

## **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: REFERENCIAL TEÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA**

Letícia Godinho  
Almir de Oliveira Junior  
Paula Poncioni  
Samira Bueno

### **1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo, associamos as instituições participativas (IPs) em segurança pública – principalmente nas estratégias impulsionadas pelas organizações policiais – à difusão do chamado modelo de policiamento comunitário no Brasil. Este modelo, que também se observa em outros países da América Latina, está associado ao movimento de reforma policial (Fruhling, 2001; Olivera e Tiscornia, 1998 *apud* Dammert, 2003) e ao fomento de políticas de participação que buscam promover apoio à cidadania e aumentar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção à criminalidade (Dammert, 2003). A maior atenção à “comunidade” se torna central nesse movimento que tem como objetivo substituir os pilares das políticas públicas de segurança, conduzindo, ou na tentativa de conduzir, a uma nova relação entre polícia e sociedade civil, por meio de uma maior participação social nas estratégias de segurança.

Nesse movimento, as políticas de participação cidadã na segurança, e a consequente criação de IPs nesta área, se veem diante de três principais desafios: em primeiro lugar, melhorar a frequentemente deteriorada relação entre sociedade e polícia, fomentando um trabalho comum em que aquela participe dos processos relacionados à construção de estratégias para a prevenção à criminalidade e soluções de problemas neste âmbito; em segundo, fortalecer as redes sociais existentes, sob a premissa de que se permite com isso desenvolver e consolidar o capital social local, que, por sua vez, contribui para a redução e prevenção do crime e dos problemas; e, por fim, consolidar mecanismos de prevenção locais, outorgando às organizações das respectivas regiões um papel cada vez mais ativo na formulação e execução dessas iniciativas.

Para além dos movimentos ocorridos no Brasil e na América Latina, a própria noção de policiamento comunitário refere-se a um movimento mais amplo de

reorientação do chamado modelo profissional de policiamento, que dominou boa parte do século XX, em grande parte dos países ocidentais centrais. O movimento de “reforma comunitária” do modelo profissional de polícia se consolida na década de 1980 nos Estados Unidos e na Inglaterra, principalmente, mas se difunde, a partir de então, para várias regiões do mundo, incluindo o Brasil e a América Latina, no contexto da redemocratização ocorrida na região. Em linhas gerais, a reforma orientada ao policiamento comunitário busca uma maior proximidade nas relações entre a polícia e a população, a fim de melhorar a confiança da sociedade na instituição policial e aumentar a responsividade e o controle sobre o serviço oferecido por ela (Godinho, 2011).

A literatura, principalmente a internacional, e os programas e ações sob a rubrica “policiamento comunitário” desenvolveram, sob esse amplo conceito, um conjunto bastante abrangente de atividades, que vão desde o patrulhamento a pé, a abertura de postos fixos de policiamento nas comunidades, o treinamento de policiais para a identificação de problemas locais, a criação de fóruns de deliberação conjunta com a população residente para a propositura de ações de intervenção para solução dos problemas locais, a condução de projetos de educação dos jovens contra as drogas, a mobilização da população para ações coletivas de segurança mútua e a implementação de pesquisas para medir a satisfação da comunidade para com os serviços policiais, entre inúmeras outras.

Contudo, se, por um lado, a introdução de elementos institucionais participativos na produção e operacionalização cotidiana dos serviços de segurança pública está intimamente relacionada à emergência do modelo ou de estratégias de “policiamento comunitário”, por outro lado, a amplitude do conceito tem originado, na prática, programas, ações e projetos com diferentes implicações e orientações, dependendo do foco que lhe é dado. Esse é um importante desafio das pesquisas que procuraram avaliar programas sobre esse rótulo. Grande parte das vezes, observa-se que as orientações desse tipo de estratégia são bastante diversificadas e, algumas vezes, ambíguas. Analisando, de modo comparativo, as reformas realizadas em diferentes países ou mesmo nas diferentes polícias de um mesmo país (por exemplo, Brasil ou Estados Unidos), observamos uma enorme diversidade entre elas. Diferente de muitas reformas institucionais que visaram restringir seu foco, a reforma comunitária do policiamento foi implementada de maneira bastante diversificada e multifacetada (Godinho, 2011).

Boa parte da literatura internacional sobre a reforma comunitária do policiamento vem sugerindo que todos esses diferentes focos são desejáveis e compatíveis – embora essa interpretação não seja de forma alguma consensual. Entretanto, seja como for, está claro que diferentes elementos do modelo de policiamento comunitário tornam-se tanto atraentes a gestores quanto adequados a determinados contextos, dependendo

do público ou da audiência a que se destinam. Se essa variedade e flexibilidade, por um lado, contribuem para que o policiamento comunitário e os programas afins constituam um projeto político de reforma legítimo e viável desde algumas décadas, por outro lado, o esvaziam de conteúdo e clareza (Godinho, 2014).

## 2 O QUE SÃO IPs

Em linhas gerais, as IPs compreendem “instâncias aperfeiçoadas da esfera pública, que reúnem cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente” (Fung, 2004a). São formas democráticas que compreendem momentos deliberativos, isto é, o processo de formação ou a tomada de uma decisão no interior de uma IP se diferencia do processo agregativo de mera manifestação de opiniões ou de preferências individuais. Diversamente, contemplam instâncias, espaços ou momentos de *formação coletiva* de opiniões e, eventualmente, tomada de decisão. São instituições híbridas, ou seja, buscam reunir atores da sociedade civil e do Estado em espaços de deliberação conjunta (Pires, 2011), além de tentarem reunir também, eventualmente, atores do mercado nesses mesmos espaços.

Segundo Fung (2004a), as IPs se constituem em “exercícios reformistas”, não atividades “revolucionárias”, e de reparação, não de grande mudança. Nesse sentido, vale ressaltar que estamos buscando experiências, mais ou menos institucionalizadas, de *reforma incremental* – e que, por isso mesmo, não se espera que provoquem efeitos disruptivos no curto prazo. A pesquisa se vale, assim, de capacidade analítica “fina”, ou seja, de ser capaz de identificar tendências de mudança no médio e longo prazo, além de considerá-las a partir de “níveis” ou “graus” de aprofundamento e não identificar processos de “tudo ou nada”. Precisamos compreender essas novas IPs como parte de um processo conjunto de resolução incremental de problemas (*muddling through*), por meio do qual governos recorrem a múltiplos fluxos de informação e interesses para definir agendas políticas.

As IPs são como enxertos na estrutura do Estado e da democracia representativa. No âmbito dessas instituições, lideranças da sociedade civil e representantes do governo estabelecem os laços que ligam os cidadãos com o Estado, e o governo com a sociedade. Elas representam, assim, novas formas de intermediação ou relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, *canalizadoras* das demandas emergentes nas comunidades organizadas.

Em suma, as IPs criam uma arquitetura institucional com base no Estado, que transforma a maneira pela qual os atores da sociedade civil entram em contato com atores do governo, mas também altera as conexões entre as OSCs [organizações da sociedade civil]. As IPs ampliam a abrangência de pontos de acesso formal a órgãos

do governo, o que aumenta a amplitude e a intensidade do contato entre os cidadãos e funcionários do governo. Isso tem o potencial de aumentar a *accountability*, porque os cidadãos podem utilizar os fóruns públicos, bem como as interações informais, para questionar o governo sobre as suas ações (Wampler, 2011).

De todo modo, algumas dimensões devem ser consideradas para a compreensão das formas de atuação das IPs, bem como de seus possíveis resultados. Não são necessariamente variáveis a serem mensuradas diretamente, mas, sim, dimensões gerais capazes de organizar a pesquisa, quais sejam:

- o tipo de desenho ou estrutura adotado;
- o nível de institucionalização ou formalização;
- as possibilidades de inclusão e representatividade (“quem delibera?”);
- o contexto externo ou ambiental;
- o tipo de participação;
- o grau de efetividade deliberativa (“como delibera?”); e
- outros benefícios e resultados produzidos.

### 3 ARRANJOS PARTICIPATIVOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Seguindo uma tendência já incorporada em outros âmbitos das políticas públicas do país, novos arranjos institucionais participativos adquiriram forte relevância na segurança pública – ao menos no nível discursivo –, vindo a se tornar um elemento fundamental da constituição de um novo paradigma para a política de segurança, genericamente denominado “segurança cidadã”. Nesta pesquisa, definem-se os conselhos comunitários de segurança pública (ou instituições congêneres), redes de vizinhos protegidos e outros programas, criados principalmente por iniciativa das polícias estaduais, como IPs (Godinho, 2011; 2014). Trata-se de ações ou projetos geralmente classificados sob o rótulo de policiamento comunitário ou modelos afins, como polícia de proximidade ou interativa, entre outros. A esse respeito, é interessante a definição dada por uma diretriz normativa da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ):

a polícia de proximidade é uma filosofia na qual, policiais e cidadãos dos mais diversos segmentos sociais trabalham em parceria, desenvolvendo ações em regiões territoriais específicas, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal, objetivando a melhoria da qualidade de vida das pessoas daqueles locais. Para este objetivo, busca a participação da comunidade, a fim de construir laços de confiança, estabelecendo pontes entre demandas reprimidas e ofertas possíveis e a consequente legitimidade das ações policiais (Estado do Rio de Janeiro, 2014).

Essa visão organizacional do trabalho policial, que também pode ser observada em outros países da América Latina, está associada ao movimento de reforma

policial e ao fomento de políticas de participação que buscam promover apoio à cidadania e aumentar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção à criminalidade (Fruhling, 2001; Oliveira e Tiscornia, 1998 *apud* Dammert, 2003). A maior atenção à comunidade se torna central nesse movimento que visa substituir os pilares das políticas públicas de segurança, na tentativa de construir uma nova relação entre polícia e sociedade civil por meio de uma maior participação social nas estratégias de segurança.

Em que pese o fato de a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ter definido que a participação e a iniciativa populares na gestão das políticas devem ser práticas e valores adotados pelo Estado, o direito à segurança não foi mencionado como um dos temas em que devesse ocorrer o estabelecimento de conselhos ou instâncias participativas. Segundo Martins (2013), a exclusão da segurança pública do rol de temas sobre os quais a população deveria ser consultada relaciona-se ao histórico distanciamento da matéria em relação aos cidadãos, fundado na percepção de que a segurança pública seria muito mais uma faculdade do Estado do que um direito. A ideologia militar, que tratava a segurança como algo secreto e restrito às Forças Armadas e às polícias militares, levou ao “insulamento das instituições policiais” (Martins, 2013, p. 203) e à consequente colaboração tardia com a população.

Lima, Souza e Santos (2012) exploraram as diferenças entre a capilaridade experimentada pela área da saúde na formulação de políticas voltadas à participação popular e aquela experimentada pela área de segurança pública. Segundo os autores, a segurança pública diferenciou-se dos demais campos das políticas públicas por ter sido possivelmente o único que não se beneficiou da “janela de oportunidade aberta no contexto da redemocratização” (*op. cit.*, p. 26), em meados da década de 1980. Se em diferentes áreas foram criados canais de participação e IPs inseridas na própria Constituição, na segurança pública não houve mudanças na arquitetura institucional herdada do período ditatorial, ficando para os anos 2000 o início da participação popular nessa esfera. Nesse período, passa-se a reconhecer que o fechamento das organizações policiais dificultaria, obviamente, o controle externo do serviço policial, fazendo com que sua atuação cotidiana apenas se tornasse cada vez mais autorreferida, discricionária e, possivelmente, violenta (*op. cit.*, p. 25).

Ao propor outra relação dos cidadãos com a polícia e com seus próprios problemas e demandas, o policiamento comunitário colocaria em xeque o argumento em defesa da apatia e do não envolvimento que caracterizara o pensamento hegemônico sobre as relações entre as instituições policiais e a sociedade durante a maior parte do século XX. Ao valorizar a participação social, o engajamento cívico e a responsabilização política como condições para uma nova forma de promover a segurança pública, o modelo de policiamento comunitário se aproxima de uma perspectiva mais republicana (Godinho, 2011). Nesse contexto, definiu-

se a efetividade da participação como a capacidade de as organizações policiais assimilarem, de forma procedimental, as demandas estabelecidas em seus próprios foros de participação direta, ou seja, nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança pública. Em termos práticos, isso significa verificar os mecanismos estabelecidos para se dar uma resposta aos cidadãos.<sup>1</sup> Por exemplo, as deliberações realizadas no âmbito dos conselhos comunitários de segurança influenciam o estabelecimento de prioridades no policiamento, afetam o deslocamento de efetivos ou as estratégias empregadas na interação dos policiais com a população local? Haveria um processo de reconhecimento e aprendizagem mútua entre a população e a polícia? A pesquisa, portanto, buscou entender as consequências desses momentos deliberativos nas tomadas de decisão – aquelas que acontecem no interior das IPs ou em seu exterior –, por exemplo, nos órgãos que irão implementar a política pública.<sup>2</sup>

#### 4 QUADRO ANALÍTICO PARA A INVESTIGAÇÃO DAS IPs NO CONTEXTO DA REFORMA COMUNITÁRIA DO POLICIAMENTO

Avrtizer (2009) caracteriza as IPs a partir de quatro elementos: *i*) elas operam tanto a partir do princípio da representação (tradicional ao sistema político) quanto da participação (tradicional à sociedade civil); *ii*) transformam práticas da sociedade civil em formas permanentes de organização política; *iii*) criam, ao mesmo tempo, novas formas de interação por parte dos atores estatais; e *iv*) são instituições cuja efetividade depende, crucialmente, do desenho institucional que assumem, porque esse pode ou não favorecer a inovação e a construção de relações políticas horizontais entre os participantes (*op. cit.*, p. 8-ss).

Fung (2004b)<sup>3</sup> chama a atenção para uma série de aspectos relativos ao desenho que favoreceriam ou não a participação, o envolvimento comunitário e o empoderamento da sociedade ou da comunidade local. Para esse autor, por definição, as IPs<sup>4</sup> deveriam ser capazes de congregar os cidadãos a participar da vida pública, levando-os a deliberar coletivamente, discutindo, fiscalizando, executando e controlando a política pública. Logo, deveriam, em tese, ser capazes de constituir “fóruns educativos” nos quais os cidadãos seriam estimulados a formar, articular e refinar opiniões sobre determinados assuntos públicos (no caso em questão, a segurança pública), bem como tomar decisões acerca desses assuntos (Fung, 2004a; 2004b). Um

1. O que é diferente de avaliar a efetividade das ações policiais originadas nessa interação com a comunidade em termos de sua atividade finalística (isto é, controle da criminalidade e da violência).

2. Por exemplo, pode-se investigar o impacto das deliberações do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) sobre as decisões do Ministério da Justiça (MJ) sobre a política de segurança pública; ou o impacto das deliberações dos conselhos comunitários de segurança (Conseps e Consegs) sobre a política de segurança estadual ou as ações de policiamento local.

3. Um importante objeto de estudo de Fung (2001) é justamente o policiamento comunitário implementado na cidade de Chicago.

4. Na teoria de Fung (2004), elas são chamadas de “minipúblicos” ou “fóruns participativos”.

conjunto de condições, favoráveis ou impeditivas à criação de um fórum deliberativo de “alta qualidade”, igualitário e inclusivo, deveriam então ser examinadas.

Quando a análise foca o desenho dos programas participativos, a pergunta subjacente à investigação é *se e como* a diretriz participativa aparece nos documentos normativos, ou seja, na legislação, nos regulamentos, ou mesmo no planejamento estratégico das organizações públicas que os criam. A hipótese é que, além de indicarem o grau de compromisso<sup>5</sup> organizacional com a introjeção do novo paradigma participativo ou da “segurança cidadã”, esses documentos, em grande medida, “criam” a moldura institucional que as inovações irão assumir. Além disso, o desenho dos programas também informa acerca das concepções subjacentes sobre o “social” e sobre como intervir sobre ele. No caso em questão, os programas de segurança pública assumem certas compreensões sobre o fenômeno da criminalidade e de suas causas, além de postularem as “soluções” para os problemas diagnosticados (que são, em si, as ações de intervenção previstas no desenho do programa) (Godinho, 2011).

A implementação de programas participativos pressupõe, em boa medida, uma série de mudanças, reformulações e adaptações organizacionais, seja no sistema de segurança pública, seja no sistema de justiça criminal e, mais especificamente, na própria polícia e no modelo de policiamento. Uma extensa literatura dedicada ao policiamento comunitário há muito tem se debruçado sobre essas questões. Obviamente, não esgota todas as possibilidades no que se refere às inovações participativas em segurança pública; contudo, quase todas as iniciativas conhecidas contam com a polícia como atores mais ou menos centrais, quando não é a própria polícia o fomentador e sustentador de um projeto dessa natureza. Assim, são de grande relevância os pontos levantados pelos teóricos do policiamento comunitário para se pensar as condições de implementação de um programa de natureza participativa em segurança pública.

O policiamento comunitário pressupõe, de início, uma orientação da organização policial diametralmente oposta àquela determinada pelo modelo profissional. Se, neste último, o pressuposto é a produção de um serviço policial imparcial, de forma a evitar o risco de sua utilização patrimonialista; no modelo de policiamento comunitário, o requisito é que as organizações policiais desenvolvam canais de aproximação com a sociedade ou com seus públicos para conhecimento dos problemas locais. Isso requer sistemas que respondam efetivamente a esses problemas, que possuem natureza essencialmente diversa dos “problemas criminais tradicionais”.

---

5. O compromisso institucional não ocorre somente a partir da definição, no plano normativo, de determinada orientação. Significa, contudo, um primeiro passo no sentido de introjetar a mudança institucional.

Logo, mudanças na forma de organizar e fazer o policiamento comunitário são requeridas às polícias e ao sistema de segurança pública, em três dimensões: *i*) a adoção de novos programas e alteração de estruturas organizacionais, principalmente no que se refere à extrema hierarquização característica das instituições do sistema; *ii*) mudanças na cultura policial e também na cultura monopolística do sistema de segurança pública com relação aos demais âmbitos de políticas; e *iii*) mudanças nas práticas do profissional de segurança pública, em especial para aquele que está na ponta, no “nível da rua”.

Implicam, ainda, reconhecer e superar as amplamente documentadas limitações e resistências à efetiva implementação de programas desse tipo, no Brasil e no contexto internacional, tais como: *i*) as resistências à mudança encontradas tanto na cúpula da organização policial (no que se refere a conferir maior autonomia ao profissional da ponta) quanto em suas bases (programas participativos são muitas vezes vistos como uma forma de policiamento mais brando, ou implicam o aumento das responsabilidades do profissional de segurança pública); *ii*) as resistências impostas pela cultura policial; *iii*) a percepção da polícia sobre determinados públicos; e *iv*) a imagem da própria sociedade acerca da polícia, entre outras. Essas fontes de resistências e limitações fazem com que muitos dos objetivos buscados, mas principalmente o envolvimento ou as interfaces com o público (justamente o elemento central dessas iniciativas), sejam o aspecto mais problemático quando de sua implementação (Godinho, 2011).

Em geral, espera-se que estratégias de segurança pública produzam resultados como redução da criminalidade, do medo ou da sensação de insegurança; e algumas buscam reduzir as chamadas “desordens” ou “incivilidades”. Contudo, o que realmente se espera de programas participativos é que envolvam os cidadãos em iniciativas públicas com o Estado; que alcance o maior número de pessoas possível; e que haja amplo compartilhamento de poder. Assim, em programas participativos, a participação e a deliberação são, em primeiro lugar, fins em si. Isso não quer dizer que não se possa qualificar a participação e a deliberação efetivamente exercidas no âmbito das instituições participativas; ao contrário, essa dimensão é de suma importância. Avritzer (2009), por exemplo, classifica as instituições participativas em desenhos participativos “de baixo para cima” (*bottom-up*), de compartilhamento de poder (*power-sharing*) e de ratificação (*ratification*), dependendo do grau de autonomia da sociedade e do compartilhamento de poder com os atores estatais.

Além disso, espera-se que a participação cidadã e local dê origem a ações mais democráticas, no que se refere ao acesso aos bens e serviços públicos; ou seja, no caso em questão, espera-se que promova uma distribuição mais equitativa e justa da segurança pública. Presume-se, ainda, que a política se torne mais transparente

e responsiva às demandas dos cidadãos e que seja possível exercer sobre ela um maior controle social. Um programa ou uma política com essa natureza, quando efetiva, garante maior legitimidade ao sistema político, ao Estado e à organização pública que a implementa. Esperam-se, com isso, ganhos de legitimidade e um maior apoio, por parte da sociedade, a governos, ao sistema de segurança pública e às organizações policiais que fomentem e mantenham programas participativos – quando adequadamente implementados.

Cria-se também a expectativa de que as práticas do sistema de segurança e das organizações policiais mudem a partir da implementação de IPs na área da segurança pública. A despeito de serem também condicionantes importantes do processo de implementação, constituem objetivos de uma política de segurança participativa ou “cidadã” diminuir a atuação violenta da polícia, torná-la mais responsiva e controlável pela sociedade civil e que seu foco de atuação mude, voltando-se para a resolução de problemas locais, dentre outros (Godinho, 2011).

QUADRO 1

**Roteiro analítico para a investigação das IPs no contexto da reforma comunitária do policiamento**

| Etapa do ciclo | Questões/Tópicos  |
|----------------|---|
| Desenho        | <p>Que elementos do desenho favorecem a participação e/ou envolvimento cidadão?<br/>                     A participação está prevista nas legislações, nos documentos normativos, nas missões e nos planejamentos estratégicos das organizações públicas? De que maneira?<br/>                     Quais as teorias de fundo? Quais as intervenções propostas para os diagnósticos apresentados?<br/>                     Qual o papel da participação cidadã neste mecanismo causal?</p>   |
| Implementação  | <p>Qual o contexto (social, político, discursivo) de implementação dos programas?<br/>                     Foram empreendidas mudanças no sistema de segurança pública?<br/>                     Foram empreendidas mudanças no sistema de justiça criminal?<br/>                     A introdução dessas novas diretrizes na legislação e nos documentos normativos mudou a organização policial?<br/>                     Houve descentralização da estrutura organizacional?<br/>                     Foi dada maior autonomia aos comandantes no nível médio?<br/>                     Foi dada maior autonomia para policial de rua?<br/>                     Mudou a forma com que o policiamento é feito e organizado?<br/>                     Quais as resistências encontradas por parte da organização em mudar?<br/>                     Quais as resistências encontradas por parte do policial em mudar?<br/>                     Quais as resistências impostas pela “cultura policial”?<br/>                     As organizações policiais mudaram seu foco nos “crimes mais sérios”? Passaram a lidar com a desordem?<br/>                     As polícias criaram canais para entrar em contato com a população? Quais: fóruns, encontros, conselhos, mobilização para criação de intervenções coletivas, patrulhamento a pé, fórum para resolução de problemas, etc.?<br/>                     A interação com a população é de tipo consensual ou conflitivo? E a interação com os demais órgãos públicos e associações privadas?<br/>                     Houve a criação de projetos de prevenção?<br/>                     Houve mudanças na relação das polícias com os jovens?<br/>                     Houve mudanças na relação das polícias com as minorias?<br/>                     Houve mudanças na forma como os policiais veem a sociedade?<br/>                     Houve mudanças na forma como a sociedade vê a polícia?</p> |

(Continua)

(Continuação)

| Etapa do ciclo           | Questões/Tópicos  |
|--------------------------|---|
| Avaliação dos resultados | <p>Houve efetivo envolvimento por parte da população? Quais as principais resistências encontradas? Qual a qualidade da participação e da deliberação? Qual o formato participativo assumido: de ratificação, compartilhamento de poder ou “de cima para baixo”?</p> <p>Qual a efetividade distributiva do programa? Os benefícios são distribuídos equitativamente entre comunidades de diferentes classes sociais? Melhorou o acesso dos grupos minoritários aos serviços de segurança pública?</p> <p>Aumentou a legitimidade da política de segurança?</p> <p>Aumentou o grau de satisfação e apoio à polícia?</p> <p>Houve aumento de sua legitimidade?</p> <p>A polícia está mais satisfeita com seu trabalho?</p> <p>Houve redução da criminalidade? De que tipo?</p> <p>Houve redução da desordem?</p> <p>Houve redução da sensação de insegurança?</p> |

Fonte: Godinho (2011).

## 5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA: HISTÓRIA E SIGNIFICADOS

A redemocratização do final dos anos 1980 trouxe consigo uma onda participativa, por meio da qual a ideia de participação transformou-se em valor a ser praticado no Brasil. Segundo Martins (2013), a participação estava na “moda”, e a Carta Magna de 1988 previu “o direito da sociedade de articular com os órgãos de governo a formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, colocando em pauta a participação popular na gestão e no controle da administração pública” (*op. cit.*, p. 185). Naquele contexto, surgiram no cenário político nacional conselhos em diferentes áreas temáticas, definidos pela autora como mecanismos de participação popular provocados pelo Estado. Esses conselhos representariam espaços de interface entre o Estado e a sociedade, onde todos assumiriam a tarefa de propor, negociar e fiscalizar a realização do interesse público (*op. cit.*, p. 186).

Nesse sentido, Martins (2013) propõe uma distinção entre os conselhos surgidos a partir do final dos anos 1980 e os chamados movimentos sociais, ainda que ambos tenham surgido em um mesmo contexto de redemocratização. Segundo a autora, essa diferenciação dá-se pelo fato de os conselhos – especialmente os conselhos de direitos – serem instrumentos criados pelo Estado, ao contrário dos movimentos, cuja criação partiu da sociedade. Essa peculiaridade em relação à origem dos conselhos fez com que esses instrumentos participativos assumissem uma forma específica de participação, regulamentada pelo Estado, levando a autora a utilizar o termo domesticação para se referir ao processo pelo qual devem passar aqueles que ocupam esses espaços e em que se demanda a apropriação de vocabulário e gramática específicos, até então monopolizados pelos atores estatais (*op. cit.*, p. 189).

Se as primeiras instâncias de participação em áreas como a saúde e a educação surgiram na esteira do processo de redemocratização, a inclusão da sociedade no campo das políticas de segurança pública foi tardia. Martins (2013) recorda que, ainda que a CF/1988 houvesse definido que a participação e a iniciativa populares na gestão das políticas deveriam ser práticas e valores adotados pelo Estado, o direito à segurança não foi mencionado como um dos temas em que devesse ocorrer o estabelecimento de conselhos ou instâncias participativas. Para a autora, a exclusão da segurança pública do rol de temas sobre os quais a população deveria ser consultada relaciona-se ao histórico distanciamento da matéria em relação aos cidadãos, fundado na percepção de que a segurança pública seria muito mais uma faculdade do Estado do que um direito social. A ideologia militar, que tratava a segurança como algo secreto e restrito às Forças Armadas e polícias militares, levou ao “insulamento das instituições policiais” (*op. cit.*, p. 203) e à consequente colaboração tardia com a população.

Além de tardia, a história da participação social na segurança pública foi marcada por experiências que não apresentaram uma trajetória linear e consolidada (Lima, Souza e Santos, 2012, p. 31). Sobre este ponto, é importante mencionar que os conselhos comunitários de segurança surgiram no estado de São Paulo já em 1985, por iniciativa do então governador Franco Montoro. O advento desses conselhos em outros estados, entretanto, foi bastante posterior, estando fortemente relacionado ao condicionamento da liberação de verbas pelo Sistema Único de Segurança Pública (Susp), em 2003 (*op. cit.*, p. 33).

Mesmo em São Paulo, onde os primeiros conselhos nasceram, em meio ao processo de redemocratização, houve, contudo, um período de ruptura durante o qual sua atividade ficou prejudicada, sendo retomada efetivamente a partir de 1995. Essa ruptura observada em São Paulo pode ser explicada pelo aprofundamento da exclusão social que marcou os anos 1990 e que foi responsável por reduzir o impulso favorável à criação de canais de participação popular. O início da década também foi marcado por uma inflexão na orientação das políticas de segurança pública pelo país, que assumiram caráter conservador, retomando ideias da política de “lei e ordem” (*op. cit.*, p. 32).

Encerrando esta breve descrição histórica sobre o processo de participação social no campo da segurança pública, convém citar a distinção proposta por Martins (2013) entre os espaços de interlocução entre a população e as polícias, dos quais os conselhos de segurança são o exemplo mais concreto, mas não o único. Nessa perspectiva, a autora apresenta que os mecanismos formais mais comuns de interlocução são os programas de policiamento comunitário; os *hotlines*, conhecidos popularmente como disque-denúncia; as ouvidorias de polícia; os planos municipais de segurança pública; e os conselhos.

Por esta razão, vale destacar que esta pesquisa analisa principalmente os conselhos de segurança sem, contudo, desprezar a ideia de policiamento comunitário como tática, mas também como pano de fundo destas estruturas. É nesse sentido que, nas seções que se seguem, apresenta-se uma perspectiva histórica e normativa sobre a implementação dos conselhos e da filosofia de policiamento comunitário.

## 6 MODELOS DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E PARTICIPAÇÃO<sup>6</sup>

O policiamento comunitário é um conceito amplo, que implica distintos usos, dependendo do foco que lhe é atribuído. Na maior parte das vezes, esses focos estão propostos de forma ambígua e de difícil avaliação. Diversamente de muitas iniciativas de reforma que restringiram seu foco, o policiamento comunitário se colocou como parte de uma agenda diversificada e multifacetada (Godinho, 2013).

Algumas polícias enfatizaram o *policimento de janelas quebradas*, implementando, nessa perspectiva, intervenções no ambiente urbano, ações rápidas para mediar comportamentos desordeiros ou táticas de policiamento baseadas na máxima da “tolerância zero”, em que comportamentos desordeiros são tratados como ofensas graves. Outras polícias acabaram por enfatizar o policiamento focados em “áreas de risco” (*hotspots*), utilizando para tanto estratégias de intervenção denominadas, no contexto nacional, repressão qualificada. Por fim, há aqueles que deram ênfase ao conceito de policiamento orientado para a resolução de problemas, que abarcaria, em sua versão mais progressista, a realização de parcerias fortes entre a polícia e o público atendido.

A literatura da reforma policial sugere, de um lado, que todos esses focos são desejáveis e compatíveis, enquanto outros autores irão argumentar que há sérias contradições entre esses distintos focos. Mastrofski (2006) afirma que essa ambiguidade e flexibilidade dão ao policiamento comunitário seu caráter de “fazer tudo ao mesmo tempo para todos os públicos”, o que tem, portanto, contribuído para sua viabilidade política há algumas décadas, tendo sido abraçado por líderes e gestores de todo o espectro político (*op. cit.*, p. 44).

Feeley e Simon (1992) argumentam que, nas últimas décadas, as políticas criminais tiveram uma atenção crescente sobre categorias de pessoas e grupos, em vez de se concentrarem no indivíduo criminoso. A partir da crise do chamado *welfare penal*,<sup>7</sup> paradigma penalógico, tal como o caracteriza Garland (2001), a adoção de uma perspectiva “orientada pelo risco” passou a ser a principal característica das

6. Uma versão anterior do texto que compõe esta seção foi publicada parcialmente em Godinho (2013).

7. Essa ruptura se refere à quebra do amplo consenso, vigente até então, com relação à moldura normativa colocada pelo paradigma do bem-estar penal (ou *welfare penal*) no mundo ocidental, no campo da segurança pública e justiça criminal. Garland (2001) apresenta-se hoje como a principal referência acerca do estudo dessa transição paradigmática. No Brasil, há a excelente coletânea que reúne textos importantes que retratam os principais argumentos levantados em torno desse debate, conforme Canedo e Fonseca (2012).

práticas de controle do crime. Referindo-se à emergência dos modelos situacionais de intervenção no campo da segurança pública, muitos autores afirmaram que o foco do sistema de justiça criminal e das políticas de segurança pública se deslocou: da identificação das características “culpáveis” das condutas individuais dos infratores para a identificação de situações e atitudes “propícias” a produzir comportamento criminoso (Feeley e Simon, 1992); de uma orientação includente para uma orientação excludente, baseada na eliminação do outro (Young, 2002).<sup>8</sup>

Neste mesmo sentido, Hope (1995) argumenta que, ao longo do tempo, as políticas comunitárias em segurança pública foram mudando de orientação, e as diferentes molduras normativas de que se revestem estariam relacionadas a momentos distintos da política pública: *i*) à “comunidade desorganizada” da primeira metade do século XX, em que prevalecem sobre as causas comunitárias da criminalidade as noções postuladas pela Escola de Chicago; *ii*) à “comunidade em desvantagem” das décadas de 1960 e 1970, que marcou o amplo consenso teórico daquela época em torno do paradigma do bem-estar penal; e *iii*) à “comunidade amedrontada”, a partir das décadas de 1980 e 1990, que encontra sustentação em perspectivas teóricas mais conservadoras, como a ideia do espaço defensável ou a prevenção situacional. A referência a esses diferentes paradigmas aponta para o fato de que todas essas formas de intervenção comunitária em segurança pública não deveriam ser interpretadas somente como aplicações diretas da teoria criminológica, mas como complexas peças da ação sociopolítica, que também contribuem para a determinação de seu caráter político (*op. cit.*, p. 22).

O que essa literatura destaca é que, por um lado, o debate sobre as políticas criminais e as intervenções comunitárias, incluindo o policiamento comunitário, está originalmente associado a ideias, conceitos, panos de fundo normativos, contextos e perspectivas políticas específicos. Por outro lado, contudo, é preciso pensar que essas ideias não estão dotadas de significados universais e imutáveis que, ao se transporem para diferentes contextos nacionais e subnacionais, o fazem da mesma forma. Diferentemente, essas ideias vão adquirindo novos significados à medida que vão sendo selecionados e articulados com vistas a objetivos específicos, a depender dos contextos institucionais e culturais nos quais se estabelecem.

Por isso mesmo, é preciso considerar a *tradução* dos modelos de policiamento comunitário como um processo em que conceitos e concepções de diferentes perspectivas políticas e contextos socioculturais entram em contato, criando possibilidades de mudança e inovação (Kjaer e Pedersen, 2001 *apud* Godinho,

---

8. Ao contrário de promover a reinserção social dos infratores, essas novas estratégias buscam “reduzir as oportunidades físicas de a infração ocorrer ou aumentar as chances de um infrator ser pego” (Clarke, 1980, p. 335), seja por meio da manipulação situacional do ambiente seja por meio da incapacitação promovida pelo encarceramento. Para uma revisão e comparação mais aprofundada de diferentes interpretações existentes na criminologia internacional acerca das rupturas ocorridas nas últimas décadas, ver a abrangente revisão feita por Fonseca (2012).

2011). Assim, atores nacionais e subnacionais selecionam diferentes conceitos e concepções disponíveis e os usam, inclusive deslocando a moldura normativa preexistente. A questão, portanto, é saber como se dá esta mudança na política pública, perceber como ela é influenciada pelas oportunidades para a ação política e avaliar o porquê das preferências acerca de determinados modelos de intervenção.

Com isso, é possível entender a flexibilidade e a maleabilidade de que fala Mastrofski (2006), ao analisar o caso do policiamento comunitário e suas distintas apropriações. O autor busca apontar para o “risco” embutido nos processos de tradução desses modelos: o de se produzir estratégias ambivalentes e que são apropriadas de maneira instrumental ou pragmática pelos atores políticos e sociais.

A flexibilidade ou ambivalência destas apropriações são grandes – tal como constatado de modo praticamente consensual entre os pesquisadores de campo – e torna, por isso, muito difícil conduzir uma investigação rigorosa em relação aos méritos do policiamento comunitário, bem como da sua capacidade de fomentar estratégias participativas no campo da segurança. Assim, independentemente dos fatores que o determinam ou o influenciam, o processo de absorção, difusão ou tradução de um modelo de policiamento comunitário (e participativo) precisaria envolver decisões claras acerca do modelo conceitual a ser adotado (a teoria causal pressuposta) e evidências claras sobre seus possíveis benefícios: um serviço policial mais efetivo em termos de redução de crime e violência e também mais democrático, ou seja, acessível de modo mais equitativo para a população.

A esse respeito, vale notar que a agenda da reforma policial, tal como originalmente colocada – denominada, nos Estados Unidos, controle comunitário; e na Inglaterra, prevenção comunitária –, possuía uma mensagem clara: estaria destinada a romper com a longa cadeia burocrática associada às atividades de “aplicação da lei” (*enforcement*), típicas do modelo profissional, e a descentralizar novamente as unidades policiais e o seu comando para o nível local (Sherman, 1974, p. 257 *apud* Godinho, 2011), fazendo o ideal do controle e da prevenção comunitários reintroduzir a política na discussão do policiamento e das questões atinentes à segurança pública (Reiner, 2004 *apud* Godinho, 2011). Esta agenda questionaria, portanto, o suposto de que o isolamento com relação à sociedade civil serviria à realização do ideal da separação entre o público e o privado e impediria a corrupção e o patrimonialismo – característicos das “antigas” relações entre a população e o policial local (*the old style beat cop*).<sup>9</sup> Desse modo, o insulamento das organizações dificultaria, obviamente, o controle externo do serviço policial,

---

9. As normas e treinamentos rígidos não somente teriam sido ineficazes nesse sentido, como também o isolamento experimentado pelas instituições policiais, para supostamente blindá-las com relação à interferência política e social, teria, ao contrário, dado impulso para o desenvolvimento de uma cultura organizacional ainda mais fechada em si mesma e mais conservadora.

fazendo com que sua atuação cotidiana se tornasse cada vez mais autorreferida, discricionária e, possivelmente, violenta.

Nesse sentido, o modelo comunitário, ao fazer um apelo à responsabilização e à coprodução do serviço policial pela população, introduziria um tema caro a uma perspectiva política republicana. Ao propor outra relação dos cidadãos com a polícia e com seus próprios problemas e demandas, o policiamento comunitário colocaria em xeque o argumento em defesa da apatia e do não envolvimento, que caracterizara o pensamento hegemônico sobre as relações entre Estado e sociedade durante boa parte do século XX. Ao valorizar a participação social, o engajamento cívico e a responsabilização política como condições para uma nova forma de promover a segurança pública, o modelo de policiamento comunitário aproximar-se-ia, em tese, daquela orientação (Godinho, 2013).

Contudo, como argumentamos, a aproximação com este “sentido original” não ocorre de forma automática, e não apenas nas diferentes apropriações posteriores do policiamento comunitário. Na realidade, várias seriam as teorias e as fundamentações propostas para o policiamento comunitário, com suas diferentes definições e elementos estruturantes, e nem todas manteriam essa afinidade “republicana”.

Por isso, a seguir, desenvolvemos uma breve revisão das teorias que propõem diferentes conceitos e modelos de policiamento comunitário. Vale notar que cada uma delas identifica, sob esse conceito, um conjunto bastante variado de elementos característicos, bem como de expressões empíricas. Nesta breve revisão, optamos por agrupar essas diferentes teorizações em apenas duas perspectivas, uma mais conservadora e outra mais progressista; uma com maior e outra com menor aproximação com a agenda da participação social.

A partir deste fio condutor, entende-se ser possível compreender a “filiação política” das diferentes estratégias de policiamento comunitário emergentes no cenário recente. Explorá-las torna-se fundamental para desvendar os significados (mais ou menos velados) da participação social e da relação entre as organizações policiais e a sociedade civil.<sup>10</sup>

---

10. A revisão proposta neste trabalho não pretende ser exaustiva; concedemos especial foco à literatura de língua inglesa, que serviu ampla (mas não unicamente) de base para as experiências brasileiras. Embora se reconheça que a polícia brasileira está muito mais próxima do modelo policial francês e alemão do que do modelo anglo-americano, as experiências nacionais se apoiam largamente sobre esta literatura. Além disso, a maioria dos estudos desenvolvidos sobre este tema é referência fundamentalmente relevante para se compreender não apenas as múltiplas facetas do serviço policial na sociedade contemporânea, mas, também, as influências recebidas por essas teorias no movimento brasileiro de reforma do policiamento. Os Estados Unidos (e, em menor medida, o Canadá e a Grã-Bretanha) possuem, de maneira incomparável, o mais amplo conjunto de textos teóricos e pesquisas que avaliam o policiamento comunitário e seus impactos.

### 6.1 O policiamento comunitário sob uma perspectiva conservadora

As teorias que aqui identificamos como conservadoras incluem autores e estudos relacionados à teoria das janelas quebradas e à perspectiva teórica da defesa comunitária, incluindo a teoria do espaço defensável e as propostas relacionadas à arquitetura para a prevenção do crime.<sup>11</sup> Na perspectiva da teoria das janelas quebradas, o policiamento comunitário é uma estratégia de *policiamento de janelas quebradas* ou de policiamento voltado ao controle da desordem. Assim como a teoria da defesa comunitária, a proposta de policiamento voltado à defesa comunitária busca proteger as instituições da comunidade.

Wilson e Kelling (2000) contrapõem o modelo tradicional de policiamento ao policiamento comunitário, afirmando que, no primeiro, a polícia colocar-se-ia na função de “defesa primária” contra a desordem e a criminalidade. “Essa ortodoxia, que esteve na base da estratégia policial por uma geração”, definia a função policial como a atividade de “enfrentar o crime” por meio do patrulhamento motorizado, das solicitações de serviço policial (chamadas) e pela investigação retrospectiva dos crimes. Nesse modelo, será enfatizado o treinamento na lei e na apreensão criminal (e não na administração da vida nas ruas) e as campanhas para descriminalizar comportamentos geralmente considerados “inofensivos”, mas que esses autores consideram graves (*op. cit.*, p. 15).

O policiamento comunitário “protege as comunidades assim como os indivíduos”, e por isso se distingue do tradicional. “As estatísticas criminais não medem as perdas comunitárias” (Wilson e Kelling, 2000, p. 15). A polícia comunitária não se coloca como mecanismo de defesa primária das comunidades, que são os próprios cidadãos, mas reforça os mecanismos de autodefesa da comunidade. A definição de comunidade presente em Wilson e Kelling (2000) inclui: “vizinhança estável, de famílias que cuidam de suas casas, preocupam-se com as crianças dos outros e, com confiança, *desencorajam intrusos não desejados*”. A comunidade é, nesta perspectiva, caracterizada pelo “sentimento de preocupação mútua e obrigações de civilidade” (Wilson e Kelling, 2000, p. 6, grifo nosso).

Com relação à função do público, a proposta aponta a “melhora das relações entre a polícia e os cidadãos e o aumento da satisfação dos cidadãos com a polícia” (Kelling, 2000, p. 61-ss). Em última instância, a população contribui em termos de melhora da informação recebida pela polícia, ou então em sua capacidade de autodefesa “contra intrusos não desejados”, reforçada pelo policiamento comunitário. Nesse sentido, o papel essencial do policiamento comunitário na manutenção da ordem é reforçar os mecanismos de controle informais da própria comunidade.

---

11. Os textos de referência da teoria das janelas quebradas são: Wilson e Kelling ([1982] 2000) e Kelling e Coles (1996). Com relação à teoria da defesa comunitária, destacam-se principalmente as propostas de Newmann (1972; 1997 *apud* Godinho, 2011), as quais não serão debatidas em específico neste texto.

A polícia não pode “(...) ser um substituto para aquele controle informal. Por outro lado, para reforçar essas *forças naturais*, a polícia deve acomodá-las” (Wilson e Kelling, 2000, p. 10, grifo nosso).

A estratégia do policiamento comunitário é, portanto, envolver-se “apenas minimamente; [quando] a razão entre pessoas *respeitáveis* e *não respeitáveis* é significativamente alta, o controle social informal é efetivo” (Wilson e Kelling, 2000, p. 9, grifo nosso).

### 6.2 O policiamento comunitário sob uma perspectiva progressista e participativa

O que chamamos aqui de perspectiva progressista se refere a um conjunto de teóricos e estudiosos da temática que concorda que o policiamento comunitário deveria incorporar um maior envolvimento por parte da população no planejamento policial – ou seja, na definição dos problemas a serem focados, nas atividades policiais de prevenção e de controle da criminalidade (Skolnick e Bayley, 1998; 2002).<sup>12</sup>

Goldstein (2000a) argumenta que a tarefa da “aplicação da lei” é apenas um fragmento de um horizonte maior, que compreende as várias atividades que compõem a função mais geral da polícia, de lidar com problemas: “o trabalho policial exige que se lide com uma ampla gama de problemas comportamentais e sociais que surgem em uma localidade – e o produto do policiamento consiste em lidar com esses *problemas*” (Goldstein, 2000, p. 23). Goldstein entende que é preciso rever a função policial, alterar as expectativas do público com relação às organizações policiais; para tanto, deve-se descentralizar o policiamento e promover atividades mais permanentes, voltadas à construção de parcerias entre a polícia e a comunidade (Goldstein, 2000b, p. 73).

Por sua vez, Skogan (1999; 2002; 2006a; 2006b) define como elementos fundamentais desse modelo o envolvimento da população, a resolução de problemas e a descentralização. Para esse autor, um dos elementos essenciais do policiamento comunitário é a chamada proximidade com a população, que deve ocorrer não apenas a partir da descentralização do policiamento, ou da adoção do policiamento a pé, mas, principalmente, a partir do desenvolvimento de fóruns voltados para a produção conjunta de serviços públicos e discussão de resultados desejados. Isso é realizado conferindo-se voz à comunidade, ou seja, ao público, e por meio do engajamento mútuo orientado a produzir um sentimento maior de compatibilidade entre as pessoas e a polícia (Mastrofski, 2006, p. 45).

---

12. Essa foi, inclusive, a conclusão do amplo conjunto de acadêmicos envolvidos no comitê do National Research Council (NRC, 2004, p. 231 *apud* Godinho, 2011).

Nessa perspectiva, Fung e Wright (2001), expoentes da teoria democrática, exploram o policiamento comunitário implementado em Chicago como um experimento de democracia deliberativa, cujo objetivo final é o empoderamento dos envolvidos, e inclui como elementos definidores: o foco em problemas tangíveis da população; o envolvimento de pessoas comuns afetadas por esses problemas, bem como de gestores e policiais próximos a eles; e o desenvolvimento de soluções para esses problemas, em processos deliberativos (*op. cit.*, 2001). Explorar o policiamento comunitário sob as lentes da teoria deliberativa é relevante para explicitar como essa estratégia se enquadra no ideal republicano (Godinho, 2013).

Por ora, é importante mencionar que essa vertente de interpretação do policiamento comunitário contrapõe-se ao modelo tradicional de policiamento, não por motivos contrários, mas diversos aos apresentados pelos autores que identificamos dentro da perspectiva “mais conservadora”. Em primeiro lugar, é relevante notar que, como o modelo tradicional deposita um maior foco sobre crimes considerados mais sérios, nem sempre a população sente-se segura para confiar na polícia para resolver problemas mais comuns. Ou seja, o policiamento comunitário demandaria uma compreensão mais abrangente sobre os problemas comuns que afetam a população – não porque deveriam passar à categoria de “problemas graves” ou porque alavancariam, de forma automática, a emergência dos crimes violentos (como advoga a teoria das janelas quebradas), mas porque problemas considerados comuns podem significar questões relevantes de segurança pública, que não se transformam em demandas e, por isso, polícia e órgãos do sistema acabam conhecendo muito pouco sobre essas questões.

Em segundo lugar, o policiamento comunitário demanda que as polícias e demais atores do sistema desenvolvam novos canais para conhecer os problemas que afetam a população, sem estabelecer distinções prévias quanto ao público (Skogan, 2006a, p. 29). Assim, tiraria do foco o público tradicional da rotina do trabalho policial, fazendo com que os policiais interajam com cidadãos comuns, não apenas com criminosos, suspeitos e causadores de problemas, ou vítimas em perigo ou recém-vitimadas.

Se, no policiamento tradicional, os *meios* acabaram se sobressaindo aos  *fins* (Goldstein, 2000a, p. 17),<sup>13</sup> o policiamento comunitário buscaria reequilibrar esta equação. O foco na solução participativa dos problemas buscaria uma visão ampliada do serviço policial e da própria política pública de segurança, apontando para a necessidade de cooperação com a sociedade. Implicaria também, no âmbito da prevenção, o foco sobre as *causas complexas* que dão origem à criminalidade.

---

13. A grande preocupação com o tempo de resposta a uma chamada, por exemplo, implicou “pouca atenção (...) ao que o policial faz na administração da ampla gama de problemas com que ele se defronta ao chegar, em geral, rápido, no local onde foi requisitado” (Goldstein, 2000, p. 18).

Segundo Eck (2004 *apud* Skogan, 2006a), no modelo profissional, as causas imediatas (as oportunidades, por exemplo) que geram a criminalidade teriam maior importância para a polícia “do que as questões mais amplas acerca das causas profundas do crime”.<sup>14</sup> Ao contrário, “o policiamento orientado a problemas enfatiza a importância de descobrir as condições que produzem as demandas por assistência policial, identificar as causas por detrás deles e designar táticas para lidar com essas causas; (...) reconhece que as soluções para esses padrões podem envolver outras agências e podem ser ‘não policiais’ por natureza; encoraja os policiais a responder criativamente aos problemas que encontram ou remetê-los apropriadamente a outras agências” (Eck, 2004 *apud* Skogan, 2006a, p. 34).

Uma investigação acerca das causas menos imediatas da criminalidade revelaria que questões relacionadas à injustiça social, falta de oportunidades econômicas ou falta de reconhecimento social, problemas na estrutura familiar, entre outros – questões até então não importantes na perspectiva policial tradicional ou *profissional* – seriam fatores importantes para desencadear a criminalidade (Godinho, 2013).<sup>15</sup>

O policiamento comunitário não subestimaria, assim, conflitos considerados de menor potencial ofensivo ou menos violentos, mas que possuem alta significância simbólica – como, por exemplo, a violência doméstica, crimes econômicos do colarinho branco e a corrupção policial. Para Moore, Trojanowicz e Kelling (2000, p. 45), seria importante se produzir respostas por parte da sociedade a esses problemas, de modo a produzir impactos sobre a estrutura social mais ampla.

Muitos problemas que recebem a atenção da polícia se tornam sua responsabilidade porque nenhum outro meio foi encontrado para resolvê-los. São os problemas residuais da sociedade. (...) Há agora um apoio crescente e persuasivo para a descentralização, para o desenvolvimento de tarefas permanentes e de ‘parcerias’ entre a polícia e a comunidade – tarefas que representam apenas um fragmento de um horizonte maior. (...) precisamos nos mover para além do foco exclusivo na ação policial (...); alterar as expectativas do público acerca da polícia. E precisamos rever as determinações fundamentais que nós como sociedade fizemos no sentido de levar adiante a função policial (Goldstein, 2000b, p. 73).

O foco do policiamento tradicional sobre os crimes graves (violentos ou patrimoniais) obscureceria os problemas que resultam de conflitos que provocam rupturas importantes nas relações sociais e comunitárias. Como alternativa, o

---

14. Nesse sentido, Golstein (2000a) se opõe frontalmente à abordagem das oportunidades (Clarke e Felson, 1998) e da teoria situacional, que argumenta que o objeto primordial do serviço policial e da própria política de segurança seriam os “fatores situacionais” que criariam a oportunidade do cometimento de um crime.

15. Nesse sentido, até mesmo Moore, Trojanowicz e Kelling (2000), autores afinados com a perspectiva mais conservadora, reconheceriam, por exemplo, que a literatura sobre carreiras criminais (focada, em geral, sobre aqueles criminosos que são responsáveis por boa parte dos crimes de uma dada localidade), teria demonstrado que “uma investigação sobre as causas de tais padrões de conduta mostram fortes influências da desvantagem social e do mau trato psicológico na emolduração da personalidade dos criminosos” – embora situações criminogênicas ou *oportunisticas* “sejam importantes para pensar a parcela restante dos crimes, (...) como uso de drogas e álcool” (*op. cit.*, 2000, p. 46).

policimento comunitário propõe reconhecer a violência como componente-chave dos crimes sérios, mas acrescenta o desafio de assegurar a promoção da justiça, da igualdade e da solução pacífica dos problemas em um terreno social mais amplo do que as ruas.

Para a abordagem das oportunidades, a participação da população pode ser um dos *meios* para resolver os problemas criminais (Eck e Clarke, 2003), enquanto, na perspectiva mais progressista, trabalhar com as comunidades é um *fim* em si, com o objetivo de construir legitimidade e dar maior publicidade às decisões sobre as questões públicas.

O policiamento comunitário tal como proposto pela abordagem das oportunidades não incorporaria a participação como elemento definidor; ademais, possuiria uma concepção de *efetividade* do serviço policial muito diferente, mensurando resultados focados predominantemente na redução da criminalidade (Eck e Spelman, 1987; Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000), não englobando questões centrais, como: redução da insegurança, democratização na provisão dos serviços e ganho de legitimidade, segundo os autores já amplamente referenciados aqui.

Outro tema abordado por Goldstein (2000b) é comumente apontado pela literatura: a “melhora nas relações com a comunidade”. Essa melhora seria essencial para se reduzir tensões, alterar as expectativas com relação às polícias e desenvolver confiança mútua. O autor argumenta, no entanto, que a polícia precisa “ir além do bom relacionamento”, envolvendo mais a comunidade na “substância do policiamento”. A melhora nas relações com a comunidade deveria servir para “preparar terreno para um ambiente em que se busca mais”. Quando não se avança mais, corre-se o risco de que o policiamento comunitário se torne “apenas outro meio pelo qual a polícia opera, sem efetuar um impacto significativo e demonstrável sobre os problemas que se espera que ela administre” (Goldstein, 2000b, p. 75).

Seria necessário envolver a população de modo mais aprofundado na discussão dos problemas e das respostas que são objeto da atenção da polícia: “a polícia deve levar a sério a definição do público acerca de seus problemas” (Skogan, 2006a, p. 28). Assim, o policiamento comunitário deveria ser, em consequência, definido pelos esforços para se envolver em parcerias com a população e com as organizações da sociedade civil que a representa.

Fung (2001; 2004a; 2004b) desenvolve uma perspectiva especialmente focada no adensamento e na qualidade da participação requerida nos experimentos de policiamento comunitário. Para esse autor, os processos de deliberação implicados no policiamento comunitário constituiriam “experiências de democracia no nível da rua” (Fung, 2004b), de “democracia deliberativa orientada para o empoderamento” (Fung, 2001) ou experiências de criação de múltiplas esferas públicas ou “minipúblicos” (Fung, 2004a). Seja como for, esses arranjos deliberativos

são vistos como processos de discussão pública nos quais os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar decisões coletivas (Fung, 2004a, p. 179). São, mais do que isso, formas de se “reinventar a democracia urbana” (Fung, 2004b).

Embora se constituam como fóruns reduzidos (em termos do tamanho da população envolvida), a literatura concorda majoritariamente que esses arranjos estão entre os atuais esforços mais promissores de adensamento da esfera pública, de engajamento cívico e de deliberação pública. Para Fung e Wright (2001), são esforços incrementais, mas reais, factíveis e que ligam deliberação e ação. Por isso, são empoderadores da sociedade civil. São, ainda, estratégias de reforma tanto da sociedade civil quanto do Estado; buscam, por meio da reorganização das instituições formais, estimular o engajamento democrático da sociedade e, assim, formar um círculo virtuoso de reforço recíproco. Constituem “parte de uma colaboração mais ampla, orientada a descobrir e imaginar instituições democráticas que sejam, ao mesmo tempo, mais participativas e efetivas do que a configuração tradicional da representação política e da administração burocrática” (*op. cit.*, 2001, p. 21).

Para serem efetivos, sua operacionalização precisa seguir três orientações básicas, segundo Fung e Wright (2001): possuir foco em problemas específicos, tangíveis; envolver pessoas comuns afetadas por esses problemas, e gestores e servidores públicos próximos a eles (em geral, burocratas do nível da rua); e envolver o desenvolvimento deliberativo de soluções para esses problemas.

Certas condições institucionais também são necessárias para estabilizar e aprofundar esse tipo de experiência, pois não se trata, portanto, de arranjos informais ou “voluntarísticos”. Em primeiro lugar, é necessário um processo de descentralização, como forma de dotar a autoridade pública de base local com poderes de decisão. Essas unidades locais de ação, contudo, não deveriam ser completamente autônomas; a coordenação com níveis superiores é importante para ter acesso a recursos, ter a capacidade de resolver problemas comuns mais facilmente, bem como difundir inovações e aprendizagem. Assim, instâncias de supervisão e coordenação centralizadas também seriam importantes para a criação de vínculos formais de responsabilidade, alocação de recursos e comunicação. Por fim, esses arranjos devem poder impactar as instituições de governança formais de forma que as burocracias administrativas encarregadas de resolver estes problemas devam ser reestruturadas para atender a esses grupos deliberativos.<sup>16</sup>

---

16. Essa concepção parece vir ao encontro da concepção de Skogan (2006), para quem o policiamento comunitário “é uma estratégia organizacional que deixa, de maneira ampla, o levantamento de prioridades e meios de alcançá-las aos residentes e à polícia que serve nas vizinhanças. O policiamento comunitário seria um processo, mais do que um produto. Tem três elementos nucleares: envolvimento dos cidadãos, resolução de problemas e descentralização. Na prática, essas três dimensões tornam-se densamente inter-relacionadas, e os departamentos que mudam um ou outro não adotariam um programa muito efetivo. (...) Ele *envolve mudar os processos de decisão e criar novas culturas dentro dos departamentos de polícia*” (Skogan, 2006, p. 26-27, grifo nosso).

Isso ocorre porque uma importante característica das instituições participativas é que elas se diferenciam dos esforços ativistas ou dos movimentos sociais. Elas buscam influenciar os resultados do Estado por meio da pressão externa e provocar mudanças internas nas instituições básicas de governança estatais. Este caminho formal “aproveita-se” do poder, da autoridade e dos recursos estatais para a deliberação e a participação popular e, portanto, para tornar essas práticas mais duráveis e mais amplamente acessíveis (Fung e Wright, 2001).

A defesa republicana das instituições participativas se baseia, por fim, na necessidade de se gerar tolerância e priorizar a publicidade, a deliberação transparente e o seu fomento à confiança da sociedade nas instituições estatais (Honohan, 2002 *apud* Godinho, 2011; 2013).<sup>17</sup> Assim, os espaços públicos necessários para tanto são claramente discursivos, focam-se na troca de opiniões e na deliberação de questões comuns, em público e entre diferentes. Não necessariamente distinguem-se da sociedade civil e do Estado, do privado e do público; são “híbridos” – público e privado implicados e contínuos aos processos formais de tomada de decisão. Devem ser responsivos; e as desigualdades que porventura gerem devem ser enfrentadas.

### 6.3 Os limites da perspectiva conservadora do policiamento comunitário

Na revisão da literatura sobre policiamento comunitário, identificamos um conjunto de autores que se apoiam em uma perspectiva que podemos denominar *comunitarista* – definição que será explicitada a seguir. Incluem-se, nesta perspectiva, autores e estudos relacionados à teoria das janelas quebradas e à perspectiva teórica da defesa comunitária, incluindo a teoria do espaço defensável e as propostas relacionadas à perspectiva da arquitetura para a prevenção do crime. A partir do pano de fundo teórico da teoria das janelas quebradas, o policiamento comunitário se torna uma estratégia de *policiamento de janelas quebradas*, ou, como é mais comumente designado, policiamento voltado ao controle da desordem. Do ponto de vista teórico da defesa comunitária, a proposta de policiamento voltado à defesa comunitária busca proteger as instituições da comunidade, tarefa vista como similar ou associada à de prover reforço dos mecanismos de controle sociais informais.

Nessa linha de raciocínio *comunitarista*, Moore, Trojanowicz e Kelling (2000) citam como funções do policiamento comunitário: aumentar a presença da polícia, melhorar a vigilância e limitar o avanço de criminosos perigosos, obter maior acesso a informações na comunidade, fazer intervenções rápidas para prevenir o desenvolvimento da desordem e do crime, realizar atividades de prevenção, proteger as instituições de controle social comunitárias (*op. cit.*, p. 53-56).

---

17. Nesse sentido, há aqui uma clara aproximação com a proposta de Jacobs (2009 *apud* Godinho, 2011), autora de referência para os estudos de segurança urbana ambiental, claramente ancorada sobre uma perspectiva republicana.

Em seu texto mais conhecido, Wilson e Kelling (2000), contrapõem o modelo tradicional de policiamento ao policiamento comunitário, afirmando que, no primeiro, a polícia colocar-se-ia na função de “defesa primária” contra a desordem e a criminalidade. Segundo os autores, “essa ortodoxia, que esteve na base da estratégia policial por uma geração”, definia a função policial como a atividade de “enfrentar o crime” por meio do patrulhamento motorizado, das solicitações de serviço policial (chamadas) e pela investigação retrospectiva dos crimes. Nesse modelo,

[os policiais] serão julgados exclusivamente por sua capacidade de enfrentamento do crime. Nesse caso, os administradores policiais continuarão a concentrar o pessoal da polícia nas áreas de maior crime (embora não necessariamente em áreas mais vulneráveis à invasão criminal), enfatizarão o treinamento na lei e apreensão criminal (e não na administração da vida nas ruas), e engrossarão rapidamente campanhas para descriminalizar comportamentos ‘inofensivos’ (embora beber em público, prostituição e *outdoors* pornográficos possam destruir uma comunidade mais rapidamente do que qualquer time de assaltantes profissionais) (Wilson e Kelling, [1982] 2000, p. 15).

O policiamento comunitário se distingue do modelo tradicional porque, em primeiro lugar, “protege as comunidades assim como os indivíduos. As estatísticas criminais não medem as perdas comunitárias” (Wilson e Kelling, [1982] 2000, p. 15). Em segundo lugar, a polícia comunitária não se coloca como mecanismo de defesa primária das comunidades, que são os próprios cidadãos. A polícia deveria servir para reforçar os mecanismos de autodefesa da comunidade:

no passado, os jovens, principalmente das minorias, se tornaram os alvos dos interrogatórios policiais de campo. Os resultados foram desastrosos; o crime não foi afetado e os jovens se tornaram cada vez mais hostis à polícia, assim como os bons cidadãos (...). Os cidadãos de maneira alguma queriam perder o controle de suas vizinhanças para policiais distantes e oficiosos que não lhes mostravam qualquer respeito! (Kelling, 2000, p. 63)

É digna de nota a definição de comunidade presente em Wilson e Kelling (2000): “a vizinhança estável, de famílias que cuidam de suas casas, preocupam-se com as crianças dos outros e, com confiança, *desencorajam intrusos não desejados*”. A comunidade seria caracterizada pelo “sentimento de preocupação mútua e obrigações de civildade” e opor-se-ia à “atomização”, sentimento que estaria presente em residentes para quem “a comunidade não é seu ‘lar’, mas apenas *o lugar onde vivem*” (Wilson e Kelling, 2000, p. 6, grifo nosso).

No marco da teoria das janelas quebradas, o policiamento comunitário deveria lidar com os sinais de desordem da comunidade, com o objetivo de reduzir o medo e desencorajar o aparecimento de “predadores”; para tanto, deveria “confiar nos cidadãos em termos de legitimidade e assistência” (Kelling, 2000, p. 61). Embora não se defina com exatidão o que esta perspectiva entende como “assistência” ou

“legitimidade”, o conservadorismo do enunciado se torna ainda mais evidente quando são levantados os resultados que o autor considera positivos e decorrentes da introdução do policiamento comunitário. Nesse esforço, Kelling (2000) dá bastante ênfase ao conjunto mais amplo que o policiamento comunitário realiza, em comparação com o modelo tradicional, indo além da função de “enfrentamento do crime”. Com relação à função da população, contudo, o autor se resume a apontar a “melhora das relações entre a polícia e os cidadãos e aumento da satisfação dos cidadãos com a polícia” (*op. cit.*, p. 61-ss). Em última instância, a população contribui em termos de melhora da informação recebida pela polícia, ou então em sua capacidade de autodefesa “contra intrusos não desejados”, reforçada pelo policiamento comunitário. Nesse sentido,

[o] papel essencial do policiamento comunitário na manutenção da ordem é reforçar os mecanismos de controle informais da própria comunidade. A polícia não pode (...) ser um substituto para aquele controle informal. Por outro lado, para reforçar essas *forças naturais*, a polícia deve acomodá-las (Wilson e Kelling, 2000, p. 10, grifo nosso).

Baseado no suposto de que “as instituições da comunidade são a primeira linha de defesa contra a desordem e o crime”, a estratégia do policiamento comunitário deveria se envolver “apenas minimamente; [quando] a razão entre pessoas *respeitáveis* e *não respeitáveis* é significativamente alta, o controle social informal é efetivo” (Wilson e Kelling, 2000, p. 9, grifo nosso). Para a teoria das janelas quebradas, o limite para a intervenção do policiamento comunitário nas comunidades que dele necessita é:

identificar vizinhanças em um ponto de ‘decadência’ [*tipping*] – em que a ordem pública está se deteriorando, mas ainda não é irreclamável, onde as ruas são usadas frequentemente por pessoas apreensivas, onde uma janela será provavelmente quebrada a qualquer hora e pode ser rapidamente consertada para que todas não sejam destruídas (Wilson e Kelling, 2000, p. 14).

Essa orientação aponta com clareza para a não indicação do policiamento comunitário a localidades com altas taxas de criminalidade, que, em geral, concentram populações em desvantagem. Como se trata de um ponto não definido pelos teóricos, conclui-se que elas são consideradas comunidades “irredimíveis”.

Seja como for, é importante destacar que essa perspectiva aplicada ao policiamento comunitário professa um comunitarismo ingênuo, uma vez que interpreta o problema da criminalidade como um problema de *ausência* de comunidade. Alguns autores da literatura chamada *economia política da comunidade* chamam a atenção para o fato de que essa interpretação é cega para as relações econômicas ou de poder externas à comunidade, bem como para os padrões existentes entre as diferentes “comunidades” no interior do espaço mais amplo da cidade; e que este foco é fundamental, dado que determinam a capacidade das comunidades de lidar com a criminalidade e a violência (Godinho, 2011).

A esse respeito, as evidências indicadas pelas inúmeras pesquisas de Sampson – por exemplo, Sampson e Raudenbush (1999 *apud* Godinho, 2011) e Morenoff, Sampson e Raudenbush (2001 *apud* Godinho, 2011) – lançam luz a essa questão. Por um lado, os autores concluem que as correlações entre desordem e criminalidade, pressupostas pela teoria das janelas quebradas, seriam espúrias. Por outro, embora corroborem o suposto de que comunidades com altas taxas de eficácia coletiva realmente possuem taxas mais baixas de crime e desordem, as pesquisas demonstram que a teoria das janelas quebradas e o policiamento de desordem proposto não respondem ao problema de como criar eficácia coletiva em locais onde ela não existe ou existe em níveis muito baixos. Além disso, o “policiamento de desordem” foi amplamente interpretado pelos departamentos de polícia como fornecimento de respostas imediatas e agressivas aos comportamentos de desordem ou, simplesmente, como ações de “tolerância zero” que, segundo as pesquisas robustas existentes, teriam falhado em demonstrar benefícios substantivos na redução da criminalidade (Godinho, 2013).<sup>18</sup>

#### 6.4 Policiamento participativo orientado para a solução deliberativa de problemas

Embora tenhamos identificado uma linha de interpretação na literatura sobre o policiamento comunitário apoiada em uma concepção comunitarista fortemente conversadora, uma parte substantiva dos autores da área parece concordar que este tipo de policiamento deveria incorporar um maior envolvimento por parte da população na definição dos problemas, nas atividades policiais de prevenção e no controle da criminalidade (Skolnick e Bayley, 1998; 2002).<sup>19</sup> Identificamos, assim, autores e propostas que podem ser associados à tradição republicana, para cuja perspectiva a resolução participativa e deliberativa dos problemas da população é um ideal caro.

Para Mastrofski (2006), o elemento definidor do policiamento comunitário é a proximidade com a população, que deve ocorrer a partir do desenvolvimento de atividades conjuntas para a produção de serviços públicos e resultados desejados. Isso é realizado conferindo-se voz à comunidade no que diz respeito às atividades policiais e pelo engajamento mútuo orientado a produzir um sentimento maior de compatibilidade entre ela e a polícia (*op. cit.*, p. 45).

Goldstein (2000a) afirma que “aplicar a lei” é apenas um fragmento de um horizonte maior, que compreende as várias atividades que compõem a função mais

---

18. Na visão do comitê de *experts* norte-americanos do National Research Council, o programa implementado em Nova Iorque, baseado justamente em uma “intensiva atividade repressiva sobre a criminalidade”, foi parte de uma ampla mudança e redefinição do Departamento de Polícia de Nova Iorque, além de outros fatores não relacionados à atividade policial; não podendo, portanto, ser isoladamente responsabilizado pelo declínio das taxas de crime observadas na cidade na década de 1990 (NRC, 2004, p. 230 *apud* Godinho, 2011).

19. Essa foi, inclusive, a conclusão do amplo conjunto de acadêmicos envolvidos no comitê do National Research Council (NRC, 2004, p. 231).

geral da polícia, de lidar com problemas: “o trabalho policial exige que lide com uma ampla gama de problemas comportamentais e sociais que surgem em uma comunidade – o produto do policiamento consiste em lidar com esses *problemas*” (Goldstein, 2000a, p. 23). Nesse sentido, o autor entende que é preciso rever a função policial para além do foco exclusivo na atividade de “enfrentamento do crime”, assim como alterar as expectativas do público acerca da polícia, movendo-se para uma atividade mais descentralizada, executando tarefas mais permanentes e desenvolvendo parcerias entre a polícia e a comunidade (Goldstein, 2000b, p. 73).

Skogan, que vem avaliando o programa de policiamento comunitário implantado em Chicago por duas décadas (Skogan, 1999; 2002; 2006a; 2006b), define como elementos fundamentais do policiamento comunitário: o envolvimento da população, a resolução de problemas e a descentralização. De maneira similar, Archon Fung, expoente da teoria da democracia deliberativa, explora o policiamento comunitário implementado em Chicago como um experimento de democracia deliberativa cujo objetivo final é o empoderamento dos envolvidos, e inclui como elementos definidores do mesmo: o foco em problemas tangíveis da população; o envolvimento de pessoas comuns afetadas por esses problemas, bem como de gestores e policiais próximos a eles; e o desenvolvimento de soluções para esses problemas, em processos deliberativos (Fung, 2001). Explorar o policiamento comunitário sob as lentes da teoria deliberativa é relevante para explicitar como essa estratégia se enquadra no ideal republicano.

Por ora, é importante mencionar que essa vertente de interpretação do policiamento comunitário contrapõe-se ao modelo tradicional de policiamento, em vários sentidos. Em primeiro lugar, porque o modelo tradicional deposita um foco maior sobre crimes considerados “mais sérios”, e nem sempre a população sente-se segura para confiar na polícia para resolver problemas “mais comuns”. Como consequência, muitas questões em segurança pública não dariam origem a reclamações ou demandas por serviço policial e, por isso, a polícia e os órgãos do sistema acabariam sabendo muito pouco sobre eles. O policiamento comunitário, ao contrário, advoga uma compreensão mais abrangente sobre os problemas que afetam a população. Em segundo lugar, as rotinas do trabalho policial tradicional fariam com que os policiais interagissem sempre com cidadãos em perigo ou recém-vitimados; ou com suspeitos e “causadores de problemas”. Diferentemente, o policiamento comunitário requer que os órgãos policiais desenvolvam novos canais para conhecer os problemas da população em geral, não estabelecendo distinções prévias; além disso, exige sistemas para responder aos problemas encontrados de maneira efetiva (Skogan, 2006a, p. 29).

Para Goldstein (2000a), a perspectiva do policiamento comunitário tenta reequilibrar “o interesse sobre as questões organizacionais e procedimentais e a

preocupação com o conteúdo do policiamento”, considerando que, no modelo profissional, os *meios* – os métodos e técnicas administrativas – acabaram sobressaindo-se aos  *fins* do policiamento: “o suposto, claro, é o de que ambos estão relacionados, de que melhoras na administração interna eventualmente aumentarão a capacidade da polícia de atingir os objetivos para os quais essas agências foram criadas” (*op. cit.*, p. 17). A grande preocupação com o tempo de resposta a uma chamada, por exemplo, implicou “pouca atenção (...) ao que o policial faz na administração da ampla gama de problemas com que ele se defronta ao chegar, em geral, rápido, no local onde foi requisitado” (*op. cit.*, p. 18).

Assim, o foco na solução de problemas busca uma visão ampliada do serviço policial e da política de segurança, apontando para a necessidade de cooperação com a população e parcerias com outras agências públicas e privadas, sempre que necessário. Implica, no âmbito da prevenção, lidar com as causas que dão origem à criminalidade. Segundo esses autores, no modelo profissional, as “causas imediatas” que geram os “crimes sérios” teriam maior importância para a polícia “do que as questões mais amplas acerca das causas profundas do crime”.<sup>20</sup>

A polícia é chamada para resolver diferentes problemas e comportamentos; ela tem um enorme poder, desde negar a liberdade a usar a força, inclusive matar; os policiais exercem uma enorme discricionariedade no uso de sua autoridade e ao tomar decisões que afetam nossas vidas. *Precisamos, assim, entender melhor o que é complicado, ao contrário de buscar o simples* (Goldstein, 2000b, p. 73, grifo nosso).

Ao contrário,

o policiamento orientado a problemas se foca na importância de descobrir as condições que produzem as demandas por assistência policial, identificar as causas por detrás deles e designar táticas para lidar com essas causas; (...) reconhece que as soluções para esses padrões podem envolver outras agências e podem ser ‘não policiais’ por natureza; encorajam os policiais a responder criativamente aos problemas que encontram ou remetê-los apropriadamente a outras agências (Eck, 2004 *apud* Skogan, 2006a, p. 34).

Uma investigação acerca das causas “menos imediatas” da criminalidade revelaria que questões relacionadas à injustiça social, falta de oportunidades econômicas ou falta de reconhecimento social, problemas na estrutura familiar, entre outros – questões até então não importantes na perspectiva policial tradicional ou *profissional* –, seriam fatores importantes a desencadear a criminalidade. Nesse sentido, até mesmo Moore, Trojanowicz e Kelling (2000), autores afinados com uma perspectiva mais comunitarista, reconheceriam, por exemplo, que a literatura sobre carreiras criminais (focada, em geral, sobre aqueles criminosos que são

---

20. Nesse sentido, essa visão do policiamento comunitário rejeitaria a proposição da abordagem situacional ou da teoria das oportunidades (Clarke e Felson, 1998), de que o objeto primordial do serviço policial e da própria política de segurança seriam os “fatores situacionais” que criariam a oportunidade do cometimento de um crime.

responsáveis por boa parte dos crimes de uma dada localidade) teria demonstrado que “uma investigação sobre as causas desses padrões de conduta mostram fortes influências da desvantagem social e do mau trato psicológico na emolduração da personalidade dos criminosos” – embora *situações* criminogênicas ou *oportunisticas* “sejam importantes para pensar a parcela restante dos crimes, (...) como uso de drogas e álcool” (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000, p. 46). Além disso:

em geral, o ofensor é visto como aquele que saiu ‘menos machucado’ após o conflito. Contudo, essa perspectiva pode não ser a melhor do ponto de vista da prevenção. *A resposta apropriada deve ser trabalhar os relacionamentos sociais por meio da mediação, de sua reestruturação ou dissolução.* É o caso de violência doméstica, entre vizinhos, relacionado a empregos ou contratos etc (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000, p. 48, grifo nosso).

O modelo tradicional de policiamento subestimaria crimes ou conflitos de menor potencial ofensivo ou menos violentos, mas que possuem alta significância simbólica.

O foco nos crimes “mais sérios”, comumente denominados predatórios, ou aqueles patrimonialmente significativos, obscureceria as perdas resultantes de conflitos que provocam potenciais rupturas significativas nas relações sociais, que transformariam vizinhanças em territórios isolados, desestruturando importantes instituições sociais e produzindo o chamado “efeito do medo” que, sabemos, é um fenômeno polarizador. A visão alternativa oferecida seria aquela que reconhece a violência como um componente-chave dos crimes sérios, mas acrescenta a questão da segurança nas relações sociais. Essa concepção ampliada jaz no suposto de que a polícia e os demais órgãos do Estado, em ações de cooperação com a população, podem e devem defender terreno social mais amplo do que as ruas. Seu desafio é preservar a justiça na sociedade, incluindo as diferentes comunidades que a compõem.

Em consequência, quando Goldstein (1977) afirma que a função policial é “lidar com problemas”, o autor se refere ao amplo conjunto de situações conflituosas que fazem os cidadãos se voltarem para a polícia:

muitos problemas que recebem a atenção da polícia se tornam sua responsabilidade porque nenhum outro meio foi encontrado para resolvê-los. São os problemas residuais da sociedade. (...) Há agora um apoio crescente e persuasivo para a descentralização, para o desenvolvimento de tarefas permanentes e de ‘parcerias’ entre a polícia e a comunidade – tarefas que representam apenas um fragmento de um horizonte maior. (...) precisamos nos mover para além do foco exclusivo na ação policial (...); alterar as expectativas do público acerca da polícia. E precisamos rever as determinações fundamentais que nós como sociedade fizemos no sentido de levar adiante a função policial (Goldstein, 2000b, p. 73).

O policiamento orientado a problemas pode, contudo, seguir sem um compromisso participativo. Uma diferença-chave entre o policiamento orientado a problemas como “mais uma atividade especializada que a polícia pode criar” (NRC, 2004, p. 84 *apud* Godinho, 2011) e o policiamento comunitário é que o último ressalta o engajamento cívico na identificação e priorização do conjunto de problemas sociais, enquanto o primeiro foca com frequência os padrões de crimes tradicionalmente definidos e que são identificados usando-se os tradicionais sistemas de dados policiais. Por outro lado:

o policiamento comunitário envolve a participação dos residentes como um fim em si, e em termos de avaliação é importante que isso conte como um fator do ‘sucesso’ desses processos. O problema de se confiar nos dados que já estão nos computadores da polícia é que, quando os residentes passam a participar, eles frequentemente demandam por um foco em temas não documentados pelos sistemas de informação do departamento (Skogan, 2006, p. 34-35).

Esclarecedor é o argumento apresentado por Eck e Clarke (2003), para quem, no policiamento orientado a problemas como atividade especializada, a participação da população é um *meio* para resolver os problemas criminais, enquanto no policiamento comunitário, na perspectiva republicana, trabalhar com as comunidades é um *fim* em si, e voltado a angariar legitimidade e publicidade.<sup>21</sup>

Assim, uma das mudanças mais comuns associadas ao policiamento comunitário é o fato de se atribuir aos policiais, de maneira permanente – em especial àqueles que estão no nível da rua –,<sup>22</sup> a função de realizar o patrulhamento a pé, com o objetivo específico de conhecer e se relacionar com a população; além disso, de desenvolver parcerias entre a polícia e a comunidade para a solução conjunta

---

21. Nesse caso, “em geral se inspira nas ideias do patrulhamento dirigido (locais específicos) e do policiamento de zonas quentes” (NRC, 2004, p. 84). Além de não incorporar a participação como elemento definidor, essa diferença gera uma concepção de *efetividade* do serviço policial amplamente diferente, mensurando resultados focados predominantemente na redução da criminalidade, mas não englobando outras questões como redução da insegurança, provisão de serviços e aumento de legitimidade, embora seja digno de nota que as evidências apontam para uma grande efetividade em termos de redução da criminalidade, no curto prazo, por parte dessas estratégias. Sobre a revisão do conjunto de pesquisas produzidas no contexto norte-americano, ver: NRC (2004, p. 235-246). Essa concepção, cuja referência é o conhecido texto de Eck e Spelman (1987), parece ser também a de Moore, Trojanowicz e Kelling (2000), autores já amplamente referenciados aqui (e esse é mais um argumento para que esses autores não estejam enquadrados na perspectiva republicana do policiamento comunitário que estamos defendendo).

22. Seguimos aqui o conceito de Lipsky (1980 *apud* Godinho, 2011) dos *street level bureaucrats*. Nesse texto considerado, Lipsky se propõe a examinar o que acontece no ponto em que a política pública se traduz em prática, argumentando que, em última instância, a execução das políticas públicas resume-se às pessoas que realmente implementam-na. Eles são os “burocratas do nível da rua”, os quais exercem uma enorme influência (discricionariedade) sobre a forma como a política pública é efetivamente realizada. Isso sugere, em consequência, que eles também devam ser vistos como parte da comunidade de tomadores de decisão da política pública. O argumento de Lipsky (1980), que diz respeito a toda a administração pública, vai ao encontro da argumentação de Bittner (1967 *apud* Godinho, 2011), acerca da discricionariedade exercida pelo policial de rua, em específico. Como todo “burocrata de rua”, haveria grande discricionariedade no trabalho policial. Bittner (*op. cit.*), contudo, acrescentaria que a possibilidade do uso da força atribui a esse serviço uma “unicidade temática”. Segundo o autor, até mesmo quando os policiais não usam a força, o fato de se saber que eles possuem autoridade para usá-la molda o comportamento tanto do público quanto dos policiais.

dos problemas. Para tanto, seria necessária uma significativa descentralização na estrutura organizacional da polícia (Goldstein, 2000b, p. 73).

Um tema comum apontado pela literatura é a ênfase na melhora das relações com a comunidade. Essa melhora seria essencial para se reduzir as evidentes tensões, alterar as expectativas do público com relação à polícia e desenvolver a confiança mútua entre a polícia e o público. Goldstein (2000b) aponta, no entanto, que a polícia precisa buscar ir além do bom relacionamento, envolvendo mais a comunidade na substância do policiamento. Se a melhora nas relações com a comunidade constitui, por um lado, o grande resultado advogado por algumas experiências de policiamento comunitário, por outro, muitos argumentariam que essa melhora deve servir apenas para preparar terreno para um ambiente em que se busca mais. Quando não se avança mais do que isso, corre-se o risco de que o policiamento comunitário se torne “apenas outro meio pelo qual a polícia opera, sem efetuar um impacto significativo e demonstrável sobre os problemas que se espera que ela administre” (*op. cit.*, p. 75).

Por causa disso, seria necessário tornar a população mais envolvida na análise dos problemas específicos e nas respostas dadas quando passam a ser objeto de atenção da polícia. Nesse mesmo sentido, Skogan (2006, p. 28) aponta que a polícia deve levar a sério a definição do público acerca de seus problemas. Para esse autor, o policiamento comunitário deveria ser, em consequência, definido, em parte, pelos esforços para se envolver em parcerias com a população e com as organizações da sociedade civil que a representa. De outro lado, pelo engajamento da polícia com o público, para se delinear prioridades e desenvolver estratégias.

O policiamento comunitário efetivo requer responsividade para com as demandas dos cidadãos a respeito tanto das necessidades da comunidade quanto das melhores formas pelas quais a polícia pode resolvê-las (...). A polícia e o público são, nesse sentido, coprodutores da segurança, nenhum podendo reclamar monopólio sobre o enfrentamento da criminalidade (Skogan, 2006, p. 28-29).

Dado que o sistema representativo formal e a estruturação da mídia de massa não permitem um processo mais adensado de formação da opinião pública nas democracias contemporâneas, tornar-se-ia necessária uma mudança, dando densidade ao processo de democratização da esfera pública. Haveria duas alternativas para tanto: promover uma reforma disruptiva, que buscasse reinventar o sistema político e/ou promover aperfeiçoamentos em larga escala desse sistema; ou apelar para processos incrementais de reforma. A criação de instituições participativas inserir-se-ia nessa última alternativa, ao criar múltiplos espaços de deliberação orientados a melhorar a qualidade da esfera pública. Os “minipúblicos” seriam, nesse sentido, instâncias de esferas públicas aperfeiçoadas que reuniriam cidadãos às dúzias, centenas ou milhares (mas nunca aos milhões) em deliberações públicas

organizadas de maneira autoconsciente. “Seriam exercícios de reparação reformista, ao invés de ações revolucionárias” (Fung, 2004a, p. 174).

Embora se caracterizem como pequenos fóruns (em termos do tamanho da população envolvida), a literatura concorda majoritariamente que eles estão entre os atuais esforços mais promissores de adensamento da esfera pública, de engajamento cívico e de deliberação pública. Dada a fragmentação da vida cultural e política, é mais provável promover uma reforma na esfera pública por meio da proliferação de melhores “minipúblicos” ou instituições participativas (segundo conceito de Avritzer, 2009), em vez de promover a melhora de um “único grande público” – caso fosse ainda possível falar nesses termos no contexto da “modernidade tardia”. Por fim, mesmo que se argumentasse a favor de aperfeiçoamentos em larga escala, seria necessário entender as especificidades locais para se exercer uma deliberação pública efetiva, para o qual um exame detido dos “pequenos públicos” pode ajudar (Fung, 2004a).

Embora constituam experimentos de reforma incremental, Fung e Wright (2001) argumentam que são reais, factíveis, e ligam a deliberação à ação. São, por esse motivo, empoderadores. Trata-se de experimentos que levam ao limite os valores da deliberação, da participação e do emponderamento, mas sem deixarem de ser viáveis. Por fim, trata-se de estratégias de reforma tanto da sociedade civil quanto do Estado; buscam, por meio da reorganização das instituições formais, estimular o engajamento democrático da sociedade e, assim, formar um círculo virtuoso de reforço recíproco.

[Constituiriam] formas de se levar a sério o projeto de uma democracia participativa, e que põem em relevo tanto suas vulnerabilidades quanto suas vantagens: elas oferecem uma alternativa real aos projetos políticos e administrativos de aprofundamento da democracia (Fung e Wright, 2001, p. 6).

Esse procedimento necessitaria seguir três princípios definidores: possuir foco em problemas específicos, tangíveis; envolver pessoas comuns afetadas por esses problemas, gestores e servidores públicos próximos a eles (em geral, burocratas do nível da rua); envolver o desenvolvimento deliberativo de soluções para esses problemas. Ou seja, esses experimentos se comprometem a colocar em prática os valores da comunicação, justificação pública e deliberação. Usam conceitos abstratos para se pensar questões concretas, tais como a melhoria da segurança de uma localidade. Assim, esses arranjos estabelecem empiricamente processos de deliberação, em organizações e estratégias específicas. Finalmente, constituem “parte de uma colaboração mais ampla, orientada a descobrir e imaginar instituições democráticas que sejam, ao mesmo tempo, mais participativas e efetivas do que a configuração tradicional da representação política e da administração burocrática” (Fung e Wright, 2001, p. 21).

Seguindo sua investigação empírica acerca desses experimentos, incluindo o policiamento comunitário implantado na cidade de Chicago, os autores chegam à conclusão de que certas condições institucionais parecem estabilizar e aprofundar esse tipo de experiência. Em primeiro lugar, é necessário certo processo de descentralização, como forma de devolução da autoridade pública com poderes de decisão para a base local. Em segundo lugar, essas unidades de ação local não seriam completamente autônomas, mas ligadas entre si e a níveis superiores de coordenação, que têm por função alocar recursos, resolver problemas comuns e fronteiriços e difundir inovações e aprendizagem. Assim, as instâncias de supervisão e coordenação centralizadas seriam importantes para a criação de vínculos formais de responsabilidade, distribuição de recursos e comunicação, conectando essas unidades umas às outras e a uma autoridade superior. Em terceiro lugar, esses arranjos colonizariam e transformariam as instituições de governança formais de tal forma que as burocracias administrativas encarregadas de resolver estes problemas seriam reestruturadas para esses grupos deliberativos. Não são, portanto, arranjos informais ou “voluntarísticos”. Em contrapartida, o poder desses grupos para implementar os resultados de suas deliberações vem da autorização do Estado.

Assim, uma importante característica das instituições participativas é que elas se diferenciam dos esforços ativistas espontâneos ou dos movimentos sociais, uma vez que esses últimos procuram influenciar as decisões do Estado por meio da pressão externa. Ao fazer isso, o mais bem sucedido desses esforços faz avançar, decerto, os princípios da participação e talvez até da deliberação em organizações cívicas ou políticas. Deixam intactas, porém, as instituições básicas da governança do Estado. Em contraste, as instituições participativas buscam reformar as instituições oficiais em torno desses princípios. Este caminho, formal, aproveita-se do poder e dos recursos do Estado para a deliberação e a participação popular e, portanto, para tornar essas práticas mais duráveis e mais amplamente acessíveis (Fung e Wright, 2001).

Em consequência, esses esforços de reforma buscam institucionalizar a participação dos cidadãos comuns, movendo-os de seu papel de “consumidores” de bens públicos para atores que determinam ativamente o que são esses bens e como devem ser prestados. Esta participação institucionalizada contrasta, por exemplo, com os momentos relativamente “breves” de democracia, contidos tanto nas campanhas dos movimentos sociais quanto nos momentos de discussão pública que antecedem as competições eleitorais (típicos da política representativa tradicional). Segundo Honohan (2002), a defesa republicana dos “minipúblicos” ou, como a autora prefere denominar, “múltiplos públicos”, reflete sua origem na necessidade da tolerância, necessariamente priorizando a publicidade e a deliberação, e seu papel de fomento da confiança.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Toward a theory of participatory institutions in Brazil. *In: \_\_\_\_\_*. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- CANEDO, Carlos; FONSECA, David S. (Ed.). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- CLARKE, Ronald V. Situational crime prevention: theory and practice. **British Journal of Criminology**, v. 20, n. 2, p. 136-45, 1980.
- CLARKE, Ronald; FELSON, Marcus. **Opportunity makes the thief: practical theory for crime prevention**. London: Home Office, 1998. (Police Research Series, n. 98).
- DAMMERT, Lucía. Participación comunitaria en prevención del delito en America Latina ¿De qué participación hablamos? **Revista de Ciencias Sociales Delito y Sociedad**, Buenos Aires, n. 18/19, p. 125-157.
- ECK, John E.; CLARKE, Ronald V. Classifying common police problems: A routine activity approach. *In: SMITH, Martha; CORNISH, Derek (Ed.)*. **Theory for practice in situational crime prevention**. New York: Criminal Justice Press, 2003. (Crime Prevention Studies, n. 16).
- ECK, John E; SPELMAN, William. **Problem-solving: problem-oriented policing in newport news**. Rockville: National Institute of Justice, 1987.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Boletim nº 106, de 4 de agosto de 2014. Rio de Janeiro: PMERJ, 4 ago. 2014.
- FEELEY, Malcom; SIMON, Jonathan. The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. **Criminology**, v. 30, n. 4, 1992.
- FONSECA, David S. Assumindo riscos: a importância de estratégias de punição e controle social no Brasil. *In: CANEDO, Carlos; FONSECA, David (Ed.)*. **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- FRUHLING, Hugo. La modernización de la policía en América Latina. *In: SAPOZNIKOW, Jorge; SALAZAR, Juana; CARRILLO, Fernando (Ed.)*. **Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad**. Alcalá de Henares: Inter-American Development Bank; University of Alcalá, 2001.
- FUNG, Archon. **Street level democracy: pragmatic popular sovereignty in chicago schools and policing**. American Political Science Association Annual Meeting, 1999.

\_\_\_\_\_. Accountable autonomy: toward empowered deliberation in Chicago schools and policing. **Politics & Society**, n. 29, 2001.

\_\_\_\_\_. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: SCHATTAN, Coelho; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**. São Paulo: Editora 34, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Empowered participation**. Reinventing urban democracy. Princeton: Princeton University Press, 2004b.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics and Society**, n. 29, p. 5-42, 2001.

GARLAND, David. **The culture of control**: crime and social order in contemporary society. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GODINHO, Letícia. **Depois do 13º tiro**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

\_\_\_\_\_. O policiamento comunitário entre o aprofundamento democrático e a prevenção criminal – uma proposta de revisão. **Revista Economia e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2013.

\_\_\_\_\_. Verbete: participação e segurança pública. *In*: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

GOLDSTEIN, Herman. The new policing: confronting complexity. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000a.

\_\_\_\_\_. Improving policing: a problem-orientend approach. *In*: OLIVER, Wilard (Ed.). **Community policing**: classical readings. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000b.

HOPE, Tim. Community crime prevention. **Crime and Justice**, v. 19, p. 21-89, 1995.

KELLING, George. Police and communities: the quiet revolution. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

KELLING, George; COLES, Catherine M. **Fixing broken windows**: restoring order and reducing crime in our communities. New York: Touchstone, 1996. Paperback.

LIMA, Renato S.; SOUZA, Letícia G.; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. **Desigualdade e Diversidade**, n. 11, p. 23-48, ago./dez. 2012.

MARTINS, Luciane P. B. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação social no campo da segurança pública. **Confluências**, v. 15, n. 2, p. 179-217, 2013.

MASTROFSKI, Stephen. Community policing: a skeptical view. *In*: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony (Ed.). **Police innovation: contrasting perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2006.

MOORE, Mark; TROJANOWICZ, Robert; KELLING, George. Crime and policing. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

OLIVERA, Alicia; TISCORNIA, Sofia. Estructuras y prácticas de las policías em la Argentina. Las redes de la ilegalidade. *In*: FRUHLING, Hugo (Ed.). **Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior**. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, 1998.

PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

SKOGAN, Wesley. The promise of community policing. *In*: WEISBURD, David L.; BRAGA, Anthony A. (Ed.). **Police innovation: contrasting perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Police and community in Chicago: a tale of three cities**. Oxford: Oxford University Press, 2006b.

SKOGAN, Wesley *et al.* **On the beat: police and community problem solving**. Boulder: Westview Press, 1999.

SKOGAN, Wesley *et al.* **Taking stock: community policing in Chicago**. Washington: NIJ, 2002.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. Theme and variation in community policing. *In*: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Crime and justice: a review of research**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

\_\_\_\_\_. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo; Edusp, 2002.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In*: PIRES, Roberto (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

WILSON, James; KELLING, George. Broken windows: the police and neighborhood safety. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BATITUCCI, Eduardo C. A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 7, ago./set. 2010.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretriz de Policiamento Ostensivo nº 3008/93. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1993.

\_\_\_\_\_. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 05/2002 – CG. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2002.