua." (*op.cit.*: 224).

[4] A aproximação entre policiamento e gestão de riscos conduz à produção e disseminação de um saber sobre avaliação de riscos. Dessa forma, segundo Ericson (1994:164), o policiamento comunitário, por exemplo, poderia ser "melhor compreendido como um policiamento de comunicações sobre o risco e segurança na modernidade tardia".

Haggerty, 1997:17). Para os autores, é esta lógica de risco das instituições externas que, na contemporaneidade, influenciam o trabalho do polícia. Ou seja, o foco central da polícia no desvio, controle e ordem é desviado para o risco, a vigilância e a segurança. "A preocupação é menos em rotular os desviantes como *outsiders*, e mais em desenvolver o conhecimento sobre o perfil-risco dos indivíduos para verificar e gerenciar seu lugar nas instituições. A preocupação é muito menos controlar de uma forma repressiva, e mais vigiar o que constitui as populações de indivíduos, organizações e instituições em suas respectivas categorias de risco" (*op.cit.*:18). Os autores também demonstram que estas mudanças estão articuladas ao policiamento comunitário, argüindo que este último deve ser compreendido como "o policiamento das comunicações institucionais sobre risco e segurança, e que o policiamento comunitário serve para racionalizar a mudança do papel da polícia na sociedade de risco." (*op.cit.*: 19).

Ainda nessa linha, outros autores enfatizam as novas tecnologias de vigilância, revelando o quanto a cientificização do trabalho policial e as novas tecnologias adotadas – pelas agências públicas ou privadas – podem se converter em mecanismos de controle permanente, constituindo uma "sociedade de segurança máxima" (Marx, 1988)[5], ou a noção de *governança* (Shearing & Stenning, 1984). Há ainda outra corrente que, claramente influenciada pela noção de governamentalidade de Michel Foucault, tentará

[5] Em seu artigo, Gary Marx faz uma comparação entre a prisão de segurança máxima e a sociedade em geral. "A cientificização do trabalho policial oferece, ao mesmo tempo, novos métodos e meios de legitimar o trabalho da polícia. É, a uma só vez, um instrumento e uma ideologia. Nós nos encontramos diante de um desafio intelectual maior, para compreender como e a que ponto as sociedades democráticas tradicionais estão à mercê da destruição da liberdade por meio de técnicas de aparência não violenta." (Marx, 1988:149).

demonstrar que o poder disciplinar é redefinido em termos de controle à distância, isto é, o controle sobre os indivíduos não se daria mais pelas técnicas de disciplina, mas se instalaria, sobretudo, a partir de mecanismos de autorregulação e de gestão de riscos[6]. Nesta concepção, os indivíduos tornam-se diretamente responsáveis por seu próprio destino (Miller & Rose,1990; O'Malley & Palmer, 1996; Kemshall, 2002; Garland, 2008). O policiamento comunitário seria uma tecnologia de governo utilizada para reforçar as pré-condições individuais e comunitárias do autocontrole.

2.1 A GESTÃO DOS RISCOS

A linguagem de risco utilizada na nova racionalidade política refere-se à noção de *risco* que surge no século XIX, como parte de um pensamento que busca compreender e atuar sobre os infortúnios: a ideia de que o risco traz o futuro para o presente e torna o primeiro calculável, utilizando para isto técnicas atuariais.

De acordo com O'Malley (1992), a utilização do conceito de risco como estratégia para regular condutas não é algo novo. O que surge de novo é a introdução de um discurso essencialmente econômico na assistência social que transformou o atuarismo social e a proteção coletiva de riscos oferecida pelo Estado previdência (Kemshall, 2002). Apesar da avaliação de riscos ter

[6] A idéia central da maioria destes estudos é a técnicas disciplinares estão sendo gradativamente substituídas por novos dispositivos, que não incidem diretamente sobre o corpo dos indivíduos, mas sobre seus comportamentos. O controle social na sociedade contemporânea é exercido por técnicas atuariais, ou baseadas no risco. Tais técnicas, em relação às disciplinares, apresentam-se como meios mais efetivos de controle social, pois não necessitam recorrer à coerção direta dos indivíduos, além de serem mais sutis em sua operação, gerando menor resistência e, por conseqüência, aumentando a eficiência do poder (O'Malley, 1992).

sido utilizada no Estado de bem-estar para a distribuição de benefícios, o traço distintivo dos discursos atuariais, no contexto neoliberal, é que eles não são mais usados como meios de redistribuir benefícios, mas como forma de reduzir o Estado de bem-estar (O'Malley, 2007). Ainda segundo o autor, "a sociedade contemporânea testemunha uma transformação parcial do atuarismo socializado pelo atuarismo privatizado (ou *prudencialismo*), como um efeito das intervenções políticas que promovem o aumento do papel das forças de mercado." (O'Malley, 1992:256).

Desta forma, a responsabilidade pela provisão de bem estar desloca-se do Estado para o indivíduo, por meio de um prudencialismo que requer que o indivíduo adote uma atitude calculável para todas as suas decisões. Desta forma, conceito de segurança social contra riscos coletivos é erodido e as necessidades são reconfiguradas como resultado de falhas individuais. Não se trata apenas de agir para evitar o risco, mas também de tomá-lo, a fim de prosperar e ser um empreendedor ativo.

De acordo com Rose (1996:342-3), "a proteção contra o risco através de um investimento na segurança[7] torna-se parte das responsabilidades de cada indivíduo ativo", que inaugura "uma espiral sem fim de amplificação do risco – como o risco é gerenciado em certas zonas e formas de conduta, a percepção de maior risco em outras zonas não protegida é exacerbada."

A nova lógica de gestão de risco é empregada em uma gama de distintas estratégias, fragmentando o espaço social do bem-estar e acentuando as características mais gerais das novas tecnologias contemporâneas de

[7] A segurança neste contexto é compreendida como bem estar.

governar condutas. “O policiamento suave das agências de bem-estar e as suas técnicas de normalização, vistas por Foucault como endêmicas para a identificação, classificação e regulamentação dos grupos desviantes, são substituídos[8] por uma gestão individualizada de riscos (...). O poder coercitivo do Estado é disperso e o seu papel torna-se de facilitador e educador para as ‘boas’ escolhas do risco” (Kemshall, 2002:43).

O Estado neoliberal estabelece, no plano das políticas públicas, um novo contrato com os indivíduos, no qual direitos são relacionados a responsabilidades. Trata-se de uma reorientação da política social que se caracteriza pela cidadania proativa e responsável, na qual o dever – e não mais o direito – está no centro do novo contrato (Kemshall, 2002). Foi neste ambiente social fragmentado, de constante risco e de escolhas individuais responsáveis que se forjaram as políticas de segurança pública e as estratégias de controle do crime contemporâneas, nas quais o policiamento comunitário desempenha importante papel.

2.2 POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: DO ESTADO SOCIAL AO ESTADO NEOLIBERAL

Apesar de ter sido amplamente difundido e adotado como uma nova estratégia organizacional a partir dos anos 1980, o policiamento comunitário

[8] Não se trata necessariamente de uma substituição da *disciplina* pela *gestão de riscos*, mas sim de uma ascendência desta última. Segundo O’Malley (1992), esta preponderância se deve ao fato de que a sociedade contemporânea estaria “apta a tolerar maiores níveis de desvio individual do que era possível na sociedade disciplinar (...). Além disso, por meio utilização das técnicas baseadas no risco para detectar e gerir os problemas sociais, essa emergente forma de poder divide a população em categorias estatísticas e comportamentais em torno do risco” (*op.cit.*: 254). Ambas coexistem, porém há maior ênfase no discurso da *segurança* em detrimento do discurso da *disciplina*.

começou a ser desenvolvido já nos anos 1960, ainda sob a influência do Estado Social, na tentativa de corrigir os problemas provocados pelo policiamento tradicional, em especial aqueles relacionados aos confrontos entre policiais e movimentos sociais. A preocupação maior, naquele momento, era a de restabelecer a imagem policial, com uma aproximação da comunidade, e não de compartilhar a tarefa de controlar o crime.

Nesse primeiro momento, a retórica e as práticas do policiamento comunitário estavam articuladas às agências do Estado de bem-estar social. “A filosofia prevalecente era que as patologias nos agressores ou o seu ambiente social eram as principais causas do crime” (O’Malley & Palmer, 1996:139). Desta forma, as principais atividades do policiamento comunitário relacionavam-se aos discursos correcionalistas, na qual o crime era visto como um problema que exigia intervenções terapêuticas e de reparação.

A imagem amplamente disseminada do modelo de policiamento comunitário do Estado de bem-estar social – de dependência pública na *expertise* policial; do indivíduo como um “destinatário” das políticas de segurança; e da comunidade como o local da entrega dos serviços sociais – foi substituída pelo discurso neoliberal contratual – no qual “a comunidade aparece como uma rede de agentes atuantes, especialistas e independentes que estabelecem parcerias com a polícia (...). O par central ‘social’ e ‘estado’, que foram fundamentais para os discursos primordiais do policiamento comunitário nos discursos do Estado de bem-estar, tem sido fortemente atenuado por modelos de governo que enfatizam o indivíduo e a organização voluntária.” (O’Malley & Palmer, 1996:139).

Se uma das premissas do policiamento comunitário é a de que o público deve exercer um papel mais ativo, funcionando como uma espécie de co-produtor da segurança (Skolnick & Bayley, 2006), um dos maiores desafios é, portanto, aumentar a responsabilização da comunidade local. A ideia de *responsabilização* é central para compreender o desenvolvimento do policiamento comunitário como parte das mudanças mais amplas das políticas de controle do crime.

Uma das novidades mais significativas do policiamento contemporâneo foi o "crescente esforço empenhado em alcançar e atrair atividades de atores não-estatais, ligando as práticas informais de controle do crime aos mecanismos formais da polícia" (Garland, 2008:269), descrito pelo autor como estratégia de responsabilização. Ao tentar estender o alcance das agências estatais para atores do setor privado e da comunidade, o crime não mais é tratado como um problema exclusivo de polícia, mas como um problema a ser gerenciado por atores privados, um tipo de ação indireta. "As agências estatais agora adotam uma relação estratégica com outras forças de controle social. Elas buscam construir alianças mais amplas, arregimentando os poderes 'governamentais' de atores privados, adaptando-os para o fim de controlar o crime" (*op.cit.*:270).

Um dos passos dessa estratégia é a identificação dos atores que podem contribuir para a redução das oportunidades criminosas, ampliando a responsabilidade individual e coletiva, a fim de restaurar os controles informais. Nesta perspectiva, a prevenção deve ir além das práticas mais comuns de prevenção, como instalação de travas, alarmes ou outros dispositivos de segurança, reforçando a responsabilidade individual e encorajando uma

participação mais ativa dos cidadãos e suas comunidades. Para tanto, a polícia "oferece o apoio de especialistas e encoraja grupos de autoajuda formados por moradores e cidadãos, auxiliando-os a idealizar projetos de prevenção do crime, (...) intensificando sua consciência do crime e estreitando a sua relação com as autoridades públicas." (Garland, 2008:271).

A estratégia da responsabilidade é um elemento crucial do policiamento comunitário, pois redistribui a tarefa de controlar o crime para além do Estado. Seu principal objetivo não é o de "aliviar" o Estado de suas funções mais problemáticas ou a simples privatização do controle do crime, reduzindo os custos estatais, mas sim "uma nova concepção do exercício do poder no campo do controle do crime, uma forma de 'governar à distância' que introduz princípios e técnicas de governo que já estão bem sedimentadas em outras áreas da política econômica e social." (Garland, 2008: 273).

2.3 GOVERNAR À DISTÂNCIA: O PAPEL DA COMUNIDADE

O policiamento comunitário evoca a participação comunitária. Esta participação é percebida como condição *sine qua non* para seu desenvolvimento. Evocar o conceito de comunidade – como um veículo para gerar e gerir mudanças sociais – tem sido lugar comum das práticas e retóricas políticas da contemporaneidade, sejam elas do campo da esquerda ou do campo da direita. Um dilema central colocado por estas respostas políticas é, contudo, o que está por trás do conceito de comunidade.

Comunidade é um conceito polissêmico que comporta uma diversidade de sentidos. Ela pode descrever desde associações de bairro até nações. Sua noção também se estrutura a partir de um sentimento de pertença a

determinado grupo. O conceito de comunidade mobilizado pelo policiamento comunitário varia entre as noções territoriais ou grupos de interesse: a primeira é meramente instrumental e diz respeito a uma determinada *área geográfica;* a segunda refere-se a *redes de interação* que compartilham os mesmos interesses e são responsáveis pelo desenvolvimento e manutenção das normas e valores compartilhados, ignorando as fronteiras geográficas.

Segundo Trojanowicz & Bucqueroux (2003), que escreveram um manual sobre como implementar o policiamento comunitário, há diferenças entre estes dois conceitos genéricos de comunidade, apesar de, no passado, terem sido apresentado como um conceito único para abranger uma mesma população, no qual estava implícita a ideia de unidade política. Na opinião desses autores é a partir da *comunidade de interesse* – que seria gerada pela desordem, pelo crime e pelo medo deste – que se atua sobre uma *comunidade geográfica*, isto porque o interesse seria o elemento mais preponderante na produção de um sentimento de união. "(...) Ao usar o crime, a desordem e o medo do crime como assuntos para unir a comunidade e a polícia, esta nova parceria [polícia-comunidade] pode ser o catalisador no ressurgimento do sentimento tradicional de comunidade que no passado provou ser tão efetivo para o aumento de controle [social] interno." (*op.cit.*: 89).

Segundo Rose (1996), a noção clássica de comunidade seria aquela formada por "redes de lealdade com a qual o indivíduo se identifica existencialmente, tradicionalmente, emocionalmente ou espontaneamente, aparentemente para além e acima de qualquer cálculo de autointeresse (...) cada afirmação da comunidade refere-se a algo que já existe e tem um apelo sobre nós (...) dentro desse estilo de pensamento, a comunidade existe e deve

ser alcançada (...) [a comunidade é] uma particular coletividade à qual cada pessoa está vinculada por parentesco, religião ou residência, por situações compartilhadas e de afinidade moral." (*op.cit.*:334-5)[9].

O conceito de comunidade se transformou em conteúdo e significado na sociedade contemporânea. Se, na racionalidade social, a comunidade era o espaço da entrega de serviços e da realização da intervenção social, na sociedade contemporânea ela oferece uma nova imagem coletiva, consistente com o modelo de mercado. "A comunidade aparece como o resultado de relações privadas formadas por mútuos desejos (...) uma vez as suas necessidades sejam satisfeitas, os participantes retiram seu apoio e passam para outras opções" (O'Malley & Palmer, 1996:149).

---

[9] Interessante observar que noção de comunidade apresentada por Nikolas Rose é aquela desenvolvida pelo sociólogo alemão Ferdinand Tönnies, em seu célebre trabalho "Comunidade e Sociedade, publicado em 1887. Tönnies, ao construir uma teoria da estrutura social, analisa o processo permanente de interações humanas através do termo *vontade* (Brancaleone, 2008), que moldaria as distintas formas de sociabilidade. É neste arcabouço que o conceito de comunidade surge em sua obra, como um contraponto da sociedade. Na comunidade, a união dos indivíduos se configura como uma *vontade natural*; na sociedade, se manifesta como *vontade arbitrária*. "Quando orientado pelo primeiro tipo de vontade, o grupo social (a união) seria concebido pelos agentes em interação como entidade natural e durável. Quando pela segunda, como entidade artificial e mutável, submetida aos interesses individuais". (Brancaleone, 2008:99). Ferdinand Tönnies definiu três distintos tipos de comunidade: 1) a de laços de consanguinidade, 2) a de coabitação territorial, e 3) a de afinidade espiritual, que se interconectam. "Por relações comunitárias (gemeinscht) Tönnies entendia toda vida social de conjunto, íntima, interior e exclusiva. As relações societárias (gesellschat), ao contrário, se constituiriam justamente como a sociabilidade do domínio público, do mundo exterior" (Brancaleone, 2008:99). De acordo com Ferdinand Tönnies, na passagem do mundo rural para o urbano, as relações de tipo comunitário se perderiam, prevalecendo aquelas de tipo societário. Dar-se-ia o enfraquecimento das relações mediadas pela consanguinidade, pelos costumes e pela tradição e a preponderância daquelas mediadas pela razão, pelo cálculo e pelo interesse (Tönnies, 1947). É interessante observar que o conceito de comunidade que está presente no policiamento comunitário estaria muito mais relacionado à sociedade, pois, além de serem artificiais e mutáveis, as relações sociais existentes no policiamento comunitário são mediadas sobretudo pela razão, pelo cálculo e pelo interesse.

O que é possível apreender na concepção de comunidade em voga na sociedade contemporânea é que as antigas certezas e lealdades que compunham as comunidades no Estado de bem estar social foram desmanteladas e que as pessoas buscam novas filiações, cuja confiança e compromisso são permanentemente trabalhados e cuja duração não pode ser garantida, ao menos que os seus membros decidam torná-la duradoura.

No entanto, mais do que a definição do conceito, é importante compreender a sua utilização como uma nova linguagem política. Nesse sentido, uma interessante reflexão é oferecida pelo já citado Rose (1996), para quem "os desenvolvimentos contemporâneos de comunidade são heterogêneos, complexos e resultam de revisadas formas de representar, problematizar e intervir em um número de diferentes arenas" (*op.cit.*:331). O autor ressalta que há uma série de questões a serem consideradas para entender a sua ampla utilização, e uma delas refere-se ao uso governamental que se faz da comunidade: ela se torna algo programável, uma zona de investigação, classificação, documentação e interpretação. A comunidade é "um novo modo de demarcar um setor de governo, cujos vetores e forças podem ser mobilizados, inscritos, dispostos em novos programas e técnicas que operam por meio de lealdades pessoais e responsabilidades ativas: governar pela comunidade". (*op.cit.*:332).

Na sociedade contemporânea, a comunidade reconfigura o território de governo. A sociedade deve ser regenerada por comunidades responsáveis, preparadas para investir nelas mesmas, que fornecem um "imaginário coletivo palatável para os aspectos que não podem ser reduzidos, satisfatoriamente, ao nível individual." (O'Malley & Palmer, 1996:148). Ela molda uma nova forma de

governar da sociedade contemporânea, interconectando interesses morais e de mercado. (Rose, 1996).

No policiamento comunitário, a comunidade torna-se a nova superfície sobre a qual as relações entre as pessoas e comunidades serão administradas. Além de ser um novo território de governo, a comunidade é o meio pelo qual se governa: “laços, vínculos, forças, afiliações são celebrados, encorajados, nutridos, moldados e instrumentalizados na esperança de produzir consequências que são desejáveis para todos e para cada um.” (Rose, 1996:335). A comunidade deixa de ser o território da entrega de serviços públicos e passa a ser a detentora do saber local sobre riscos de crime e sobre as estratégias para contê-los, estabelecendo uma relação de parceria entre polícia e comunidade, que leva a um “empoderamento” da última. Os membros de uma comunidade não mais são vistos como destinatários das políticas estatais, mas como “agentes ativos, perseguindo uma prestação de serviços cada vez mais localizada e moldada pelo modelo de mercado.” (O’Malley & Palmer, 1996:146).

2.4 TRANSFORMAÇÕES NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Todos os aspectos acima relatados podem não explicar por si só as mudanças percebidas na sociedade em relação ao crime, mas “colocam problemas que demandam ajustes, adaptações ou algum tipo de solução” (Garland, 2000:364) e ajudam a compreender por que e como se deram as transformações nas políticas de segurança pública.

As mudanças nas políticas de segurança e contenção do crime estariam articuladas, por um lado, ao crescimento do crime, do medo e da insegurança

que surgem na sociedade contemporânea. Sebastian Roché (2004:2) corrobora essa análise ao pontuar que a insegurança tem duas características: o medo e a delinquência, e que ambas são importantes para entendê-la, pois o medo politiza a delinquência, afetando os dispositivos institucionais para contê-la.

Por outro lado, essas mudanças seriam o resultado de transformações mais estruturais, notadamente, econômicas e sociais, levadas a cabo pelo processo de globalização, que teria abandonado os ideais ressocializadores e de solidariedade social, característicos do *welfarismo*, e teria desenvolvido novas formas de controle social caracterizadas por uma polícia repressiva, pela privatização do controle social[10] (Marx, 1988; Bayley & Shearing, 1996) e por um Judiciário cada vez mais penalizante. (Tavares dos Santos, 2004; Hirst, 2000, Bauman, 1998). Esse Estado é responsável por configurar a violência como linguagem e como norma social para algumas categorias sociais[11], fortalecendo "a ação punitiva contra os moradores das ruas pobres e das áreas urbanas proibidas, os vagabundos, os indolentes" (Bauman, 1998, p.26).

David Garland (2008) sintetiza as duas linhas de pensamento, ao afirmar que a mudança de paradigma nas políticas criminais não deve ser compreendida apenas como uma reposta imediata ao aumento do crime e da

---

[10] Rose (1996) nos mostra que a privatização do controle social está para além das agências privadas de segurança. A segurança, antes monopólio estatal, é cada vez mais conduzida por indivíduos privados, por meio de uma variedade de dispositivos, que vão desde os aparatos tecnológicos de segurança a condomínios fechados. Em um estudo sobre redes de segurança, Dupont (2006) reforça essa ideia ao afirmar que "a segurança privada assumiu posição preponderante no conjunto dos mecanismos contemporâneos de controle social" (*op.cit.*:707).

[11] A nova realidade desenhada, pelo aumento da violência e pela mudança de seus significados, aprofundou ainda mais as divisões sociais: de um lado, há uma classe média sofrida, inocente; de outro, uma subclasse que representa um perigo para a segurança da primeira. "'*Nossa*' segurança depende do controle '*deles*'" (Garland, 2008:386).

insegurança, ainda que isso faça parte do problema, mas também como fruto de transformações históricas, econômicas e sociais que marcaram as últimas décadas do século XX. O autor vai além, afirmando que a *novo paradigma de controle do crime* é definido por uma ambivalência, que seria o resultado de "cultura ambígua e de uma complexa máquina estatal que se confronta com suas próprias limitações" (Garland *apud* Souza, 2003:164): se, por um lado, o recrudescimento da violência é terreno fértil para as demandas de medidas mais repressivas, em especial maior encarceramento; por outro lado, a atuação policial pauta-se em estratégias preventivas e parcerias ampliadas.

De acordo com Bayley & Shearing (1996), as mudanças que ocorreram nas últimas décadas do final do século XX foram condicionadas por dois elementos: a pluralização do policiamento e o questionamento do papel da polícia. Em relação ao primeiro, observa-se a perda do monopólio da polícia no controle do crime. Em relação ao segundo, houve uma reestruturação em termos de objetivos, estratégias, organização, gestão, disciplina e responsabilização, que, segundo os autores, tiveram "profundas implicações na vida pública, em especial no que diz respeito ao nível e à distribuição de segurança pública, na viabilidade dos direitos civis e no caráter do governo democrático" (*op.cit.*:1996.:586).

Garland (2008) afirma que as transformações no campo da segurança foram influenciadas pelas mudanças vivenciadas pelos indivíduos, relacionadas ao aumento do crime e da insegurança, e pela necessidade, posta por aquelas mudanças, de um realinhamento de práticas e discursos políticos. Ambas colocaram novos dilemas aos governantes e à sociedade. Na origem destes

dilemas estariam: a normalidade das altas taxas de crime e o reconhecimento do Estado de suas limitações para contê-las.

O reconhecimento das limitações estatais no controle do crime gera custos políticos, que necessitam ser minimizados. Desta forma, as autoridades governamentais adotam uma série de medidas que são definidas por Garland (2008) como políticas esquizofrênicas: por um lado, medidas que reconhecem a sua limitação e operam no sentido de adaptar as instituições à nova realidade – *estratégias adaptativas*; por outro lado, medidas que negam as limitações, reforçando o "mito do Estado soberano e seu poder punitivo pleno" (*op.cit.*: 249) – *estratégias punitivas*. As duas linhas de políticas coexistem, mas, de acordo com o autor, as políticas punitivas têm ganhado mais espaço na arena política.

As estratégias adaptativas, diferentemente das estratégias punitivas, são desenvolvidas por decisões administrativas e de baixa visibilidade, portanto, não tão sujeitas ao debate político e público. Garland (2008) descreve seis formas principais de adaptação: racionalização da justiça, comercialização da justiça, a restrição da criminalização, a redefinição do êxito, a concentração sobre as consequências, a redistribuição das responsabilidades (*op.cit.*: 249). Merecem destaque aqui, pois terão impacto direto sobre as formas de policiamento, as estratégias concernentes à comercialização da justiça e de redistribuição de responsabilidades.

Em relação à comercialização da justiça, um dos pontos que mais afeta o policiamento diz respeito à crescente participação do setor privado comercial nesta atividade. Bayley & Shearing (1996), definem esta situação como a *pluralização do policiamento*. O policiamento, antes monopólio do Estado,

passa a ser também oferecido por agências não-estatais, introduzindo uma racionalidade de mercado nas agências de justiça criminal, que teria duas consequências diretas sobre o policiamento. A primeira delas seria a ampliação do controle social formal para além do Estado, que potencialmente conduz a novas desigualdades. As formas comerciais de policiamento "tendem a ser mais intrusivas, premonitórias e presuntivas" (*op.cit.*: 595), pois visam à redução de danos e não a distribuição de justiça, aprofundando as divisões sociais entre os que estão *dentro* e os que estão *fora* do contrato comercial de provisão de segurança.

A segunda consequência seria a introdução de elementos de gestão empresarial nas agências policiais que também alteram a qualidade do policiamento. Neste caso, o "ethos da relação com o cliente (...) começou a influenciar as práticas das agências governamentais" (Garland, 2008:259). A reestruturação organizacional da polícia implicou a adoção de valores e racionalidades de gestão empresarial, que introduziram a descentralização das decisões, a supervisão e controle externos e indicadores de desempenho. Estas mudanças estão relacionadas ao novo gerenciamento público (*new public management*), já introduzido em outros serviços públicos, como a saúde e a educação.

O NPM nas agências policiais inclui as mesmas características e metas do gerenciamento público moderno: 1) setor público sensível; 2) organização eficiente; e 3) estrutura organizacional liberal (Bislev, 2004).

"Um *setor público sensível* é aquele no qual os consumidores (cidadãos, na velha linguagem) são ouvidos e levados a sério." (Bislev, 2004:286). Em termos de policiamento, refere-se ao diálogo aberto entre polícia e público a fim

de identificar os riscos e definir a prioridade das ações policiais. A polícia passa a se preocupar não apenas com o combate ao crime, mas especialmente com os *problemas percebidos, por determinada comunidade, como os que mais geram medo e insegurança*. Dessa forma, buscam soluções conjuntas para a sua resolução. Em relação à *eficiência*, o novo gerenciamento público busca atingir suas metas utilizando o mínimo de recursos, ou seja, o importante aqui é a relação custo-benefício: um equilíbrio entre a importância dos objetivos e o total de recursos utilizados. Nessa concepção, a segurança deixa de ser um fim em si mesmo e torna-se uma direção a ser seguida: "o quão longe se chega depende do caráter e do montante de benefícios produzidos e do quanto se gastou para chegar até ali." (Bislev, 2004:286). Nessa perspectiva, *toda atividade policial deve ser especificada, monitorada e avaliada*, da mesma forma que o crime torna-se "algo que pode ser monitorado, gerenciado e limitado por meios cuidadosamente ajustados aos ganhos prospectivos". (*op.cit.*:286). E, por fim, a *estrutura organizacional liberal* diz respeito a uma maior flexibilidade e autonomia das instituições, que pode ser traduzida pela descentralização do governo por meio de *redes de governança*. Certas funções estatais são privatizadas, outras ganham autonomia operacional. "Na sua maior ambição, governos trabalham com e através de organizações privadas e cidadãos individuais (...). Nesta área, novas práticas e discursos de segurança são estabelecidos" (Bislev, 2004:287).

Para Bayley & Shearing (1996), a introdução de elementos de gestão empresarial tem graves consequências para a segurança pública (*op.cit.*: 592), pois agências de segurança se tornaram cada vez mais dependentes do conhecimento de especialistas em gestão empresarial, perdendo o seu

monopólio não apenas no controle do crime, mas também na expertise na sua própria esfera de atuação. Esta situação pode conduzir a uma desigualdade na oferta da segurança pública que, por sua vez, pode aumentar a insegurança.

No que diz respeito à redistribuição de responsabilidades, atividades antes executadas exclusivamente pelas agências policiais são assumidas por comunidades, ecoando a ideia dos reformistas de que a tarefa de prevenir o crime é melhor realizada fora das instituições estatais (Garland, 2008). Vista antes como vigilantismo, a atividade de prevenção comunitária se transformou nas últimas décadas e se tornou popular e encorajada pela polícia. O policiamento se tornou uma responsabilidade explicitamente compartilhada entre governo e cidadãos e, pela complexidade do crime, a polícia não pode mais ser a única e principal agência de dissuasão do crime, devendo compartilhar essa atividade com outros provedores de segurança (Bayley & Shearing, 1996).

A estratégia de responsabilização é uma forma de o Estado expandir o alcance de suas agências, vinculando as suas atividades com as atividades da comunidade. O resultado que se pretende, a partir dessa estratégia, é uma "rede otimizada de controle do crime mais ou menos direcionada, mais ou menos informal, que complementa e estende o controle do crime do Estado de justiça criminal" (Garland, 2008:269). Segundo o autor, a prevenção é a essência dessa estratégia e suas palavras de ordem são: parcerias, cooperação, co-produção. Seu objetivo central é pulverizar a responsabilidade e obrigar aos que operam fora do Estado a agir de forma condizente. O deslocamento da responsabilidade da segurança do Estado para comunidades revela a lógica das políticas neoliberais: "escolha, responsabilidade pessoal,

controle sobre seu próprio destino, autopromoção de serviços e autogoverno" (Rose, 1996:335).

As consequências disso para a segurança é um aumento da desigualdade no acesso à segurança, porque os ricos – que podem mobilizar recursos (materiais, intelectuais, políticos) – serão cada vez mais policiados preventivamente enquanto os pobres – cujo poder de mobilização é menor – serão policiados reativamente. "Apesar do policiamento comunitário, em teoria, ser um poderoso meio de prover o policiamento preventivo para os pobres, ele pode ser distribuído de forma a reforçar a crescente desigualdade na segurança pública" (Bayley & Shearing, 1996).

Na atualidade, as políticas de controle do crime tendem a oscilar entre a possibilidade de uma *existência segura*, para aqueles se engajam de forma responsável e fazem as escolhas certas, ou de uma *espantosa e ameaçadora força da lei*, para os que, seja por inaptidão ou por falta de desejo, não desenvolvem o autocontrole (Bauman, 1999). Segundo Bayley & Shearing (1996:602), "as sociedades democráticas ocidentais estão se movendo inexoravelmente para um mundo Laranja Mecânica, no qual mercado e governo protegem os ricos dos pobres – um por barricadas e exclusão, outro pela repressão e aprisionamento – e no qual a sociedade civil dos pobres desaparece em face da vitimização criminal e da repressão governamental." Cabe, no entanto, questionar se este é mesmo um caminho sem volta, como afirmam estes autores, ou se as estratégias adaptativas, a que se refere Garland (2000, 2008), deixariam espaço para outras soluções, que incorporam os ideais de democracia e de direitos universais.

Como pode ser observado, as mudanças no campo da segurança e das agências policiais estão inseridas em um contexto mais amplo de transformações sociais, no qual as novas teorias sobre o crime e o criminoso e as consequentes políticas de controle foram marcadas pela transição de uma racionalidade de governo social para uma racionalidade de mercado. Os indivíduos, antes membros de um todo social, passam a ser percebidos como atores empreendedores e responsáveis pelo seu próprio destino. As recompensas ou punições recebidas são sempre merecidas e não estão mais condicionadas a determinações externas (experiência familiar, classe social, história de vida), mas à responsabilidade pela sua própria conduta individual, colocando em xeque as principais premissas do Estado de bem-estar (O'Malley, 1996).

Na racionalidade do governo social, o domínio coletivo da segurança foi concebido para ser mantido pelo Estado, em nome de todos os cidadãos, através de medidas universais que variavam de segurança social à execução da lei criminal. Esta imagem – e as práticas a ela relacionadas – foi substituída por uma variedade de formas de segurança, conduzidas por indivíduos privados, que vão desde o policiamento comunitário às "cidades de muros" (*gated communities*)[12]. Os controles de Estado antes diretamente dirigidos à sociedade são substituídos pela "abundância de mecanismos indiretos que podem traduzir as metas das autoridades política, social e econômica em escolhas e compromissos individuais" (Rose *apud* Kemshall, 2002:43). O

[12] Na cidade de São Paulo, "os enclaves fortificados", uma resposta privada ao medo do crime e da violência, criaram novas formas de segregação espacial e social (Caldeira, 2000).

controle social do Estado sobre os indivíduos não é suprimido, ao contrário, torna-se mais presente, porém de forma invisível e sutil.

As novas estratégias de controle do crime revelam a ambivalência das práticas sociais na contemporaneidade: ao mesmo tempo em que o público está cada vez mais crítico em relação à interferência do Estado na sua vida, assumindo para si responsabilidades que antes eram uma obrigação contratual do Estado em relação à sociedade, há um desejo crescente de maior intervenção policial no sentido de aliviar as principais ansiedades da condição pós-moderna: os sentimentos de risco e insegurança (Fielding, 2005). O risco e a insegurança passaram a ser, portanto, associados a um trabalho de prevenção do crime, no qual a comunidade, como veículo de gestão das mudanças sociais, tem sido central. Esta nova racionalidade, que opera por meio de conhecimentos especializados e por técnicas baseadas no risco, se apoia em mecanismos para governar à distância, por meio de sujeitos sociais encorajados a sentirem-se responsáveis pela sua própria segurança.

Há a mobilização de um “sentido de comunidade” no qual a lógica coletiva está em aliança com o *ethos* individualizado das políticas neoliberais: escolha, autocontrole, responsabilidade pessoal. Modelos aparentemente distintos de controle do crime – como o policiamento privado ou o policiamento comunitário – se organizam a partir das mesmas relações de identificação entre as pessoas e a sua comunidade. “As comunidades, como *grupo de consumidores*, são diretamente responsáveis por seu próprio policiamento” (Stenson, 1993:382). “A prevenção do crime, a proteção da vida e da propriedade e a preservação da tranquilidade passam a ser de responsabilidade direta de cidadãos comuns.” (Avery *apud* O’Malley & Palmer,

1996:143). A comunidade deve ser responsável por criar suas zonas de segurança, seja pela aquisição de segurança privada ou pela sua atuação no policiamento comunitário.

Ainda que o policiamento comunitário possa representar uma melhoria para qualidade de vida das comunidades, dado seu potencial de restaurar o controle social informal e de reforçar o controle social formal, ambos importantes mecanismos de prevenção do crime e manutenção da ordem social, é importante ressaltar que a manutenção da ordem nem sempre significa uma função neutra: uma ordem social desigual promoverá desigualdades (Barlow & Barlow, 1999). Nestes casos, em vez do empoderar os indivíduos, grupos e comunidades, os elementos do policiamento comunitário podem ser apropriados como um meio de manter certa ordem social que representa os interesses de grupos ou indivíduos dominantes.

A literatura aponta que, se, por um lado, o policiamento comunitário apresenta-se como uma estratégia para promover a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas de segurança pública (Skolnick & Bayley, 2006); por outro lado, o policiamento comunitário pode se configurar como uma nova tecnologia para governar populações, expandindo o controle social para além do Estado, ao abrir espaço para formas de controle do crime cada vez mais privadas (Garland, 2008). Ao mesmo tempo em que o policiamento comunitário evidencia os limites do Estado no controle do crime e da violência, ele amplia os seus poderes ao canalizar, “invisivelmente”, as pessoas a um comportamento auto-ordenado, regulando, assim, a distribuição

e o fluxo das massas ou das subclasses[13.] Desta forma, “o policiamento comunitário pode ser uma resposta ao dualismo trazido pela pluralidade, mas sob o risco de encorajar o ‘vigilantismo da maioria’.” (Bayley & Shearing, 1996).

***

A violência e o crime, como novas questões globais, influenciaram o debate sobre controle social e reorientaram as políticas públicas de segurança e justiça, apontando para profundas mudanças nas formas de se conceber o crime, os criminosos e o sistema de justiça criminal – em especial as agências policiais e as práticas de punição. As recentes políticas de controle do crime, que assumem, simultaneamente, duas distintas linhas de ação – preventiva e repressiva[14] –, dependem não apenas dos processos de transformação política, mas também de “sua possibilidade e de sua ressonância popular sobre a pré-existência de certas rotinas socialmente difundidas e de sensibilidades culturais” (Garland, 2000:347).

Os indivíduos passaram a desenvolver técnicas de segurança baseados em suas rotinas, manejando os perigos e o risco a eles associado por fórmulas emocionais e comportamentais que fazem parte do seu cotidiano. O gerenciamento da segurança apresenta-se como um problema central na sociedade contemporânea, pois o “clima do risco é inquietante para todos, ninguém escapa (...) assim, colonizamos o futuro a fim de gerir (e não

[13] O termo subclasse surge, nos final dos anos 1970, para definir indivíduos que eram “mais intratáveis, mais socialmente alienados e mais hostis”, boa parte dos quais eram pobres e beneficiários dos serviços públicos de assistência (Rose, 1996).

[14] A primeira refere-se a distintos programas de prevenção do crime e da violência, como o *Policiamento Comunitário* e *Prevenção do Crime através do Desenho Ambiental*, conduzidos por agências policiais e/ou por atores privados; a segunda diz respeito às políticas lei e ordem, dentre as quais se destacam iniciativas como *Tolerância Zero* ou *Three Strikes and You’re Out*.

necessariamente reduzir) as nossas ansiedades" (Giddens apud Walklate, 1998:552).

> "Numa sociedade democrática, a responsabilidade pela manutenção da paz, e a observância da lei e da comunidade, não é somente da polícia. É necessária uma polícia bem treinada, mas o seu papel é o de complementar e ajudar os esforços da comunidade, não de substituí-los.".[15]

A ênfase na responsabilização comunitária na prevenção e controle do crime reforça a dimensão dos discursos e práticas da liberdade de escolha e autonomia individual que passam a vigorar na sociedade contemporânea. "O empreendedorismo ativo substitui a passividade e a dependência, estimulando os indivíduos a melhorarem a sua qualidade de vida e a de suas famílias e comunidades" (Rose & Miller, 1992:198). O indivíduo cliente das políticas de assistência social é substituído pelo indivíduo consumidor dos serviços fornecidos pelo Estado.

[15] Projeto Polícia Comunitária, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1993, p.03.

CAPÍTULO III - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

A introdução do policiamento comunitário no Brasil nos anos 1990 foi particularmente influenciada pelo modelo norte-americano de policiamento comunitário[1]. Mesmo que não seja possível falar de um modelo único de policiamento comunitário nos Estados Unidos, a sua adoção em diversos estados brasileiros tenta seguir o modelo sintetizado no livro "*Community Policing: how to get started*", de Trojanowics & Bucqueroux, publicado nos Estados Unidos em 1994, e traduzido pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, no mesmo ano[2]. Este livro apresenta uma visão geral sobre o policiamento comunitário, explicando o papel das agências policiais, da comunidade, das autoridades, dos negociantes e dos meios de comunicação nessa nova "filosofia de policiamento". O livro traz ainda um "check-list" de quais seriam os principais aspectos do policiamento comunitário.

Se, nos Estados Unidos, a introdução do policiamento comunitário decorre do movimento de reforma policial que teve início nos anos 1960, no Brasil não se pode afirmar que houve uma reforma das instituições policiais, visto que a sua estrutura organizacional – centralizada e hierarquizada -, assim como as demais práticas de policiamento não foram alteradas. No período da transição democrática (1985-1988), algumas tentativas de mudanças foram

---

[1] Como foi observado no capítulo anterior, não existe um modelo único de policiamento comunitário, mas sim um conjunto de "experiências e inovações que são geralmente reconhecidas como a base de um novo modelo de polícia, orientada para um novo tipo de policiamento, mais voltado para a comunidade, que ficou conhecido como policiamento comunitário" (Mesquita Neto, 2004:103).

[2] O livro foi reeditado no ano de 1999, pela Polícia Militar do Estado de São Paulo. A edição fluminense conta com textos de outros autores. A paulista apenas com o prefácio do Comandante da Polícia Militar do Estado de São Paul à época.

realizadas, mas de forma pontual e não como um processo de reforma, tal qual acontecera nos Estados Unidos[3].

A preocupação no Brasil, no momento da transição e pós-transição era menos a de reformar as polícias, mais muito mais de como adequá-las ao regime democrático. Com o fim da ditadura, "o novo regime político se confrontou com o desafio de exercer o monopólio da violência do Estado dentro de padrões de legalidade" (Pinheiro, 1991:45). Segundo Pinheiro & Sader (1985), o processo de democratização colocou para a sociedade o problema do controle da polícia e do conjunto dos órgãos repressivos, que fundamentaram as ações ditatoriais. Os métodos arbitrários continuaram a ser empregados, não mais contra opositores políticos, mas contra membros das classes populares que caíam sob a suspeita policial. O aumento violência policial mostrava o quanto os governos eram incapazes de submeter os seus próprios organismos a um controle do uso da violência.

No Brasil, assim como em outros países da região latino-americana, as mudanças nas agências policiais relacionaram-se a três fatores que condicionaram suas características e seu conteúdo. O primeiro deles foi o processo de redemocratização que põe em evidência o fato de que as polícias

[3] Nos Estados Unidos, as policias são municipais, e no Brasil, elas são estaduais. No entanto, as mudanças nas agências policiais teriam como ponto de partida dois relatórios do governo federal americano. Um deles "*Report of the National Advisory Commission of Civil Disorder*", de 1968, que tinha por objetivo examinar as causas dos distúrbios em algumas cidades americanas, o outro "The *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*", que tinha por objetivo compreender não apenas as tensões sociais, mas principalmente a elevada taxa de crime. Segundo Skolnick & Bayley (2006:60) estes dois relatórios são fundamentais para compreender o processo de reforma e as origens do policiamento comunitário nos EUA. Ou seja, o movimento de reforma nas forças policiais locais foi motivado por preocupações do governo federal. No caso brasileiro, as preocupações com o aumento do crime só ganham espaço na agenda federal mais recentemente, a partir do ano 2000, quando a maioria dos estados já apresentava alguma experiência de policiamento comunitário (Oliveira, 2002:17). Dada a autonomia das unidades federais para gerir as suas polícias, não é possível falar em um movimento de reforma no Brasil.

não estavam aptas a atuar em uma democracia: “a proclamação de uma constituição e a relativa democratização da vida política não se traduzem necessariamente no controle da violência policial” (Uprimny Y., 1993, p.77). Nesses países, os governos não foram totalmente capazes de controlar a violência ilegal praticada pelos agentes policiais.

O segundo diz respeito ao aumento da criminalidade violenta que demandava respostas rápidas das autoridades públicas. O problema do crime e da violência entra na agenda política e passa a ser objeto de estudos assim como de preocupação pública. E, por fim, o terceiro refere-se às transformações que os Estados começam a experimentar, com a introdução do Estado mínimo, privatização de serviços e descentralização das funções, além da introdução de mecanismos de prestação de contas de organismos públicos em relação à eficiência e eficácia de suas ações. (Frühling, 2000, 2003; Tavares dos Santos, 2004; Dammert, 2007; Rico & Chinchila, 2006).

3.1 O PAPEL DA ACADEMIA NO DEBATE SOBRE A POLÍCIA

De acordo com Mesquita Neto (2011), até a década de 1980, “uma grande distância separava os estudos de regimes e processos políticos e os estudos das instituições responsáveis pelo controle da criminalidade e violência na sociedade – entre as quais as instituições policiais”. A maior parte dos estudos produzidos nessa época tinha por objeto de pesquisa as forças armadas, os novos movimentos sociais, a pobreza. Isto porque a violência e criminalidade eram compreendidas como um reflexo do autoritarismo e das desigualdades sociais e econômicas, e bastava superar as estruturas socioeconômicas injustas para que o problema diminuísse. E, como a polícia

não poderia exercer nenhuma influência sobre isto, seu “fortalecimento e aperfeiçoamento seriam irrelevantes ou até mesmo contraprodutivo para controlar a criminalidade e a violência” (*op.cit.*:51-52).

É a partir dos anos 1980, e especificamente durante o período de transição democrática, que a relação entre as instituições policiais e consolidação democrática começa a ganhar espaço nas agendas política e acadêmica. Neste momento, os primeiros estudos sobre a o papel da polícia em uma sociedade democrática preocupavam-se muito mais com o grau de letalidade ou arbitrariedade dos agentes policiais – que teria sido herdada do regime militar – do que propriamente com a sua ineficácia em controlar o crime, ainda que o aumento da criminalidade no país coincida com o processo de abertura democrática[4]. A produção acadêmica brasileira sobre a polícia ainda está bastante focada na necessidade de ajustamento das forças policiais à democracia, e, de forma geral, o controle das atividades policiais é quase sempre abordado pelo viés da violência policial (Pinheiro & Sader, 1985; Pinheiro, 1991; Pinheiro *et al.*, 1991; Mingardi 1992).

Em estudo sobre a democracia e a violência brasileiras, Angelina Peralva (2000) afirma que a violência que acompanhou o processo de redemocratização do país situa-se na confluência de duas lógicas. “A primeira refere-se a transformações no plano social propriamente e aos efeitos que daí derivaram, do ponto de vista de vista de uma conflitualidade urbana de novo tipo. A segunda refere-se à inépcia das instituições encarregadas de garantir a

[4] O aumento do crime e a percepção do mesmo foi uma discussão corrente nos estudos sobre a violência e a criminalidade no Brasil, e há a indicação de que eles coincidem com o momento de transição democrática.

ordem pública e ao seu despreparo diante das novas exigências da vida na democracia.” (Peralva, 2000, p.177.)

Em relação a essa segunda lógica se insere o debate sobre a necessidade de mudanças nas polícias e sobre a criação mecanismos de controle democráticos. Segundo a autora, essa inépcia refere-se não apenas à ineficácia da polícia em controlar o crime, mas também à violência policial contra a população civil. “O crescimento da criminalidade é inseparável da desorganização que afetou as instituições responsáveis pela ordem pública, no curso de uma transição democrática longa e difícil. Exacerbou-se a violência policial contra a população civil e acentuou-se o comprometimento da polícia com o crime.” (*op.cit.:*87)[5.] Ainda segundo Peralva, a violência policial favoreceu a espiral da violência e a corrupção de seus agentes forneceu condições materiais para o desenvolvimento da criminalidade violenta, revelando que a polícia foi ineficaz no plano da manutenção da ordem e da luta contra a criminalidade.

Outro importante estudo é o de Tereza Caldeira (2000) que analisa o aumento da criminalidade desde meados dos anos 1980, e como “crime, medo e desrespeito aos direitos criam uma nova forma de segregação espacial”, cuja evidência mais marcantes são os “enclaves fortificados” em São Paulo. Neste trabalho a autora evidencia a ineficiência do sistema de justiça criminal em oferecer respostas que pudessem conter a crescente violência, cujas consequências foram: a privatização da justiça e segurança, o apoio à violência

[5] Pesquisa de Inácio Cano, feita em 1997, revelava que cerca de 10% dos homicídios registrados em São Paulo ou no Rio de Janeiro eram cometidos por policiais. Em 1999, Leandro Piquet-Carneiro realiza um *survey* de vitimização no qual 5% da população masculina entrevistada havia sido vítima de extorsão praticada por policiais.

policial, além das “cidades de muros”. Consequências estas que, segundo a autora, ameaçavam a própria consolidação democrática.

A violência policial, mais do que o controle do crime, foi tema estruturador de muitos estudos sobre as organizações policiais no país durante os anos 1980 e início dos anos 1990. Foi ela quem abriu espaço para novos temas de pesquisa, como por exemplo, aquelas que focavam em aspectos de seleção e treinamento dos agentes de segurança pública, já em meados de 1990. Foi ela também que, em parte, motivou grupos de pesquisas e acadêmicos independentes a lançarem um olhar simpático sobre o policiamento comunitário, encorajando a sua adoção, pois havia nessa estratégia de policiamento a possibilidade de um controle mais efetivo sobre as políticas de segurança[6].

Começam, nos anos 1990 e com maior intensidade nos anos 2000, os trabalhos e pesquisas sobre policiamento comunitário no Brasil que se debruçam, sobretudo, sobre sua gênese e evolução, relatando diferentes experiências no intuito de apresentar êxitos e fracassos de sua implementação, de revelar a sua importância na redução do crime e no aperfeiçoamento das agências policiais. Estes trabalhos e pesquisas discutem, ainda, métodos de avaliação, buscando criar indicadores e definir padrões de avaliação (Lara, 2001; Kahn, 2002; Frühling, 2003; Mesquita Neto, 2004; Beato & Marinho, 2005) – um dos importantes elementos não apenas do policiamento comunitário, mas das políticas públicas em geral.

[6] Destacam-se as pesquisas realizadas pelo Núcleo de Estudos da Violência-USP, pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), no Rio de Janeiro, pela Fundação João Pinheiro e pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, ambos em Minas Gerais.

Além da produção de estudos, em alguns estados, grupos de pesquisa começaram a participar de projetos governamentais de implementação do policiamento comunitário. Ou seja, assim como nos Estados Unidos, a academia começa a se envolver com as iniciativas governamentais, seja auxiliando na sua implantação ou avaliando as experiências.

3.2 AS MUDANÇAS NAS PRÁTICAS POLICIAIS

O debate sobre a necessidade de mudanças nas organizações policiais encontra-se no questionamento sobre a eficácia policial para combater à criminalidade e na crescente perda de legitimidade do seu formato autoritário. Este é o pano de fundo comum entre as polícias americanas e brasileiras no momento de introdução do debate sobre o policiamento comunitário[7]

No Brasil, de acordo com Mesquita Neto (1994:104), "as organizações policiais começaram a promover experiências e inovações visando transformar sua estrutura e funcionamento, bem como sua relação com sociedade durante a transição para a democracia, particularmente após a eleição direta dos governadores de estado em 1982". Apesar de colocar estas mudanças em um quadro mais geral, o autor está se referindo propriamente às iniciativas dos governadores Franco Montoro (1983-1986), em São Paulo, e Leonel Brizola (1983-1986), no Rio de Janeiro. Ambos tentavam abrir as instituições policiais e tornar a segurança pública não um "segredo de estado", mas um serviço

[7] Apesar das semelhanças no que diz respeito ao contexto mais amplo, há muitas diferenças entre as duas polícias, não apenas no que diz respeito à sua atuação, mas, sobretudo, à sua organização e à sociedade. De acordo com Mesquita Neto & Affonso (1998) "nos Estados Unidos três coisas contribuíram de maneira significativa para o desenvolvimento do policiamento comunitário: uma democracia consolidada e um sistema político descentralizado; um sistema legal construído sobre a tradição da '*common law*'; e um sistema policial civil e unificado". No Brasil, estas três condições estariam ausentes, dificultando o processo de reforma e o desenvolvimento do policiamento comunitário nos moldes americanos.

prestado pelo Estado à sociedade. Além disso, os dois governadores recém-eleitos tinham um compromisso com a defesa dos direitos humanos, e tentavam honrá-lo a partir de algumas ações governamentais. A intenção era a de promover mudanças de mentalidades na concepção de segurança pública vigente até o momento.

No estado do Rio de Janeiro, Leonel Brizola propõe novas diretrizes de atuação e formação da polícia militar, e cria o Conselho de Justiça, Direitos Humanos e Segurança[8], com expressiva participação comunitária. "O plano diretor da polícia militar do Rio de Janeiro reorientou a ação da polícia para os problemas de segurança pública através de uma nova concepção de ordem pública baseada na colaboração e integração entre a polícia e a comunidade" (Mesquita, 1998). Em São Paulo, seu contemporâneo Franco Montoro cria os "mecanismos de verificação de tiroteios"[9] e o Conselho Comunitário de Segurança (Conseg), atuante até o momento (Pinheiro *et al*. 1991; Pinheiro *et al*. 1999; Loche *et al*. 1999; Galdeano Cruz, 2009a)[10].

A experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança, em São Paulo, merece ser destacada, ainda que não seja o objetivo desta tese de analisá-la. Os Consegs foram criados com o objetivo de "promover uma 'mudança de mentalidades' nas polícias e estreitar a participação da sociedade

[8] Apesar da expressiva participação comunitária, "a iniciativa não contou com o apoio da população que, possivelmente, não entendia idéias tão novas, colocando-se ao lado polícia e contra a política de direitos humanos, que foi tomada, simplesmente, como uma defesa dos criminosos e não como uma atitude de respeito à lei" (Aguiar 2007), e o conselho foi extinto.

[9] Um dos planos do governador Franco Montoro era extinguir a Rota, responsável pela maior parte das ocorrências letais, mas esta medida não se concretizou devido a pressões políticas.

[10] Interessante observar que, apesar de todas as pressões internas e externas das polícias contra as medidas tomadas pelo governo Montoro, os Consegs sobreviveram ao longo dos anos. Uma interessante análise sobre a sua atuação, bem como sobre as relações e interações que se estabelecem neste espaço, foi realizada por Ana Paula Galdeano Cruz (2009a) em sua tese de doutorado sobre os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança.

civil na discussão sobre segurança pública. Os Consegs foram criados para que policiais e moradores se reúnam mensalmente para discutir, analisar, planejar e acompanhar as soluções relacionadas à segurança pública" (Galdeano Cruz, 2009b:3).

Como já foi mencionado, um dos principais elementos do policiamento comunitário é o de estabelecer parcerias com a comunidade para a definição conjunta de problemas prioritários e de formas de resolvê-los, promovendo uma melhor relação entre polícia e comunidade. Não se pode afirmar que a noção de policiamento comunitário estivesse presente no momento da criação dos Consegs, que visavam a "uma maior integração entre a polícia e o povo, evitando que o único contato do cidadão com o policial fosse quando da ocorrência de um crime" (Mingardi, 1992:85). Mas, se a participação comunitária é um elemento fundamental do policiamento comunitário, poder-se-ia afirmar que suas origens no estado de São Paulo encontram-se nestes conselhos.

No entanto, a experiência dos Consegs, apesar de abrir espaço para a uma maior proximidade entre polícia e comunidade e para a interferência desta última na definição da política de segurança local, não é percebida como parte do desenvolvimento do policiamento comunitário, mas apenas como um espaço de reivindicação de mais "policiamento"[11], muitas vezes antagonizando com as práticas de aproximação da comunidade desenvolvidas com exclusividade pela polícia militar, como poderá ser observado no discurso dos atores.

[11] Aqui o termo está relacionado ao sentido de patrulhamento, de maior número de viaturas policiais fazendo rondas.

Nos anos que antecedem à formalização da democracia no Brasil, cujo marco é a Constituição Federal de 1988, alguns governos estaduais – eleitos desde 1982 pelo sufrágio universal – tentaram implementar mudanças nas políticas de segurança, bem como promover reestruturações nas forças policiais. No entanto, as mudanças não foram suficientes para enquadrar as forças policiais aos preceitos de uma sociedade democrática, e os números da violência policial, assim como da criminalidade comum, disparam. Diferente do que ocorrera nos Estados Unidos, nos quais os conflitos sociais desempenharam um importante papel no processo de reforma, no Brasil, o elevado número de mortes provocadas pelas polícias militares não teve o mesmo impacto no sentido de mobilizar uma ampla reforma. Ao contrário, a violência decorrente das forças policiais foi muitas vezes apoiada pela população e percebida como a política mais eficaz no combate ao crime (Caldeira, 2000; Loche, 2003). As tentativas de mudanças foram locais e pontuais, além de sofrerem com a alternância dos mandatos governamentais.

Tomando como exemplo o caso de São Paulo, antes da implementação do policiamento comunitário nos anos 1990, as ações de governo[12] na área da segurança pública se alternaram entre as de “linha dura” e as “democráticas”, e, em alguns momentos, ambas se encontravam. Dentre as principais mudanças, podemos destacar aquelas que tentaram reduzir o número de mortes pela polícia, por meio do afastamento dos policiais de suas funções de policiamento, e aquelas que tentavam fortalecer as instituições policiais,

[12] Privilegia-se aqui o termo ações de governo e não de políticas públicas de segurança, pois esta última é compreendida como o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, e que tem por “objeto o problema de alocação de bens e de recursos, transformando-se em contencioso coletivo ao curso do qual são disputados os múltiplos interesses.” (Dictionaire de La science politique et des intitutions politiques, p.220).

investindo na compra de armamentos e viaturas policiais, aumentando ainda mais a letalidade policial (Pinheiro *et al*., 1991; 1999).

É apenas a partir dos anos 1990, com o significativo aumento do número de homicídios, que se inicia no estado de São Paulo, “uma série de reformas gerenciais de suas polícias e buscar formas de integrar os esforços das várias instituições que compõem esse sistema. Nesse contexto, também ganhou corpo a visão de que os fenômenos do crime, da violência, da desordem resultam de múltiplos determinantes e causas.” (Peixoto *et al*.2011:8).

De acordo com o balanço realizado por Peixoto *et al*. (2011), desde os anos 1990, a política de segurança no estado de São Paulo tem sido pautada por uma série de ações que não visam exclusivamente o controle do crime, mas que “estão associadas a uma perspectiva mais ampla das causas da violência (...) e de estratégias de prevenção. Sob essa ótica, ainda que as polícias e a justiça criminal sejam decisivas nos esforços de enfrentamento à criminalidade e preservação da paz, foram incorporadas diferentes instituições e atores sociais, bem como foram adotadas novas práticas” (op.cit.:8). Entre as ações, os autores destacam, entre outras: a formação e valorização profissionais; a ampliação dos meios de controle interno e externo da atividade policial; a modernização e ampliação dos sistemas de comunicação e do uso novas tecnologias; a gestão da informação; as políticas locais de prevenção; e a criação de espaços institucionais que ampliam o acesso à justiça e à garantia de direitos.

É no contexto das políticas locais de prevenção que o policiamento comunitário ganhará espaço e visibilidade, não apenas em São Paulo, mas em todo o país. Independente do que motivou o surgimento do policiamento

comunitário no Brasil, as mudanças no aparato policial fundaram-se principalmente na idéia de que uma política eficaz de prevenção do crime depende de uma boa relação entre polícia e sociedade. Os debates sobre as reformas referem-se exatamente às formas de viabilização de tal parceria, em especial como implementá-las e controlá-las.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o debate sobre as políticas públicas de segurança interna tendem a seguir duas linhas básicas: 1) o reforço dos mecanismos de controle externo e interno do trabalho policial, e 2) a busca de participação do público nas atividades de policiamento (Oliveira 2004), sendo que ambas convergem para o modelo de policiamento comunitário, que vai se configurar como uma nova estratégia de prevenção do crime e adotará toda a gramática da *gestão de riscos*.

3.3 O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO BRASIL

Como mencionado anteriormente, algumas ações incipientes dos primeiros governos eleitos no Rio de Janeiro e em São Paulo direcionavam para as primeiras experiências de policiamento comunitário. Assim como na experiência norte-americana é difícil precisar uma data exata para a implantação das primeiras práticas de policiamento comunitário no Brasil. Mas, a primeira experiência de policiamento comunitária, registrada na literatura e reconhecida como tal, surge no Rio de Janeiro entre os anos de 1993-1994, sob o comando do Cel. PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira[13], comandante-

[13] Cerqueira foi comandante da polícia nos anos de 1983-84 e, novamente, nos anos de 1991-94, nas duas gestões de Leonel Brizola. Na sua segunda gestão como Comandante Geral, a Polícia Militar produziu material sobre o policiamento comunitário (PMRJ 1993) e traduziu o livro *Policiamento Comunitário: Como Começar,* de Trojanowicz & Bucqueroux (1994). (Cf. Mesquita Neto, 2004).

geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro. A experiência do policiamento comunitário no bairro de Copacabana foi realizada em parceria com a ONG Viva Rio e enfrentou uma série de problemas que "limitaram o alcance, a eficácia e as possibilidades de consolidação do policiamento comunitário em Copacabana, desativado antes mesmo de completar um ano de vigência. Alguns desses problemas - resistências de setores da comunidade e da Polícia e dificuldade de coordenar a atuação de diferentes órgãos públicos, por exemplo - também se verificaram inicialmente em experiências internacionais bem-sucedidas, como a de Nova Iorque. Nestes casos, porém, havia o respaldo de uma política de segurança, que definira a patrulha comunitária como carro-chefe de uma reformulação mais ampla das instituições policiais, empenhando-se em garantir o sucesso da iniciativa e em eliminar ou reduzir os obstáculos encontrados. Não foi o que ocorreu com a experiência de Copacabana. Fruto da parceria entre o movimento VIVA RIO e setores progressistas da Polícia Militar do Rio de Janeiro, ela não integrou, contudo, um plano mais abrangente de transformação da política de segurança, que já previsse sua extensão a outros bairros, que comprometesse outras unidades policiais, ou que engajasse a priori outras esferas do poder público." (Muniz *et al.*, 1997:). A experiência do policiamento comunitário em Copacabana, tal qual as suas antecessoras no estado, não foi duradoura[14].

[14] Costa (2004) afirma que as primeiras tentativas de implementação do policiamento comunitário no Rio de Janeiro surgem ainda nos anos do primeiro governo Leonel Brizola, mas teriam sido abandonadas no final de sua gestão por "falta de sistematização" das iniciativas. Com o retorno de Brizola (1991-1994), são retomadas as tentativas de implementação do policiamento comunitário, desta vez baseadas nas experiências dos EUA e do Canadá. No ano de 1991, foi implementada uma primeira experiência em Grajaú, em 1992 o Batalhão da Polícia Militar da Ilha do Governador torna-se "Batalhão Escola de Policiamento Comunitário" e, finalmente, em 1994, implanta-se a experiência de Copacabana. Beato (2002) também afirma

No estado de Minas Gerais, o policiamento comunitário foi implantado em alguns bairros de Belo Horizonte a partir de 1993. De acordo com Beato (2002), “as primeiras experiências nessa cidade não atingiram o objetivo de aumentar a confiança e a credibilidade pública na polícia, tampouco de garantir segurança com prevenção e diminuição de crimes” (*op.cit*.: 117).

Paralelamente à experiência do Rio de Janeiro, surgiram outras iniciativas de policiamento comunitário em diversos estados brasileiros. É interessante notar que, apesar de serem identificadas como experiências de policiamento comunitário, cada uma das iniciativas apresentava um nome distinto. Na cidade capixaba de Guaçuí (1994), o programa implementado pelo governo municipal – e não pelo governo estadual, que seria o responsável pela segurança pública – ficou conhecido como “Polícia Interativa”. Experiência semelhante ocorreu na cidade de Cabo de Santo Agostinho (1997), onde a municipalidade oferecia a infraestrutura local e o governo estadual oferecia o corpo policial. Para a implementação da “Polícia Amiga” – como foi denominada – o governo municipal criou um conselho que ficaria responsável pela definição das prioridades de policiamento, de novas estratégias de policiamento e de pesquisas sobre problemas locais de segurança.

No estado do Rio Grande do Sul, foi implementado o programa “Segurança Cidadã” (1995-1998), que além da aproximação entre polícia e comunidade, aproximava as duas polícias (civil e militar), com o objetivo de desenvolver “estratégias de policiamento que deveriam ser não apenas mais efetivas, mas também mais compatíveis com o Estado de Direito” (Mesquita

---

que as primeiras experiências ocorreram nos anos 1980, e foram introduzidas pelo Cel. Carlos Nazareth Cerqueira “principal precursor e defensor” desta filosofia.

Neto & Loche, 2003: 195). Nesta mesma linha, o estado do Amapá adota, em 1997, o programa Polícia Cidadã, cujo objetivo era “integrar as ações das duas polícias e proteger e promover os direitos humanos a valorização da participação comunitária na resolução de problemas de segurança pública” (idem: 197).

No estado de São Paulo, antes mesmo da implementação oficial do policiamento comunitário, no ano de 1997, as experiências ocorridas nas cidades de Bauru e Ribeirão Preto, ainda no início dos anos 1990, são evocadas como as precursoras da nova estratégia de policiamento[15].

Mais importante do que definir o momento e o local exatos da sua implementação do policiamento comunitário seria tentar compreender o que representa a introdução de uma prática de policiamento tão distinta da que prevalecia até o momento.

Como mencionado no Capítulo 01, a premissa central do policiamento comunitário é a de que o público deve exercer um papel mais ativo, funcionando como uma espécie de co-produtor da segurança, pois quando há um reconhecimento mútuo, acumulam-se benefícios substantivos (Skolnick & Bayley, 2006). A idéia de participação da comunidade que deveria prevalecer é a da cooperação mútua, na qual a comunidade participa também das decisões a respeito da segurança. Segundo Dias Neto (2000:106), é a parceria decisória que “viabiliza a adequação de estratégias de prevenção às características locais”, até porque as demandas pela segurança não passam necessariamente pela polícia. Além de essencial para o planejamento da prevenção da violência,

[15] A contextualização da implementação do policiamento comunitário em São Paulo será feita posteriormente, no capítulo 4.

a participação decisória da comunidade na área da segurança pública, reduz os índices de violência policial, pois uma maior proximidade tem maior potencial de coibir ações abusivas.

Ora, se o principal objetivo do policiamento comunitário é a prevenção do crime, com a participação da sociedade na definição das prioridades e das decisões, e a melhoria da imagem das forças policiais, é possível afirmar que o policiamento comunitário seria muito mais retórico do que prático. Ao analisar a experiência de Sergipe, Neves (2007) chega à conclusão de que apesar do "engajamento sincero de alguns atores, a polícia comunitária permanece sendo mais uma estratégia de revalorização da imagem da instituição policial que um mecanismo de participação efetiva da população na segurança pública" (op.cit.113). Como mencionado anteriormente, a idéia da sociedade como "cogestora" de segurança não se universalizou, mostrando o quanto esta nova modalidade de policiamento está relacionada mais à agenda estatal de controle do crime (e de populações) do que às necessidades locais (que nem sempre estão relacionadas à polícia).

Desta forma, cabe a pergunta: por que o policiamento comunitário se mantém na agenda política se ele não conseguiu atingir o seu elemento mais essencial que seria a participação da sociedade na gestão da segurança?

Para tentar responder esta pergunta, é necessário ir além da superfície e compreender os outros objetivos que estão em jogo. A introdução do policiamento comunitário no Brasil não está relacionada apenas ao controle do crime e ao aperfeiçoamento das agências policiais, e tampouco à maior participação da comunidade nos processos decisórios de segurança pública. Ela se insere em um contexto de pressão por mudanças mais amplas na

gestão da segurança pública, que não são apenas de cunho organizacional[16], mas que faz parte da implementação integrada de políticas setoriais a serem desenvolvidas no âmbito local e na qual a comunidade tem papel fundamental[17]. Tem papel fundamental não porque decidirá sobre a política de segurança, mas porque será responsável pela sua manutenção.

3.4 O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL

Se nos anos da última ditadura militar (1964-1985), não cabia aos governadores definirem as políticas públicas de segurança, pois esta estaria a cargo do Exército, a Constituição Federal de 1988, pelo artigo 144, vai redefinir o papel dos estados. Se, durante a ditadura, a política nacional era a de enfrentamento do inimigo interno, da doutrina da segurança nacional, no período pós-Constituição, e mais especificamente até o ano de 1995, o país fica praticamente órfão de uma política nacional que integrasse o governo federal com os governos estaduais. A segurança pública não estava na agenda política nacional, ela era basicamente uma obrigação dos estados federativos.

De acordo com Soares (1997: 83), “no primeiro governo FHC, deram-se passos importantes para a afirmação de uma pauta especialmente significativa para a segurança pública, quando se a concebe regida por princípios democráticos: foi criada a secretaria nacional de Direitos Humanos e formulou-se o primeiro plano nacional de Direitos Humanos”. No entanto, uma política

[16] Aqui a referência é o *New Public Management*, desenvolvido no capítulo 02.

[17] Outra razão para a sua adoção seria a possibilidade de receber financiamento de organismos internacionais para projetos nacionais. Tulching & Golding (2003:2-3) afirmam que uma das razões da generalizada adoção do policiamento comunitário nos países da América Latina, e o Brasil não estaria de fora, está relacionado ao financiamento de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Segundo os autores, a adoção do policiamento comunitário garantiria aos países da região empréstimos com condições de pagamento bastante favoráveis.

nacional de segurança pública só se inicia no ano 2000, com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública, geridos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, criada em 1995.

Segundo Adorno (2003:125), “no que concerne às medidas envolvendo cooperação entre governo federal e governos estaduais, os compromissos contemplavam um leque bastante variado de ações: redução da violência urbana; inibição de gangues e combate à desordem social; eliminação de chacinas e execuções sumárias; redução da violência rural; intensificação de ações previstas no II PNDH; capacitação profissional e reaparelhamento das polícias; aperfeiçoamento do sistema penitenciário”. Ainda para este autor, uma das inovações do Plano Nacional de Segurança Pública foi ter convocado para a realização de suas metas diferentes atores e órgãos sociais, além das tradicionais agências de controle e repressão ao crime. Isto seria o reconhecimento, diante da crescente criminalidade, da incapacidade das agências tradicionalmente encarregadas controlarem o crime.

Neste primeiro plano, o governo federal reconhece a importância da prevenção da violência, e sinaliza uma série de ações que deveria ser adotadas para atingi-la, entre as quais se destacam: integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário e à criação de ouvidorias. (Soares, 2007). Sem entrar no mérito da qualidade do plano, e do cumprimento de suas ações, é importante ressaltar que o *policiamento comunitário*, assim como o *estabelecimento de novas parcerias*, é colocado na pauta nacional de segurança pública. No ano de 2001, o governo federal repassou aos estados

R$ 74.318.082,43 para a implantação de programas de polícia comunitária. Até outubro do ano de 2002, o repasse tinha sido de R$ 94.359.580,00. (Oliveira, 2002).

Em fevereiro de 2002, Luis Inácio Lula da Silva, então candidato à presidência da República, registrou, no Congresso Nacional, o Plano Nacional de Segurança Pública que orientaria as ações de seu governo na área. Este plano, elaborado no âmbito do Instituto de Cidadania, seria o resultado de um ano de trabalho e consulta a diversos atores (gestores, policiais, acadêmicos). De acordo com Soares (2007), "as características elementares do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula eram originais: tratava-se de um conjunto de propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, intersetoriais" (op.cit.:89)[18]. Este plano, do ponto de vista do discurso oficial, seria o início do Sistema Único de Segurança Pública, que teria por objetivo a articulação de ações na área de segurança, nos níveis federal, estadual e municipal.

As mudanças mais estruturais do plano, assim como a efetivação do SUSP, não ocorreram no primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006). Não há estudos sobre o período, e os relatórios de execução de orçamentária não mais se encontram disponíveis. No ano de 2005, a SENASP lança a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) lança o "Guia para Prevenção do Crime e da Violência", desenvolvido com o apoio do

[18] Importante ressaltar que o autor do artigo foi um dos coordenadores deste plano, além de ter sido o primeiro Secretário Nacional de Segurança Pública do governo Lula. Desta forma, as informações aqui apresentadas estão sendo consideradas não apenas do ponto de vista do acadêmico, mas, sobretudo, do discurso oficial.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD / Brasil. O guia "tem por objetivo sistematizar alguns princípios básicos e orientar aos municípios na elaboração de Planos Municipais voltados para a implementação de ações de prevenção à violência e criminalidade, de acordo com as especificidades locais, bem como tendo como tema transversal o respeito aos direitos humanos e a participação da comunidade" (SENASP, 2005:3). Neste guia, que se baseia nas diretrizes sistematizadas pelos programas Segurança Cidadã, do BID, e *Safer* Cities, da Habitat/ONU, chamam atenção os princípios 5 e 6:

> "5º) A necessidade de se romper o isolamento das iniciativas em segurança pública para que se trabalhe a partir de uma rede de atores sociais, desde as agências públicas de policiamento e os diferentes serviços oferecidos pelo Estado, até as agências privadas e os próprios cidadãos.
>
> 6º) A necessidade de se romper com um modelo reativo de segurança centrado na repressão e na multiplicação das prisões, para uma nova forma de se conceber o próprio papel das polícias e das guardas municipais, no sentido da afirmação de estratégias comunitárias de segurança que façam uso da abordagem conhecida internacionalmente como "policiamento orientado para a solução de problemas."

Outra ação que finaliza o primeiro mandato do governo Lula e que mostra o compromisso federal com o policiamento comunitário refere-se o "Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária" (D.O.U. de 08/05/06), cujo objetivo era o de "propiciar aos participantes um elenco de conhecimentos multidisciplinares capazes de desenvolver aptidões cognitivas e comportamentais na adoção da temática específica de Polícia Comunitária". Na

página da SENASP[19], encontra-se a justificativa para o curso: “As estratégias da filosofia de polícia comunitária têm um caráter preferencialmente preventivo. Mas, além disso, estas estratégias visam não apenas reduzir o número de crimes, mas também reduzir o dano da vítima e da comunidade e modificar os fatores ambientais e comportamentais. Tendo em vista que a proposta da polícia comunitária implica numa mudança de paradigma no modo de ser e estar a serviço da comunidade e, conseqüentemente, numa mudança de postura profissional perante o cidadão, este tema também é trabalhado dentro de uma abordagem transversal, estando presente em todas as práticas pedagógicas. Sendo assim, torna-se imprescindível à formação de multiplicadores nesta temática”.

No ano de 2007, o governo federal lança o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, o Pronasci, anunciado como “o novo paradigma de segurança pública” que “consiste no fortalecimento institucional do Estado para atuar preventivamente. É uma nova concepção de atuação policial, com o objetivo de fortalecer os laços comunitários e criar condições para o acesso a políticas públicas sociais”. A noção de atuar preventivamente remete à noção, mencionada anteriormente, do Estado preventivo, que previne e neutraliza os perigos por meio da ampliação dos poderes das instituições policiais. Entre as diversas ações, mantém-se a formação dos policiais em *policiamento comunitário*. Pode-se perceber nas diversas ações de segurança pública, lideradas pelo governo federal, a forte presença da gramática da gestão de riscos: *prevenção, redução de danos, fatores ambientais e comportamentais.*

[19] http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMID006F145729274CFB9C3800A065051107PTBRNN.htm (acesso 05/10/2011)

É importante ressaltar que estas ações, que incluem o policiamento comunitário ou as políticas de prevenção, não são necessariamente apenas políticas públicas elaboradas na esfera estatal. Elas fazem parte também do rol de reivindicações da sociedade civil no campo da segurança pública. A adoção do policiamento comunitário – sem uma definição precisa do que seria e nem mesmo avaliações sobre sua eficácia ou mesmo de sua viabilidade no contexto brasileiro – surge como proposta de ação governamental já no I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), lançado em 1996, e se mantém no PNDH II, lançado no ano 2002.

No PNDH I, a recomendação é a de que o governo federal a apóie as "experiências de policiamento comunitárias ou interativas, entrosadas com conselhos comunitários, que encarem o policial como agente de proteção dos direitos humanos". A proposta, elencada no tema "Políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil", revelava naquele momento a principal preocupação da sociedade em relação ao policiamento: controle da violência policial e maior participação social nas políticas de segurança. No entanto, não há nenhuma menção de como será adotada a ação, tampouco do significado do que seria policiamento comunitário.

No PNDH II, a proposta de ação governamental sofre uma modificação, e passa a figurar, no tema "Garantia do Direito à Vida", com a seguinte redação: "incentivar a implantação da polícia ou segurança comunitária e de ações de articulação e cooperação entre a comunidade e autoridades públicas com vistas ao desenvolvimento de estratégias locais de segurança pública, visando a garantir a proteção da integridade física das pessoas e dos bens da comunidade e o combate à impunidade". A proposta é modificada, não se fala

de policiamento comunitário, mas de polícia ou segurança comunitária, mas, uma vez mais, não se tem uma definição clara do que isto poderia significar. Pela sua falta de definição, a idéia de segurança comunitária poderia remeter, no entanto, ao modelo "*neoliberal extremo*" de policiamento comunitário identificado por Stenson (1993) e apresentado no capítulo 2, no qual se transfere para a comunidade a responsabilidade pela prevenção e controle do crime, cabendo à comunidade criar as suas próprias zonas de proteção.

No PNDH III, lançado no ano de 2010, não foi apresentada proposta de apoio ou incentivo ao policiamento comunitário. No entanto, a I Conferência Nacional de Segurança Pública (I Conseg), o tema foi aprovado como a sétima diretriz (em um total de 40) a compor a política nacional de segurança pública. A redação da diretriz é:

> "Desenvolver e estimular uma cultura da prevenção nas políticas públicas de segurança, através da implementação e institucionalização de programas de policiamento comunitário, com foco em três aspectos: um, dentro das instituições de segurança, com estudos, pesquisas, planejamento, sistemas de fiscalização e policiamento preventivo, transparência nas ações policiais, bem como a própria reeducação e formação das forças policiais; reduzindo a postura militarizada; dois, com programas educativos de prevenção dentro das escolas, famílias, movimentos sociais e culturais e a comunidade como um todo; três, apoiados no desenvolvimento de redes sociais e intersetoriais para a criação de uma ampla rede de prevenção e segurança" (I CONSEG)[20].

Da mesma forma que nos PNDH I e II, não há uma definição do que é o policiamento comunitário, mas há uma linha de ação: as políticas de prevenção da segurança devem ser realizadas por meio do policiamento comunitário. Esta

[20] Além desta diretriz, foram aprovadas outras duas em que o policiamento comunitário seria o promotor de políticas de prevenção ou coordenador de redes de atendimento multidisciplinar.

diretriz remete ao modelo “social imperialista” de Stenson (1993), no qual a polícia atua como a agência coordenadora das demais agências sociais, subordinando-as a seu mandato[21].

***

No panorama nacional, o que se observa é que, seja por intermédio das instituições policiais ou por uma demanda da sociedade civil, há um forte apelo da implementação e/ou do fortalecimento do policiamento comunitário.

Ampliam-se ações, pesquisas e o discurso torna-se cada vez mais uníssono. Se “o que se exige na arena social é uma maior aproximação entre as instituições públicas de segurança – particularmente a polícia – e os mais diferentes estratos sociais, capazes de deliberar sobre seus próprios interesses, o policiamento comunitário tem sido frequentemente apontado como o modelo organizacional mais adequado à satisfação de demandas desta natureza”. (Beato & Marinho, 2005). No entanto, segue-se sem uma clara definição do que é, e, principalmente, a quem serve.

Quanto à sua definição, Mesquita Neto (2011:145) faz uma interessante análise: “uma definição vaga e ambígua contribuiu para ampliar a aliança em apoio à polícia comunitária, abrindo espaços para a inovação na polícia militar.” Quanto a quem serve, a resposta pode estar na Cartilha de Policiamento

[21] Ao mesmo tempo em que foram aprovadas diretrizes que lançam o policiamento comunitário a uma posição central de articulador, coordenador e órgão por excelência das políticas de prevenção, foi aprovada a diretriz sobre a criação e/ou o fortalecimento dos conselhos comunitários de segurança, nas três esferas de governo. O papel do conselho deve ser, além de consultivo, “deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a sustentabilidade e condições necessárias para seu efetivo funcionamento” (Diretriz 5, I CONSEG). Neste caso é interessante observar que a noção de participação decisória é retomada na I CONSEG.

Comunitário da Polícia Militar do Estado de São Paulo[22]. "É de fundamental importância o entendimento de que os preceitos doutrinários do Policiamento Comunitário visam ao atendimento de cidadãos de bem, pois aos infratores da lei e arredios às regras sociais se aplicam as normas e a legislação vigente. Ressalte-se que Policiamento Comunitário não se traduz em forma branda de aplicabilidade legal, mas sim atuação de uma Polícia voltada à cidadania e, essencialmente, participativa.".[23]

Em pesquisa sobre a experiência do policiamento comunitário em Minas Gerais, Bedendo (2008) também aponta para indefinição do conceito, além de afirmar que as práticas existentes expõem uma forte contradição: se amparam em valores democráticos e de direitos humanos ao mesmo tempo em que servem para fomentar a segregação, especialmente nos locais onde se concentra a pobreza.

[22]Polícia Militar do Estado de São Paulo. 2007. Cartilha de Policiamento Comunitário. Procedimentos Operacionais. 1ª. Edição.

[23] Aqui cabe ressaltar que a PM de São Paulo é a responsável pela difusão do policiamento comunitário em alguns estados brasileiros e em países da América Central.

CAPÍTULO IV – MUDANÇAS OU SAÍDA PARA A CRISE INSTITUCIONAL?

O policiamento comunitário no estado de São Paulo foi lançado oficialmente, em 10 de dezembro de 1997 – Dia Internacional de Direitos Humanos –, em um evento no Memorial da América Latina. Segundo informações divulgadas pela imprensa, "o objetivo [do evento] era preparar os policiais a uma convivência harmoniosa com a sociedade, principal pilar do plano"[1], neste caso, a estratégia de policiamento comunitário que viria a ser implementado. O evento marcou a adoção oficial do policiamento comunitário, como filosofia e estratégia organizacional da Polícia Militar do Estado de São Paulo, e deu início ao processo de implantação de 41 projetos-piloto em diversas regiões do estado (Mesquita Neto, 1998; 1999a).

Antes do lançamento oficial, em setembro do mesmo ano, foi instituída, na Polícia Militar do Estado de São Paulo, a Comissão de Assessoramento da Implantação do Policiamento Comunitário, composta por policiais militares e representantes da sociedade civil, cujos objetivos seriam: apresentar propostas, acompanhar e assessorar a Polícia Militar durante o processo de implementação do policiamento comunitário no estado de São Paulo.

No entanto, antes de discorrer sobre o policiamento comunitário em São Paulo, é importante, para entender o contexto de seu surgimento, compreender o que estava em jogo na arena da segurança pública naquele momento. Para isso, a primeira seção apresentará um panorama geral do debate público sobre o tema, a partir de notícias veiculadas na imprensa escrita sobre segurança e

---

[1] "Polícia do Futuro começa a atuar". Folha de São Paulo, 11/12/1997. Caderno 3, pág.5.

violência na cidade de São Paulo[2] e outras fontes documentais[3] que permitam descrever e compreender esse cenário.

4.1. O DEBATE SOBRE A (IN)SEGURANÇA

De início, cabe destacar que os anos 1990 foram marcados pelo aumento e recrudescimento da violência criminal, em especial dos homicídios na região metropolitana de São Paulo[4]. O município de São Paulo registrou no ano de 1996 a taxa de 45,55 homicídios por grupo de 100 mil habitantes. Quanto aos roubos registrados, essa taxa chegou a 945,12 casos por grupo de 100 mil habitantes. Em termos absolutos, foram registrados 252 latrocínios, cuja taxa foi de 2,56 por 100 mil habitantes. No ano de 1997, em que algumas medidas mais estruturais foram tomadas pelo governo do estado, como se verá

---

[2] Como mencionado na Introdução, recorreu-se à imprensa escrita para ilustrar o debate que ocorria no campo da segurança pública. Como não se trata de uma pesquisa sobre como a imprensa constrói sua agenda de segurança pública, mas sim uma contextualização do momento, optou-se por trabalhar com apenas um veículo. Foi selecionado o jornal *Folha de São Paulo,* e esta escolha deve-se ao fato de sua "autorreferida" imparcialidade: "A Folha estabelece como premissa de sua linha editorial a busca por um jornalismo crítico, apartidário e pluralista". (http://www1.folha.uol.com.br/ institucional/linha_editorial.shtml). Mesmo sabendo que a imparcialidade é improvável, até mesmo impossível, outro fator que estimulou a escolha desse veículo foi o fato de que, nos anos 1990, a Folha de São Paulo configurava-se como o jornal de maior circulação, posição esta que só foi perdida em 2011, para um jornal mineiro, segundo levantamento realizado pelo Instituto Verificador de Circulação. A pesquisa cobriu os anos de 1995 a 2000, mas a análise mais detalhada foi feita apenas para o ano de 1997, em que se deu implantação do policiamento comunitário. Cabe ressaltar que não foram reproduzidas todas as matérias que tratavam de segurança pública, mas aquelas que, no olhar do pesquisador, teriam relevância para compreender o contexto da implementação do policiamento comunitário em São Paulo.

[3] Estes documentos referem-se, por exemplo, a leis, programas de governo, teses sobre o tema e estatísticas criminais.

[4] Houve também um aumento dos crimes contra o patrimônio, em especial roubos. No entanto, é difícil precisar a real taxa desse aumento, pois é notório que há uma subnotificação desses crimes. Em geral, eles são reportados às autoridades apenas quando a vítima possui seguro. Uma pesquisa de vitimização realizada pelo DataFolha e ILANUD durante o ano de 1997, e divulgada em 1998, havia apontado que a subnotificação de cerca de 2/3 dos casos de roubo. Os dados da pesquisa foram publicados no dossiê "A violência Oculta", circulado entre os dias 01 a 05 de janeiro de 1998, no jornal Folha de São Paulo. As principais razões em não notificar os casos seriam a desconfiança da polícia e a sua ineficiência.

a seguir, à exceção dos latrocínios, os números da violência continuaram a crescer. O município registrou 46,19 homicídios e 1.081,97 roubos, por grupo de 100 mil habitantes[5].

A taxa de homicídios na cidade não tinha uma distribuição homogênea. Havia uma marcada confluência das violações de direitos civis e políticos e de direitos sociais e econômicos, o que significa dizer que os homicídios concentravam-se nas áreas mais pobres da cidade, onde se concentrava também a falta de equipamentos e de serviços públicos (Cardia *et al*., 2003; Loche, 2008). Era este o caso do Jardim Ângela, na região meridional do município de São Paulo. O bairro ganhou notoriedade por ser considerado, pela ONU, o lugar mais violento do mundo, quando em 1996 registrou a taxa de 116,23 assassinatos para cada 100 mil habitantes. No ano de 1997, estes números caíram, foram 86,5 homicídios por 100 mil. Mas, apesar de apresentar uma queda considerável, estava ainda muito acima da taxa registrada para a cidade de São Paulo.

Não importa se na periferia ou se nos bairros nobres, a presença constante dos casos de violência nos meios de comunicação aumenta a sensação de insegurança, pois, como observou Adorno (1996:126), "fatos como estes parecem cada vez menos distantes e improváveis de acontecer na vida do cidadão comum".[6] Talvez seja por esta razão que, em meados dos

---

[5] Fonte: Secretaria de Segurança Pública (para os crimes) e IBGE - Estimativas preliminares para os anos intercensitários dos totais populacionais, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SE/Datasus (para a população). Foram considerados apenas os homicídios dolosos. Foram agrupados roubos e roubos de carro.

[6] Garland 1999, ao analisar a situação da Inglaterra, também faz a ressalva de que, a despeito de sua distribuição heterogênea, o temor ao crime é intensamente vivido como fato da vida moderna.

anos 1990, o tema da "(in)segurança" ganha espaço central no debate público[7], substituindo temas que outrora costumavam ser a maior preocupação dos cidadãos das grandes metrópoles, como o desemprego, por exemplo[8].

Ao lado de notícias sobre a criminalidade "comum", verificou-se também a opinião do jornal a respeito das políticas de segurança pública que estavam sendo adotadas para conter a crescente criminalidade. Alguns editoriais dedicavam-se a destacar os problemas da área, e propunham medidas. Chama particularmente a atenção um editorial sobre uma disputa entre grupos criminosos na favela do Acari, cujo saldo fora a morte de 12 pessoas e no qual houvera envolvimento de policiais militares. "Os guetos urbanos de pobreza oferecem possibilidades especiais de multiplicação da violência (...). As forças da segurança mostram-se muito aquém de uma atuação competente (...). Não será preciso que se confirmem essas suspeitas [do envolvimento de policiais] para que se evidencie a necessidade de uma profunda reforma nos órgãos de segurança pública do país. (...) Em São Paulo, a Rota está matando menos, mas os acusados pelo massacre do Carandiru permanecem em seus postos. Enfim, parece haver algo podre na própria estrutura das polícias estaduais. E a

[7] O tema da segurança ganha espaço também na campanha eleitoral para Presidência da República (1994) e para a Prefeitura Municipal (2000). No ano de 1994, o então candidato à presidência Fernando Henrique Cardoso promete a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública e de um sistema nacional de registro criminal (FSP, 26/07/2004). Um de seus opositores, Orestes Quércia, promete a criação de uma força nacional, com quadros de elite, para atuar na segurança pública dos estados, e a criação da pena de prisão perpétua para crimes hediondos (FSP, 26/07/2004). Em 2000, o discurso das campanhas para prefeitura reforçava o maior envolvimento do município nas questões de segurança e a adoção do policiamento comunitário (FSP, 10/02/2000; 09/06/2000; 29/06/2000; 29/08/2000).

[8] No ano de 1998, o Ibope divulgou uma pesquisa de opinião sobre a principal motivação para mudar para o interior. Para 43% dos entrevistados a principal motivação seria a preocupação com a violência, drogas e assaltos nas grandes cidades. (Ibope, 01/02/1998).

diminuição da violência passa, emergencialmente, pela restauração da disciplina nessas corporações. Tentar erradicá-la porém exige muito mais." [9]

Esse editorial resume os principais pontos que estavam em discussão naquele momento: necessidade de reforma policial – incluindo seleção, treinamento e valorização profissional –, reorientação do policiamento – uma melhor gestão do aparato policial –, e controle das atividades policiais – a urgente necessidade de coibir os abusos policiais.

4.2. O TERRENO POLÍTICO-SOCIAL EM QUE SURGE O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

O policiamento comunitário é desenvolvido no mandato de Mario Covas, que assumiu o governo do estado em 01/01/1995 e herdara de seu antecessor o problema do crescimento do crime e da violência, em especial na região metropolitana. Em sua campanha para o governo do estado, o então candidato alicerça a sua gestão em uma "trilogia básica, em torno das quais deveriam ser criadas as políticas públicas que viriam a nortear as ações de Mario Covas" (Fundação Mario Covas, s.d.:41). A trilogia era: a ética, a qualidade da administração pública, e uma revolução contra o desperdício do estado[10]. Na área da segurança pública, o candidato assumira o compromisso por uma política voltada aos direitos humanos e de controle das forças policiais, e suas ações nesta área seriam balizadas pelos elementos dessa trilogia: maior controle sobre as atividades policiais, reestruturação dos departamentos de

[9] "A morte chegou mais cedo". Folha de São Paulo, 11/01/1994. Caderno 1, pág.02

[10] Pode-se afirmar que esta trilogia insere-se no quadro do *new public management*, discutido no segundo capítulo, que implica a adoção de valores e racionalidades de gestão empresarial no serviço público (Garland, 2008; Bislev, 2004).

polícia e a tentativa de integração do trabalho das duas polícias para evitar a duplicidade, diminuindo assim os gastos públicos.

No primeiro ano de seu mandato, o governador de São Paulo tomou algumas medidas para o aperfeiçoamento da gestão na área de segurança pública, entre as quais se destacam: a criação da Ouvidoria de Polícia, Decreto nº 39.900, em 1º de janeiro de 1995, e que viria ser regulamentada pela Lei Complementar nº 826/97, e obrigatoriedade da publicação trimestral das estatísticas criminais no Diário Oficial do Estado (DOE) por determinação da lei nº 9.155, de 15/05/1995. Em setembro, a Secretária de Segurança Pública lança o Programa de Acompanhamento a Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (PROAR), que tinha por objetivos: afastar por 6 meses do policiamento ostensivo todos os policiais que se envolviam em ocorrência de morte e prestar assistência psicológica. As três medidas referem-se a uma maior possibilidade de controle externo das atividades policiais.

Além dessas medidas, há uma série de medidas relacionadas à gestão, como a reestruturação dos Departamentos de Polícia Judiciária, e a redistribuição de efetivo policial. Esta última estaria relacionada ao Programa Integrado de Segurança Cidadã (PISC), lançado em abril de 1996. O programa consistia em aumentar o policiamento nas áreas mais violentas da cidade (zonas sul e leste), e uma atuação integrada entre as duas polícias. Foi lançado oficialmente no dia 09 de abril e teve início na zona sul de São Paulo porque seis dos dez distritos mais violentos da cidade estavam nesta região[11].

[11] "Covas lança plano com PMs provisórios". Folha de São Paulo, 09/04/1996. Caderno 3, pág.5.

Foram entregues, no dia de seu lançamento, 30 novas viaturas a cada uma das forças policiais.

> **"Chega de pensar que o Estado é a grande mãe. A 'mãe' está sem dinheiro e nós sem segurança".**

Esta frase, pronunciada por Regina Di Dio, presidente do Conseg de Cerqueira César e Jardins, teria sido dita por ocasião da oferta de dinheiro feita à polícia para conserto de carros e complemento salarial em troca de policiamento ostensivo. Talvez a frase refletisse o sentimento da classe média paulistana a respeito da segurança pública na cidade de São Paulo[12]. Vale ressaltar que a política central do governo para o controle do crime, naquele momento, era o PISC, que consistia na realocação do efetivo policiamento para áreas mais violentas da cidade. Desta forma, as áreas mais centrais ficavam "descobertas", tal qual cobertor de pobre.

No dia 03 de janeiro de 1997, o governo de São Paulo publica no jornal a campanha publicitária "O bom governo você conhece no ano seguinte", em que apresenta os dados de algumas áreas. Em relação à segurança, a tom da campanha era: "*Difícil você acreditar que a segurança melhorou. Mesmo assim*

---

[12] Folha de São Paulo, 13/07/1996. Frases. Caderno 1, pág.02. Interessante observar que um mês após essa frase, ocorreu em São Paulo o assalto ao bar Bodega, em Moema, no qual duas pessoas foram mortas. Pressionada pela imprensa e pelos familiares e amigos das vítimas – que formaram o movimento Reage São Paulo – a Polícia Civil, com base em um retrato falado, prendeu nove pessoas. Três delas teriam confessado o crime, mas 90 dias depois elas foram liberadas por terem sido torturadas pelos policiais. O Movimento Reage São Paulo, que surge como resposta ao crime do bar Bodega, pode ser identificado como um dos elementos que integram *nova cultura de controle* a que se refere Garland (2008), no qual um dos aspectos é a introdução da vítima (no caso os seus familiares) como ator central do debate público. Grupos como esse, em geral, demandam por políticas mais repressivas, do tipo lei e ordem. Cabe ressaltar, no entanto, que no episódio ocorrido na Favela Naval, a coordenadora do Movimento Reage São Paulo declarou: "Chegamos além fundo do poço. Precisamos fazer um Reage, Policial Honesto, porque nem todo policial é assim". (FSP, 02/04/1997, Caderno 3, p.5).

leia esse anúncio". Nela, eram apresentados os investimentos do ano anterior e onde estes investimentos foram gastos. A campanha trazia também a informação sobre gastos com dívidas do governo passado, número de prisões realizadas e de recuperação de veículos, além dos investimentos em contratação de efetivos e equipamentos policiais. Além disso, apresentava dados sobre a queda dos homicídios na zona sul (10%) e na zona leste (4,24%), atribuindo os números ao Programa Integrado de Segurança Comunitária[13]. Ao lado do PISC, no ano de 1996, a principal medida de visibilidade pública teria sido, portanto, o aumento do número de viaturas e em número de policiais.

1997: alguma coisa está fora da ordem

No ano da adoção do policiamento comunitário pela Polícia Militar, as ações na área de segurança pública e as ocorrências criminais tiveram lugar de destaque na *Folha de São Paulo*. Já na edição do dia 02 de janeiro, a jornal veiculou a informação de que ocorrera a primeira chacina do ano no município de Mogi das Cruzes. Um mês depois, publicou a informação de que havia ocorrido a 5ª chacina, no município de Embu. Além das notícias sobre chacinas, informações sobre o número de roubos, sequestros, homicídios "comuns" e mortes provocadas pela polícia eram uma constante no jornal.

---

[13] A campanha era acompanhada do seguinte texto: "Tudo o que for feito para diminuir a violência no Estado vai parecer pouco diante da atual situação. A questão da segurança é um problema complexo ligado a muitos fatores e para reverter o atual quadro é necessário um trabalho longo e persistente. O Governo do Estado sabe bem disso e está tendo coragem de enfrentar de frente o problema sem perder de vista os seus princípios éticos. As mudanças estão acontecendo e em todos os setores, desde o sistema carcerário até o policiamento nos bairros. Os bons resultados já estão aparecendo e comprovam que o Governo está no caminho certo. Não é de um dia para o outro que se muda o erro de vários anos. Mas todos os dias tem sempre alguma coisa sendo feita para melhorar a segurança no Estado". (FSP, 03/01/1997, Caderno 1, pág.5).

As informações veiculadas não apenas se dedicavam a apresentar os números da violência. Apresentavam também as estratégias que vinham sendo adotadas para combatê-la. No dia 05 de janeiro, o jornal trouxe a informação sobre um projeto de estatuto para a Polícia Militar, o qual traria a exigência de 2º grau para soldado, aplicação de multa para aqueles que violarem as normas da corporação e a mudança na escolha do comandante geral[14]. De acordo com a notícia, a escolha do comando geral deveria seguir aquela já utilizada pela Polícia Civil, na qual um conselho de delegados envia ao governador do Estado uma lista tríplice. Para isso, seria criado um conselho com 51 coronéis da PM de todo o estado de São Paulo. É interessante observar a reivindicação da corporação por autonomia, pois aparentemente falta de autonomia nunca foi um problema da Polícia Militar[15].

Ainda em janeiro deste ano, foi anunciado pelo governo estadual o Programa Segurança nas Escolas, cujo principal objetivo era o de intensificar o policiamento, que seria realizado por policiais femininas, nas escolas estaduais de áreas "problemáticas", com ocorrências de tráfico de drogas, roubos e vandalismo[16]. Paralelo a este programa realizado pela Polícia Militar, agentes

---

[14] "PM quer mais autonomia e qualificação". Folha de São Paulo, 05/01/1997. Caderno 3, pág.7.

[15] A ideia de autonomia neste momento parece sugerir que a corporação não estava de acordo com as medidas que vinham sendo tomada pelo governador do estado para o controle do crime. É impossível aprofundar este tema, por falta de fontes, no entanto, alguns debates que seguiram mostram um descompasso entre o que as ações da PM e as intenções da Secretaria de Segurança Pública. Logo após um episódio de violência policial (Favela Naval, Diadema), ex-secretários de Segurança Pública revelam que "sempre tiveram dificuldades em comandar a PM e que a corporação é incontrolável". Segundo o advogado Antonio Claudio Mariz de Oliveira, que esteve frente à pasta da segurança de 1990 a 1991, no governo Orestes Quércia, "a PM é 'incomandável'. O governador e o secretário não a comandam. É um 'Estado' dentro do Estado". (FSP, 07/04/1994).

[16] "'Policiais-calouros' selecionam escolas para combater o tráfico". Folha de São Paulo, 16/01/1997. Caderno 3, pág.11.

da Polícia Civil iriam mapear as escolas da Grande São Paulo para identificar as que apresentavam problemas de tráfico de drogas. Esta ação seria coordenada pelo Departamento Estadual de Investigações sobre Narcóticos (Denarc) e seria estendida também às universidades públicas e particulares da Grande São Paulo. Após o mapeamento, o objetivo era tentar prender os traficantes e recuperar os estudantes envolvidos com drogas. Para isso, os policiais trabalhariam infiltrados. Não há nenhuma menção de que o policiamento e o mapeamento seriam ações conjuntas das duas polícias. Aparentemente, cada uma delas, seria coordenada pelas suas respectivas instituições.

Com a divulgação das estatísticas das mortes violentas no ano de 1996, com dados do Programa de Aprimoramento de Informação sobre Mortalidade (PRO-AIM), constatou-se uma diminuição de 3% no número de homicídios em relação ao ano anterior. O secretário de segurança pública atribuiu novamente a queda ao "Programa Integrado de Segurança Comunitária" (PISC), criado em 1996, que consistia em ampliar o número de e policiais nas áreas mais "perigosas da cidade, principalmente as periferias das zonas leste e sul".[17]

Após a divulgação das estatísticas oficiais da Secretaria de Segurança Pública, a Folha de São Paulo publicou uma matéria sobre o crescimento dos

[17] "Caem homicídios de moradores de São Paulo". Folha de São Paulo, 20/01/1997. Caderno 3, pág.6-7. É interessante observar que os números são do PRO-AIM (Programa de Aprimoramento de Informação sobre Mortalidade) da prefeitura de São Paulo. O secretário de Segurança Pública ressalva a diferença de metodologia entre os números do PRO-AIM e da SSP, mas afirma: "Os dados da prefeitura mostram que onde o Pisc foi implantado o número caiu". Os dados da Secretaria de Segurança, divulgados dias depois, apontavam para um aumento de quase 2%. Houve uma pequena redução na região de Santo Amaro (3,9%) e um aumento de mais de 20% na região oeste. A Secretaria não fala sobre o aumento dos números, mas sustenta que a variação negativa se deu por causa do PISC, pois "Santo Amaro foi a primeira área da cidade atendida pelo programa". (FSP, 30/01/1997, Caderno 3, pág.2).

crimes violentos na Grande São Paulo, afirmando que uma pessoa morria por hora na região[18]. Apesar do aumento registrado em praticamente todas as modalidades, o secretário de Segurança Pública afirmou que tudo estava “sob controle”, pois a Secretária havia adotado “programas de controle de combate à criminalidade que diminuíram os crimes após maio de 1996”. Ainda segundo o secretário, o aumento teria sido maior sem a adoção do PISC na zona leste e em Santo Amaro, e anunciou a ampliação do programa a outras regiões, onde houvera aumento do crime: “compraremos mais carros, contrataremos mais policiais”. Nesta oportunidade, o secretário anunciou a intenção da Secretaria de enviar uma missão policial à cidade de Nova Iorque para estudar a polícia da cidade.

Durante o carnaval de 1997 houve uma redução do número de homicídios em relação ao mesmo período do ano anterior. Mais uma vez, a queda dos números foi atribuída ao aumento do número de efetivo policial nas ruas. A divulgação desses números ocorreu durante uma cerimônia em que o governador Mario Covas entrega às polícias Civil e Militar novas viaturas. Segundo o governador, o seu governo estaria investindo na segurança e “a população já está sentindo o impacto dos investimentos”.

Nesse mesmo dia, o subcomandante geral da Polícia Militar, que meses depois se tornaria comandante geral, declara à imprensa que a PM iria adotar uma nova orientação de combate ao crime, seguindo o plano de *tolerância zero* aplicado pela polícia de Nova Iorque. De acordo com as informações veiculadas pela imprensa, o alvo da operação policial seriam os pichadores e

[18] Folha de São Paulo, 30/01/1997, Caderno 3, pág.2.

os guardadores de carro. O subcomandante declarou que a Polícia Militar seria "mais perseverante contra esses crimes com o objetivo de aumentar a sensação de segurança da população". O responsável pelo Comando de Policiamento Metropolitano (CPM) afirmou que para esta operação seriam destacados 25 mil homens, parte do CPM e parte do Comando de Policiamento de Choque, que inclui os batalhões da Rota e do Grupo de Ações Táticas Especiais (Gate), considerados a tropa de elite da polícia paulista.[19]

A declaração do subcomandante sobre esse a adoção dessa nova orientação provocou uma crise entre Polícia Militar e Secretaria de Segurança Pública[20]. O secretário cobrou publicamente do subcomandante uma resposta, dizendo: "Se o senhor tiver um plano de tolerância zero, apresente-me. A secretaria planejava adotar algumas medidas desse programa, mas a longo prazo, antes iria enviar uma equipe estudar o gerenciamento policial de Nova Iorque".[21]

No mesmo dia, sob o título *Sintonia Zero*, o editorial da Folha de São Paulo fez uma crítica à adoção de qualquer modelo de policiamento sem que, antes, as especificidades locais sejam consideradas. Na opinião do jornal, "parece duvidosa a premissa de que um reforço no contingente policial coibiria pequenos delitos", pois no carnaval, quando todos os policiais estavam na rua, foram exatamente estes os delitos que aumentaram mais e seriam estes os que mais geram a sensação de insegurança da população. Para o jornal, seria

---

[19] "Homicídio cai e roubo cresce no carnaval". Folha de São Paulo, 14/02/1997. Caderno 3, pág.1.

[20] Essa teria sido a primeira crise do ano de 1997.

[21] "Programa de tolerância zero gera crise entre PM e secretaria". Folha de São Paulo, 15/02/1997. Caderno 3, pág.1.

necessário melhorar a formação dos policiais, pois as denúncias de abuso de policiais superam as queixas por falta de policiamento, e também a remuneração dos policiais, para que estes sintam-se mais motivados. “São tarefas que, a rigor, deveriam preceder, ou no mínimo acompanhar, iniciativas como a da ‘tolerância zero’. É o que se verificou em Nova York, e decerto não ocorre em São Paulo.”.[22]

A operação que teria início naquele dia foi adiada em dois dias e o contingente de policiais militares envolvidos foi reduzido para 320 homens, todos do Comando de Policiamento de Choque da Polícia Militar. Entre os objetivos dessa operação estava o de retirar das ruas e cruzamentos do centro da cidade os flanelinhas, pedintes, vendedores ambulantes, menores carentes e infratores[23]. Segundo informações do subcomandante, os detidos seriam levados a delegacias da região para serem “sindicados por vadiagem”.[24].

No dia seguinte ao início da operação, o jornal Folha de São Paulo veiculou os resultados da operação: mil pessoas revistadas no centro da cidade, mas apenas seis flagrantes realizados (03 por “porte de entorpecente”, 01 por “ato infracional de adolescente”, 02 por serem “foragidos da justiça”). Um total de 213 pessoas foram encaminhadas à delegacia – que as soltou em seguida – e 80 crianças encaminhadas ao SOS Criança. Foram também retiradas 48 pessoas da Praça da Sé, a sua maioria mendigos. Para o Comandante do 2º Batalhão de Choque, as pessoas abordadas estavam em

---

[22] Sintonia Zero. Folha de São Paulo, 15/02/1997. Caderno 1, pág.2.

[23] “PM tenta operação tolerância zero no centro”. Folha de São Paulo, 18/02/1997. Caderno 3, pág.3.

[24] “Homicídio cai e roubo cresce no carnaval”. Folha de São Paulo, 14/02/1997. Caderno 3, pág.1.

situação suspeita e, por isso, teriam sido conduzidas à delegacia. Procurado, o secretário de Segurança Pública resolveu não se manifestar sobre a operação, afirmando que qualquer avaliação seria prematura. O Diretor da Delegacia Seccional do Centro afirmou que o efeito da operação da PM foi apenas o congestionamento das delegacias, provocado pelos mendigos. O delegado afirmou ainda que a maior parte dos casos encaminhados aos distritos era de problemas sociais que deveriam ter sido encaminhados à prefeitura e não à delegacia.[25]

A matéria trouxe ainda informações sobre a posição de entidades de defesa de direitos humanos e de moradores e comerciantes locais a respeito da operação. As entidades de direitos humanos viram a operação como uma violação de direitos. Moradores e comerciantes apoiaram a ação. O gerente do Hotel Hilton afirmou: “o movimento vai melhorar a partir da ‘limpeza’ do centro. Acredito que clientes que temam se hospedar no hotel por falta de segurança voltarão a usar nossos serviços” [26].

Os resultados desta ação rementem diretamente à análise de Loïc Wacquant sobre o programa de tolerância zero: “De Nova York, a doutrina da ‘tolerância zero’, instrumento de legitimação da gestão policial e judiciária da pobreza que incomoda - a que se vê, a que causa incidentes e desordens no espaço público, alimentando, por conseguinte, uma difusa sensação de insegurança, ou simplesmente de incômodo tenaz e de inconveniência -,

[25] “Falta de estrutura ameaça operação centro”. Folha de São Paulo, 19/02/1997. Caderno 3, pág.1. Os resultados da operação foram oferecidos pelo Comando de Policiamento de Choque, responsável pela ação.

[26] Os resultados da operação foram oferecidos pelo Comando de Policiamento de Choque, responsável pela ação. “Falta de estrutura ameaça operação centro”. Folha de São Paulo, 19/02/1997. Caderno 3, pág.4-5.

propagou-se através do globo a uma velocidade alucinante. E com ela a retórica militar da ‘guerra’ ao crime e da ‘reconquista’ do espaço público”. (Wacquant, 2001:19).

Em entrevista publicada com o governador, Mario Covas faz um balanço de dois anos de seu governo, no qual ressaltou que as taxas de crime continuavam subindo, mas que havia uma inflexão nas mesmas, e atribuiu a mudança ao Programa Integrado de Segurança Comunitária (PISC). Até aquele momento, a resposta do governo para o problema do crime e da segurança se baseava em investir na compra de viaturas e na contratação de efetivo policial, contrariando as tendências apresentadas pelos estudos internacionais de que não existe uma relação direta entre o maior número de policiais e a queda da criminalidade[27].

A violência policial – outro importante fator que afeta a qualidade da de vida do cidadão e contribui para a sensação de insegurança, pois a desconfiança nas agências responsáveis pela aplicação da lei pode conduzir a respostas cada vez mais privadas e muitas vezes violentas de resolução de conflitos (Peralva, 2000; Loche, 2010) –, havia apresentado uma redução de

[27] Bayley (1994) aponta que há uma série de estudos realizados nos anos 1980 que buscavam estabelecer a conexão entre mais policiamento e diminuição das taxas criminais, e que estes estudos revelam que as cidades com o maior número de policiais eram as que tinham também taxa criminal mais elevada do que em cidades com menor número de policiais. É provável que a medida era mais para mostrar “serviço”, pois a segurança pública de São Paulo não tinha propriamente um problema com o número de policiais se comparados a outros lugares. “Em 1994 a PM contava com cerca de 70 mil efetivos, e a Polícia Civil com 30 mil. Isso levava a uma relação de um policial para cada 320 habitantes, o que era uma excelente relação mesmo para países desenvolvidos nos EUA, em 2003, por exemplo, havia uma média de um policial para cada 435 habitantes.” (Santos, 2008).

30% no ano de 1996 em relação ao ano anterior[28]. No entanto, a partir de 1997 ela começa a subir novamente. Diferente do que ocorria com outros casos de violência policial com frequência relatados pela imprensa escrita, estes ganharam um maior destaque devido às condições em ocorreram e foram divulgados, e especialmente porque as suas vítimas estavam fora dos padrões das vítimas mais comuns da violência policial: estas eram pobres, sim, mas pertencentes à classe trabalhadora.

Em 31 de março de 1997, o Jornal Nacional exibiu uma reportagem mostrando um grupo de policiais militares extorquindo dinheiro, humilhando, espancando e executando pessoas durante uma blitz na Favela Naval, em Diadema, na Grande São Paulo. As imagens, gravadas por um cinegrafista amador nos dias 3, 5 e 7 de março, revelavam a corrupção e a violência policial durante uma ação que seria, oficialmente, uma operação de combate ao tráfico de drogas.

Como é de praxe em casos que envolvem morte de civil envolvendo policiais militares, foi instaurado um Inquérito Policial Militar (IPM) para apurar as circunstâncias da morte, e o tenente responsável pelo grupo teria afirmado que os policiais envolvidos na morte do rapaz tinham “comportamento de bom para ótimo” e que não havia nada que provasse a participação deles naquela morte[29]. E teria acrescentado que as vítimas da violência eram “suspeitas de envolvimento com drogas”. O caso foi registrado apenas como “averiguação de

---

[28] Atribuía-se a redução ao Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrência de Alto Risco (PROAR), instaurado na PM em setembro de 1995, por determinação do Secretário de Segurança Pública.

[29] Este foi o depoimento dado pelo tenente no IPM, antes da divulgação das imagens pela imprensa.

homicídio e lesão corporal".[30] No entanto, com a divulgação das imagens, a versão do tenente foi contradita e a "casa caiu". O governador Mario Covas, em coletiva de imprensa, pediu ao público desculpas pela ação dos policiais, afirmando que, infelizmente, não teria como impedir que casos como este acontecessem, e ainda disse que a polícia militar havia agido corretamente, e que o andamento do inquérito estava em ordem[31].

No bojo da discussão sobre o caso Diadema, ex-secretários de Segurança Pública dos governos Orestes Quércia (15/03/1987 a 15/03/1991) e Luis Antonio Fleury Filho Orestes (15/03/1991 a 01/01/1995), incluindo este último que fora secretário no governo Quércia, foram entrevistados pela Folha de São Paulo. Fleury afirmou que sofrera muitas pressões da Polícia Militar quando esteve na pasta, no período de 16/03/1987 a 22/03/1990. Os outros dois ex-secretários, Antônio Cláudio Mariz de Oliveira (22/03/1990 a 16/03/1991) e Odyr Porto (01/01/1994 a 09/09/1994) disseram que sempre tiveram problemas para controlar a Polícia Militar, e teriam dito na entrevista que "Polícia Militar tem de abandonar a mentalidade de que está numa guerra

---

[30] "Vídeo de tortura e morte leva PM a prisão". Folha de São Paulo, 01/04/1997.

[31] O pronunciamento do governador foi atacado pelo articulista Elio Gaspari, da Folha de São Paulo, que afirmou não ser possível aceitar o pedido de desculpas do governador porque ele se baseava na arrogância e não na humildade. Segundo o articulista, o governador mesmo diante das evidências do crime cometido continuava a defender a corporação. "Sustenta o governador que 'hoje parece fácil dizer (que houve crime), depois que se viu o filme'. Não é bem assim. Depois que se viu a fita é impossível dizer que não houve crime. (...) Em nenhum momento o governador deu a impressão de ter percebido que do dia 8 ao dia 25 o inquérito cheirou a pizza. (...) a Santa fita mostrada pelo 'Jornal Nacional' deveria levar o governador Mario Covas a refletir sobre o que vem a ser 'andamento em ordem' dos inquéritos da sua polícia." *As desculpas da arrogância*, por Elio Gaspari. Folha de São Paulo, 02/04/1997. Caderno 1, pág.13.

urbana."[32]. Ambos defenderam a unificação das polícias Civil e Militar, antecipando o debate que ganharia espaço nos dias subsequentes.

No dia 23 de abril, o governador Mario Covas lançou um pacote de medidas para reduzir o poder da Polícia Militar. Entre essas medidas estaria a proposta de emenda constitucional (PEC) da unificação das polícias, enviada a Brasília. Na proposta de Covas, os policiais militares que não tivessem antecedentes seriam absorvidos pela Polícia Civil que passaria a ser responsável pelo policiamento ostensivo. Essa nova polícia estadual passaria a se chamar Guarda Civil Estadual e seria uma "força fardada que faria o patrulhamento armado das ruas e manteria atual papel investigativo". Segundo o governador, "a dualidade nos trabalhos das polícias prejudica o trabalho de prevenção e combate à criminalidade". Segundo a notícia, o secretário de segurança teria afirmado que a proposta do governo, apesar de ter muitos outros motivos, foi estimulada pelo caso Diadema[33].

A medida do governador provocou reação imediata. De um lado, a cúpula da Polícia Civil apoiou a decisão do governador de enviar a PEC à Brasília. Segundo o Delegado-Geral de Polícia Civil, a nova polícia de comando

---

[32] "PM é incomandável, dizem ex-secretários". Folha de São Paulo, 07/04/1997. Caderno 3, pág.1. Esta entrevista foi citada anteriormente, na nota 09, em comentário sobre a autonomia da Polícia Militar.

[33] "Pacote de Covas tenta reduzir poder da PM". Folha de São Paulo, 24/04/1997, Caderno 3, pág.5. O pacote foi apresentado por Covas, mas elaborado pelo secretário de segurança. Cabe observar ainda que o programa de segurança de Mario Covas, quando de sua candidatura ao governo, "reconhecia na existência de duas estruturas policiais, Civil e Militar, uma duplicidade de estruturas administrativas, essa dualidade geraria problemas de ordem prática no trabalho dessas duas polícias: 'operam desarticuladamente, sem sintonia, e duplicam esforços desnecessários ao invadir a competência da outra […]. [Observa-se] competição explícita (por exemplo, ROTA e GARRA, GATE e GER, policiais militares à paisana fazem investigações com carros 'frios' enquanto policiais civis fazem policiamento ostensivo com viaturas identificadas e coletes de identificação)'" (Santos, 2008:85). O programa de governo de Covas fora coordenado pelo Coronel PM José Vicente da Silva, que seria o primeiro Secretário Nacional de Segurança Pública, no governo Fernando Henrique Cardoso.

único e civil atenderia as necessidades da população e uma antiga reivindicação “dos que se voltam para a segurança”. Do outro lado, a cúpula da Polícia Militar se manifestou contrária à proposta. O diretor de comunição do Clube de Oficiais da PM afirmou que quem preparou o projeto fez uma “coisa maldosa e incompetente. Esse projeto cria inquietação e instabilidade”, e teria afirmado ainda que o projeto não receberia o apoio da corporação e que o governador do Estado colocara o comandante geral em uma “situação constrangedora”[34].

Uma semana depois da divulgação das novas medidas do governador para a área, o Comandante Geral da Polícia Militar afirmou que apresentaria em 30 dias “propostas de aperfeiçoamento à sugestão de emenda constitucional feita pelo governador”. A decisão surgiu de uma reunião do alto comando da PM, quando foi instituído um grupo de trabalho para a análise da proposta do governador. O objetivo da contraproposta seria “diminuir ao máximo o impacto da sugestão de Covas junto à corporação, ou seja, manter o atual poder na hierarquia da Segurança Pública” [35]. Além dessa informação, a notícia trouxe uma nota sobre o fato de que o alto comando, nessa mesma reunião, decidiu manter a tropa em prontidão. A decisão teria sido tomada por causa do feriado do Dia do Trabalho, segundo o coronel Chefe da 5ª seção do Estado-Maior. No entanto, outros coronéis afirmaram que esse tipo de medida

[34] “Covas pode enfrentar resistência na PM”. Folha de São Paulo, 24/04/1997, Caderno 3, pág.6.

[35] “PM envia contraproposta a Covas em um mês”. Folha de São Paulo, 01/05/1997, Caderno 3, pág.6.

não era adotada há anos e que a prontidão iria “servir para inibir possíveis manifestações de policiais militares contra os baixos salários.”.[36]

É importante observar que a proposta de unificação das polícias, encaminhada pelo governador Mario Covas, não teve impacto apenas sobre a Polícia Militar do estado de São Paulo. Ela foi, ao lado dos salários, uma das principais bandeiras da greve de policiais militares que ocorreu em vários estados da federação entre julho e agosto de1997, preocupando a cúpula das demais corporações[37]. A proposta ganhou, ainda, apoio de políticos e grupos de direitos humanos de todo o país[38]. A proposta não foi aprovada, mas “mostrou a profundidade do conflito entre polícia, governo e sociedade”. (Mesquita Neto, 2011:144).

Além da proposta de emenda constitucional, o governador do Estado, por meio de decreto, instituiu, junto ao Gabinete do Secretário da Segurança Pública, um Grupo de Trabalho que teria prazo de 30 dias para elaborar uma proposta de “criação e organização de unidade” na Secretaria de Segurança Pública, responsável por integrar as informações dos órgãos da estrutura da Secretaria da Segurança Pública. Este grupo seria composto de pessoas de

---

[36] Idem.

[37] O impacto da possibilidade de alguma mudança estrutural teve consequências tais que as cúpulas das polícias militares reuniram-se para fazer um lobby contra a aprovação dessa proposta. Mais do que isso, aproveitaram a ocasião e o apoio de alguns congressistas para tentar transformar as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros em instituições “permanentes e regulares.” (FSP, 06/08/1997, pág.8)

[38] O Movimento Nacional de Direitos Humanos já lutava pela desmilitarização da polícia, e apoiou também a proposta da unificação. No ano de 2008, a proposta foi retomada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos na VI Conferencia Nacional de Direitos Humanos, e no ano de 2009, ela foi retomada na I Conferencia Nacional de Segurança Pública. Novamente, a Polícia Militar se colocou contra e a Polícia Civil favorável, o que provocou novamente um enfrentamento entre as duas corporações, revelando que as medidas de integração e cooperação entre as duas polícias não são tão integradoras e cooperativas como se faz acreditar. É interessante aqui observar que o campo ainda está em disputa.

livre escolha do Secretário de Segurança Pública, além de um representante da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP. Os membros do grupo seriam designados pelo Secretário da Segurança Pública dentro do prazo de dois dias a partir da publicação do decreto[39]. A criação desse grupo revelava que, além de medidas mais políticas, iniciava-se um processo de medidas técnicas, que visavam ao aperfeiçoamento das políticas de segurança, em especial no que diz respeito à eficiência do trabalho policial, estando articulada a um dos tripés do governo Covas: a qualidade total.

A Polícia Militar, ainda no contexto da repercussão do caso da Favela Naval, iniciou uma campanha interna "Somos muitos, não somos alguns" de valorização da imagem do policial. Um segundo momento dessa campanha seria resgatar a imagem do policial perante a sociedade. Para esta segunda fase, a polícia ainda não tinha previsão de custos e nem de como ela seria viabilizada, mas já anunciava que tinha "o objetivo da PM é buscar parcerias que possibilitem a obtenção de verbas para diminuir o custo da campanha".[40]

Ainda como repercussão do caso da Favela Naval, no dia 14 de maio, foi publicada no Diário Oficial do Estado uma medida que estabelecia o

---

[39] Decreto Nº 41.728, de 23 de abril de 1997. A composição do grupo e outras informações sobre os resultados desse trabalho não foi localizada. No site da Secretaria de Segurança Pública, na seção "Histórico", no ano de 1997, só consta que foi lançado o site da Polícia Militar, e que foi criada a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo (de fato, ela já havia sido criada, a referida lei a regulamenta). No Diário Oficial do Estado – dos dias 23 a 26 de abril – também não há a informação sobre a composição do GT.

[40] "Tropa que resgatar confiança". Folha de São Paulo, 01/05/1997, Caderno 3, pág.6. A polícia precisava ter a sua imagem recuperada, pois pesquisa de opinião conduzida pelo DataFolha revelara que 74% dos entrevistados diziam ter mais medo do que confiança na polícia. Dos paulistanos entrevistados, 25% tinham mais medo da polícia do que de bandidos, e para 33% o medo de ambos era igual. Em pesquisa semelhante, em 1995, esta proporção era de 12% e 18% respectivamente. E, em outra pergunta, (FSP, 24/07/1997, Caderno 1, pág.8)

acompanhamento dos inquéritos policiais militares (IPM) pelo Ministério Público. O ato normativo 119/97, emitido pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Luis Antonio Guimarães Marrey, determinava que o Ministério Público realizasse o controle externo da atividade judiciária da Polícia Militar. Este ato complementaria o ato 98/96, que determinava o controle externo sobre as atividades da Polícia Judiciária, desenvolvidas pela Polícia Civil. Enquanto ato 119/97 era uma resposta do Ministério Público à repercussão do caso Favela Naval, o ato 98/96 fora uma resposta ao caso do bar Bodega, quando policiais civis foram acusados de torturar pessoas para que estas confessassem sua participação nos crimes ali ocorridos. Os principais objetivos destes atos seriam: constatar irregularidades nos inquéritos policiais, impedir ilegalidades na produção de provas, prevenir o abuso de autoridade e fiscalizar as prisões realizadas por policiais.

Cabe aqui ressaltar que o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público foi instituído com a Constituição Federal de 1988 (artigo 29, inciso 7), mas a sua regulamentação cabe à lei complementar[41]. De fato, esses dois atos normativos não tinham o caráter de regulamentar essa atividade, mas ambos foram uma resposta política para os recentes acontecimentos envolvendo policiais. De qualquer forma, o debate sobre a necessidade da criação de mecanismos de controle externo sobre as atividades policiais foi reforçado por estas medidas[42].

---

[41] No ano de 1993, a Lei Complementar 75/1993 tratou de definir as premissas básicas do controle externo sobre a atividade policial no âmbito da União.

[42] O controle exercido pelo Ministério Público (MP) difere daquele exercido pelo Ouvidor de Polícia pelo fato de que o MP tem poder de atuar sobre os inquéritos policiais, o que não ocorre com o Ouvidor de Polícia, cuja competência se restringe ao recebimento de denúncias e a proposição de “instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração

Uma semana após a divulgação desta medida pelo Ministério Público, a Polícia Militar se vê envolvida em outro caso de violência policial. Desta vez o caso ocorrera durante o cumprimento de ação judicial de reintegração da posse na Fazenda da Juta, no bairro de São Mateus. Um grupo de sem-teto havia ocupado o conjunto residencial do CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano) e tentaram impedir a aproximação da polícia para o cumprimento da ordem de reintegração de posse. Os moradores afirmaram que o confronto começou quando um dos líderes, que tentava negociar com a polícia, foi preso e agredido – com um tapa no rosto – por um PM. Nesse momento, a confusão teria começado, ouviram-se tiros e três homens foram mortos, todos eles trabalhadores pertencentes às famílias que ocupavam o conjunto habitacional.

O caso da Fazenda da Juta chamou atenção não apenas pelo seu resultado final, mas porque revelara a total falta de preparo da Polícia Militar em lidar com esse tipo de situação. A notícia veiculada, no dia seguinte ao confronto, mencionava que a polícia não tinha o equipamento ou treinamento adequados para proceder a remoção das 440 famílias que haviam ocupado o conjunto habitacional. "Sem balas de borracha, capacetes e escudos a prova de balas, a maioria dos PMs que participaram da ação não tinha treinamento recente e equipamentos para agir em distúrbios (...) eles também não tinham bomba de gás lacrimogêneo e de efeito moral. Mas não estavam

---

das responsabilidades administrativas, civis e criminais, fazendo ao Ministério Público a devida comunicação, quando houver indício ou suspeita de crime" (Lei Complementar nº 826, de 20 de junho de 1997). Aqui, cabe lembrar que a Ouvidoria de Polícia havia sido criada em 1996, como uma medida para controlar os abusos praticados pelas polícias.

desarmados."[43] O caso da Fazenda da Juta inicia o debate sobre a necessidade de um melhor preparo policial, de um maior investimento na formação e qualificação dos profissionais.

A academia estimula o debate

> "O NEV foi muito importante mesmo no momento da crítica, porque abriu os nossos olhos para muitas coisas. Ele foi muito importante para o debate. A pesquisa sobre formação nos ajudou bastante a pensar o novo currículo de formação do policial militar. Teve a missão para o Canadá. Ali eu tive a real dimensão do que era policiamento comunitário". (Coronel PM Miguel Libório Cavalcanti Neto)

Não apenas as políticas governamentais (ou a sua ausência) estimularam o debate sobre a segurança pública e o controle da criminalidade. A academia teve um importante papel, não apenas de fomentador, mas como de articulador de diversos setores para a busca de soluções ao crescente problema da criminalidade. Nessa perspectiva, cabe destacar o papel desempenhado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP).

Em maio de 1997, o NEV-USP, em parceria com a Fundação Roberto Marinho, realizou o seminário *São Paulo Sem Medo*, que tinha por objetivo "promover o diagnóstico da violência urbana a partir da ação da polícia e do funcionamento da Justiça; possibilitar um diálogo com experiências positivas de policiamento, com o envolvimento da comunidade; e apresentar estratégias para reduzir os índices de criminalidade. Um dos principais objetivos do encontro foi promover a mobilização para o combate à violência e romper com

[43] PMs estavam despreparados para a ação. Folha de São Paulo, 21/05/1997, Caderno 3, pág.6

o conceito de cidadania como protesto. O debate resultou na criação do Instituto São Paulo Contra a Violência, com a proposta de articular iniciativas da sociedade civil na área da cidadania e da segurança pública, desenvolver projetos de intervenção solidária nas comunidades carentes e propor ações de parceria com o governo, visando a diminuir a criminalidade". (Fundação Roberto Marinho, 1997)[44].

Para este evento foram convidados especialistas nacionais e internacionais, que estavam dedicando seus estudos e pesquisas à compreensão das causas da violência e da criminalidade. Entre estes, estavam dois canadenses. Um deles era o Chefe de Polícia Metropolitana de Toronto e o outro era o Delegado de Queixas da Polícia de Ontário. Ambos vieram ao Brasil com o objetivo de apresentar as experiências canadenses de policiamento comunitário e de controle externo da atividade policial.

Graças a um convênio entre o NEV-USP e a Universidade de Ottawa, em outubro do mesmo ano, foi realizada uma missão Canadá, da qual participaram policiais civis e militares, membros de organizações sociais, jornalistas e pesquisadores. O objetivo desta missão era conhecer o funcionamento da polícia canadense "considerada uma das melhores do

[44] O seminário gerou ainda uma série de reportagens sobre medo e insegurança na cidade de São Paulo e possibilidades de sua superação. Em uma das reportagens, foi apresentada a experiência de Bauru, cidade a 350 quilômetros da capital, onde um projeto de policiamento comunitário já era desenvolvido, mas que era "derivada mais da capacidade individual dos participantes policiais e não-policiais, do que propriamente da organização policial". (Pinc, 2011:110). Em um trecho da reportagem, aparece um condomínio fechado, e o repórter na sua frente dizendo das vantagens de se viver lá. De repente, o portão se abre e sai um carro. Nesse momento, o repórter fala: "mas, para levar os filhos na escola, os moradores têm de andar pela cidade e a eles é oferecida a mesma segurança que é oferecida àqueles que não podem pagar por segurança privada". A intenção era a de mostrar que a busca por soluções privadas não resolveriam o problema da segurança, ao mesmo tempo em que revelava a ineficácia da polícia em controlar o crime.

mundo", as formas de policiamento comunitário daquele país e "tornar conhecido dos brasileiros, em especial dos policiais, o sistema de controle das atividades policiais, ouvidorias e corregedorias, e comissões da sociedade civil nos lugares onde elas existiam."[45]

Pode se dizer que de alguma forma, o seminário e a missão, para além de terem oferecido a oportunidade de troca de experiências entre as duas polícias e sociedades, contribuíram para introduzir o tema do policiamento comunitário na agenda política, seja do governo, da instituição policial ou da sociedade.

Vários espectros rondavam a Polícia Militar

Além dos casos de violência policial e da possibilidade de uma reforma estrutural no sistema de segurança pública, por meio da proposta de emenda constitucional, outro problema ameaçava a estabilidade da Polícia Militar: o movimento grevista de praças que contribuiu intensificar debate sobre a necessidade de mudanças no sistema de segurança pública[46]. É bem verdade

[45] Esta informação foi dada por um dos pesquisadores do projeto e que participou da missão. A partir desta visita, foi realizado o documentário "Polícia Comunitária: o exemplo do Canadá", que serviu de material de formação na academia da Polícia Militar, e, a partir dele, uma série de reportagens foi exibida nos telejornais locais da Rede Globo de São Paulo. No documentário, se mencionava que a polícia canadense era o serviço público mais respeitado do país, que o seu papel era manter a lei e também os direitos dos cidadãos, respeitando-os, e que de que a solução dos problemas para o crime e a violência não é apenas policial. A missão visitou 07 cidades. O documentário tem duração de 1h15m, e está disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=Lvcn8rJ0oAA&list=FLSowRXQKFdsGmpzd5WS4hHw&feature=mh_lolz

[46] A seção tendências e Debates do dia 26/07/1997 lança a pergunta: "O movimento dos policiais apresenta ameaça à estabilidade da ordem democrática?". O capitão da reserva do Exército e deputado pelo Rio de Janeiro, Jair Bolsonaro, afirmava que não. Entre os seus argumentos, afirma que o governador de São Paulo buscara uma solução simplista para a crise, ao propor a extinção de praças das forças auxiliares, referindo-se aqui a PEC da unificação. Segundo Bolsonaro, "Mario Covas acendeu o estopim que deflagrou os movimentos." O deputado defendeu o movimento, dizendo que a população "está sofrendo um pouco com as greves das PMs, mas, com um salário menos indigno, no futuro todos sentirão

que a Polícia Militar paulista não aderiu à greve, mas não se pode negar que a situação era bastante tensa para a instituição, pois “a ameaça persistiu por várias semanas” (Mesquita Neto, 2011:143). Cabe lembrar que no feriado do Dia do Trabalho, a corporação já havia determinado a prontidão da tropa para evitar qualquer manifestação por melhores salários.

Em setembro de 1997, foi lançado o Programa Estadual de Direitos Humanos (PEDH) que, dentre as várias medidas sugeridas, traz a proposta de uma polícia comunitária[47]. Além de assumir o seu compromisso com a agenda dos direitos humanos, o governo assume o policiamento comunitário como uma meta a ser atingida.

---

os efeitos benéficos de uma segurança pública exercida por homens que lutaram para se fazer ouvir e respeitar”. Paulo Sérgio Pinheiro, coordenador do Núcleo de Estudos da Violência, defendia que a greve poderia ser uma ameaça em termos, pois quando “os policiais, como operadores desse monopólio [da violência física legítima] responsáveis por manter a pacificação e o Estado de Direito, já precários no Brasil, fazem badernas com armas funcionais, eles se levantam contra o Estado a que servem.”, Pinheiro finaliza seu argumento de que o movimento poderia provocar instabilidade institucional casos não se aproveitasse esse momento de crise para exigir uma reforma drástica das estruturas policiais. “Caso contrário, as consequências desses motins serão imprevisíveis”. E, por fim, Humberto Costa, deputado federal de Pernambuco e vice-líder do PT na câmara, afirmando que o movimento poderia trazer instabilidade, pois a greve seria um sintoma da falência do modelo de segurança pública vigente no país, utilizando o argumento de Paulo Sérgio Pinheiro de que aquele que detém o monopólio não pode usar essa prerrogativa em seu favor. E finalizou seu argumento dizendo que a última vez em que militares foram às ruas, o país viveu 21 anos nas sombras. (FSP, 26/07/1997, Caderno 1, pág.3)

[47] O PEDH foi elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. “Na elaboração do PEDH, foi incentivada uma ampla participação de entidades governamentais e da sociedade civil, através do 1º Fórum Estadual de Minorias, organizado pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, e de encontros setoriais e seminários regionais, organizados pela Universidade de São Paulo, através do Núcleo de Estudos da Violência, sob a coordenação dos Profs. Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo Mesquita Neto, para apresentação e discussão de propostas e sugestões para o PEDH” (PEDH, 1997:10). Cabe ressaltar que o NEV-USP já havia coordenado o Programa Nacional de Direitos Humanos.

Estrategicamente, logo após o lançamento do PEDH, o comando da Polícia Militar foi trocado[48], e o novo comandante – e com ele a cúpula se renova. Tão logo assume o cargo, toma as primeiras medidas para a implementação do policiamento comunitário no estado de São Paulo, criando a Comissão de Assessoramento para a Implementação do Policiamento Comunitário em São Paulo, e três meses depois lança o projeto de policiamento comunitário.

***

De uma forma geral, este foi o cenário social e político no qual surge a iniciativa de policiamento comunitário implementada pela Polícia Militar do Estado de São Paulo. Do ponto de vista social, tem-se a crescente violência criminal e policial, do ponto de vista político projetos que tentaram reduzir o poder da polícia militar. Tanto um quanto o outro esbarravam na institucionalidade da Polícia Militar paulista. O primeiro porque revelava a sua ineficácia em controlar o crime e a violência de sua tropa. O segundo porque, especialmente se fosse aprovada a PEC, a corporação poderia deixar de existir. Em outras palavras, ou a Polícia Militar se adaptava ou toda a sua legitimidade estaria em xeque.

4.3. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL

Como vimos no capítulo terceiro, na esfera da segurança pública paulista, pode-se afirmar que o discurso de uma maior integração entre polícia

[48] A queda do comandante anterior se dá pelas divergências deste com a política de segurança que vinha sendo adotada pela Secretaria. Em uma reportagem (FSP, 19/09/1997, C3), o secretário deixa claro que quem substituiu o comandante foi ele, não o governador. “O caso favela Naval foi importante, mas não era só isso” (Libório)

e comunidade está na criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (Conseg). Em documento da Polícia Militar, em que se descreve o histórico da polícia comunitária em São Paulo, o Conseg é apresentado como seu embrião. Os Consegs "apesar de na época não se referirem ao policiamento comunitário, tinham e tem como objetivo a gestão participativa da comunidade nas questões de segurança pública".[49]

No entanto, apesar de existirem desde 1985, os Consegs não foram incluídos no projeto de policiamento comunitário que viria a ser desenvolvido no interior da Polícia Militar e que surge como *estratégia adaptativa* não apenas para lidar com o problema do crime e da violência, como sugere Garland (2008), mas principalmente como uma forma de se reforçar a sua imagem perante a sociedade e de se proteger do iminente risco de perder o seu poder e sua legitimidade. Essa preocupação não se remete apenas ao projeto de unificação de Mario Covas, mas estava presente já no começo da década, com a iminente possibilidade de uma emenda que alterasse o artigo 144 da Constituição Federal.

No ano de 1991, a Polícia Militar realizou um ciclo de palestras intitulado "A Reformulação do Sistema Policial Brasileiro", ocorrido semanalmente entre 07 de fevereiro a 06 de março. Entre os palestrantes estavam policiais civis e militares, juristas[50], um jornalista e um bispo. Esta atividade, interna da Polícia Militar, tinha por objetivo discutir a necessidade ou não de uma reestruturação da organização policial. O que estava em jogo, naquele momento, não era a

[49] Projeto Brasil/Japão. Polícia Comunitária 2005/2008.

[50] Entre os juristas: dois juízes, dois procuradores de justiça e dois professores da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, um dos quais, Prof. Dalmo de Abreu Dallari, no momento ocupava o cargo de Secretário Municipal de Negócios Jurídicos do Município de São Paulo.

limitação das instituições de segurança pública em conter o crime e manter a ordem pública, mas sim a possibilidade da aprovação de uma emenda constitucional que visava à desmilitarização e posterior unificação das polícias.

Alguns palestrantes, ao discorrerem sobre a questão, foram categoricamente contra a mudança constitucional, outros foram abertamente favoráveis. Alguns mencionaram que não seria necessária uma mudança constitucional, mas que a unificação seria bem-vinda. Outros, ainda, desviaram o foco e não se posicionaram nem a favor e nem contra. Independente da opinião de cada um e da resposta dada a questão colocada, a noção de que a instituição policial (civil e militar) havia se afastado da sociedade aparece de forma implícita ou explícita em todas as 14 palestras transcritas, e que, portanto, seria necessário (re)criar "mecanismos de aproximação efetiva, e não mecanismos que representem uma grande discussão e uma ação absolutamente divorciada daquilo que se está falando".[51]

A ideia de que a polícia precisava readequar-se às regras de convivência democrática e de que era necessária uma maior interação entre polícia e comunidade, fica bastante explícita na fala de Dalmo de Abreu Dallari: "*Interação com a sociedade e o respeito aos direitos das pessoas*. (...) agindo em estreita colaboração com a sociedade, impondo-se a esta pelo reconhecimento do valor social de seu trabalho, e não pelo medo que inspira, as corporações policiais terão muito mais facilidade para o desempenho de suas difíceis e relevantes funções. O policial visto como amigo e colaborador,

[51] Antonio Aroldo Ferraz Dal Pozzo. Procurador Geral de Justiça. In: A Reformulação do Sistema policial brasileiro. PMESP, 1991 (mimeo).

gozando de confiança da população, estará sempre mais bem informado e protegido, adquirindo condições para agir com mais eficiência e menor risco".

Esta fala, ainda que não mencione o policiamento comunitário como uma estratégia para o problema da segurança, sintetiza alguns elementos que são considerados basilares dessa estratégia de policiamento.

Após esse ciclo de palestras, ainda no ano de 1991, a Polícia Militar promoveu o I Congresso de Polícia e Comunidade, no qual o conceito de policiamento comunitário aparece pela primeira vez. Este congresso, para o qual foram convidados representantes da sociedade, tem sido considerado como o marco inicial da discussão sobre o tema no estado de São Paulo.[52] Segundo Miguel Libório Cavalcante Neto – coronel da reserva e, à época da implementação do policiamento comunitário, responsável pela Diretoria de Ensino -, este congresso teria inspirado a introdução de dois programas pioneiros: no bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro, e na cidade de Ribeirão Preto, SP.

Antes da implementação oficial do policiamento comunitário, a Polícia Militar promoveu algumas iniciativas locais que apontavam na direção do policiamento comunitário. No ano de 1993, o Conselho Geral da

[52] Essa atividade foi citada na entrevista realizada com o Cel. PM Libório, foi passada verbalmente por Glauco da Silva Carvalho e está citada em um documento, disponível na internet, da Polícia Militar de Goiás. No entanto, não foi encontrado nenhum documento sobre ela na Polícia Militar. Foram feitas buscas na biblioteca do CAES, no Museu da PM. O Comandante da Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos me disse que não sabia onde poderia encontrar esse documento. Uma citação a ele é feita também no Manual de Policiamento Comunitário, editado pelo NEV-USP (2009): "em 1991, a Polícia Militar de São Paulo promoveu um Seminário Internacional sobre o Policiamento Comunitário abordando os obstáculos para esse tipo de policiamento".

Comunidade[53], lançou o projeto "Polícia Comunitária", no qual as experiências locais de Ribeirão Preto e de Bauru[54] são mencionadas.

> "As primeiras experiências são derivadas mais da capacidade individual dos participantes policiais e não policiais, do que propriamente da organização policial e da sociedade" (Tânia Maria Pinc, Major PM)

De acordo com o documento de apresentação do Projeto "Polícia Comunitária", referente ao Convênio Brasil/Japão, foi ainda no ano de 1992 que o Comando da Polícia Militar determina "estudos sobre formas de atuação que firmassem conceitos de respeito à cidadania por meio da atuação do policiamento, surgindo então a estratégia doutrinária do policiamento comunitário." (PMESP, s.d.)

---

[53] Conselho Geral da Comunidade funciona no Comando Geral da Polícia Militar e é presidido pelo Comandante Geral. O CONGECOM é um "órgão representativo de importantes segmentos da sociedade civil e que, há 20 anos, vem atuando em parceria com o Comando da Polícia Militar do Estado de São Paulo na busca permanente do aprimoramento da segurança pública e da atuação dos organismos policiais no atendimento da população" (SSP, 2011). O Conselho reúne-se mensalmente no Quartel do Comando Geral da Polícia Militar.

[54] Em 2002, o Capitão José Aparecido Godoy Siqueira apresenta uma monografia sobre a experiência de Bauru, na qual afirma que "Em 1994 a Polícia Militar de Bauru, baseada, em necessidade de aumentar eficiência e efetividade com um efetivo insuficiente, buscou alternativas de mudança no enfoque estratégico, adotando o policiamento comunitário e instalando bases autônomas no planejamento e execução do policiamento preventivo e repressivo imediato e tornando o policial mais próximo da população. A adoção dessa estratégia teve base científica, calcada em trabalhos teóricos e pesquisa de opinião. (...) A Polícia Militar do Estado de São Paulo resolve adotar a filosofia do policiamento comunitário como estratégia organizacional, diferindo em algumas questões táticas da já empregada na cidade de Bauru" (p.11). Ele acrescenta que a necessidade de adoção dessa nova estratégia no estado se deu em decorrência de episódios de violência envolvendo policiais. "A condenação pública do modelo policial que se apresentava à sociedade, em que pese não ser este, jamais, o desejado pela própria corporação policial, determina a oportuna intervenção do Comando, amenizando o efeito devastador na imagem da Polícia Militar e determinando mudança de comportamento e orientação". (p.12). Entre os episódios de violência, ele cita o Massacre do Carandiru (1992), o Caso da Favela Naval (1997) e "a atuação desastrosa no Município de Praia Grande, onde dois jovens perdem a vida pela absoluta estupidez de uma guarnição policial". (p.12). Este caso será citado também por um dos entrevistados.

Nos anos 1990, foram apresentadas, no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais e no Curso Superior de Polícia[55], monografias que tiveram como objeto de estudo a polícia comunitária[56].

Em 1993, é apresentada no CAES, a monografia "Imagem da Polícia Militar: proposta de melhoria", de autoria do Tenente Coronel Aguiar, em que é dedicado um capítulo à participação, no qual o autor afirma que a participação é uma exigência democrática, que leva naturalmente ao tema da comunidade. Já na introdução, a posição de seu autor chama atenção: "as Polícias Militares não poderiam estar vivendo piores momentos, na hora mais inadequada. Às portas da *revisão constitucional*, a crise conceitual e de imagem atingiu o clímax. (...) Devemos ter muito claro que a percepção negativa que verificamos não é fruto do acaso. É resultado de uma indefinição de identidade, que vem de há pelo menos 30 anos. (...) Estruturas e condicionamentos extremamente rígidos, absolutamente inadequados ao exercício do papel que a sociedade espera que desempenhem" (Aguiar, 1993:8). A crise a que o autor se refere

[55] Cabe aqui ressaltar que as monografias são apresentadas no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), destinado a capitães PM que desejam sua ascensão ao oficialato superior (major e tenente-coronel), e no Curso Superior de Polícia (CSP) que habilita ao posto de coronel. No CAO "visa ao exercício das funções de oficiais de estado-maior e ao assessoramento no planejamento das missões legais atribuídas à Corporação". O CSP "visa ao desempenho de funções no âmbito político e estratégico da polícia paulista". (http://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/caes/oCAES/historico.html)

[56] As monografias apresentadas que abordam o policiamento comunitário no período provavelmente não se reduzem a estas citadas. O acesso direto ao banco de dados não foi possível, "porque não estava em rede", e a pesquisa foi realizada pela policial responsável pela biblioteca do Centro de Altos Estudos em Segurança (CAES). Mas a partir das referências citadas nas monografias, pode-se observar que a produção não era muito diferente desta levantada pela policial. Houve apenas outra monografia, citada em dois trabalhos, e que fora desenvolvida pelo Tenente Coronel Alexandre Canova Cardoso, que não constou da lista de monografias fornecida. Esta monografia, apresentada em 1994, teria estimulado no ano de 1995 "o então Comandante do 4º Batalhão de Polícia Militar do Interior, seguindo a técnica administrativa de que a mudança na estratégia organizacional deve partir da liderança, inicialmente promoveu reuniões com todos os oficiais da Unidade para deixar claro o seu comprometimento com a nova filosofia de atuação, assumindo assim um caráter pragmático, sistêmico e essencial". (Siqueira, 2002:34)

decorre, em especial, da imagem negativa da polícia nos meios de comunição[57], mas é interessante notar que ele a está assumindo, revelando a inadequação da instituição ao modelo democrático, e reconhece que esta crise atinge a instituição no pior momento: da possibilidade de uma revisão constitucional[58].

Na monografia "*Implementação da polícia comunitária: projeto para uma organização em mudança*", seu autor sustenta que a "Polícia Comunitária resgata a essência da arte de polícia, pois apoia e é apoiada por toda a comunidade, acolhendo expectativas de uma sociedade democrática e pluralista, onde as responsabilidades pela mais estreita observância das leis e da manutenção da paz não incumbem apenas à polícia, mas, também a todos os cidadãos". (Ferreira, 1995:56).

No ano de 1995, o Major PM Otávio Ferreira Pedroso Filho, apresenta a monografia "*Polícia Comunitária*", na qual discute a importância da permanência do policial em uma área definida, pois esta estabeleceria uma relação de proximidade na qual o policial do bairro torna-se conhecido da comunidade e passa a conhecer a comunidade, gerando uma maior proteção. Na sua monografia, afirma que "(...) esse contexto faz aumentar a credibilidade na organização, aliviando a sobrecarga de custos desnecessários com os deslocamentos de veículos policiais. O morador tem a certeza de encontrar um

---

[57] Ele se refere às pesquisas Gallup de 1991, sobre polícia, e de uma pesquisa do Instituto Standard Ogiluy & Mather de 1993, sobre serviços públicos.

[58] No final da monografia estava anexada uma ordem de serviço do Subcomandante Geral para o Comando de Interior com vários itens sobre a necessidade de adequação da polícia, alguns baseados em recomendações de policiais do Departamento de Polícia Metropolitana de Toronto, a saber: Susan Eng e Bob Kerr (Ordem de Serviço – CCS 09/92)

policial amigo, conhecido e confiável no posto. O ser humano não confia totalmente em quem não conhece e a quem não é capaz de revelar um segredo familiar e outros problemas." [59].

Ainda neste ano, a monografia *Polícia Comunitária: Reengenharia do Policiamento* é apresentada fazendo uma análise do policiamento comunitário nos países da América do Sul. Segundo o autor, "percebe-se que a filosofia de ter a comunidade como parceria na solução de problemas de segurança, de ouvir a comunidade destinatária dos serviços policiais recebe em alguns países mais receptividade que em outros, porém, fica evidente que em todas existe um Conselho de Civis que participa na interação e ajuda no equacionamento da problemática da ordem pública". (Camargo, 1995:63).

De fato, havia uma produção interna sobre o tema, antes mesmo de entrar na agenda política e do governo, e ela estava voltada não apenas para a realidade local, mas também para outras realidades com desafios semelhantes aos da sociedade brasileira. Além disso, essa produção mostrava o interesse por mudanças de um grupo de oficiais preocupados, sobretudo com a imagem da polícia[60].

---

[59] PEDROSO, Otávio Ferreira Filho. 1995. Monografia apresentada para referente à conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores. Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1995, p.117.

[60] Na monografia "Desenvolvimento do Policiamento Comunitário em São Paulo: análises e perspectivas para o futuro", apresentada em 1998, pelo Major Miguel Libório Cavalcante Neto, foi feito um balanço das pesquisas desenvolvidas por policiais militares até aquele momento, cuja conclusão é: "As pesquisas desenvolvidas foram bastante significativas e indicaram como diferentes contextos podem influenciar positiva ou negativamente para o sucesso de um programa de policiamento comunitário. Observa-se que o policiamento comunitário, comparado ao modelo tradicional, leva nítida vantagem, tanto na opinião dos moradores onde existe tal estratégia organizacional, bem como por parte dos policiais militares. Apesar de ter boa aceitação, demonstrou que grande parcela dos policiais militares precisa ser melhor educada para a nova missão, reconhecida esta necessidade até pelos próprios instrutores de policiais

Apesar destas prévias atividades conduzidas no interior da Polícia Militar do Estado de São Paulo, ainda no começo dos anos 1990, pode-se dizer que o policiamento comunitário só entra na agenda política da corporação como "estratégia e filosofia" após os casos de violência policial, o aumento constante das taxas de violência criminal e a ineficiência da corporação para controlá-la, e a iminente possibilidade de sua extinção. Todos estes fatores, reunidos, colocavam a Polícia Militar em posição de escrutínio, e a estavam levando setores que tradicionalmente a apoiavam a não mais confiar na instituição[61].

É diante dessa crise institucional que em 10 de dezembro de 1997, o Comandante Geral da Polícia Militar divulga a Nota de Instrução (PM3-004/02/97) que tinha por finalidade "*regular a implantação do policiamento comunitário como filosofia e estratégia organizacional*", em que define como meta: "*ser uma polícia de proteção dos direitos da cidadania e da dignidade humana"*. E assume, nesta, a necessidade da *"participação da comunidade na busca de soluções para os problemas de ordem pública"*. .

A adoção dessa nova filosofia visava ainda "*racionalizar os meios e integrar os esforços para a solução dos problemas, partindo do pressuposto de que com a ajuda das lideranças locais, o emprego do policiamento será mais racional e eficiente"*. Isso seria possível através da formação de *"laços de*

---

comunitários. A comunidade também mostrou ter muita aceitabilidade de um policiamento mais próximo. Mas essa atividade aproximada deve estar vinculada a ação de atender, orientar e resolver problema da comunidade, e não uma simples atividade de relações públicas." (p.149).

[61] Como já foi mencionado no capítulo anterior, em 1998, foi divulgada uma pesquisa de vitimização realizada pelo ILANUD e Datafolha. "A população de São Paulo reprova o desempenho da polícia no controle do crime do bairro onde mora. De acordo com a pesquisa, 53% dos moradores da capital responderam que a policia não faz um bom trabalho". (FSP, 02/01/1998).Cresce também no período da desconfiança da polícia: 74% da população tinha medo da polícia e 73% considerava que usava mais força do que aquela necessária. Estes números, em 1995 eram, respectivamente, 51% e 44% (Mesquita Neto, 2011:144).

estreita colaboração e de respeito mútuo", e, portanto, o policial militar deveria "*atuar no sentido de angariar a admiração e resgatar a confiança da população na polícia, sendo um digno representante da Polícia Militar"*; e a instituição deveria "*nortear as suas atividades sob o enfoque da visão de futuro da Organização* [ser uma polícia de proteção dos direitos da cidadania e da dignidade humana], *onde há total internalização de uma filosofia de atividades voltadas para a comunidade, razão de ser da Instituição".* Para que estes objetivos pudessem ser atingidos, era necessário "*descentralizar o processo decisório até o menor escalão de execução de polícia comunitária, buscando-se a administração participativa, passo essencial para a obtenção da qualidade total"*.[62].

Pelo documento, é possível perceber que os princípios estruturadores de *parceria, prevenção, descentralização* e *responsabilização* das comunidades locais estavam presentes no modelo de policiamento comunitário que viria a ser implementado. No entanto, Garland (2008) chama a atenção para o fato de que, nesta área, mudanças rápidas de discurso não podem ser confundidas com ação. O fato de existir uma norma interna (a nota de instrução) não era a garantia de que o respeito aos direitos humanos fosse observado, nem tão pouco que se daria a descentralização das decisões, ainda mais em uma instituição com estrutura hierárquica rígida como a da Polícia Militar.

[62] PMESP. Nota de Instrução PM3-004/02/97 (Anexo).

CAPITULO V – A EXPERIÊNCIA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO EM SÃO PAULO: JARDIM ÂNGELA E SEUS ATORES

No capítulo anterior, foi discutido o cenário político e social no qual o debate sobre o policiamento comunitário em São Paulo se insere. Neste capítulo, será descrito como o projeto de policiamento comunitário chega ao distrito do Jardim Ângela, e por que ele se tornaria uma referência de policiamento comunitário, sobretudo a partir da perspectiva dos atores envolvidos nesse processo.

5.1 UM RETRATO DO JARDIM ÂNGELA

O distrito do Jardim Ângela situa-se na zona sul de São Paulo. Dados do Sistema Intraurbano de Monitoramento de Direitos Humanos (SIM) mostram que a região tinha, no ano 2000, 245.125 habitantes, em uma área de 37,40 km^2 de extensão. A taxa de analfabetismo na região era de 14,5% entre a população com mais de 15 anos e 47% dos responsáveis pelos domicílios tinham menos de 04 anos de estudo, e de 17,7% tinham renda familiar de meio-salário mínimo. Pesquisa da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade, 2000), revelou que cerca de 20% dos responsáveis pelos domicílios não possuía renda. Dados do Censo IBGE (2000) revelaram que, no bairro, a renda média era de R$ 568,12.

De acordo com o Mapa de Exclusão e Inclusão Social (2000), 73,7% da população do Distrito Jardim Ângela estavam na faixa classificada como alta e altíssima vulnerabilidade social. No Índice de Desenvolvimento Humano (2000), medido pela prefeitura do município, dos 96 distritos da cidade, o Jardim

Ângela ocupava a 93ª posição. Como já foi mencionado no capítulo anterior, no ano de 1996, o local ficou mundialmente famoso ao ser considerado, pela ONU, o bairro mais violento do mundo, atingindo a cifra de 116,23 homicídios para cada 100 mil habitantes.

Diante desta realidade, e não conformadas com ela, algumas organizações locais – entre as quais se destacam a Sociedade Santos Mártires, ligada à Igreja Católica, e o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CEDHEP), da região do Campo Limpo – resolveram unir lideranças comunitárias para discutir ações de melhorias para o distrito. As organizações sentiam a necessidade de oferecer uma resposta coletiva, porque as iniciativas individuais que vinham sendo tomadas não eram suficientes para alterar a situação.

> "Inicialmente, resolver o problema significava construir grades mais fortes e muros mais altos" (Padre Jaime Crowe[1]).

A proposta que surgiu do grupo foi a de mobilizar a população local. Decidiram então realizar uma "Caminhada pela Vida e pela Paz", que deveria ocorrer no dia 02 de novembro, Dia de Finados. A caminhada partiria da praça do Jardim Ângela e chegaria ao cemitério São Luís. A data e o local eram uma homenagem às vítimas da violência.

---

[1] Como já mencionado, para esta pesquisa não foi realizada entrevista com o Padre Jaime, mas as citações a ele se baseiam em relatos de campo de pesquisas anteriores, documentos do Fórum em Defesa da Vida e/ou em entrevistas que ele concedeu à imprensa. Esta fala está no artigo: "Jardim Ângela: das manchetes policiais para a revolução social", publicado no portal da agência de notícias Carta Maior, publicado em 24/01/2006. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=9743

> "Enquanto um número restrito mobilizava e articulava e organizava, outros desaconselhavam o envolvimento porque era arriscado e perigoso" (Padre Jaime)[2]

No dia da caminhada, mais de cinco mil pessoas participaram do ato, segundo os organizadores. Esta atividade foi o ponto de partida para a criação do Fórum em Defesa da Vida e pela Superação da Violência, em 12/11/1996, e que, desde então, reúne-se mensalmente, toda a primeira sexta-feira do mês, no salão da Paróquia Santos Mártires, para discutir os mais sobre os problemas que afetam a qualidade de vida de seus moradores e buscar soluções para superá-los.

> "O Fórum em Defesa da Vida aglutina pessoas que discutem, pensam e organizam debates, seminários, caminhadas, incentivando a população e entidades locais a realizar ações para descobrir e avaliar as causas da violência e superá-las." (Padre Jaime).

> "Esse período foi um marco importante para a região, porque não era apenas a polícia, mas também o acesso à justiça como forma de prevenção. Nós enumeramos uma série de questões que deviam ter na área de políticas públicas."[3](Lucila).

---

[2] Padre James Crowe e Sergio Ferreira (2006). Jardim Ângela: em Defesa da Vida.

[3] Em dezembro de 2005, a revista Problemas Brasileiros, do SESC, publica uma matéria sobre a redução dos homicídios no Jardim Ângela, na qual o Fórum é citado como o principal responsável por este resultado positivo, concluindo que: "Apesar de as taxas de homicídios no Jardim Ângela permanecerem altas - são quase o dobro da média do estado, de 35,9 para 100 mil habitantes -, as iniciativas originadas no fórum mostraram que a mobilização comunitária foi responsável por uma evolução considerável do quadro. Prova disso é que, até o final de setembro, segundo a PM, o distrito ficou 76 dias sem homicídios. O que é uma grande conquista para uma região que já conviveu com uma média de oito por noite, no início da década de 1990. (...) Entre as explicações para essa queda estão, certamente, maiores investimentos públicos em serviços básicos e policiamento mais preparado e consciente. Mas, sem dúvida, a maior contribuição vem do poder de mobilização da própria comunidade."

> "O Fórum foi o local que eu encontrei para falar da violência, do tráfico, de uma forma mais ampla, dos usuários, com outro olhar porque a polícia, na época, não se confiava." (Lea) [4]

Entre os pontos enumerados pelos participantes de Fórum como as possíveis causas da violência na região estavam a ausência das políticas públicas. À época, na região existia um único departamento de polícia, o 100º DP, no Jardim Herculano, e o policiamento se restringia às ações da Rota.

> "Aqui só chegava a Rota, naquelas viaturas escuras, com metralhadoras para fora, amedrontando o povo.".[5]

> "A polícia que vinha para cá era aquela que cometia alguma infração e mandar para o Jardim Ângela era punição. Vinha polícia de todas regiões da cidade vinham policiais, mas a gente não sabia se era para nos proteger ou para compactuar com o tráfico." (Lea)

> "Quando chegou a questão da polícia não adiantava a gente dizer que queria mais policiamento, porque o policiamento naquele momento podia significar mais mortes. Eles chegavam no bairro e aterrorizavam as famílias. O número de meninos que morreram nas mãos da polícia naquele época era muito grande." (Lucila)

De acordo com os organizadores do Fórum, a instalação das bases foi a sua primeira grande luta. Mas ela não foi isolada. Antes mesmo da instalação das bases, o Fórum realizou, durante todo o ano de 1997, uma série de

---

[4] Lea Chaves, era diretora de uma escola da região, aposentou-se e atualmente coordena um projeto na Sociedade Santos Mártires. Procurou a ajuda do Fórum em Defesa da Vida após um adolescente ser morto na porta da escola que ela dirigia. Houve grande repercussão na imprensa, e ela recebia ameaças. Mas, ao mesmo tempo, temia procurar a polícia, pois não havia confiança nos policiais.

[5] A fala está no artigo "Muito mais que um padre", publicado no portal da *Revista Época*, em 28/06/2008. Disponível em http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI5301-15228,00-MUITO+MAIS+QUE+UM+PADRE.html

seminários com autoridades das áreas de educação, desportos, justiça e segurança, para não apenas reivindicar como também apresentar propostas de políticas públicas.

Na área de segurança, foram realizados três seminários com o objetivo de "qualificar 24 propostas na área de segurança" para ser apresentada ao Secretário de Segurança Pública.

> "Naquela época, queríamos ir à veia, que era a situação dos homicídios e queríamos sair dessa situação. Mas queríamos uma polícia diferenciada." (Lucila)

> "A primeira grande luta do Fórum foi pela implantação do policiamento comunitário, pois queríamos policiais que tivessem nome. Negociamos com o comando da PM a estabilidade dos policiais no posto por pelo menos três anos".[6]

No dia 05 de dezembro de 1997, na reunião mensal, o documento "Em Defesa da Vida", resultado dos diversos seminários realizados, foi apresentado ao conjunto das organizações que faziam parte daquele coletivo e referendado pelo grupo. Uma semana depois, os representantes do Fórum entregaram ao Secretário de Segurança Pública o documento. Na oportunidade, o secretário se comprometeu a comparecer à primeira reunião do Fórum em Defesa da Vida que seria realizada em fevereiro do ano seguinte. (Fórum em Defesa da Vida, 2005)[7].

---

[6] A fala está no artigo "Muito mais que um padre", publicado no portal da *Revista Época*, em 28/06/2008. Disponível em http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI5301-15228,00-MUITO+MAIS+QUE+UM+PADRE.html

[7] A entrega do documento ao secretário ocorreu no dia seguinte do lançamento da Polícia Comunitária, na qual o Jardim Ângela não constava no projeto piloto, apesar de ser a região mais violenta da cidade.

“Propomos unir cidade e periferia”

Esta era a mensagem do documento elaborado pelo Fórum em Defesa da Vida, que trazia um histórico dos problemas da região e também de suas lutas contra a violência e pela ampliação de direitos[8], um detalhado diagnóstico da escalada da violência[9] e propostas de intervenção, não apenas para a área de segurança, como também para a justiça e cidadania, para educação e para a “comunidade”.[10].

Na área de segurança, foram apresentadas 17 propostas, com os seguintes objetivos: 1) aproximar a polícia da população; 2) melhorar a eficácia do policiamento; 3) investir na qualificação dos policiais. Em relação ao primeiro objetivo, a intenção era que fosse instalado o policiamento comunitário, que fossem reestruturados os conselhos de segurança (Consegs) e que a população participasse da escolha dos delegados e policiais que fossem trabalhar na região.

---

[8] O documento situava a mobilização popular contra a violência a partir de três eixos de ação: 1) Comunidades Eclesiais de Base que, desde 1980, por ocasião de um ano da morte de Santo Dias – metalúrgico morto pela Polícia Militar durante uma greve – realizam a *Semana Santo Dias* para discutir “aspectos diversos da luta contra a violência”; 2) o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CDHEP), fundado em 1981, e que sempre teve a luta contra violência como uma agenda; e 3) os movimentos sociais da região, com destaque para os movimentos de moradia, negros e mulheres que sempre estiveram preocupados com o tema da violência.

[9] O diagnóstico foi realizado pelo CDHEP e pela PUC-SP, entre 1992 e 1995. Os resultados foram divulgados em seminários e oficinas, “mobilizando a região para uma ação mais eficaz contra a escalada da violência” (FDV, 1997, p.1)

[10] No que diz respeito à comunidade, o documento assinalava como objetivo: “para que todos façam a sua parte”, e entre as ações estavam: 1) a campanha de desarmamento; 2) sensibilização e mobilização da população; 3) “apresentar ao governo críticas, sugestões e rumos a seguir”. Na justificativa estava: “temos a consciência do papel que a própria comunidade deve assumir”, e apontava as caminhadas em defesa da vida como um exemplo de mobilização.

A justificativa apresentada era a de que “todas essas propostas pressupõem a desmilitarização da polícia e os avanços efetivos na linha de democracia e cidadania, *atribuindo à própria população um papel mais decisivo nas questões que lhe afetam diretamente*”. [grifo meu]. Ao demandar a aproximação entre polícia e comunidade, os membros do Fórum tinham por objetivo o exercício do controle externo das atividades policiais, que se acreditava pudesse ser realizado por meio da participação do grupo na formulação e avaliação das políticas de segurança pública (Mesquita Neto & Loche, 2003).

> “A nossa proposta na época era ter um policiamento diferenciado, próximo da comunidade. Por isso foi muito interessante a criação das bases comunitárias.” (Lea).

Na primeira reunião do Fórum de 1998, o secretário de Segurança Pública, o Delegado Geral da Polícia Civil, o Comandante Geral da Polícia Militar e outras autoridades da área de segurança pública compareceram ao Fórum, e houve o comprometimento público do secretário com as propostas, em especial com “o novo modelo de Polícia Comunitária”. (FDV, 2005). A partir desse momento, representantes do Fórum em Defesa da Vida começaram a participar da Comissão de Assessoramento para a Implantação do Policiamento Comunitário, a convite do Comandante Geral da Polícia Militar.

Na reunião da Comissão, realizada em 15/09/1998, o representante do Fórum reclamou que o policiamento comunitário não estava sendo implantado no Jardim Ângela, embora esta fosse a mais violenta da cidade, e que, portanto, não iria participar da comemoração do primeiro aniversário da Comissão porque não tinha razões para comemorar. E, a queixa surtiu efeito,

pois 15 dias depois se deu início ao curso de Direitos Humanos, idealizado e oferecido pelo Fórum em Defesa da Vida, para um contingente de 60 policiais que seriam alocados no policiamento comunitário da região[11].

> "Inclusive o Fórum em Defesa da Vida se colocou à disposição de até treinar os primeiros policiais." (David)

> "No Jardim Ângela teve um treinamento dos oficiais e dos praças, feita pela turma do Padre Jaime" (Libório)

> "Nós conseguimos a base do policiamento comunitário, e ficamos incumbidos de formar os primeiros 70 policiais. Então foi lá, na Santos Mártires, que virou um banco de escolas dos soldados. Depois fomos chamado para dar aulas de Direitos Humanos no Barro Branco" (Lucila)

> "Nós fizemos a seleção e a capacitação para os policiais dessa base, foi aqui, dentro da Sociedade Santos Mártires. O foco era a sensibilização do policial para um olhar mais comunitário. Um olhar mais humanista, sem tirar, claro, a postura de policial. Entender por que os jovens morriam mais, porque os homicídios se davam pelo tráfico e quem matava era a própria polícia." (Lea)

Em dezembro de 1998, um ano após ser lançado, era inaugurada a Base Comunitária do Jardim Ângela, no centro do distrito e bem próxima à Igreja Santos Mártires, onde são realizadas as reuniões do Fórum em Defesa da Vida, e no ano seguinte a base comunitária do Jardim Ranieri.[12]

De acordo com Mesquita Neto (2011:159), "o Fórum em Defesa da Vida pressionou a Polícia Militar para que estabelecesse duas bases de polícia

---

[11] O convite para a formação dos policiais veio da polícia, mas o conteúdo do curso foi definido pelo Fórum em Defesa da Vida.

[12] Hoje esta base está vinculada ao projeto de cooperação Projeto Brasil/Japão de Polícia Comunitária e não tem muita relação com o Fórum em Defesa da Vida.

comunitária e colaborou para sua implementação na área". O projeto na região foi o resultado da intensa mobilização local, e não uma orientação do projeto inicial, lançado em dezembro de 2007 (Mesquita Neto & Loche, 2003).

> "A nossa reivindicação eram 10 bases na região. A primeira foi no Jardim Ângela. E nós tínhamos um duplo desafio. Mudar a concepção de polícia e mudar a percepção da população em relação à polícia. Foi difícil em um primeiro momento, mas depois os dois lados mudaram." (Lucila)

Um exemplo da mudança da atuação da polícia na região pode ser percebido pela fala de David quando ele comenta a forma pela qual os policiais da base do Jardim Ângela costumavam abordar os adolescentes da região quando estes estavam usando drogas.

> "Eu perguntava: 'Quer fumar maconha? Faz na sua casa. Eu prefiro que você não fume. Se quiser eu te ajudo'. Aí eu levava lá para o Padre Jaime[13]". (David)

Ocorreram mudanças também em relação à imagem da polícia pela da comunidade.

> "A população começou a se aproximar e a base começou a ser referência para o bairro. As bases eram postos de informação, de ajuda, de médico. A viatura estava lá para socorrer." (Lucila)

> "Para você ter uma ideia, até o traficante ligou para a base pedindo que a viatura levasse a mulher dele para dar à luz." (David)

[13] Há um projeto na região, desenvolvido pela comunidade local em parceria com a Escola Paulista de Medicina da UNIFESP, de aconselhamento e tratamento de pessoas e famílias com problemas relacionados ao abuso de álcool e drogas.

Sobre esse tema, de acordo com a pesquisa conduzida por Ericson & Haggerty (1997), ser a referência de uma comunidade não é uma característica do policiamento comunitário. Policiais entrevistados pelos autores disseram que sempre agiram sobre todos os problemas trazidos pela população. “Quando eu estava no destacamento, nós éramos de fato o centro da comunidade. Atuávamos sobre tudo, para todos. As pessoas traziam a nós todos os tipos de problema porque sabíamos como resolvê-los” (*op.cit*.:177). No entanto, no caso do Jardim Ângela, é interessante observar que a polícia, antes vista como um dos elementos que contribuíam para a violência na região, passou a ser vista como uma referência positiva.

De acordo com Skolnick & Bayley (2006), essa mudança de percepção refere-se ao fato de que o policiamento comunitário “oferece ao público uma janela maior para se observar a atividade policial” (*op.cit*.:95), ao mesmo tempo em que oferece aos policiais a oportunidade de “se explicarem, de se associarem às iniciativas da comunidade, e de se tornarem altamente visíveis como defensores preocupados com a segurança pública.” (*op.cit*.:98).

Dando continuidade às suas atividades de “fiscalizador” das políticas locais, o Fórum conduziu, no ano de 2000, uma pesquisa de avaliação da base comunitária do Jardim Ângela com um total de 945 moradores e proprietários de estabelecimentos comerciais da região.

> “Aí a gente fez uma pesquisa, e ela foi feita com pessoas da comunidade. Não era uma pesquisa grande, mas era uma referência para refletir.” (Lucila).

Quadro 1 – Pesquisa de avaliação do policiamento comunitário, 2000

Grupos	Perguntas	Próximo à base (até 1 km)	Distante da base (mais de 1 km)
Proprietários	Conhece o policiamento comunitário (sim)	84%	74%
Moradores		66%	60%
Proprietários	Melhorou a segurança (sim)	78%	54%
Moradores		65%	50%
Proprietários	Facilita o contato com a polícia (sim)	73%	58%
Moradores		60%	53%
Proprietários	Melhorou a forma como a polícia trata a população (sim)	71%	47%
Moradores		59%	43%
Proprietários	Reduziu o narcotráfico na região (sim)	48%	62%
Moradores		58%	65%
Proprietários	Acredita que vale a pena comunicar os crimes à polícia (sim)	75%	65%
Moradores		63%	65%

Fonte: Fórum em Defesa da Vida (2000)

A pesquisa, conforme mencionou um representante do Fórum[14], não teve uma metodologia muito rigorosa, mas contribuiu para conhecer e revelar as percepções da população local sobre o policiamento comunitário. Foi também um importante instrumento para aperfeiçoar o trabalho realizado na naquela base. A iniciativa revelava, ainda, a disposição e o interesse do Fórum em intervir nas políticas públicas de segurança.

As atividades do Fórum na área de segurança não ficaram restritas à base comunitária. Com a criação da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, no governo municipal de Marta Suplicy (2001-2004), foi lançado um programa da secretaria que previa a *gestão compartilhada da segurança* e o *controle externo popular*. Isso significava integrar as ações de segurança urbana com aquelas de outras agências municipais, identificar os problemas

[14] Informação verbal obtida durante visitas às reuniões do Fórum em Defesa da Vida.

locais relacionados à segurança – direta ou indiretamente –, e definir projetos que pudessem promover a sua superação ou a redução de seus efeitos. Essas ações seriam desenvolvidas pelas Comissões Civis de Segurança Pública, [15].

Em 30/11/2002, foi realizada uma plenária para a implantação de uma comissão na subprefeitura do M'Boi Mirim – que reúne os distritos do Jardim Ângela e Jardim São Luís. A reunião foi marcada por uma intensa disputa entre os moradores dos dois distritos, especialmente sobre onde a comissão deveria ser implementada[16]. Diante disto, o secretário de Segurança Urbana compareceu à reunião do Fórum, no início do ano seguinte, e afirmou que o Fórum já teria o papel de interlocutor da população com os poderes públicos e quem, portanto, não havia a necessidade de instalação de uma comissão naquela região[17].

> "Atuamos em várias áreas e o Fórum em Defesa da Vida passou a ser referência. O Padre Jaime tornou-se uma espécie de prefeito local, não que fosse o seu objetivo, mas a conjuntura levou a isso". (Lucila)

> "O Ângela tem um papel nacional: foi a principal referência do policiamento comunitário durante muito tempo" (Libório)

São estas as principais características da atuação da comunidade local, representada pelas lideranças do Fórum em Defesa da Vida, em sua relação

---

[15] "As Comissões permitem à comunidade, em cada região, em conjunto com o poder público: elaborar diagnósticos participativos, estabelecer prioridades, formular demandas, fiscalizar a implementação e monitorar o desempenho efetivo da Guarda Civil Metropolitana nas escolas, parques, praças, nas bases comunitárias." (Daher, 2004)

[16] Como as comissões previam orçamento participativo, os moradores do distrito do Jardim São Luís questionavam a escolha do distrito do Jardim Ângela para a realização da reunião, mostrando um claro descontentamento com um possível "favorecimento" dos membros da secretaria com os projetos da Igreja.

[17] De fato, àquela altura, a subprefeita do M'Boi Mirim, que congrega os distritos do Jardim Ângela e Jardim São Luís, era uma ativa participante do Fórum em Defesa da Vida e tinha sido indicada pelo Fórum para ocupar o cargo.

de interlocução com o poder público. E, talvez seja esta mobilização a principal razão da região ter se tornado uma referência para o policiamento comunitário.

5.2 A PERSPECTIVA DOS ATORES

Nas entrevistas, que serão analisadas a seguir, buscou-se compreender a dinâmica desse processo a partir da vivência de cada entrevistado. Um deles não esteve envolvido apenas com a experiência do Jardim Ângela, mas com todo o processo interno de criação do projeto, mas a entrevista é importante não apenas para que se possa balizar como se deu o processo no Jardim Ângela, como também entender os conflitos internos à instituição.

Como o principal objetivo é evidenciar as disputas em torno do policiamento comunitário, foi feita a seguinte pergunta: 1) Você poderia me contar quando o policiamento comunitário começou e como foi o seu contato com ele? Os entrevistados discorreram livremente sobre o tema, a partir de suas experiências pessoais. Em seguida, foram feitas as seguintes perguntas: 1) Como se dá o processo de participação da comunidade nas políticas locais de segurança; 2) Você considera que houve a descentralização das ações? Estas perguntas tinham por objetivo analisar a noção de responsabilização, um dos elementos centrais da estratégia adaptativa. Interessante perceber que outros temas, como “resistências” e “parcerias”, surgiram espontaneamente.

5.2.1 Envolvimento com o policiamento comunitário

> “A história do policiamento comunitário em São Paulo ele começa ainda na década de 1980, não começa em 1997, como muita gente pensa. Em 1981, 1982 a gente começou a discutir um modelo de policiamento mais voltado para o cidadão, mais voltado para a relação com o cidadão. Na época, aquela geração tinha uma cultura muito

reativa, queria muito o modelo se acreditava muito nisso. A ideia de você confrontar o marginal, prender o marginal, a cultura da violência, a cultura da resistência[18]. Essa geração perdeu um espaço muito grande com a Constituição de 1988. muda uma série de coisas. O país passa a ter uma visão mais democrática, a visão das instituições públicas e provadas, a visão da polícia muda. Nós tivemos um comandante nesse período que foi uma liderança muito forte e começou um debate interno de mudança na organização, com muita coragem. Foi quando se criou o Rádio Patrulhamento Padrão (RPP)[19], no governo Quércia, cria o policiamento territorial e cria todo um programa de treinamento. O carro-chefe do RPP era o programa de treinamento e o programa de treinamento era o *policiamento comunitário*, sem saber que era. Tinha até um vídeo que era a viatura patrulhando à noite, uma pessoa chegando em casa, no portão, a viatura parando e o policial esperava até ele entrar em casa para ir embora. O que é isso? É o policiamento comunitário. O policial parando, conversando com as pessoas na rua. Era o modelo que estava começando. Esse foi o início do policiamento comunitário. O Quércia estava com uma ideia de uma reforma radical na organização, e teve muita resistência porque combatia o modelo reativo[20]. Na mesma época do RPP se criou o resgate, que são os programas preventivos comunitários. Teve um grande debate contra o modelo territorial. (...) Aí vem o governo Fleury, com um outro modelo, uma outra discussão. Teve um reaparelhamento, um debate democrático, mas não teve um debate sobre um modelo de

---

[18] O entrevistado disse ainda que este "não era um modelo institucional. Era ideal, porque se acreditava que o que se fazia era ideal".

[19] O RPP foi inspirado no modelo americano e representou uma grande inovação na área de segurança pública. Foi introduzido na polícia militar no final de 1987, e tinha por objetivo "aperfeiçoar o desempenho da polícia militar no atendimento ao público e controle do crime e da violência." (Pinc, 2011: 84). Interessante observar que este modelo relaciona-se às medidas tomadas pela polícia americana quando do seu processo de profissionalização, no final do século XIX e início do século XX.

[20] Neste momento, foi perguntado ao policial se este debate, que se inicia na década de 1980 teria sido influenciado pela política de Montoro, declaradamente voltada aos direitos humanos, ele disse que não. "O Montoro inicia o diálogo diferente, ele inicia o debate democrático pela sociedade. O carro chefe do Montoro foi os Consegs, o carro-chefe do Montoro não foi a reestruturação da polícia, foi a motivação da polícia para uma nova realidade. Ele assume o governo com o discurso de democratização da polícia."

policiamento. O mérito do Fleury foi o de ampliar o debate democrático. O Covas assume com uma imagem negativa muito forte da polícia. Cria a Ouvidoria, mas não tem um modelo de policiamento definido. Nessa época eu estava na Diretoria de Ensino discutindo fortemente uma mudança nos cursos de formação que teria a inclusão da disciplina de direitos humanos. Não era uma discussão promovida pelo governador, nós tínhamos a necessidade de fazer isso. E 1997 foi outro momento, e ficou comprovado que tudo aquilo que a gente achava estava errado [a geração da polícia reativa]. Com o caso da favela Naval, o comandante[21] nos chamou e disse que a polícia precisava dar uma resposta, que *a instituição tinha que se proteger* porque as imagens tinham sido veiculadas para o mundo. Aí, vem o projeto do Covas, da unificação. *Era um momento em que havia a possibilidade de acabar com a PM, havia o risco de que o projeto contra a Polícia Militar fosse consagrado.* Aí há uma troca do comando, e o novo Comandante Geral assume com uma nova linha e manda uma mensagem para a tropa: estamos no limite, vamos fazer a nossa parte e vocês façam a sua. Ele entra com a agenda dos direitos humanos, da depuração interna, do policiamento comunitário e da qualidade[22]. Em 1999 foi realizado o Congresso Internacional de Polícia e Comunidade, foi um ato de Estado, com a presença de 25 chefes de polícia de toda a América Latina e Caribe. Estava presente também o Ministro José Gregori, que levou a experiência de São Paulo para o governo federa. Esse foi o

[21] O comandante era o Coronel Claudionor Lisboa que, nas palavras do entrevistado, tinha uma "visão aberta, democrática e moderna". Foi este comandante que se refutou publicamente a proposta de emenda constitucional de Mario Covas sobre a unificação das polícias.

[22] Sob esse aspecto, cabe ressaltar que a notícia "Promessas são as mesmas de antecessores", veiculada pelo jornal Folha de São Paulo, em 19/09/1997. De acordo com a reportagem, "as promessas feitas foram iguais às de seus quatro antecessores. Como antigos comandantes-gerais da corporação, ele disse que vai colocar todo o efetivo policial nas ruas, investir na polícia de quarteirão, defender direitos humanos e promover a reciclagem do efetivo". No dia de sua posse, o comandante geral disse que a implantação do policiamento comunitário seria a prioridade de seu mandato. Afirma também que seria a sua prioridade a confiança interna da tropa, a melhoria da imagem da polícia perante a população, e que diminuiria a violência a partir do trabalho conjunto da população e de todos os órgãos envolvidos. Disse ainda, que a sua principal mudança no comando não seria de nomes, mas do conceito de segurança: "a sociedade não deve ficar esperando da burocracia do Estado soluções para todos os problemas. Todo mundo deve procurar saber o que realmente precisa fazer para, com eficácia, contribuir para a solução do problema." (FSP, 19/09/1997, Caderno 3, pág. 3)

> momento da grande mudança, porque a sociedade e a instituição já estavam preparadas para o debate". (Libório)

Em uma perspectiva mais histórica, o coronel Miguel Libório Cavalcante Neto, o Major Libório da Diretoria de Ensino à época da implantação do policiamento comunitário e hoje consultor na área de segurança, afirma que o debate sobre o tema na instituição não está relacionado à sua implementação, ele datava dos anos 1980, quando a Polícia Militar passou por algumas mudanças no seu modo de conceber a prática policial.

Já na visão de David Monteiro da Conceição**,** o sargento David, da Base Comunitária do Jardim Ângela, e hoje tenente da reserva e assessor de Defesa Civil da Subprefeitura de Campo Limpo, o policiamento comunitário foi adotado porque havia uma pressão da sociedade por mudanças na polícia.

> "Quando chegou naquela época de 96, começou uma grande pressão popular contra a Polícia Militar, que queria terminar com o militarismo[23] da polícia militar, porque esse rótulo militar vinha da repressão. Apesar de que a polícia militar não tinha nada a ver com a época da ditadura militar, porque na época atual ela já tinha função de polícia e realmente era a instituição pública mais próxima do povo. E a Polícia Militar apesar de todos os problemas, fazia parto, socorria doentes, salvava feridos, drogados, atendia briga de família, aconselhamento de matrimonial. A PM sempre agia em tudo. Só que naquela época lá teve o Massacre do Carandiru, eu estava lá. Depois tiveram várias ocorrências de chacinas com o envolvimento de policiais, teve lá em Santos, teve aqui em Parelheiros, teve a época do Cabo Bruno, lá em Diadema. Começou uma pressão muito grande naquela época. E o que

[23] Talvez se refira à proposta de emenda constitucional, mas é provável que, desde o início do governo Covas, que havia assumido uma política voltada aos direitos humanos, esse tenha sido o discurso subliminar dentro da corporação.

aconteceu? A PM tinha que dar uma resposta. Já havia sido testada a polícia comunitária no Rio de Janeiro e no Espírito Santo" (David).

Se, para o oficial, a Polícia Militar já estudava e se preocupava com um policiamento mais voltado para atender o relacionamento com o cidadão desde os anos 1980, que seria o início do policiamento comunitário, para o praça, que estava na corporação desde 1979, a realidade não era a mesma.

"A PM então começou a participar daqueles encontros que a Rede Globo[24] fazia e que iam direitos humanos, ia parte da Igreja, parte do público, policiais, órgãos da ONU, o Fórum em Defesa da Vida. E lançaram a ideia: Polícia Comunitária. Nessa época começou todo esse envolvimento e colocaram vários tipos de policiamento, e esse policiamento comunitário foi um que a comunidade aceitou melhor a ideia, porque falava da essência do policiamento que era aproximar a polícia do cidadão". (David)

Na percepção de David, a ideia do policiamento comunitário não surge no interior da Polícia Militar, mas sim como fruto de uma pressão popular e de uma maior participação da polícia nos debates e atividades promovidos pela academia e organismos de direitos humanos. Isto é interessante porque revela que a base da corporação ou não tinha muito conhecimento do que ocorria no interior ou estava mesmo alijada desse debate interno.

"Eu era um policial repressivo até 1992, apesar de que comunitário eu sempre era, porque apesar de eu caçar muitos bandidos, me envolver

[24] Referência ao Seminário São Paulo sem Medo, promovido pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo em parceria com a Fundação Roberto Marinho e Rede Globo de Televisão, no mês de maio de 1997, no Memorial da América Latina. Na oportunidade, o presidente da Fundação Roberto Marinho cita uma pesquisa realizada em janeiro de 1997, em que se verificava que a principal preocupação do paulistano era a violência. E afirma que a responsabilidade deve ser compartilhada entre todos, pois sem a participação da comunidade não há solução possível para enfrentar o problema. (http://www.youtube.com/watch?v=AAO6NikT17I&feature=relmfu)

> em muitos confrontos, eu tinha amizade com todo mundo. Eu andava na área e conhecia o ladrão, a mãe do ladrão, o vizinho do ladrão, eu conhecia todo mundo. Para viver nessa área aqui, naquela época, você tinha de ser linha dura, senão morria" (David)[25].

No entanto, apesar dessas diferenças, é possível apreender, que tanto na fala do oficial quanto na fala do praça, o que seria um "policial comunitário" na concepção policial: *seria aquele policial que patrulha uma determinada área*. É provável que esta concepção tenha se formado a partir da "territorialização" do policiamento introduzida pelo Rádio Patrulhamento Padrão[26]. Esta visão de comunidade não será corroborada pela representante do Fórum, para qual a comunidade seriam os moradores que, em seu conjunto, viviam uma série de privações socioeconômicas.

Na visão de Lucila Pizzani, que à época era coordenadora do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo e, atualmente, coordena um programa vinculado à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, o debate sobre o policiamento comunitário se inicia no governo Covas.

> "Na época, no governo Covas, havia um conselho de consultivo de Segurança, e o Fórum foi convidado para participar. Esse conselho estava estudando as experiências das polícias do Canadá, do Japão, e ele também estava preocupado com os dados, porque 70% dos homicídios eram arquivados por falta de informação. Era um momento

---

[25] A experiência de David não difere daquela de outros policiais que foram trabalhar nas bases comunitárias. "A grande parte deles tinha em seu histórico profissional o registro de ocorrências em que fizeram uso da arma de fogo cujo resultado foi a morte de alguém. Isso demonstra que a maior experiência era derivada do policiamento reativo, com foco no criminoso." (Pinc, 2011:114).

[26] Em outras falas, a concepção de comunidade muda, e passará a ser vista como os moradores da área de abrangência da base de policiamento (o território).

> em que os grupos de direitos humanos estavam discutindo não apenas a criação de uma Ouvidoria, para o controle social[27], mas também o modelo de uma outra polícia. Ele coincidiu com um período de algumas pessoas no comando da PM quererem criar um núcleo de Direitos Humanos na instituição. Não ia mudar a polícia, porque tinha a Rota, o foco era outra coisa: a valorização do policial. Foi um momento muito interessante, um marco, pois abriu a possibilidade para que um segmento da sociedade, a população da periferia, debatendo sobre o papel da polícia. Foi um momento tenso, mas também intenso e interessante de poder discutir a política com todos os atores envolvidos." (Lucila)

Interessante aqui observar que a proposta de valorização do policial era como um foco de atuação desse grupo, porque naquele momento, após os seguidos episódios de violência policial, a imagem da polícia estava comprometida, não apenas externamente, como também internamente.

> "No momento do Covas, tínhamos uma polícia ferida na autoestima. E eu defendia que deveria se investir na formação do policial, na sua valorização profissional." (Libório)

Pode-se observar que a ideia de valorização do policial surge como um dos eixos da nova estratégia para recuperar a imagem da instituição. Essa valorização se daria de duas formas: a primeira seria pela recuperação da autoestima do policial, que poderia ser alcançada pelo reconhecimento de seu trabalho pela comunidade local. A segunda seria pelo fato de que o policiamento comunitário exige mais iniciativa dos policiais de base[28], tornando o seu trabalho mais desafiador. Portanto, ao ampliar o âmbito das qualificações

---

[27] Controle social aqui é entendido como o controle da sociedade sobre as ações do Estado e, no caso específico, sobre as atividades policiais.

[28] O item "L" da Nota de Instrução que implementou o policiamento comunitário traz uma menção explícita a isto: "valorizar o policial militar-comunitário e a posição hierárquica e funcional do Sargento de Polícia, atribuindo-lhes áreas de competência específica".

exigidas, elevaria a reputação profissional dos policiais, “no policiamento comunitário o policial (...) precisa ser uma pessoa que saiba fazer análises, que tenha empatia, seja flexível e comunicativa”. (Skolnick & Bayley, 2006:100).

Resistências

Apesar da determinação do comando em implantar o policiamento comunitário, pode-se apreender pelas falas que a “nova filosofia e estratégia organizacional” sofreu resistências, vindas da própria cúpula da PM, revelando a tensão existente na corporação[29].

> “Após a primeira reunião da Comissão, que era um grupo muito heterogêneo, tinha muita gente contra. O Comandante então percebeu que poderia não dar certo, e designou para coordenar o coronel mais institucionalista que estava na PM na época. Ao ouvir a proposta, o coronel disse: ‘Isso não vai dar certo. Onde já se viu paisano dando palpite’[30]. (...) O comandante do CPA [Comando de Policiamento de Área] se recusava a mandar o pessoal para o treinamento. Aí criou a base comunitária do Jardim Ângela, e colocou lá os policiais que achavam o que era o policiamento comunitário. Aí tinha essa resistência toda, do ‘policial do cartãozinho’, o ‘policial da florzinha’.”. (Libório)

[29] Cabe ressaltar que não foi possível ao novo comandante trocar toda a cúpula da PM, pois para que isso ocorresse seria necessário que os coronéis que ali estavam decidissem ir para a reserva, o que comumente ocorre quando há uma mudança de comando. Mas, desta vez, contrariando as expectativas do governo e, talvez, do próprio comandante, houve uma espécie de “levante” e muitos permaneceram na Polícia Militar para, ao que tudo indicava, fazer uma oposição ao novo comandante e frear a sua “nova concepção de segurança”.

[30] Segundo o entrevistado, a resistência do coronel foi vencida porque foi demonstrada a necessidade do projeto naquele momento. “Pedimos uma reunião e apelamos para a institucionalidade, dissemos: ‘coronel, o momento é delicado’. Ele pediu então, todo o material que tivéssemos. Dois dias depois, ele estava ditando uma série de normas relativas a treinamento, visitas aos locais do projeto.” O coronel foi apresentado pela imprensa como “disciplinador” (FSP, 16/09/1997, Caderno 3, pág.3)

> "Quando começou o policiamento comunitário, o comandante da capital não queria, ele dizia que isso era coisa de paisano, e onde já se viu deixar paisano tomar conta da polícia. Depois, na época do Rui Cesar melhorou, mas até hoje ainda tem resistência". (David)

> "E dentro da polícia a gente ouvia também os conflitos, tinham os policiais que eram contrários." (Lucila)

Outra resistência era a de que seria impossível conduzir esse tipo de policiamento em localidades violentas, como o Jardim Ângela. Na concepção de muitos da tropa, esse tipo de policiamento só funciona em locais onde há certa "ordem", e que estas áreas necessitam de uma polícia linha dura e não uma polícia "*paz e amor*" [31]. Aqui é possível afirmar que há a ideia de que a violência se combate pela violência e da crença na eficácia das práticas tradicionais de aplicação da lei.

> "Como ser reconhecido pela comunidade se tenho que me esconder dos bandidos?" (pesquisador) [32]

> "Dá certo no interior, mas é impossível colocar isso numa periferia de São Paulo, no Jardim Ângela". (David)

> "O policial se apresentava no batalhão, mas não queria fazer o curso e o capitão não se importava. Aí era ordem, o PM tem que se apresentar e acabou!" (Libório)

---

[31] Os policiais comunitários eram bastante assediados por seus colegas de outras unidades, porque "tratavam bandido com flor". Essa informação não aparece nas entrevistas, mas está informação foi dada por um soldado, quando ocorreu a Conferência Livre de Segurança Pública no Jardim Ângela, realizada em 06/03/2009, pelo menos 10 anos após a implementação do policimento comunitário.

[32] Essa informação foi dada por um dos pesquisadores que participou da Missão ao Canadá, promovida pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP, realizada em outubro de 1997, que solicitou que seu nome não fosse divulgado.

Neste último caso, é interessante notar o quanto varia a tolerância ao grau de insubordinação e é um bom termômetro para medir o grau de resistência interna ao policiamento comunitário.

Punições

A Nota de Instrução era clara quanto ao sistema de valorização do policial comunitário: “priorizar o modelo de incentivo e recompensa, superior ao modelo punitivo, visando elevar a autoestima do Policial Militar, condição "*sine qua non*" para a obtenção da qualidade total”. Mas, a realidade era bem diferente, na concepção de David, que em diferentes momentos da entrevista disse ter sido punido por tentar ajudar a comunidade.

> “Eu, com todo o meu histórico de policial violento, nunca tinha levado nenhuma punição. No policiamento comunitário eu fui punido por mau comportamento[33]. (...) Quantas vezes eu fui dar palestra, para falar bem da polícia, e depois no meu prontuário vinha o elogio, mas logo em baixo vinha: ‘sem autorização a quem de direito. Tudo bem deu tudo certo, mas você pediu para quem? O regulamento é claro, você tinha que ter pedido antes. Você não está sendo punido pelo que fez, mas porque não pediu a autorização’. Aí a minha cabeça dava um nó. Mas eu não me intimidava, porque eu me sentia bem na parte humana de ajudar as pessoas.” (David)

Não apenas o praça sofreu sanções disciplinares por seu envolvimento com o policiamento comunitário. O oficial relatou que a sua punição na corporação se deu porque mexia com interesses institucionais.

---

[33] O entrevistado, durante uma manifestação da comunidade local pela instalação de um hospital, estava no carro de som, quando um superior hierárquico deu voz de prisão a ele. A comunidade local, até o membro do Ministério Público interveio. Ele foi licenciado. Esta informação não está na entrevista do policial, mas foi mencionada na entrevista de Lucila e também presenciada em trabalho de campo anterior a esta pesquisa.

> "Eu não tinha nenhuma punição em minha ficha e a única que tenho é por causa do policiamento comunitário. (...) mas eu sabia, porque eu estava mexendo com interesses pessoais e institucionais. Era um grupo de resistência ao policiamento comunitário." (Libório)

As sanções disciplinares a que foram submentidos os policiais revelam que a estrutura militar, rígida e hierarquizada, é um dos principais empecilhos para as mudanças estruturais a que se propunha a polícia. Como vimos anteriormente, o discurso sobre o policiamento comunitário não necessariamente implica em mudanças das práticas policiais, mesmo quando não se pode ignorar a significação social e a eficácia que a retórica venha a adquirir (Garland, 2008).

5.2.3 Descentralização, prevenção, participação e responsabilização

Como vimos no Capítulo 01, os quatro elementos que estruturam o policiamento comunitário são a descentralização, a prevenção, a participação e a responsabilização. Os entrevistados abordaram o tema e é possível observar também aqui algumas tensões, em especial no que diz respeito à descentralização. Pela doutrina do policiamento comunitário, a descentralização é bastante importante para que o policial possa responder às necessidades locais sem muita burocracia, e estava também prevista na Nota de Instrução[34]. Mas, na prática, a descentralização não ocorria.

> "Eu definia com a comunidade um tipo de policiamento e depois quando chegava lá no Batalhão, eles não permitiam a sua realização". (David)

[34] "Descentralizar o processo decisório até o menor escalão de execução de polícia comunitária, buscando-se a administração participativa, passo essencial para a obtenção da qualidade total."

Na concepção do oficial, as regras internas não permitem que uma decisão chegue sem passar pelos escalões intermediários. Mas as decisões locais são tomadas pelas autoridades policiais da área, no caso o capitão e o delegado de polícia.

> "Existe um modelo, o capitão e o delegado local sentam juntos e definem as prioridades. A descentralização já é fato na corporação." (Libório)

Pela opinião dos policiais entrevistados, pode-se observar que houve a descentralização da política mais institucional, que seria compreendida como a atuação mais localizada da polícia. Mas, em relação aos que de fato executavam o projeto ou eram deles beneficiários, nunca houve possibilidade de democratizar as decisões.

> "O capitão proibiu o David de subir ao palco da manifestação pelo Hospital do M'Boi Mirim. Ele disse 'vocês são legais, e tal, mas eu não admito" (Lucila)

Outro aspecto importante e também a maior dificuldade do policiamento comunitário é garantir que o público exerça um papel mais ativo no policiamento comunitário, o que é definido como "responsabilização". Esta responsabilização pode se dar de uma forma mais conservadora – de apoio à vigilância (por exemplo, a instalação de dispositivos de segurança), ou mais inovadora – de decisão conjunta na solução de problemas. Esta última é definida como pareceria decisória que "viabiliza a adequação de estratégias de prevenção às características locais[35]." (Dias Neto, 2000:106)

[35] A este respeito Garland (2008:272-3) afirma que esse tipo de parceria é a forma pela qual as autoridades estatais não mais controlam, mais pela qual elas persuadem, alinham, organizam e

Na opinião dos entrevistados, a participação decisória da comunidade não se dá pelo policiamento comunitário. Para eles, o espaço consagrado para a definição de políticas de segurança são Conselhos Comunitários de Segurança (Conseg), onde se discutem, analisam, planejam e acompanham as soluções relacionadas à segurança pública. Esta opinião aparece na fala de todos os entrevistados.

> "Os Consegs foram criados para isso, que não é da polícia comunitária. O Conseg é a polícia de uma forma geral, e às vezes tem um representante da Polícia Comunitária. Mas no Conseg ficou uma exposição muito grande das pessoas que levavam os problemas e acabava vazando e isso não deu certo. Não sei se devido a isso a polícia comunitária nunca fez esse trabalho, de ouvir a comunidade para fazer uma intervenção." (Lea).

Em relação à prestação de contas, que seria um aspecto da responsabilização da atividade policial, ela é realizada por meio da transparência e da divulgação dos dados sobre as atividades policiais e estatísticas criminais, realizada pela Secretária de Segurança Pública. Ou ainda, esta prestação de contas ocorria, informalmente, durante os encontros mensais do Fórum, onde os policiais apresentavam para a comunidade as suas ações.

As ações de prevenção do crime no Jardim Ângela não eram conduzidas prioritariamente pela polícia comunitária, pois quando a base foi instalada as organizações locais, e outras de fora da região, já desenvolviam ali projetos que incidiam sobre fatores que não dependiam exclusivamente da atuação da polícia. Mas, com a implantação da base, os policiais comunitários começaram

---

asseguram que todos façam a sua parte, evitando, assim, a culpa pela limitação de suas instituições, e reduzindo gastos públicos.

a desenvolver atividades de aproximação com os jovens, visando especialmente à prevenção do tráfico de drogas na região.

> "Então, com o policiamento comunitário não tinha consumo, porque a gente levava lá para o Padre Jaime, e o tráfico estava controlado. Quando tinha denúncia do envolvimento de jovens, mexeu com adolescente, criança, a mãe denunciou, a gente ia lá e catava os caras, descia o pau. É comunitária, mas precisa de respeito." (David)

É possível fazer um paralelo entre esse "trabalho preventivo" realizado pelo policial comunitário e a noção de gestão de riscos, na qual as decisões importantes devem ser tomadas a partir da priorização de riscos e da redução de danos (Johnston & Shearing, 2003; Ericson &Haggerty, 1997). No policiamento comunitário, a polícia tem como foco não a repressão do crime, mas a prevenção. Trata-se da mudança de uma polícia reativa, do tipo lei e ordem, para uma polícia orientada para o futuro (governar o futuro a fim de impedir a ocorrência de um evento ou reduzir os seus danos). Nesse modelo de policiamento, busca-se governar o futuro pelo consenso, com a anuência daqueles que são governados. Caso esse objetivo falhe, a polícia pode utilizar a força para atingir o cumprimento da lei, utilizando para tanto a discricionariedade policial (Johnston & Shearing, 2003).

Em relação às parcerias, elas aconteciam de diversas formas: apoio às ações desenvolvidas pelas organizações locais, como, por exemplo, a participação dos policiais nos eventos realizados pelo Fórum em Defesa da Vida. Davam-se também pela ajuda que este último prestava aos policiais da base, inclusive intervindo a favor deles.

> "Os policiais iam às nossas atividades, às reuniões do Fórum, às missas. O Fórum se tornou uma referência para os policiais, que pediam a nossa ajuda quando eles tinham problemas de perseguição interna, e os policiais da base se tornaram uma referência para os moradores da região. Era uma parceria[36]." (Lucila).

> "Teve o palco aí quando ficou pronto, foi aquela alegria. Teve aquela festa. Uma das coisas mais bonitas foi a inauguração do palco. Foi a primeira vez que eu vi o Jardim Ângela ser assunto na página de Cultura de um jornal. (...) A gente tinha a corrida[37] e o percurso era dentro da favela. A subprefeitura veio e tapou todos os buracos." (David)

O palco foi o resultado de uma parceria com a polícia e os comerciantes locais. O objetivo era oferecer aos jovens um espaço de atividades culturais, evitando assim que eles se envolvessem com drogas. Pode-se observar que a maioria das ações "preventivas" tem como foco principal os jovens, vistos como os mais vulneráveis[38].

De acordo com Ericson & Haggerty (1997), o policiamento na sociedade de risco é compelido a um tratamento diferenciado entre as distintas categorias sociais (homens, mulheres, jovens, idosos, negros, brancos etc), o que não significa necessariamente preconceito (conceitos negativos) ou discriminação (seleção injusta), mas que ambos "são muitas vezes construídos nos

---

[36] Na pesquisa de avaliação conduzida pelo FDV, entre os que consideravam que valia a pena comunicar os crimes à polícia, 81% dos proprietários e 69% dos moradores preferiam fazê-lo na base comunitária e não no distrito policial.

[37] Trata-se da Corrida em Defesa da Vida, idealizada pelos policiais da Base Comunitária do Jardim Ângela. É tida como um exemplo de integração dos policiais comunitários com população local.

[38] Alínea "K", Nota de Instrução: "Desenvolver atividades de cidadania, voltadas para a comunidade, principalmente infantil e juvenil, tendo como premissa contribuir para a formação do cidadão do futuro".

esquemas classificatórios de diferenciação e assim se tornam institucionalizados" (*op.cit:*257). Ainda de acordo com os autores, a polícia identifica as populações em risco e define quais são as suas necessidades.

É importante ressaltar aqui que, ao tentar governar o futuro, o que se busca é organizar as coisas de modo que elas contribuam para o regime regulatório. Nesse sentido, "a polícia ordena, regula, controla, torna a vida previsível e possível" (Rosemberg & Lima, 2011).

5.2.4 Como estaria na atualidade

David considera que houve um influxo no trabalho da polícia comunitária da região[39], apontando para isso diversas mudanças que verificou nos últimos anos. Uma delas seria a falta de compromisso dos policiais comunitários em resolver os problemas que chegam à base, mas que não têm relação direta à atividade-fim do policiamento.

> "Chegava problema na base, a gente tinha que resolver. Ai a gente procurava os outros órgãos, a Sabesp ajudava a gente. Hoje não é mais assim, a base comunitária virou um balcão de multas." (David).

> "Houve um desgaste da base-comunitária, hoje não tem mais aquela integração que tinha antes. Hoje ela é uma polícia comum. O papel dela hoje não é *comunitário*. Ela não tem mais essa proximidade toda com a comunidade. Nem o nome comunitário está lá. Tudo depende do comando[40], quando eles estão envolvidos, as coisas acontecem". (Lea)

---

[39] Em conversa informal com o Glauco da Silva Carvalho, tenente-coronel da Polícia Militar, a avaliação foi a mesma. Segundo ele a atuação do policiamento comunitário no Jardim Angela "está fraquinho hoje em dia".

[40] Perguntado se era o comando geral ou local, ela disse que os dois.

Lea atribuiu a mudança da base a uma definição do comando geral, que teria o discurso, mas não acredita mais no policiamento comunitário, há uma falta de vontade política que se reflete na ação dos policiais que estão atualmente na base[41].

> "Hoje em dia eles só aparecem na reunião do Fórum quando são convidados, com muita antecedência e nem sempre vêm. Quando o assunto é polícia comunitária ou vai falar de alguma coisa da segurança, se vem uma autoridade, eles vêm. Caso contrário, para o assunto geral da comunidade, eles nem sempre estão presentes". (Lea)

Se é verdade que a base local se tornou uma base comum, é também verdade que houve uma acomodação da comunidade local, em parte por causa da melhora que ocorreu na região em relação à violência, que se deve a um conjunto de ações que acontecem na região.

> "Mas houve uma desmobilização. Hoje o Fórum tem um número menos de pessoas participando. Há uma dificuldade de mobilizar as pessoas para uma participação efetiva nos fóruns". (Lea)

Para Lucila, a relação com a polícia melhorou bastante e por isso o Fórum mudou um pouco o foco de atuação, pois existem questões mais urgentes. Mas, na prática, a comunidade local deixou de lado uma das suas principais atividades: controlar as atividades policiais, conforme salientou uma das entrevistadas.

---

[41] Cabe observar que a Polícia Militar tem investido na base do Jardim Ranieri – que fica nas proximidades do Jardim Ângela – com o modelo de policiamento comunitário japonês – koban. Um dos principais projetos desenvolvidos no ano de 2008, no âmbito do projeto de Cooperação, era o fechamento dos bares às 22h00.

Segundo Davi, os casos de violência têm aumentado na região[42]. De acordo com Lea, não é apenas violência comum que está aumentando região, é também a violência policial.

> "E a violência, ela tem voltado. Ela está por aí. E muita coisa a gente não sabe, a polícia não tem intenção em divulgar a informação. A gente sabe porque ouve falar. Chacinas, mortes. Isto está voltando, mas não é conveniente anunciar. E estas mortes são da polícia, é a polícia que está matando. (...) O tráfico tem o cuidado para que não matem nos seus territórios." (Lea).

A inflexão do trabalho de policiamento comunitário pode revelar não apenas uma acomodação da comunidade ou uma mudança de foco, mas também uma retomada das "tradicionais" formas de controle do crime pela polícia militar na região.

Os relatos apresentados, apesar de não poderem ser tomados como o todo, ainda assim trazem interessantes elementos para compreender como, a partir de diferentes grupos, foi se moldando esse modelo de policiamento na região do Jardim Ângela, as tensões existentes e como ele opera nos dias atuais. Ao revelar as diferentes perspectivas, as disputas internas e externas são evidenciadas, e estas tensões revelam o quanto essa *estratégia adaptativa* apontava para outras questões que não apenas o reconhecimento da limitação do Estado em controlar, sozinho, o crime e a violência.

---

[42] O entrevistado citou o caso do assassinato do dono da banca de jornal, na pracinha da Base Comunitária, o assalto do Sacolão, que fica na rua de trás da base, e o roubo de computadores de um dos projetos da sociedade Santos Mártires. "Até o Padre Jaime eles roubaram"

CONCLUSÕES

O policiamento comunitário faz parte de um discurso oficial que reflete uma mudança de mentalidades, de sensibilidades e de práticas de controle do crime na sociedade contemporânea. Como parte integrante da estratégia de parcerias preventivas, “a questão chave está relacionada à sua habilidade para mobilizar uma nova racionalidade de controle do crime” (Garland, 2000:349), distinta daquela que predominava no Estado de bem-estar social. Essa mudança implica um conjunto de novas assunções criminológicas sobre o crime e o criminoso, um novo estilo de governança (responsabilização, governo à distância) e um novo repertório de técnicas e saberes, baseadas na gestão de riscos (Johnston & Shearing, 2003; Garland, 2000, 2008; Ericson & Haggerty, 1997).

É possível afirmar que a adoção do policiamento comunitário em São Paulo faz parte da nova cultura do controle, apresentando-se como uma *estratégia adaptativa*, tal qual definida por David Garland (2008), na medida em que busca compartilhar a responsabilidade pela prevenção do crime com a comunidade. No entanto, a experiência paulista guarda certas especificidades a serem destacadas.

Como visto anteriormente, sua adoção pela Polícia Militar do Estado de São Paulo se deu após uma forte crise institucional, decorrente não apenas do aumento da criminalidade e da sua ineficácia em controlá-la, mas também dos constantes casos de violência cometidos por seus agentes e da iminente ameaça de sua extinção, que se concretizaria caso a proposta de emenda constitucional – enviada ao Congresso pelo governador Mário Covas e que visava à sua unificação com a Polícia Civil – fosse aprovada.

De acordo com Garland (2008) as estratégias adaptativas, além de reforçarem a prevenção e a parceria com atores não estatais, estão associadas a uma adaptação pragmática (Garland, 2008; Maillard, 2005) das agências policiais à nova realidade. Desta forma, pode-se afirmar que a adoção do policiamento comunitário em São Paulo constituiu-se não apenas como uma nova estratégia que reforçaria a prevenção e a parceria entre agências estatais e sociedade civil, mas também como uma forma de minimizar "os riscos de reformas impostas pelos governos estadual ou federal, bem como a perda gradual de apoio político, social e econômico que pudesse enfraquecer ou mesmo ameaçar a sua existência." (Mesquita, 2011:146). Mais do que o resultado de escolhas políticas e decisões administrativas que criam uma "rede otimizada de controle do crime mais ou menos direcionada, mais ou menos informal, que complementa e estende o controle do crime formal do Estado de justiça criminal" (Garland, 2008:269), a sua adoção relaciona-se com a própria permanência da instituição – uma adaptação pragmática –, como ficou demonstrado nas falas do policial Libório[43] e do policial David.

As estratégias adaptativas, além de se basearem nas parcerias preventivas, estão incluídas no que Garland (2008) definiu como "criminologia do eu", na qual o criminoso não é uma vítima de carências sociais, mas é, sobretudo, alguém livre de controles internos e externos, um consumidor hedonista e racional. Por isso, diferente da política lei e ordem, as estratégias adaptativas não visam controlar, mas sim assegurar que todos façam a sua parte, reconhecendo a sua responsabilidade na área.

[43] O comandante da região metropolitana de São Paulo só foi convencido da importância do policiamento comunitário no momento em que foi argumentado que ele seria imprescindível para a manutenção da corporação. A princípio, este comandante, era totalmente contra "paisanos" interferindo em assuntos policiais.

Apesar de reforçar a responsabilidade individual e encorajar uma participação mais ativa dos cidadãos e suas comunidades, como mencionado no capítulo 2, não se trata da simples privatização do controle do crime, mas sim de uma nova forma de exercer o poder no campo do controle do crime, uma forma de 'governar à distância' (Garland, 2008: 273). A ação estatal sobre o crime deixa de ser uma "ação sobre pessoas desviantes para tornar-se preferencialmente uma ação concebida para governar hábitos sociais e econômicos.". (Garland, 1999:66).

No policiamento comunitário, a função primordial da polícia é minimizar riscos, vigiar populações (Ericson & Haggerty, 1997). Para desempenhar esse papel, a polícia passa atuar como coordenadora das atividades de outras instituições, a fim de que os riscos que conduzem ao crime e a violência sejam minimizados, e que as condutas de indivíduos (ou populações) sejam normalizadas[44].

> "A polícia deve fazer os outros setores funcionarem. Isso é segurança pública. A polícia é o gestor dos organismos sociais, e não o contrário." (Libório).

Exemplos dessa atuação do policial comunitário podem ser observados no projeto de fechamento dos bares, realizado na base Comunitária do Jardim Ranieri - "a 'Operação Bares' onde através de convencimento e participação voluntária os proprietários fecham os bares até às 22 horas", ou ainda no projeto "Vizinho Solidário", da Base Comunitária do Belém, no qual os policiais

[44] Este processo faz parte do que Foucault (2008) definiu como normalização, que não se refere às sociedades disciplinares, mas a uma nova tecnologia de poder característica dos dispositivos de segurança, típicos da gestão governamental. Os dispositivos de segurança são uma técnica de poder distinta da soberania e da disciplina, pois visam, por meio de cálculos e probabilidades, atuar em concreto sobre a população.

“ensinam maneiras de autoproteção, colocam os vizinhos em contato para se ajudarem, contribuindo para a prevenção dos delitos característicos da região.” (PMESP, s.d.).

Pode-se afirmar, portanto, que o policiamento comunitário em São Paulo se enquadra não apenas na estratégia adaptativa definida por Garland (2008), como também no modelo Social Imperialista, definido por Stenson (1993), no qual a atividade da polícia é centrada na coleta de informação e coloniza as demais agências de serviços sociais, coordenando os programas desenvolvidos por estas agências (fechamento de bares, programa educacional de resistência a drogas, criação de espaços de lazer, entre outros).

Mesmo que de forma geral possa ser observado no policiamento comunitário em São Paulo o predomínio de uma nova racionalidade da economia política, marcada pelo elemento de gestão de riscos, que inclui novas tecnologias de vigilância e redes de governança, é possível observar algumas diferenças no seu interior, especialmente no projeto desenvolvido no Jardim Ângela.

Na experiência conduzida naquele distrito, pode-se perceber a manutenção da racionalidade do governo social, no qual o domínio coletivo da segurança deve ser mantido pelo Estado, em nome de todos os cidadãos, através de medidas universais que variam de segurança social à presença policial (Garland, 2008). Vale relembrar aqui a fala dos membros do Fórum em Defesa da Vida sobre a presença policial na região e sobre a necessidade do

desenvolvimento de políticas sociais que diminuíssem as desigualdades ali presentes.

Diferente da concepção observada na sociedade de risco, na qual o crime ó resultado de escolhas individuais, no Jardim Ângela, a violência e o crime ainda são percebidos como o resultado das inúmeras carências sociais. Portanto, o jovem criminoso não é considerado um consumidor hedonista, mas sim o produto destas carências. Desta forma, as principais atividades desenvolvidas pelos policiais comunitários são aquelas que se relacionam mais aos discursos correcionalistas, na qual o crime é visto como um problema que exige intervenções terapêuticas e de reparação. Embora ali esteja presente o paradigma preventivo da gestão de riscos, em especial a redução de danos, a sua abordagem é menos sobre a gestão de uma subclasse de indivíduos "em risco", e mais sobre como melhorar as condições sociais da comunidade e como abordar as desvantagens econômicas vividas pelos seus membros, especialmente os jovens “em risco” e suas famílias. O que se pode observar é que as estratégias para alterar as causas socioeconômicas do crime (racionalidade do welfarismo) foram ali reformuladas em termos de gestão de risco (racionalidade neoliberal), mas que o discurso do risco e o discurso assistencialista não se apresentam como elementos mutuamente excludentes.

No modelo de policiamento comunitário que se moldou no Jardim Ângela, por sua trajetória institucional e/o pelo histórico de lutas das organizações locais, apesar de dividir com a polícia a responsabilidade pela segurança, a comunidade continua sendo o lugar da entrega dos serviços e de intervenção social. Estes serviços ali chegam pela mobilização comunitária, tal qual a concepção predominante do Estado de bem-estar, e não pelo

agenciamento da polícia. No Jardim Ângela não é a polícia que encoraja a formação de grupos de autoajuda ou que auxilia a idealização de projetos de prevenção. Ao contrário, ali foram os grupos organizados que ajudaram a polícia a compreender a importância da prevenção, ao definir o modelo de polícia que eles desejavam.

> "Queríamos uma polícia que atendesse a todos os indivíduos, que não favorecesse ninguém. A população já paga pela polícia, não precisa pagar mais para ter proteção". (Lucila)

Por fim, a experiência do policiamento comunitário no Jardim Ângela sugere que a noção de *responsabilização* pelo controle do crime estaria ali inscrita na coexistência de duas racionalidades: a racionalidade neoliberal, que se baseia em parcerias preventivas, e a racionalidade do governo social, na qual a segurança continua sendo percebida como uma obrigação contratual do Estado em relação à sociedade.

BIBLIOGRAFIA

A . Bibliografia utilizada

ALVAREZ, M.C. 2004. “Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica”. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1): 168-176.

ADORNO, S. 2003. “A gestão Urbana do Medo e da Insegurança (Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Brasileira Contemporânea)”. Tese de Livre-Docência. Departamento de Sociologia. São Paulo, FFLCH-USP.

ADORNO, S. 2003. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo social*. 2003, vol.15, n.2, pp. 103-140

AGUIAR, M.L.M.D. 2007. Somos todos criminosos em potencial. Niterói, Ed. UFF. 127 p. Documento disponível somente em versão eletrônica. (acesso em 05/10/2011) http://200.20.1.15/eduff/components/com_booklibrary/ebooks/somos_todos_criminosos.pdf

BARLOW, D.E. & BARLOW, M.H. 1999. “A political economy of community policing”. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 22(4):646-74.

BAUMAN, Z. 1998. *O mal estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

BAUMAN, Z. 1999. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

BAYLEY, D.H. 1994. *Police for the future*. Oxford, Oxford University Press. 187p.

BAYLEY, D.H. 2006. “Reforma do sistema policial como política externa”. *In*: Slakmon, Catherine; Machado, Maíra Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília-DF: Ministério da Justiça. pp.695-706.

BAYLEY, D.H. & SHEARING, C.D. 1996. “The future of policing”. *Law & Society Review*, 30(3):585-606.

BAYLEY, D.H. & SKOLNICK, J.H. 2001. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. Série Polícia e Sociedade, 2. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 264p.

BEATO FILHO, C.C. & Marinho, K.R.L. 2005. “Estratégia organizacional de policiamento comunitário nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória”. (Relatório de Pesquisa). Brasília, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/anpocs/proj_aprov/est_org_pol_claudio.pdf. (Acesso em 10/09/2007).

BEDENDO, R. 2008. Teoria das oportunidades e policiamento comunitário: uma combinação contraditória? Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Juiz de Fora.

BISLEV, S. 2004. “Globalization, State transformation, and public security”. *International Political Science Review*, 25(3):281-296.

BRANCALEONE C. 2008. “Comunidade e sociedade: revisitando Ferdinand Tönnies”. Revista de Ciências Sociais, 39(2):98-104.

BROECK, J.V. d. 2002. “Keeping up the appearances? A community’s perspective on community policing and the local governance of crime”. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 25(2):169-89.

CALDEIRA, T.P.R. 2000. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34/Edusp. 400p.

CARDIA, N.; ADORNO, S. & POLETO, F. 2003. “Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo”. Estudos Avançados, 17(47):43-73.

CORREIA, M.E. 2000. “The conceptual ambiguity of community in community policing”. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 23(2):218-32.

COSTA, A.T.M. 2004. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

DAHER, L. 2004. Criação do órgão gestor da política municipal de segurança. In: Mariano, B.D. 2004. Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo. pp.81-94.

DIAS NETO, T. 2000. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo, IBCCrim.

DUPONT, B. 2006. “As redes de segurança”. In: Slakmon, Catherine; Machado, Maíra & Bottini, Pierpaolo Cruz (orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília-DF: Ministério da Justiça. pp.707-718.

ERICSON, R.V. 1994. “The division of expert knowledge in policing and security”. *British Journal of Criminology*, 43(2):149-175.

ERICSON, R. 2006. “Ten uncertainties of risk management”. *Canadian Journal of Criminology*, 48(3):345-357.

ERICSON, R. & HAGGERTY, K.D. 1997. Policing the risk society. Toronto, University of Toronto Press.

ERICSON, R., BARRY, D. & DOYLE, A. 2000. “The moral hazards of neoliberalism: lesson from the private insurance industry”. *Economy and Society*, 29(4):532-538.

FOUCAULT, M. 2008. *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis, Vozes.

FIELDING, N.G. 2005. “Concepts and theory in community policing”. *The Howard Journal*, 44(5):460-472.

FRÜHLING, H. 2000. “La Modernización de la Policía en América Latina”. *In*: *Convivencia y Seguridad: Reto a la Gobernabilidad*. Alcalá de Henares: Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá. pp. 207-238.

GALDEANO CRUZ,A.P. 2009a. “Para falar em nome da segurança: o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança”. Tese de (Doutorado). Campinas, IFCH-Unicamp. 294p.

GALDEANO CRUZ, A.P. 2009b. “Demandas por punição, lei e ordem: grupos organizados no ‘Estado Preventivo’”. Trabalho apresentado no GT Crime, Violência e Punição, 33º Encontro Anual da Anpocs. (mimeo)

GARLAND, D. 1996. “The limits of sovereign state: strategies of crime control in contemporary society”. *British Journal of Criminology*, 36(4): 445-471.

GARLAND, D. 1999. “As contradições da 'sociedade punitiva': o caso britânico”. *Revista de Sociologia e Política*, (13):59-80.

GARLAND, D. 2000. “The culture of high crimes society: some preconditions of recent ‘law and’ order policies”. *British Journal of Criminology*, 40:347-375.

GARLAND, D. 2008. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro, Editora Revan/Instituto Carioca de Criminologia. (Coleção Pensamento Criminológico, 16)

GOLDSTEIN, H. 1979. “Ameliorer las politiques de sécurité : une approche par les problèmes”. In: Brodeur, J.-P. & Monjardet, D. (orgs). 2003. “Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne”. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série*.

GOLDSTEIN, H. 2003. *Policiando uma sociedade livre*. Série Polícia e Sociedade, 9. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 464 pp.

GREENWOOD, PETER W., CHAIKEN, J. M. & PETERSILIA. J. 1977. The Criminal Investigation Process. Lexington, MA: D. C. Heath & Co.

HARCOURT, B. & LUDWIG, J. 2006. “Broken windows: new evidence from New York City and five-city social experiment”. University of Chicago *Law Review*, 73(1):271-320.

HERMER, J. et al. 2005. “Policing in Canada in the Twenty-first century: Directions for Law Reform". In: Cooley, D. Re-Imagining Policing in Canada. Toronto, University of Toronto Press. p. 1-91.

HIRST, P. 2000. “Statism, pluralism and social control”. *British Journal of Sociology*, 40 :279-295.

JOHNSTON, L. & SHEARING, C. 2003. Governing security: explorations in police and justice.

KAPPELER, V.E. & KRASKA, P.B. 1998. “A textual critique of community policing: police adaptation to high modernity”. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 21(2):293-313.

KELLING,G.L. 1974. “L’expérience de Kansas City sur la patrouille préventive”. In: Brodeur, J.-P. & Monjardet, D. (orgs). 2003. “Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne”. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série*.

KEMSHALL, H. 2002. “Effective practice in probation: an example of ‘advanced liberal’ responsibilisation?” *The Howard Journal*, 41(1):41-58.

LOCHE, A.A. 2003. Direitos Humanos e Democracia. Dissertação de Mestrado. São Paulo, PROLAM-USP. 160p.

LOCHE, A.A. 2008. As cidades e as mortes violentas: uma análise socioeconômica e espacial. In: Kovács, M.J. & Esslinger, I. orgs Dilemas éticos. São Paulo, Edições Loyola.

LOCHE, A.A. 2010. “A letalidade da ação policial: parâmetros para análise”. *Tomo* (UFS), v. 17, p. 39-56, 2010.

MAILLARD, J. de. 2005. “The governance of safety in France: is there anybody in charge?” *Theoretical Criminology*, 9(3):325-343.

MARTUCCELLI, D. 1999. “Reflexões sobre a violência na condição moderna”. *Tempo Social, Rev. Sociol. USP*, 11(1):157-175.

MESQUITA NETO, P. de. 2004. “Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime: a visão dos coronéis da polícia militar”. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1): 103-110.

MESQUITA NETO, P. de. 2011. “Ensaios sobre segurança cidadã”. São Paulo, Quartier Latin/Fapesp. 471p.

MESQUITA NETO, P. de. & AFFONSO, B. 1998. *Policiamento comunitário: a experiência de São Paulo*. São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência. (mimeo).

MESQUITA NETO, P. de & LOCHE, A.A. 2003. “Police-Community partnerships in Brazil”. *In*: Frühling, H., Tulchin, J.S. & Golding, H.A. eds.*Crime and vioence In latin America: citzen security, democracy and State*. Washington, Woodrow Wilson Center Press. pp.179-204.

MUNIZ, J.; LARVIE, S.P.; MUSUMECI, L. & FREIRE, B. 1997. “Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”. Tempo Social, 9(1):197-213.

NEVES, P.S.C. 2007. “Polícia comunitária e participação social na segurança pública em Sergipe”. Revista Fapese, 3(1):87-128.

OLIVEIRA Jr. E. 2004. “Política Pública e Estratégias de Controle da Ação Letal das Instituições Policiais em São Paulo”. Trabalho apresentado no 4o. Encontro Nacional da ABCP. Rio de Janeiro, 21- 24 julho 2004.

O’MALLEY, P. 1992. “Risk, power and crime prevention”. *Economy and Society,* 21(3): 252-275.

O’MALLEY, P & PALMER, D. 1996. “Post-Keynesian policing”. *Economy and Society*, 25(2):137-155.

O’MALLEY, P. & & HUTCHINSON, S. 2007. “Reinventing prevention: why did ‘crime prevention’ develop so late?” *British Journal of Criminology*, 47:373-389.

PEIXOTO, B.; SOUZA, L.G. de & LIMA, R.S.de. 2011. “Uma Análise Sistêmica: Vitimização e Políticas de Segurança em São Paulo”. Paper apresentado no Seminário “Vitimização em São Paulo. Insper, 15/06/2011. (Acesso em 05/10/2011). Disponível em versão eletrônica: http://www.insper.edu.br/sites/default/files/Peixoto Godinho_Lima_2011.pdf

PERALVA, A. 2000. *Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

PINHEIRO, P.S. 1991. “Autoritarismo e transição”. *Revista USP*, (9):45-56.

PINHEIRO, P.S. 1998. “Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro”. In: Pinheiro, P.S. et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro, Garamond.

PINHEIRO, P.S.; IZUMINO, E.A. & FERNANDES, M.C.J. 1991. “Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (1981-1989)”. *Revista USP*, (9):95-112.

PINHEIRO, P.S.; ADORNO, S.; CARDIA, N. 1999. Continuidade Autoritária e Construção da Democracia. Relatório Final. São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, USP.

PINHEIRO, P.S. & SADER, Emir. 1985. “O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil”. *Temas IMESC*, 2(2):77-96.

PONSAERS, P. 2001. “Reading about ‘community (oriented) policing’ and police models”. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 24(4):470-97.

REICHMAN, N. 1986. “Managing crime risks: toward an insurance based model of social control”. *Research on Law and Social Control*, 8:151-172.

ROCHÉ, S. 2004. *Sociologie politique de l’insécurité*. Paris, PUF.

ROCHÉ, S. 1995. “Insécurité: État en déclin, societé dépendante”. *Débat*, 85 :164-178.

ROSE, N. 1996. “The death of social? Re-figuring the territory of government”. *Economy and Society*, 25(3):327-356.

ROSEMBERG, A. & LIMA, J.M.M. de. 2011. De Foucault a Bittner: uma teoria policial é possível? In: Souza, L.A.F., Sabatine, T.T. & Magalhães, B.R. orgs. Michel Foucault: sexualidade, corpo e direito. Marília, Oficina Universitária; São Paulo, São Paulo, Cultura Acadêmica. pp.177-192.

ROSE, N. & MILLER, P. 1992. “Political power beyond the State: problematic of government”. *British Journal of Sociology*, 43(2):173-205.

RUTEERE, M. & POMMEROLLE, M.E. 2003. “Democratizing security or decentralizing repression? The ambiguities of community policing in Kenya”. *African Affairs*, 102: 587–604.

SALLA, F., GAUTO, M. & ALVAREZ, M.C. 2006. “A contribuição de David Garland: a sociologia da punição”. *Tempo Social*, 18(1):329-350.

SANTOS, Fabio Franklin Storino dos Santos. 2008. Um governo. Três agendas? Políticas de Segurança Pública no Estado de São Paulo (1995-2006). Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas. São Paulo, FGV.

SAMPSON, R. & RAUDENBUSH, S. 1999. “Systematic social observation of public space: a new look at disorder in urban neighborhoods”. *American Journal of Sociology*, 105(3):603-651.

SCOTT, M. S. 2000. Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years. Washington D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

SHEARING, P.D. & STENNING. 1984. “Du Panopticon à ‘Disney World’ : permanence et évolution de la discipline“. *In*: Brodeur, J.-P. & Monjardet, D. (orgs). 2003.

"Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne". *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série*.

SIMON, J. 1987. "The emergence of a risk society : insurance, law and the State". *Socialist Review*, 96 :61-89.

SKOLNICK, J.H. 1968. "Police and Urban Ghetto". USA, American Bar Association. (Research Contributions, 3). 29 pages. Resumo disponível em https://www.ncjrs.gov/App/ Publications/abstract.aspx?ID=2074 (acesso em 06/01/2012).

SKOLNICK, J.H. & BAYLEY, D.H. 2006. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. Série Polícia e Sociedade, 6. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 128p.

SOARES, L.E. 2007. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, 21(61):77-97.

SOMERVILLE, P. 2009. "Understanding community policing". *Policing: an International Journal of Police Strategies and Management*, 32(2): 261-277.

SOUZA, L.A.F. 2003. "Obsessão securitária e cultura do controle". Resenha: The Culture of Control: crime and social order in contemporary society, David Garland. *Revista de Sociologia e Políti*ca, (20):161-165.

STEIKER, C. S. 1998. "Forward: the limits of preventive State". *Journal of Criminal Law and Criminology*, 88(3):771-808.

STENSON, K. 1993. "Community policing as a governmental technology". *Economy and Society*, 22(3):373-389.

TAVARES DOS SANTOS, J.V. 2004. "Violências e dilemas do controle social nas sociedades de 'modernidade tardia'". *São Paulo em Perspectiva*, 18(1):3-12.

TELLES & HIRATA, 2010. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. Tempo Social, 22 (2):39-59.

TÖNNIES, F. 1947. Comunidad y Sociedad. Buenos Aires: Losada. [1887].

TROJANOWICZ, R & BUCQUEROUX, B. 2003. *Policiamento comunitário: como começar*. 3.ed. São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

VELOSO, F. & FERREIRA, S.G. 2008. "Mecanismos de gestão na segurança pública". *In*: VELOSO, F. & FERREIRA, S.G., orgs. *É possível: gestão da segurança pública e redução da violência*. Rio de Janeiro, IEPE/Casa das Garças. pp.25-73.

WACQUANT, L. 2001. As prisões da miséria. Rio de Janeiro, Jorge Zahar. 121p.

WALKLATE, S. 1998. "Crime and Community: Fear or Trust?" *British Journal of Sociology*, 49 (4): 550-569.

WIEVIORKA, M. "O novo paradigma da violência". *Tempo Social, Rev. Sociol. USP,* 9(1): 5-41.

WILSON, J.K. & KELLING, G.L. 1982. "Les vitres cassées" In: Brodeur, J.-P. & Monjardet, D. (orgs). 2003. "Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne". *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série*.

YIN, R.K. 1994. Case study research: design and methods. Newbury Park, Sage Publications.

B. Bibliografia consultada

BAUMAN, Z. 2003. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

BAYLEY, D.H. 1990. *Patterns of policing: a comparative international analysis*. New Brunswick, Rutgers University Press. (Crime, Law, and Deviance Series).

BENYON, J. 2001. *Prefácio*. *In*: Monet, J.-C. *Polícias e sociedade na Europa*. Série Polícia e Sociedade, 3. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 360p.

BIRKBECK, C. & GABALDÓN, L.G. 2003. "La definición de los usos justificados de la fuerza en el desempeño policial: propuestas para un proyecto de investigación comparada". *In*: Birkbeck, C. & Gabaldón, L.G., eds*. Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*. Caracas, Nueva Sociedad. pp. 125-137.

BITTNER, E. 1970. "De la faculté d'user la force comme fondement du rôle de la police". In: Brodeur, J.-P. & Monjardet, D. (orgs) "Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne*". Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série*, 2003.

BITTNER, E. 2003. *Aspectos do trabalho policial*. Série Polícia e Sociedade, 8. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 392 p.

BOBEA, L. 2002. "Seguridad Ciudadana, Gobernabilidad y Control Civil Democrático en América Latina". Woodrow Wilson Center *Update on the Americas*, no.4, june.

BRODEUR, J.-P. & MONJARDET, D. (orgs). 2003. "Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne". *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série*.

BRODEUR, J.-P. 1984. "Policing: beyond 1984". *Canadian Journal of Sociology*, 9(2):195-207.

BRODEUR, J.-P. 2000. "Comentário sobre Chevigny". In: Méndez, J.E.; O'Donnell, G. & Pinheiro, P.S. orgs. 2000. *Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra. pp.89-104.

BRODEUR, J.-P. 2001. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Série Polícia e Sociedade, 4. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 312p.

BRODEUR, J.-P. 2004. "Por uma sociologia da força pública: considerações sobre a força policial e militar", Caderno *CRH*, 17(42):481-489.

CANO, I. 1997. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER. (mimeo)

CARDIA, N. 1997. "O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos". *Tempo Social*, 9(1): 249-265.

CARDIA, N. 1999. *Atitudes, normas culturais e valores em relação à violência*. Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

CARDIA, N. 2003. “Exposição à violência: seus efeitos sobre valores e crenças em relação à violência, polícia e direitos humanos”. *Lusotopie: violences et contôle de la violence au Brésil, en Afrique et à Goa*, pp.299-328

CHEVIGNY, P. 1991. "Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina". *Dossiê NEV*, 2.

CHEVIGNY, P. 1994. *Edge of the Knife: police violence in the Americas*. New York, New Press.

CHEVIGNY, P. 2000. “Definindo o papel da polícia na América Latina”. In: Méndez, J.E.; O’Donnell, G. & Pinheiro, P.S. orgs. *Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra. pp.65-88.

CLARK, M. 2005. “The importance of a new philosophy to the post modern policing environment”. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 28(4):642-53.

CRANK J. 2003. “Institutional theory of police: a review of the state of art”. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 26(2):186-207.

DAMMERT, L. 2001. *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?* Santiago, Cuadernos del CED.

DAMMERT, L. 2007. *Dilemas da reforma policial na América Latina.* Rio de Janeiro, Viva Rio.

DELEUZE, G. 1992. “*Post-scriptum* sobre as sociedades de controle”. In: Deleuze, G. *Conversações*. São Paulo, Ed.34.

DIAS NETO, T. 2006. “Em busca de um conceito de 'nova prevenção'”. *Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas. RECJ*, 03.01/06. Disponível em: http://www.pgj.ma.gov.br/ampem/artigos/artigos2006/Baratta-Espanha%20artigo%20theodomiro%5B1%5D.pdf [Acesso em 09/09/2007]

DUPONT, B., GRABOSKY, P. & SHEARING, C.D. 2003. The governance of security in weak and failing states. *Criminal Justice*, 3(4):331-349.

ELIAS, N. 1993. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar. v.1 e 2.

FERRET, J. & OCQUETEAU, F. (orgs). 1998. *Évaluer la police de proximité? Problèmes, concepts et méthodes*. Paris, La Documentation Française. 138p.

FIELDING, N.G. 2002. “Theorizing community policing”. *British Journal of Criminology*, 42:147-163.

FOUCAULT, M. 2008. *Segurança, Território e População*. São Paulo, Martins Fontes.

FRÜHLING, H. 2003. *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cúal es el impacto?* Santiago, CESC-Universidad de Chile.

GIDDENS, A. 1991. *As consequências da modernidade. 2.ed.* São Paulo, Editora Unesp.

GOWRI, A. 2003. “Community policing is an epicycle”. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 26(4): 591-611

GREENE, J.R. 2002. org. *Administração do trabalho policial: questões e análises*. Série Polícia e Sociedade, 5. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 184 pp.

GREENFELD, L.A. et al. 1997. *Police Use of Force*. Collection of National Data. Washington, DC., U.S. Dept.Justice/National Institute of Justice.

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE LA SECURITÉ INTÉRIEURE. 2003. "Evaluer la police? La mesure de la performance et ses enjeux: actors, savoirs, instruments". *Les Cahiers da la Sécurité Intérieure, Revue Trimestrielle de Sciences Sociales*, n.53.

IZUMINO, W.P., LOCHE, A.A. & CUBAS, 1999. "Violência policial: a ação justificada pelo estrito cumprimento do dever". *In*: Pinheiro, P.S. et. al. *Continuidade autoritária e construção da democracia*. Relatório Final. São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência. (Documento disponível no site: www.nev.prp.usp.br)

JACKSON, A.L. & WADE, J.E. 2005. "Police perceptions of social capital and sense of responsibility: an explanation of proactive policing". *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 28(1):49-68.

JOHNSON, D. & GREGORY, R.J. 1971. "Police-community relations in the United States: a review of recent literature and projects". *The Journal of Criminal Law*, 62(1):94103.

JOSÉ MAIER, J.B. 1996. "Breve historia institucional de la policía argentina". In: Waldmann, P. ed. *Justicia en la calle: ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín, Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA/ISLA/Biblioteca Jurídica Diké.

JOSÉ MAIER, J.B; ABREGÚ, M. & TISCORNIA, S. 1996. "El papel de la policía en la Argentina y su situación actual". In: Waldmann, P. ed. *Justicia en la calle: ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín, Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA/ISLA/Biblioteca Jurídica Diké.

KAHN, T.. 2002. "Policiamento comunitário em São Paulo: a visão dos policiais." In: Oliveira, N.V. coord. *Policiamento comunitário: experiências no Brasil 2000-2002*. São Paulo, Página Viva. pp.71-111.

LARA, M.H. 2001. "Policía Comunitaria y las transformaciones en la imagen institucional: la experiencia de Sao Paulo". *Polícia y Sociedad Democrática*. Ano III, no. 9, ago. pp.9-10.

LEMGRUBER, J., MUSUMECI, L. & CANO, I. 2003. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro, Record.

LEVI, R. 2000. "The mutuality of risk and community: the adjucation of community notification statutes". *Economy and Society, 29(4): 578–601*

LIERDERBACH, J. et al. 2008. "Exploring limits of collaboration in community policing". *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 31(2):271-91.

LIMA, R.S. de. 2011. Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo, Alameda.

MACHADO, E.P. & NORONHA, C.V. 2002. “A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun, pp.188-221.

MAGUIRE, E.R. et al. 2003. “Structural change in large police agencies during the 1990s*”. Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 26(2):251-75.

MARX, G.T. 1988. “La societé de sécurité maximale”. *Déviance et Societé*, 12(2) :147-166.

MATTHEWS, R. 2002. “Crime and control in late modernity” (book review). *Theoretical Criminology*, 6(2):217-226.

MCEWEN, T. 1996. *National Data Collection on Police Use of Force*. Washington, DC., U.S. Dept.Justice/National Institute of Justice.

MÉNDEZ, J.E. 2000. “Problemas da violência ilegal: introdução”. In: Méndez, J.E.; O’Donnell, G. & Pinheiro, P.S. orgs. 2000. *Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra. pp. 33-38

MESQUITA NETO, P. de. 1999a. “Policiamento comunitário: a experiência de São Paulo”. *Revista do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, no.25, pp.281-292.

MESQUITA NETO, P. de. 1999b. “Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle”. In: Pandolfi, D. et al. eds. *Justiça, cidadania e violência*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

MESQUITA NETO, P. de. 2001. "Crime, violência e incerteza política no Brasil". In: Mesquita Neto, P. de. *Violência no cotidiano*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

MESQUITA NETO, P. de. 2004a. “La polícia comunitária en São Paulo: problemas de implementación y consolidación”. In: Frühling, H. org.). *Calles Más Seguras: Estudios de policía comunitária em América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo., pp.109-138.

MILLER, P. & ROSE, N. 1990. “Governing economic life”. *Economy and Society*, 19(1):1-31.

MINGARDI, G. 1996. "Corrupção e violência na polícia de São Paulo". In: Waldmann, P. (ed.). *Justicia en la calle: ensayos sobre la policia en America Latina*. Medellin, Konrad Adenauer/ISLA/CIEDLA/Diké.

MONET, J.C. 2001. *Polícias e sociedades na Europa*. Série Polícia e Sociedade, 3. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 360p.

MONJARDET, D. & OCQUETEAU, F. 2004, orgs.. *La police une réalité plurielle*. Paris, La Documentation Française. (Problèmes politiques e sociaux, n. 905).

MONJARDET, D. 2003. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. Série Polícia e Sociedade, 10. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 328 pp.

MOORE, M.H. 2003. “Policiamento comunitário e policiamento orientado para a solução de problemas”. In: Tonry, M. & Morris, N. orgs. *Policiamento moderno*. Série Polícia e Sociedade, 7. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. pp.115-175.

MURPHY, C.2007. "'Securitizing' Canadian policing: a new policing paradigm for post 9/11 security State?" *Canadian Journal of Sociology*, 32(4):449-475.

OCQUETEAU, F. 2002. "Réflexions de méthode au sujet de l'examen des violences policières". *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, no.49, pp.207-213.

OCQUETEAU, F. 2003. Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité? *Criminologie*, 31(1):121-141.

OLIVER, W.M. & Bartgis, E. 1998. "Community policing: a conceptual framework". *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 21(3):490-509.

PINHEIRO, P.S. 1996. "O passado não está morto: nem passado é ainda". In: Dimenstein, G. Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil. São Paulo, Cia. das Letras.

PINHEIRO, P.S. et al. 1992. "Projeto de Pesquisa: Continuidade Autoritária e Construção da Democracia". São Paulo, NEV/USP. (mimeo)

REINER, R. 2004. *A política da polícia.* Série Polícia e Sociedade, 11. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 328 pp.

RENAUER, B.C. 2007. "Is neighborhood policing related to informal social control?" *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 30(1):61-81.

RICO, J.M. & CHINCHILLA, L. 2006. *Las Reformas Policiales en América Latina: Situación, Problemas y Perspectivas*. Lima, Instituto de Defensa Legal.

SAPONSNIKOW, J., SALAZAR, J. & CARRILLO, F. orgs. 2000. *Convivencia y seguridad: un reto a la governabilidad*. Alcalá de Henares, BID y Universidad de Alcalá.

SHARPE, A.N. 1995. "Police performance crime as structurally coerced action". *Policing and Society*, 5: 201-220.

SHEARING, P.D. & STENNING, P.C. 1983. "Private security: implications for social control". *Social Problems*, 30(5):493-506.

SOARES, L.E. 2000. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo, Companhia das Letras.

SOARES, L.E. org. 1996. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER/Relume Dumará.

TONRY, M. & MORRIS, N. orgs. 2002. *Policiamento moderno*. Série Polícia e Sociedade, 7. São Paulo, Edusp/NEV-USP/Ford Foundation. 648 pp.

UPRIMMNY YEPES, R. 1993. "Violência, ordem democrática e direitos humanos na America Latina. *Lua Nova. Revista de Cultura Política*, (30):91-120.

VIRTA, S. 2002. "Local security management: policing through networks." *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 25(1):190-200.

WALDMANN, P. 1996. "Introducción". In: Waldmann, P. (ed.). *Justicia en la calle: ensayos sobre la policia en America Latina*. Medellin, Konrad Adenauer/ISLA/CIEDLA/Diké.

WEBER, M. 1968. "A política como vocação". In: Weber, M. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix.

WELLS, L.E. et al. 2003. “Community characteristics and policing styles in suburban agencies”. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 26(4):566-90.

WOOD, J. & CARDIA, N. 2006. “Plural Policing in Brazil”. In: Jones, T. & Newburn, T. orgs. *Plural Policing in Comparative Perspective*. London, Routledge, pp. 245-295.

ZAMBRANO, S. 1995. "Violência Urbana. Seguridad ciudadana y derechos humanos en Colombia". In: *Violência Urbana: Brasil-Colombia*. (Série: Investigaciones Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarollo, 4). Santiago, Novib. p.19-67.

C. FONTES

Imprensa escrita:

Folha de São Paulo, 11/01/1994, Caderno 1, pág.2

Folha de São Paulo, 09/04/1996, Caderno 3, pág.5.

Folha de São Paulo, 13/07/1996, Caderno 1, pág.2.

Folha de São Paulo, 03/01/1997, Caderno 1, pág.5.

Folha de São Paulo, 05/01/1997, Caderno 3, pág.7.

Folha de São Paulo, 16/01/1997, Caderno 3, pág.11.

Folha de São Paulo, 20/01/1997, Caderno 3, pág.6-7.

Folha de São Paulo, 30/01/1997, Caderno 3, pag.2.

Folha de São Paulo, 14/02/1997, Caderno 3, pág.1.

Folha de São Paulo, 15/02/1997, Caderno 1, pág.2.

Folha de São Paulo, 15/02/1997, Caderno 3, pág.1.

Folha de São Paulo, 18/02/1997, Caderno 3, pág.3.

Folha de São Paulo, 19/02/1997, Caderno 3, pág.1.

Folha de São Paulo, 19/02/1997, Caderno 3, pág.4-5.

Folha de São Paulo, 02/04/1997, Caderno 1, pág.13.

Folha de São Paulo, 02/04/1997, Caderno 3, pág.5.

Folha de São Paulo, 07/04/1997, Caderno 3, pág.1.

Folha de São Paulo, 24/04/1997, Caderno 3, pág.5.

Folha de São Paulo, 24/04/1997, Caderno 3, pág.6.

Folha de São Paulo, 01/05/1997, Caderno 3, pág.6.

Folha de São Paulo, 21/05/1997, Caderno 3, pág.1-6.

Folha de São Paulo, 24/07/1997, Caderno 1, pág.8

Folha de São Paulo, 26/07/1997, Caderno 1, pág.3

Folha de São Paulo, 19/09/1997, Caderno 3, pág. 3

Folha de São Paulo, 11/12/1997, Caderno 3, pág.5.

Folha de São Paulo, 01 a 05/01/1998. Dossiê "Violência Oculta", Caderno 3.

Folha de São Paulo, 10/02/2000; 09/06/2000; 29/06/2000; 29/08/2000.

Folha de São Paulo, 26/07/2004.

Agência Carta Maior, 26/01/2006. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=9743

Revista Época, 28/06/2008. Disponível em http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI5301-15228,00-MUITO+MAIS+QUE+UM+PADRE.html

Revista Problemas Brasileiros. Sesc-SP, dezembro 2005. Disponível em http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=229&Artigo_ID=3604&IDCategoria=3945&reftype=1

2.2. Vídeos

Polícia Comunitária: o Exemplo do Canadá. Vídeo. Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=Lvcn8rJ0oAA&list=FLSowRXQKFdsGmpzd5WS4hHw&index=1&feature=plpp_video

São Paulo sem Medo. Vídeo. Disponível em: http://www.youtube.com/ watch?v=AAO6NikT17I&feature=relmfu

2.3. Polícia Militar do Estado de São Paulo

2.3.1 Documentos

A Reformulação do Sistema policial brasileiro. Ciclo de Debates, 1991 (mimeo).

Projeto Brasil/Japão. Polícia Comunitária 2005/2008.

Cartilha de Policiamento Comunitário: procedimentos operacionais. 2007. 1ª. Edição.

Polícia Militar: uma instituição da grandeza de São Paulo. 2009.

Nota de Instrução PM3-004/02/97 (Anexo).

Ordem de Serviço no. CCS-009/92

2.3.2 Monografias

AGUIAR, Domingos Fernandes de. *Imagem da Polícia Militar: proposta de melhoria*. 1993. Monografia apresentada ao Curso Superior de Polícia – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores. São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

CAMARGO, Celso Carlos de. 1995. *Polícia Comunitária: A Reengenharia do Policiamento.* Monografia apresentada ao Curso Superior de Polícia – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores. São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

CAVALCANTE NETO, Miguel Libório. 1998. *Desenvolvimento do Policiamento Comunitário em São Paulo: análises e perspectivas para o futuro*. Monografia apresentada ao Curso Superior de Polícia – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores. São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

FERREIRA, Carlos Adelmar. 1995. *Implementação da Polícia Comunitária – Projeto para uma Organização em Mudança.* Monografia apresentada ao Curso Superior de Polícia – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores. São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

PEDROSO, Otávio Ferreira Filho. 1995. *Polícia Comunitária*. Monografia apresentada ao Curso Superior de Polícia – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores. São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

SIQUEIRA, José Aparecido. 2002. Policiamento Comunitário: análise crítica do modelo desenvolvido na cidade de Bauru – um estudo de caso. Monografia apresentada ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores. São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

2.4Teses e Livros

PINC, Tânia Maria. 2011. Treinamento policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. São Paulo, FFLCH-USP.

Policiamento Comunitário: experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo, Ed. Página Viva, 2002. (Concurso Polícia Comunitária Motorola)

2.5 Legislação

Decreto-Lei nº 39.900, de 01 de janeiro de 1995, cria a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

Lei Complementar 75/1993, controle externo sobre a atividade policial no âmbito da União.

Lei Complementar nº 826, de 20 de junho de 1997, Executivo do Estado de São Paulo, regulamenta a ouvidoria.

Lei Estadual nº 9.155, de 15 de maio de 1995, Executivo do Estado de São Paulo, sobre a divulgação trimestral das estatísticas criminais

Ministério Público do Estado de São Paulo. Atos Normativos 98/1996 e 119/1997.

2.6 Outros documentos

CROWE, Padre James & FERREIRA, Sergio Luís. 2006. “Jardim Ângela: em defesa da vida”. Artigo publicado na revista *Divulgação em Saúde para Debates*. Rio de Janeiro, no. 35, p.85-91.

Fórum em Defesa da Vida. 1997. Em defesa da Vida. (mimeo)

Fórum em Defesa da Vida. 2000. Pesquisa de avaliação da base comunitária. (mimeo)

Fórum em Defesa da Vida. 2005. Há 9 anos trabalhando por uma cidade justa. (mimeo)

Fundação Mario Covas. sd. Guia do Acervo Mario Covas. Disponível em: http://www.fmcovas.org.br/site/uploads/Documentos/Guia%20do%20Acervo.pdf

Fundação Roberto Marinho. 2007. Seminário São Paulo Sem Medo. Disponível em: http://www.frm.org.br/main.jsp?lumPageId=FF8081811F42C7C3011F431D280E3B9E&lumS=projeto&projetoId=FF808081229EC7C701229EE174D74EA4&decada=90&ano=1997&lumItemId=FF808081229EC7C701229EE174DB4EA5

Núcleo de Estudos da Violência. 2009. Manual do Policiamento Comunitário. Polícia e comunidade na construção da segurança pública [recurso eletrônico]. Disponível em: http://www.nevusp.org/downloads/down247.pdf

Programa Estadual de Direitos Humanos. Governo do Estado de São Paulo. 1997.

Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I). Presidência da República. 1996.

Relatório Final da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça, 2009.

ANEXO

1. NOTA DE INSTRUÇÃO N° PM3-004/02/97 – POLÍCIA COMUNITÁRIA

1. REFERÊNCIAS

a. Nota de Instrução N° CPM-005/3/93, de 050ut93, que regula o serviço de Radiopatrulhamento Comunitário (RPC) a ser desenvolvido pelas OPM subordinadas ao CPM;
b. Diretriz N° DIPLAN-010/02l94, de 10Mai94, que estabelece diretrizes gerais para a implantação de Postos Policiais-Militares (PPM);
c. Diretriz N° 3EM/PM 002/02/95,d e 23Fev95, que define, no âmbito da PMESP, os procedimentos a serem adotados para a implantação do Programa Integrado de Segurança Comunitária (PISC);
d. Plano Diretor da Polícia Militar para o período 1996 a 1999.

2. FINALIDADE
Regular a implantação do policiamento comunitário como filosofia e estratégia organizacional.

3. SITUAÇÃO
a. a Corporação, de há muito tempo, vem buscando, no desenvolvimento de suas atividades, uma maior interação com a comunidade, fato constatado através de inúmeras iniciativas como "Alerta Geral", "Projeto Vida", Postos Policiais-Militares, bombeiros nas escolas, policiamento escolar, Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), Conselho de Segurança de Bairro (CONSEB), inserção do assunto nos currículos escolares etc, que, na verdade, representam apenas instrumentos de polícia comunitária, carecendo de maior disseminação da filosofia e de sistematização dos esforços, como estratégia de ação para toda a Instituição;
b. a filosofia do policiamento comunitário deve ser entendida como um policiamento personalizado de serviço completo, onde o Policial Militar, vinculado a uma determinada área, presta serviços em parceria preventiva com a comunidade local, para identificação e busca de solução dos problemas contemporâneos, como crimes, drogas, medos, desordens físicas e morais e até mesmo a decadência dos bairros, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na área;
c. o Comando Geral da Corporação tem estabelecidas as seguintes metas para a Polícia Militar, onde a visão positiva de futuro é ser uma polícia de proteção dos direitos da cidadania e da dignidade humana:
1) polícia comunitária;
2) treinamento;
3) depuração interna;
4) integração com outros órgãos públicos; e
5) aumento da autoestima do policial militar.
d. atualmente, dentro do estágio de desenvolvimento democrático vigente no País, cada vez mais faz-se necessária a participação da comunidade na busca de soluções para os problemas de ordem pública; e
e. a ordem pública deve ser entendida em todos os seus aspectos: tranquilidade, salubridade e segurança pública.
4. OBJETIVOS
a. implantar o policiamento comunitário, considerada a boa doutrina de polícia preventiva e respeitadas as peculiaridades próprias de cada comunidade;
b. promover a efetiva interação, de maneira permanente e duradoura, entre a população e a Polícia Militar; a interação de objetivos comunidade-polícia e vice-versa deve ser constantemente discutida e praticada em todos os níveis da Corporação, a partir do policial comunitário;
c. buscar soluções para recuperar a vida em comunidade e conscientizar a população sobre a responsabilidade de cada um na prevenção indireta dos ilícitos;
d. estabelecer um canal permanente de ligação entre a Polícia Militar e a comunidade, por intermédio do policial do bairro, encarregado da prevenção, de maneira a responder aos anseios da população e receber desta informações e sugestões pertinentes à segurança pública local;

e. acionar e fazer acionar os organismos públicos e privados que possam providenciar ou contribuir com medidas em prol da segurança pública, alertando a tempo as autoridades competentes;
f. transmitir orientações ao cidadão, de forma a despertar o espírito de cidadania;
g. zelar constantemente pelo bem-estar e qualidade de vida da comunidade local;
h. despertar no cidadão o interesse pela solução em conjunto, através da ajuda mútua, frente aos problemas comuns;
i. instruir a população sobre os seus direitos como cidadão e como acionar o poder público para solução dos seus problemas e da coletividade;
j. incentivar a participação da comunidade local nas atividades cívicas, culturais e sociais;
k. desenvolver atividades de cidadania, voltadas para a comunidade, principalmente infantil e juvenil, tendo como premissa contribuir para a formação do cidadão do futuro;
I. valorizar o policial militar-comunitário e a posição hierárquica e funcional do Sargento de Polícia, atribuindo-lhes áreas de competência específica; e
m. inserir a Polícia Militar, como um todo, na "prevenção primária", como forma facilitadora e complementar à "prevenção secundária", já normalmente exercida. Embora a prevenção primária não seja propriamente função de polícia "in tese", o policial, atuando e orientando a comunidade a canalizar esforços junto aos demais órgãos públicos, estará facilitando a prevenção secundária. Destaca-se como fator principal de atuação do policiamento comunitário na prevenção primária, a resolução pacífica de conflitos.
1) prevenção primária: orienta-se no sentido de resolver as situações carenciais criminógenas. A qualidade de vida é essencial para esta prevenção. Para seu êxito, há que se minimizar os agentes criminógenos sociais, como desemprego, pobreza, miséria, carências na educação, problemas de infraestrutura geral, terrenos e imóveis abandonados, falta de iluminação, pavimentação, etc; e
2) prevenção secundária: conecta-se com a intimidação causada pela possibilidade da repressão judicial com a aplicação da lei penal, bem como com a ação policial voltada aos interesses da prevenção.
5. MISSÃO
Implantar o policiamento comunitário, nos termos do Plano Diretor da Corporação 96/99, a partir das Bases Comunitárias de Segurança (BCS), e aproveitando, como projetos-piloto de modelo comunitário de prevenção, as várias experiências já em andamento, obedecidas as prescrições desta NI.
6. MISSÃO
a. Conceituação
1) Policiamento Comunitário: é a essência da atividade policial moderna, sendo praticada em vários países desenvolvidos como Japão, EUA, Canadá, Inglaterra etc. Seu fundamento é a estreita colaboração entre as pessoas de uma comunidade e destas para com a Polícia, em prol da ordem pública. Este modelo requer programas permanentes de interação polícia-povo, de informação e educação. É preciso considerar que a Polícia Militar deve estar a serviço da comunidade, no sentido de propiciar ao cidadão o exercício de todos os seus direitos, individuais e coletivos, que a Lei assegura. Aliás, um dos pressupostos desse modelo de policiamento consiste no fato de o próprio Policial Militar se sentir um cidadão inserido no contexto social, sintonizado e comprometido com os anseios da comunidade.
2) Conselho de Assessoria Permanente de Polícia Comunitária - A ser estabelecido pelo Comando Geral, será composto por Policiais Militares, personalidades civis e lideranças comunitárias, secretariado e apoiado pela Diretoria de Assuntos Municipais e Comunitários (DAMCO), subordinado ao Scmt PM. Constituir-se-á em órgão de assessoria para estudos, propagação, acompanhamento, avaliação e formulação de proposições acerca do policiamento comunitário da Corporação.
3) Base Comunitária de Segurança (BCS) - Constituir-se-á numa base operacional, célula de polícia comunitária, que visa congregar e atender a comunidade local, tornando-se um ícone referencial, integrando as demais atividades praticadas pela Corporação e que se façam necessárias à comunidade local.
4) Associações de Bairro - Organismos que agregam as lideranças comunitárias, voltados a estimular as pessoas para que identifiquem os problemas locais relacionados à ordem pública e à qualidade de vida e reúnam-se para a troca de informações com organismos representativos do Poder Público e, em especial, com a Polícia.
b. Premissas para a Implantação:

1) racionalizar os meios e integrar os esforços para a solução dos problemas, partindo do pressuposto de que com a ajuda das lideranças locais, o emprego do policiamento será mais racional e eficiente;
2) apoiar a população, formando laços de estreita colaboração e de respeito mútuo, tendo sempre em vista que o sucesso depende da participação da comunidade;
3) atuar no sentido de angariar a admiração e resgatar a confiança da população na polícia, sendo um digno representante da Polícia Militar;
4) nortear as atividades de toda a Corporação sob o enfoque da visão de futuro da Organização, onde há total internalização de uma filosofia de atividades voltadas para a comunidade, razão de ser da Instituição;
5) ministrar instrução direcionada, formando-se agentes multiplicadores de polícia comunitária, de forma a transmitir a filosofia do policiamento comunitário no treinamento de toda a tropa;
6) resgatar o patrulhamento a pé, de forma realista e integrada aos demais processos de policiamento;
7) priorizar o modelo de incentivo e recompensa, superior ao modelo punitivo, visando elevar a autoestima do Policial Militar, condição "sine qua nom" para a obtenção da qualidade total;
8) fixar o policial militar em determinada área geográfica (limitada e definida), que ficará sob sua responsabilidade, servindo como elemento de ligação entre a comunidade e o poder público, de forma a sempre dar uma resposta ao problema do cidadão;
9) descentralizar o processo decisório até o menor escalão de execução de polícia comunitária, buscando-se a administração participativa, passo essencial para a obtenção da qualidade total;
10) direcionar as atividades policiais-militares de modo a privilegiar a comunidade. O processo de policiamento voltado para a criminalidade, ou seja, perseguição a delinqüentes, ainda tradição na Corporação, é muito traumático;
11) flexibilizar horários de serviço, a critério do Cmt Cia, já que o policiamento comunitário exige o acompanhamento das atividades de acordo com as peculiaridades locais, nos horários em que elas ocorrem, de modo a evitar burocratizar ou prejudicar o atendimento ao público;
12) implantar, gradual e progressivamente, o Policiamento Comunitário, obedecendo a critérios eminentemente técnicos e isentos de influências político-partidárias, acautelando-se para evitar a decepção da comunidade com a criação ou alimentação de falsas expectativas; e
13) atuar de modo a estimular e maximizar a atuação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), Conselhos de Segurança de Bairros (CONSEBS), Centros de Integração da Cidadania (CIC) e outras entidades ou locais onde ocorra a interface Polícia Militar X Polícia Civil com as lideranças locais para a resolução dos problemas comunitários.
c. Condições de Execução:
1) cada PCS terá, em princípio, um Sgt PM como comandante, cujo nome deve ser divulgado à comunidade local;
2) cada PCS deverá estar equipado com dependências de vestiário e atendimento ao público, mobiliário etc, além de rádio e telefone, cujo N° deverá ser divulgado à comunidade local; e
3) cabe ao Cmt do PCS o trabalho de prevenção comunitária no respectivo bairro, observadas as seguintes condições:
(a) o PCS é o endereço de referência profissional dos PM encarregados da prevenção comunitária, e também deve ser amplamente divulgado;
(b) os Cabos e Soldados que estiverem lotados no PCS, além do atendimento normal de ocorrências e prestação de informações e outros serviços, atuarão conjuntamente com o Cmt do PCS nas atividades de policiamento comunitário;
(c) a atuação do policiamento comunitário deve ser contínua e permanente, de modo a não sofrer solução de continuidade na interação entre a polícia e comunidade. Para tanto, é importante estabelecer-se um processo flexível do emprego de policiais, de forma a cobrir as necessidades da comunidade;
(d) detectando anormalidades que possam contribuir para o comprometimento da segurança pública, o Cmt do PCS deverá acionar imediatamente, através de meios administrativos, os Órgãos Públicos competentes para a solução da anormalidade. Tais anormalidades são principalmente as seguintes:
(1) falta de limpeza e/ou muramento em terrenos baldios;
(2) deficiências de iluminação pública e pavimentação;
(3) necessidade de modificações na arquitetura viária e/ou sinalização de trânsito;
(4) necessidade de alteração nos itinerários de transporte urbano de massa;
(5) necessidade de atendimento de dependentes de álcool e drogas;
(6) tráfico e uso de tóxicos;

(7) riscos de desabamentos;
(8) vazamentos de água ou gás;
(9) pessoas ou veículos abandonados;
(10) animais abandonados ou que representem riscos para a comunidade;
(11) imóveis abandonados;
(12) higiene pública;
(13) necessidade de assistência a crianças e adolescentes; e
(14) perturbação do sossego público.
(e) conhecer as principais modalidades de infrações administrativas e penais da área sob sua responsabilidade, visando orientar e encaminhar os cidadãos adequadamente para a resolução de seus problemas;
(f) contatar as lideranças comunitárias da área, tais como:
(1) autoridades do Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três níveis (Federal, Estadual e Municipal), quando houver;
(2) meios de comunicação locais (jornais de bairro, jornalistas, rádios etc), com supervisão e apoio do *PIS* da OPM, respeitadas as normas em vigor;
(3) ministros religiosos das diversas denominações;
(4) líderes de clubes de serviços e associações de benemerência e comunitárias;
(5) profissionais liberais residentes ou estabelecidos no bairro;
(6) setor bancário;
(7) industriais e comerciantes;
(8) profissionais da área da educação (diretores de escolas, professores, APM etc);
(9) profissionais do meio artístico;
(10) profissionais que trabalham em serviços essenciais (transportes públicos, saneamento básico, saúde e assistência social, meio ambiente, agricultura e abastecimento);
(11) Forças Armadas, guardas municipais e vigilâncias particulares;
(12) entidades sindicais e representativas de segmentos de trabalhadores;
(13) entidades não-governamentais, especialmente as que se dedicam à proteção de minorias e segmentos sociais fragilizados etc; e
(14) entidades sociais de qualquer natureza, que promovam comitês, fóruns, seminários etc, sobre a questão da ordem pública nos seus variados setores (trânsito, meio ambiente, educação etc).
(g) visitar os locais onde ocorreram delitos, especialmente os de natureza grave, para obter informações sobre o desempenho operacional do atendimento da PM;
(h) orientar as pessoas do bairro sobre procedimentos preventivos relacionados à segurança em geral;
(i) se a situação o exigir, reportar-se-á imediatamente ao Cmdo de Cia para encaminhar as necessidades, informações e sugestões oferecidas pela comunidade e as orientações e providências por ele adotadas; e
(g) o Cmt do PCS encaminhará, semanalmente, à respectiva Cia, relatório das atividades desenvolvidas e programação para a semana seguinte, para aprovação.
d. Instrução:
1) todo o efetivo PM será submetido a treinamento sobre a filosofia e princípios de Polícia Comunitária, iniciando-se pelo Alto Escalão da Corporação;
2) todos os escalões de comando deverão canalizar esforços no sentido de promover maior conscientização do Policial Militar em relação à sua importância no meio social, buscando torná-lo apto a trabalhar junto à comunidade, em ambiente de respeito, amizade e confiança mútua, com capacidade de encaminhar a solução de problemas;
3) o Cmt do PCS será previamente submetido a estágios específicos sobre princípios de Polícia Comunitária, atuando como agente multiplicador sendo responsável pela instrução contínua aos demais PM fixados no respectivo PCS; e
4) os Praças a serem destacados para atuar no PCS deverão ser especialmente instruídos sobre as normas e princípios de polícia comunitária.
e. Implantação:
1) 1a Fase:
a) como passo desencadeador de todo o processo, criação do Conselho de Assessoria Permanente de Polícia Comunitária, ao qual caberá o estabelecimento de cronograma para cumprimento e estreito acompanhamento das atribuições prescritas nesta NI;
b) criação de estágio de policiamento comunitário para Oficiais e Praças;

c) promoção de intercâmbio e programação de simpósios e visitas a outras Organizações, visando colher subsídios para planejamento;
d) instrução e treinamento do público interno, para repassar a doutrina de Polícia Comunitária, através de programas de difusão, palestras, vídeo-instrução, estágios para Oficiais e Praças etc; e
e) reconhecimento, acompanhamento e estimulação das experiências onde já estiver sendo desenvolvida alguma atuação de policiamento comunitário e implantação de projetos-piloto, a critério do Comando da Corporação e acompanhado pelo Conselho de Assessoria Permanente de Polícia Comunitária.
2) 2a Fase:
a) extensão do programa a outras OPM, ainda como projeto-piloto; e
b) realização de seminário em âmbito estadual, visando o enriquecimento dos conhecimentos de Polícia Comunitária e a consolidação do programa.
3) 3a Fase:
a) disseminação do programa a todas as OPM, de forma definitiva; e
b) realização de seminário em nível nacional e até internacional, visando o enriquecimento dos conhecimentos de Polícia Comunitária e a consolidação do programa.
f. Atribuições Particulares:
1) 1ª EM/PM / DP
Estabelecer, dentro da política de movimentação de Oficiais e Praças, a permanência dos Cmt de Uni e Subunidades e graduados nas OPM de policiamento por um período mínimo de 2 (dois) anos, de modo a viabilizar a sedimentação do trabalho junto à comunidade.
2) 2ª EM/PM
a) obter os conhecimentos necessários para a sistematização e execução da prevenção comunitária, apoiando o policiamento através da produção de informações policiais;
b) estabelecer canal de ligação ágil e dinâmico com os Cmt PCS, visando processar os dados criminais e sociais obtidos, transformando-os em conhecimentos úteis à prevenção de novos delitos; e
c) estruturar e implementar o policiamento velado, em apoio ao policiamento comunitário.
3) 3ª EMP/M
Consolidar e fortalecer a doutrina de polícia comunitária como estratégia perene da Corporação.
4) 4ª EM/PM / DAL / DSist
Dentro da política de suporte logístico, priorizar a provisão de meios materiais necessários ao desenvolvimento do policiamento comunitário, com ênfase a equipamentos de proteção individual, especialmente colete à prova de balas, e material de comunicação, de sorte a permitir a racionalização do emprego de efetivo, cabendo ainda à D Sist a criação de Programa Padrão de Gerenciamento dos PCS.
5) 5ª EM/PM
a) estabelecer criterioso programa de difusão, direcionando, inicialmente, amplo trabalho junto ao público interno. Acautelar-se na divulgação ao público externo, pois se explorado prematuramente poderá gerar expectativas que inviabilizarão todo o programa; e
b) conceber mecanismos de aferição da sensação de segurança da população em relação à implementação do policiamento comunitário e da confiança da comunidade local na Polícia Militar.
6) 6ª EM/PM
Priorizar o policiamento comunitário no programa de qualidade total e avaliação de desempenho.
7) DEI
a) preparar manual sistematizando os conhecimentos necessários para a atividade de prevenção comunitária;
b) organizar e desenvolver cursos e estágios de Policiamento Comunitário destinados a Oficiais e Praças, a ser aplicados a todo o efetivo da Corporação;
c) editar material de vídeo-treinamento para a instrução da tropa;
d) adequar o currículo do Estágio de Atualização Profissional (EAP) às peculiaridades do policiamento comunitário;
e) providenciar o acompanhamento e participação dos integrantes dos cursos de formação e aperfeiçoamento em reuniões dos CONSEG/CONSES;
f) revisar os currículos de cursos e estágios existentes na Corporação, no que couber, incluindo as normas e princípios de polícia comunitária; e

g)utilizando especialmente recursos de vídeo, desenvolver, com apoio da DAMCO, material informativo sobre segurança comunitária e prevenção criminal, além de programa padrão de palestras a serem desenvolvidas junto à comunidade (CONSEG, CONSES, escolas etc.) pelos policiais militares responsáveis pela respectiva área (exemplos de temas: importância da participação da comunidade como co-responsável pela sua segurança e qualidade de vida, regras básicas de segurança etc.).
8) DAMCO
a) responsabilizar-se por secretariar e apoiar o Conselho de Assessoria Permanente de Polícia Comunitária; e
b) apoiar a DEI no desenvolvimento de material informativo sobre segurança comunitária e prevenção criminal, além de programa padrão de palestras a serem desenvolvidas junto à comunidade pelos policiais militares responsáveis pelas respectivas áreas.
9) CPM e CPI
a) num trabalho conjunto com as OPM subordinadas, reavaliar o dimensionamento de setores e subsetores, readequando-os, se for o caso, buscando-se respeitar, principalmente, além de aspectos geográficos e outros de relevo, a constituição das comunidades (ex. bairros, vilas, etc) de modo a não “seccioná-las" na divisão;
b) incentivar a criação dos PCS, de forma racional e técnica, respeitadas as limitações de efetivo das Cia Operacionais e, no que couber, as prescrições da Dtz N° DIPLAN-010/02/94, de 10Mai94;
c) providenciar para que sejam designados, para cada PCS, policiais militares que preencham as condições necessárias para o desenvolvimento de atividades dentro dos fundamentos da Polícia Comunitária;
d) organizar e direcionar as informações policiais, de forma a atender, com confiabilidade e rapidez, as necessidades do PCS, na periodicidade requerida;
e) realizar reuniões periódicas com todos os escalões de comando, até nível de PCS de forma a assegurar o estabelecido nesta NI, redirecionando ou propondo novas medidas, se for o caso;
f) determinar às OPM subordinadas para que realizem seus planejamentos específicos, respeitadas as peculiaridades locais, mantendo o Cmdo Geral informado sobre o andamento do programa; e
g) providenciar as informações estatísticas necessárias ao planejamento das ações de policiamento comunitário.
10) Conselho de Assessoria Permanente de Polícia Comunitária
a) responsabilizar-se por manter estudos continuados acerca do policiamento comunitário, bem como pelo acompanhamento da implantação e propagação do programa, em todas as suas fases, cabendo-lhe propor as correções e modificações que considerar necessárias à consecução dos objetivos almejados, zelando para que a filosofia da Polícia Comunitária se estabeleça na Corporação; e
b) manter cadastro dos PCS em funcionamento e de experiências congêneres relacionadas à polícia comunitária, no Brasil e em outros países.
c) Prescrições Diversas:
1) o efetivo a ser fixado no PCS, principalmente seu comandante, deverá ser mantido pelo tempo necessário à consecução dos objetivos propostos, evitando-se, ao máximo, a rotatividade. Considera-se como ideal o tempo mínimo de 02 (dois) anos;
2) deverá ser promovida pelas respectivas OPM, nível Btl, instrução e acompanhamento permanente de todo seu efetivo, sem prejuízo das reuniões extraordinárias de ajustes de procedimentos e outras instruções;
3) o Cmt do PCS deverá portar sempre um HT para contato com o PCS e a Cia; o PCS deverá ser dotado de telefone, cujo número será divulgado à comunidade;
4) o Cmt do PCS deverá participar das Associações de Bairro;
5) os PM integrantes do PCS não deverão atuar na área de investigação criminal, canalizando ao Policiamento Velado e/ou P/2 os dados obtidos junto à comunidade;
6) o alistamento e a seleção regionalizados deverão ser incentivados, como forma de fixação do policial militar à sua comunidade;
7) é fundamental que as várias atividades desenvolvidas pela Corporação estejam sintonizadas com a filosofia de policiamento comunitário, de forma a não comprometer sua implantação e desenvolvimento;
8) primordial que estejamos receptivos ao envolvimento da Comunidade na construção, fornecimento de mobiliário, limpeza e manutenção dos PCS, bem como seleção do local

adequado para instalação, cujo critério deve ser técnico e beneficiar o maior número de pessoas, desenvolvendo mecanismos de participação voluntária;
9) o comprometimento com a filosofia de Polícia Comunitária requer um esforço contínuo de melhoria. Não basta simplesmente estabelecer-se uma data ou um estágio onde considerar-se-á concluído o processo, visto que é dinâmico e deve ser constantemente aperfeiçoado;
10) deverão ser baixadas, de acordo com a necessidade, normas complementares requeridas à plena execução das disposições constantes desta NI; e
11) o teor da presente NI deverá ser divulgado a todas as OPM subordinadas.

CARLOS ALBERTO DE CAMARGO
Coronel PM Comandante Geral