

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
PROGRAMA DE MESTRADO

Valter Cimolin

Polícia Comunitária: limites e perspectivas na crise de legitimidade do sistema penal  
– um estudo na região de Criciúma-SC.

Florianópolis  
2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Valter Cimolin

Polícia Comunitária: limites e perspectivas na crise de legitimidade do sistema penal  
– um estudo na região de Criciúma-SC.

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu*, em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Sociedade.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>.Dr<sup>ª</sup>. Vera Regina Pereira de Andrade

Florianópolis  
2009

Autor: Valter Cimolin

Título: Polícia Comunitária: limites e perspectivas na crise de legitimidade do sistema penal – um estudo na região de Criciúma-SC.

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu*, em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Sociedade.

Florianópolis, 01 de julho de 2009.

---

Prof<sup>ª</sup>.Dr<sup>ª</sup>. Vera Regina Pereira de Andrade - UFSC Orientadora

---

Prof<sup>º</sup>. Dr<sup>º</sup>. Antonio Carlos Wolkmer – Coordenador CPGD/UFSC

Autor: Valter Cimolin

Título: Polícia Comunitária: limites e perspectivas na crise de legitimidade do sistema penal – um estudo na região de Criciúma-SC.

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu*, em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Sociedade.

Florianópolis, 01 de julho de 2009.

---

Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. Vera Regina Pereira de Andrade - UFSC Orientadora

---

Prof<sup>o</sup>.Dr<sup>o</sup>. Fábio Pugliesi - UDESC

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. José Luiz Gonçalves da Silveira - PMSC

À minha mulher Zulma e aos  
meus filhos Bruno e Laura.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, fonte de luz e amor, pela vida e saúde.

A meus pais Flávio (*in memoriam*) e Luiza pelo exemplo de vida, apoio constante e carinho de família.

Ao Deputado Estadual Ronaldo José Benedet, Secretário de Segurança Pública e Defesa do Cidadão do Estado de Santa Catarina, pelo patrocínio da pesquisa aplicada.

A minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Regina Pereira de Andrade pelo acolhimento, por seu entusiasmo acadêmico que une teoria e prática e pelos direcionamentos deste trabalho.

Ao meu colega Giovani de Paula, pelo incentivo na busca de novos tempos para a “Segurança Pública”.

**“É preferível prevenir os delitos do que precisar puni-los”.**

**Beccaria**



## RESUMO

**Palavras-chave:** controle social. sistema penal. segurança pública. polícia. policiamento comunitário.

Trata-se de uma pesquisa exploratória e empírica sobre a crise de legitimidade do sistema de justiça criminal e de sua incapacidade para resolver os conflitos sociais, tendo como marco teórico a Criminologia crítica. Discorre sobre as alternativas abolicionistas e minimalistas para tal crise, sem olvidar do crescimento do eficientismo penal, que tenta ignorar a crise mencionada e via políticas de “tolerância zero” aumenta cada vez mais o encarceramento. Foca o estudo nas ações da Polícia Militar, mais precisamente na mudança em voga, ou seja, do modelo tradicional (centralizado e reativo) para o modelo comunitário (descentralizado e preventivo), destacando, nesse contexto, o papel da “Nova Prevenção”. Explora através de pesquisa empírica aplicada na comunidade da Grande Santa Luzia as limitações e expectativas do modelo de polícia comunitária. Para tal, entrevista 420 pessoas moradoras na área do estudo, bem como 150 policiais militares que atuam no policiamento na cidade de Criciúma – SC. Os resultados da pesquisa sugerem que o modelo de polícia comunitária, na cidade pesquisada, apresenta limitações devidas, em grande parte, a falhas na implementação do modelo, bem como no conceito de segurança pública que advém do senso comum, qual seja, seletivo e de responsabilidade exclusiva do Estado. Como expectativa destaca-se que o modelo de policiamento comunitário está abrindo as Corporações Militares para mudanças, urgentes e necessárias, para superação do modelo atual, além de despertar a comunidade para novas formas de solução de conflitos sem a presença, obrigatória, do Estado.

## ABSTRACT

**Keywords:** social control. criminal justice system. public safety. police. community policing.

This is an exploratory and empirical research on the crisis of legitimacy in the criminal justice system and its inability to resolve social conflicts, having the critique Criminology as a theoretical background. It discusses the abolitionist and minimalist alternative to such crisis, without forgetting the growth of efficient criminal, trying to ignore the referred crisis by policy of "zero tolerance" that increases the imprisonment. The study focuses on the actions of the Military Police, specifically the change in vogue, from the traditional model (centralized and reactive) to the Community model (decentralized and preventive), emphasizing in this context, the role of "New Prevention. Explores through empirical research applied in the community of Grande Santa Luzia the limitations and expectations of the community policing model. To do this, 420 people who live in the area of study were interviewed, as well 150 military police officers who work in policing in Criciúma - SC. The survey results suggest that the model of community policing in the city has limitations due to failures in the implementation of the model and the concept of security that comes from common sense, which is selective and responsibility of the state. As expectation one can bring out that the model of community policing is opening the Military Corporations for changes that are urgent and necessary to overcome the current model, and awaken the community to new ways of resolving disputes without the presence, required of the State.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADRs (Alternative Dispute Resolution)
- Art. – Artigo
- CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.
- CONSEG – Conselho Comunitário de Segurança
- FESU - Fórum Europeu de Segurança Urbana
- SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	13
2 DA CRISE NO SISTEMA PENAL.....	16
2.1 Situando a crise.....	16
2.2 Do Sistema Penal e sua deslegitimação.....	21
2.2.1 Da Polícia.....	24
2.2.2 Da Polícia Tradicional.....	30
2.2.2.1 Forma de atuação.....	30
2.2.2.2 Da ineficácia do modelo de polícia profissional.....	31
2.3 Das alternativas para a crise no Sistema Penal.....	33
2.3.1 Dos abolicionismos.....	35
2.3.2 Dos minimalismos.....	37
2.3.3 Da expansão do Sistema Penal.....	39
2.3.3.1 Do eficientismo penal.....	39
2.3.3.2 Do encarceramento.....	42
3 DA PREVENÇÃO DE DELITOS E DA POLÍCIA COMUNITÁRIA .....	45
3.1 Em busca de novas identidades.....	45
3.2 Da Nova Prevenção .....	48
3.2.1 Da interdisciplinaridade .....	52
3.2.2 Da interagencialidade.....	53
3.2.3 Da participação da sociedade civil .....	54
3.2.4 Da descentralização .....	55
3.3 Da Polícia Comunitária.....	58
3.3.1 Da definição de Polícia Comunitária .....	59
3.3.1.1 Das parcerias .....	62
3.3.1.2 Da metodologia de solução de problemas .....	64

3.3.2 Dos Conselhos Comunitários de Segurança em Santa Catarina .....	65
3.3.3 Da avaliação.....	66
3.4 Polícia Comunitária X Minimalismo Penal de Alessandro Baratta: um meio para um fim? .....	68
3.4.1Princípios intra-sistemáticos.....	69
3.4.1.1Princípios de limitação formal.....	70
3.4.1.2 Princípios de limitação funcional.....	73
3.4.1.3 Princípios gerais de limitação pessoal.....	76
3.4.2 Princípios extra-sistemáticos de mínima intervenção penal.....	77
3.4.2.1 Princípios de descriminalização.....	77
3.4.2.2 Princípios metodológicos da construção alternativa dos conflitos.....	80
4 LIMITAÇÕES E EXPECTATIVAS DA POLÍCIA COMUNITÁRIA: resultados de uma pesquisa empírica aplicada em Criciúma.....	84
4.1 Das características dos locais e dos entrevistados .....	84
4.1.1 Breve Histórico de Criciúma .....	84
4.1.2 Da escolha do local da pesquisa.....	85
4.1.2.1 Dos dados sócio-econômicos do local da pesquisa.....	86
4.2 Da metodologia na aplicação da pesquisa.....	87
4.2.1 Da pesquisa aplicada aos Moradores da Grande Santa Luzia.....	88
4.2.1.1 Dos resultados .....	89
4.2.2 Da pesquisa aplicada aos Policiais Militares de Criciúma.....	109
4.2.2.1 Dos resultados .....	110
5 CONCLUSÃO.....	125
REFERÊNCIAS.....	131

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por fim o estudo do modelo de polícia comunitária, centrando seu foco nas limitações e expectativas deste modelo de atuação policial. Para tal, parte-se da constatação da crise de legitimidade do sistema de justiça criminal, entendido como tal pelo viés da criminologia crítica<sup>1</sup> sendo que o modelo tradicional de polícia, que é centralizado e afastado da comunidade, não permite formas alternativas de resolução dos conflitos, senão através do Estado. Assim, consoante o art. 144, § 5º da CF/88<sup>2</sup>, que prevê que a segurança pública é dever do Estado, sendo direito e responsabilidade de todos, pretende-se, através da pesquisa exploratória e da aplicação de uma pesquisa empírica quantitativa, conhecer quais são os possíveis limites e expectativas do novo modelo que está em implantação nas forças de segurança pública do país. Tal tema é considerado relevante devido à situação caótica em que se encontra a segurança pública no Brasil e pela falta de uma política pública que seja efetiva sobre a temática. Políticos buscam ações imediatas e de resposta agressiva, tais como “tolerância zero”, a “prisão funciona”, dentre outros que serão vistos no presente trabalho. Já os administradores policiais tentam resolver o problema com soluções mais duradouras e efetivas, mas que ficam limitadas devido a falta de apoio político (repassa de verbas), bem como, e, principalmente, pela falta de apoio popular, em razão da demora nas respostas.

A hipótese a ser desvelada é que sendo a polícia parte integrante do sistema de justiça criminal, também está deslegitimada, necessitando, portanto, buscar formas alternativas para prestação de seus serviços.

---

<sup>1</sup> Cf Andrade, 2003, p. 217-8 por Criminologia crítica entenda-se a que recupera a análise das condições objetivas, estruturais e funcionais que originam, na sociedade capitalista, os fenômenos do desvio, transformando-se em uma teoria crítica e sociológica do sistema penal.

<sup>2</sup> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]

A metodologia a ser utilizada para captar as informações necessárias ao desenvolvimento do trabalho será a aplicação de uma pesquisa empírica na comunidade da Grande Santa Luzia, que abrange 22 bairros, no município de Criciúma – SC, de onde serão entrevistadas 420 pessoas, bem como serão entrevistados 150 policiais militares que atuam nessa cidade. A margem de erro máxima será de 4,9 pontos percentuais, para mais ou menos, e nível de confiança de 95%. Os dados serão digitados, tabulados e analisados utilizando-se um programa específico da empresa contratada para aplicação da pesquisa.

Com as informações da amostra da pesquisa, pretendem-se conhecer quais são as limitações e expectativas da população entrevistada em relação ao modelo de polícia comunitária. Como resultado, espera-se melhoria no relacionamento entre as Polícias Militares e as comunidades, com um aumento no grau de confiança entre ambas, sendo consequência natural disso a obtenção de um o maior respeito e valor pelos serviços prestados.

O trabalho será desenvolvido em três capítulos. No primeiro, far-se-á um estudo que aponta a crise de legitimidade do sistema penal, isto visto sob o enfoque da criminologia crítica. A globalização neoliberal tem conduzido os Estados-Nação a executores de políticas penais, em razão da volatilidade do capital. Cada vez mais pessoas ficam a mercê dos direitos, com políticas que ratificam a exclusão, ao invés de proporcionar ações que conduzam à emancipação e à garantia plena da cidadania.

Sem moradia, sem trabalho, sem esperanças de mudar de vida, essas pessoas acabam sendo criminalizadas pelo sistema de justiça penal e pelo senso comum, pois representam “perigo” devido ao fato de pertencerem a “classes perigosas”. “Tolerância zero”, “limpeza de ruas”, “guerra contra as drogas”, enfim uma série de ações que objetivam confirmar a exclusão e obter respaldo popular. Esta é parte da crise de legitimidade do sistema penal.

Ainda no primeiro capítulo será analisado o controle social, mais especificamente o formal, com ênfase na polícia (em especial nas Polícias Militares), as quais através do policiamento comunitário pretendem implementar uma nova forma de atuação policial, onde a proximidade, a resolução de problemas e as parcerias sejam maiores. Isto tudo, porque a polícia, que faz parte do sistema de segurança pública, também concluiu que não pode mais operar pelo sistema

tradicional de atendimento, onde as emergências são atendidas por viaturas que ficam aguardando serem acionadas pela central, ocasionando perda de legitimidade.

Serão apresentadas ainda, as alternativas para a crise de legitimação do sistema penal, tais como os abolicionismos e os minimalismos, que visam transformar a ótica do sistema penal.

Será destacado que aparece cada vez mais forte o efficientismo penal que, por prestar respostas rápidas, acaba tendo apoio popular e enche cada vez mais as prisões por todos os continentes, com os pobres e excluídos do sistema capitalista.

No segundo capítulo será estudado o modelo da nova prevenção, o qual preconiza que as ações policiais deverão ser realizadas de forma interdisciplinar, multiagenciais, de forma descentralizada e com a participação do cidadão no local em que reside. Será dado destaque ao modelo de polícia comunitária, para isso serão apresentados todos os pressupostos de validade do modelo comunitário de polícia. Assim, ficará clara a necessidade de mudança de modelo, pois o sistema penal não resolve o problema dos conflitos na sociedade, necessitando-se de formas alternativas para tal. O modelo de polícia comunitária favorece o surgimento de novas formas de resolução de conflitos, por ser mais próximo da comunidade, atuar com parcerias e procurar resolver os conflitos de forma pacífica.

Após isso serão apresentados os princípios do minimalismo penal de Alessandro Baratta, a fim de verificar como a polícia pode colaborar para implementação desta mudança necessária no sistema penal.

No último capítulo será tratado exatamente das limitações e expectativas deste modelo. Para tanto, far-se-á uma pesquisa empírica aplicada na comunidade da Grande Santa Luzia, pretendendo-se entender quais processos e formas de pensar giram em torno do tema “segurança pública”. Neste capítulo, objetiva-se despertar os gestores da Segurança Pública para ações futuras - que não esgotam e nem são absolutas - a serem buscadas para melhoria dos serviços prestados pelas agências de controle social formal, especialmente pelas Polícias Militares.



## 2 DA CRISE NO SISTEMA PENAL

### 2.1 Situando a crise

A violência urbana, o crime e o medo do crime<sup>3</sup>, cada vez mais atemorizam a sociedade, a qual pressiona as autoridades públicas para que adotem providências para a melhoria deste quadro. Para entender os processos que conduziram a atual situação de crise no sistema de justiça penal é importante uma análise - com a brevidade necessária e que este trabalho permite – sobre o desenvolvimento da sociedade moderna com o advento do Estado liberal.

Slokar (1993, p. 122) afirma que

o Estado moderno organiza-se sobre a base do monopólio da violência, legitimado a partir das racionalizações teóricas do século XVII (Crossman, 1982, p.49; Baratta, 1977, p. 12; Kliemt, 1983, p. 62; Perezá Royo, 1980, p. 21). Mediante uma suposta cessão parcial de liberdade individual, as pessoas subordinam-se à autoridade estatal e, deste esquema básico, derivar-se-ia para o Estado, o direito de castigar todos aqueles sujeitos que se desviam dos padrões de normalidade estabelecidos por uma sociedade representada em seus órgãos de governo. A pena será sempre um ato executado legitimamente pela coletividade. O castigo instala-se nas representações sociais como um elemento cotidiano e assegura sua perenidade, assumindo-se a violência estatal como positiva, justificada e natural.

Ocorre que as respostas dadas por tal sistema não diminuem a sensação de insegurança. Senão veja-se o que diz Bauman

nos nossos tempos pós modernos, o fator medo certamente aumentou, como indicam o aumento dos carros fechados, das portas de casa e dos sistemas de segurança, a popularidade das comunidades 'fechadas' e 'seguras' em todas faixas de idade e de renda e a crescente vigilância nos espaços públicos, para não falar nas intermináveis reportagens sobre perigo que aparecem nos veículos de comunicação de massa. (BAUMAN, 1999, p. 55).

Se o Estado é que tem a incumbência para garantir a segurança, pois tem o monopólio do uso da força, o que o impossibilitaria de cumprir suas atribuições?

---

<sup>3</sup> A violência aqui referida é a individual, de grupos e institucional (ver BARATTA, 1993), em especial, a micro criminalidade, o uso e tráfico de drogas e as "incivilidades". Como crime deve-se entender as ações objetivadas pelo legislador e que contrariam as normas penais (em especial, contra a vida e o patrimônio). O medo do crime (cf. SOAREZ *apud* ZACKSESKI, 1997, p. 128) trata-se do sentimento subjetivo, ou seja, aquele em que as fantasias, o imaginário coletivo, as sensibilidades, a afetividade humana, as paixões são mobilizadas, são estimuladas, concorrendo para que o fenômeno da violência, na sua unidade, apareça dessa forma multifacetada e integrada.

Parte da resposta pode ser encontrada em Roth (1996, p. 16), quando ao traçar a evolução do Estado Moderno, diz que

tradicionalmente admite-se que o Estado Moderno tomou duas formas principais: o Estado liberal e o Estado social. O primeiro emergiu com as revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX; o segundo começou a constituir-se desde o final do século XIX até aproximadamente os anos 1970. Anos desde os quais se considera esse último em crise.

Tal crise, continua o autor

indica que os mecanismos econômicos, sociais e jurídicos de regulação, postos em pé há um século, já não funcionam. O Estado Nacional já não está em capacidade de impor soluções, seja de um modo autoritário, ou seja, em negociação com os principais atores sócio-políticos nacionais, aos problemas sociais e econômicos atuais. (ROTH, 1996, p. 16/17).

Se o Estado social está em crise, de onde surgiu a mesma? Roth (1996, p. 17) afirma que “uma das principais causas, se não for a principal, dessa crise de regulação, encontra-se no fenômeno da globalização”.

A globalização tem transformado os Estados Nacionais em meros executores de políticas mundiais que servem aos interesses financeiros de poucos. Isto se constata ainda na obra de Roth (1996, p. 20) quando diz que “a desadaptação das intervenções do Estado devidas às transformações econômicas e políticas às quais se acrescenta a onda neoliberal, e anti-estatal, tem provocado um retrocesso e uma deslegitimação da regulação social estatal”.

Estando o Estado-Nação em crise, ficaria ele sem funções? Certamente que não. ZAFFARONI (2007) diz que cabe aos mesmo manter os “inimigos, estranhos ou “hostis”<sup>4</sup> segregados. Ressalta, no entanto, que isto só é compatível com Estados absolutos e não Estados democráticos, pois como ele afirma o

inimigo da sociedade ou estranho, quer dizer, o ser humano considerado como ente perigoso ou daninho e não como pessoa com autonomia ética, de acordo com a teoria política, só é compatível com um modo de Estado absoluto e que, conseqüentemente, as concessões do penalismo tem sido, definitivamente, obstáculos absolutistas que a doutrina penal colocou com pedras no caminho da realização dos Estados constitucionais de direito. (ZAFFARONI, 2007, p. 12).

Neste mesmo diapasão se manifesta BATISTA (2002) ao abordar questão da mídia e sistema penal, quando diz que “prover mediante criminalização é quase a

---

<sup>4</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. O inimigo no direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

única medida de que o governante neoliberal dispõe [...] a única política pública que verdadeiramente se manteve em suas mãos é a política criminal”.

BAUMAN (1999) ratifica isto afirmando que cresce rapidamente em quase todos os países o número de pessoas na prisão ou que esperam prováveis sentenças de prisão. Em quase toda parte a rede de prisões está se ampliando intensamente. Os gastos orçamentários do Estado com as “forças da lei e ordem”, principalmente os efetivos policiais e os serviços penitenciários, crescem em todo o planeta. Mais importante, a proporção da população em conflito direto com a lei e sujeita à prisão cresce em ritmo que indica uma mudança mais que meramente quantitativa e sugere uma “significação muito ampliada da solução institucional como componente da política criminal” – e assinala, além disso, que muitos governos alimentam a pressuposição, que goza de amplo apoio na opinião pública, segundo a qual “há uma crescente necessidade de disciplinar importantes grupos e segmentos populacionais”. (BAUMAN, 1999, p. 123).

Esta mesma visão é compartilhada por Wacquant (2003, p. 27) que ao abordar a questão do avanço do Estado penal, faz a seguinte pergunta “como conter o fluxo crescente das famílias deserdadas, dos marginais das ruas, dos jovens desocupados e alienados e a desesperança e a violência que se intensificam e se acumulam nos bairros?” Ele mesmo responde afirmando que nos EUA está sendo aumentado até a hipertrofia o Estado disciplinar, via política estatal de criminalização da miséria. Isto está sendo operado de duas formas: a primeira é em transformar os serviços sociais em instrumento de vigilância e controle das novas “classes perigosas”, através de políticas como a *workfare* e *learnfare*; a segunda política de contenção dos pobres é via recurso maciço e sistemático ao encarceramento, que atinge prioritariamente os negros.

E arremata “a ascensão do estado penal americano responde assim não à ascensão da criminalidade, que permaneceu constante durante todo esse período, mas ao deslocamento social provocado pelo desengajamento do Estado caritativo”. (WACQUANT, 2003, p. 37).

A estratégia utilizada para cumprir essa tarefa é via maior criminalização de condutas, as quais estão abarrotando as prisões de todo o mundo. Para ratificar tal assertiva veja-se o que diz Andrade (2003, P. 205) “o caráter criminal de uma conduta e a atribuição de criminoso a seu autor depende de certos processos

sociais de 'definição', que atribuem à mesma um tal caráter, e de 'seleção', que etiquetam um autor como delinqüente”.

O que sugere a acentuada aceleração da punição através do encarceramento, em outras palavras, é que há novos e amplos setores da população visados por uma razão ou outra como uma ameaça à ordem social e que sua expulsão forçada do intercâmbio social através da prisão é vista como um método eficiente de neutralizar a ameaça ou acalmar a ansiedade pública provocada por essa ameaça. (BAUMAN, 1999, p. 122-3).

ZAFFARONI (2003) diz que isto tem gerado pelo Estado um aumento do poder punitivo, caracterizando uma regressão, pois do debate entre abolicionismo e minimalismo, passou-se para o incremento de políticas criminais, aumentando os casos de criminalização. E reforça que isto ocorreu em virtude de que o poder se planetarizou com a globalização; a tecnologia avança cada vez mais rápida e não se consegue limites; as condições do planeta se deterioram e ameaçam a vida; a concentração das riquezas é cada vez maior; os Estados Nacionais são débeis e incapazes de prover reformas estruturais; os organismos internacionais estão desacreditados; a mídia cada vez mais é popularesca e com propaganda vingativa; são declaradas guerras de forma unilateral e para culminar o poder planetário fabrica inimigos e emergências.

A prisão, porém, significa não apenas imobilização, mas também expulsão. O que aumenta a sua popularidade como meio favorito para “arrancar o mal pela raiz”. [...] O lema é “tornar as ruas de novo seguras” – e o que melhor promete a realização disso que a remoção dos perigosos para espaços fora do alcance e de contato, espaços de onde não possam escapar? (BAUMAN, 1999, p. 130).

As pessoas que cresceram numa cultura de alarmes contra ladrões tendem a ser entusiastas naturais das sentenças de prisão e de condenações cada vez mais longas. Tudo combina muito bem e restaura a lógica ao caos da existência. (BAUMAN, 1999, p. 131).

Isto ocorre em razão da alta taxa de exclusão social, que produz os indesejáveis, sendo os mesmos retirados das ruas por prisão preventiva, ou medidas de contenção, baseado no conceito de periculosidade.

A sociedade clama por segurança e os políticos atendem a tal reivindicação com um discurso policialesco e com ações que limpem as ruas, sob princípios da Lei e da Ordem.

Como ressalta Zaffaroni

vende-se a ilusão de que se obterá mais segurança urbana contra o delito comum sancionando leis que reprimam acima de qualquer medida os casos vulneráveis e marginalizados tomados individualmente e aumentando a arbitrariedade policial, legitimando direta ou indiretamente todo gênero de violência, inclusive contra quem contesta o discurso publicitário [...] como o Estado enfraquecido dos países que levam a pior na globalização não podem resolver os sérios problemas sociais, seus políticos optam por fingir que os resolvem ou que sabem como fazê-lo, tornando-se maneiristas, afetados, a política passa a ser um espetáculo e o próprio Estado se converte num espetáculo. (ZAFFARONI, 2007, p. 75-76-77).

Mas como isto não funciona, o que fazer? Primeiramente é necessário entender melhor a deslegitimação do sistema penal como instrumento para resolução de conflitos. É o que far-se-á adiante.

## 2.2 Do Sistema Penal e de sua deslegitimação

Segundo ANDRADE (2006) retrata a crise no sistema de justiça penal com propriedade, motivo pelo qual serve como referencial para o desenvolvimento da temática em análise.

Portanto, como primeira tarefa necessário se faz contextualizar o sistema de justiça penal, objeto deste estudo, que Andrade (2006, p. 169-170) entende como

a totalidade das instituições que operacionalizam o controle penal (Parlamento, Polícia, Ministério Público, Justiça, Prisão) a totalidade das Leis, teorias e categorias cognitivas (Direitos + ciências e políticas criminais) que programam e legitimam, ideologicamente, a sua atuação, e seus vínculos com a mecânica de controle social global (mídia, escola, Universidade), na construção e reprodução da cultura e do senso comum punitivo que se enraíza, muito fortalecidamente, dentro de cada um de nós, na forma de microssistemas penais.

Partindo dessa totalidade, que constitui o sistema de justiça penal, Andrade passa a seu desvelamento, afirmando ainda que

a deslegitimação, explicitada na teoria e na prática (observação empírica) constitui, antes de mais nada a radical demonstração de que o sistema penal está nu, pelo desvelamento de suas múltiplas incapacidades; ela explicita a inteira nudez do sistema penal e particularmente da prisão, reduzida que está a espaço de neutralização e de extermínio indireto. Entender a deslegitimação é entender que o sistema penal está nu, que todas as máscaras caíram e que ele agora exerce, abertamente, sua função real, mas é entender, também, que, pela via da nudez, uma nova e mais perigosa relegitimação está em curso, e que se apropria de outras práticas discursivas da sociedade tecnológica, em detrimento do discurso científico que operava sua legitimação histórica, a saber: o espetáculo midiático e dramático o medo do inimigo criminalidade que ele constrói em escala massiva. (ANDRADE, 2006, p 170).

Assim, se a criminologia positivista, através de Lombroso, Ferri e Garófalo, legitimou “cientificamente” durante o século XIX até início do século XX, que o “criminoso” ou nascia como tal ou era produto do meio, com a revolução introduzida pelo “*labelling approach*”<sup>5</sup>, passa-se do estudo das causas da criminalidade para a verificação do funcionamento do próprio sistema penal<sup>6</sup>. Isto vem a confirmar que a “criminalidade, antes que característica de uma minoria

---

<sup>5</sup> Cf Andrade (2003b, p. 39) o “*labelling approach*” é designado na literatura, alternativa e sinonimicamente, por enfoque (perspectiva ou teoria) do interacionismo simbólico, etiquetamento, rotulação ou ainda por paradigma da “reação social” (*social reaction approach*), do “controle” ou da “definição”.

<sup>6</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A ilusão da segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal, 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

(pobre e marginalizada), manifesta-se através do comportamento da maioria das pessoas e em todos os estratos sociais.

Esta mudança de paradigma do etiológico para o da reação social desconstruiu a visão maniqueísta e atávica do “criminoso”, passando o crime a ser visto como uma construção da sociedade.

Com isto foi possível compor o retrato da deslegitimação com argumentos concorrentes das desconstruções abolicionistas e minimalistas, os quais Andrade (2006, p. 170-172) destaca como sendo:

- a) O sistema penal vigente constitui uma herança da doutrina escolástica medieval, assentada no maniqueísmo (bem x mal) e numa visão expiatória da pena como castigo pelo mal, opondo, numa relação adversarial, autor e vítima, e mantendo a sociedade nesta relação polarizadora;
- b) A marca do sistema penal é a “eficácia invertida”, ou seja, a contradição entre funções declaradas ou promessas que não cumpre, e funções reais que cumpre sem declarar; que cumpriu em silêncio embora hoje desnudadas;
- c) É, portanto, estruturalmente incapaz de cumprir as funções que legitimam sua existência, a saber, proteger bens jurídicos, combater e prevenir a criminalidade, através das funções da pena (intimidando potenciais criminosos, castigando e ressocializando os condenados), e fornecendo segurança jurídica aos acusados e segurança pública à sociedade;
- d) Além de funcionar seletivamente - criminalizando os baixos estratos sociais e reproduzindo as desigualdades sociais, o sistema penal engendra mais problemas do que aqueles que se propõe a resolver, sendo produtor de sofrimentos desnecessários (estéreis) que são distribuídos socialmente de modo injusto, com o agravante dos seus altos custos sociais e do autêntico mercado do controle do crime que, em torno de si, estrutura;
- e) Apesar da extensão dos danos que provoca o sistema penal” só atua sobre um número reduzidíssimo de casos” (ZAFFARONI, 1991,p.106) como revelam, p.ex. as cifras ocultas: a impunidade é a regra, a criminalização a exceção, confirmando que a intervenção mais intensiva do sistema penal na sociedade é simbólica e não a instrumental: é a ilusão de segurança jurídica! ;
- e) Mais que um sistema de proteção de direitos é um sistema de violação de direitos humanos, violando todos os princípios da sua programação;
- f) O sistema penal rouba o conflito às vítimas, não escuta as vítimas, não protege as pessoas, mas o próprio sistema, não resolve nem previne os conflitos e não apresenta efeito positivo algum sobre as pessoas envolvidas nos conflitos (não pode ser considerado, diferentemente de outras como a justiça civil, como um modelo de solução de conflitos);
- g) É um sistema sumamente difícil de ser mantido sobre controle;
- h) Não é uma resposta legítima a situações-problema, mas apresenta as características de um problema público (HULSMAN, 1993, p.197);
- i) Sendo ele próprio um problema, deve passar por um processo de abolição.

Atuando como profissional da Segurança Pública (Polícia Militar) este autor constata empiricamente, em sua lide diária, que a sociedade rechaça os “delinqüentes” e os “autores em potencial” para o cometimento de delitos (mendigos, bêbados, andarilhos, drogados, etc.), realçando a dualidade “bem X mal” existente

na sociedade. Deparando-se com pessoas nestas condições as pessoas ligam para o 190 solicitando “averiguação” por parte da Polícia Militar, pois se sentem ameaçadas e com medo.

Outro aspecto que ratifica a crise assinalada por Andrade e já diagnosticada por Baratta<sup>7</sup> é que o sistema penal atua sobre um limitado número de conflitos sociais, ou seja, de todos os crimes e contravenções capitulados em norma legal o sistema de justiça criminal atua somente sobre uma ínfima parcela, seguramente inferior a 10%.

Ainda digno de registro também é o fato de que o sistema penal rouba o conflito às vítimas, pois com o monopólio do uso da força o Estado passou a administrar e “fazer” justiça. Ocorre que tal modelo não resolve o conflito existente, sendo que a solução legal nem sempre atende aos anseios dos envolvidos no problema. Basta citar, para exemplificar, que quando uma pessoa subtrai um bem de outra, após a atuação do sistema penal teremos, de um lado uma pessoa presa e estigmatizada e no outro extremo uma pessoa que sofreu um prejuízo financeiro e não restituído.

Outro aspecto que demonstra a ineficácia do sistema penal é que o Poder Judiciário, a cada dia que passa, recebe mais e mais processos que se amontoam em pilhas, como cotidianamente noticia a imprensa, inibindo-se a construção de soluções alternativas, como a mediação e a conciliação, como será visto neste trabalho.

Assim, é possível inferir que o sistema penal está em crise e que mudanças são urgentes e necessárias para que os conflitos sejam resolvidos através de formas alternativas, respeitando-se a pluralidade e a diversidade da sociedade na atualidade.

Fazendo parte do sistema penal, necessário se faz entender os pressupostos que sustentam a polícia, que é objeto deste estudo, portanto, também em crise de legitimidade, bem como qual é a sua forma de atuação e qual seu embasamento legal e doutrinário.

---

<sup>7</sup> Baratta, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal, trad. De Ana Lúcia Sabadeli. Fascículos de Ciências penais. Trimestral. Ano 6. v.6 n.2. abri/mai/jun 1993. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 1993 p. 49.



## 2.2.1 Da Polícia

O controle social pode ser formal ou informal. Será informal quando exercido por instituições que não tem a competência específica para agir, como escola, família, igreja, mídia, etc, ou seja, quando exercido por organizações que não façam parte do sistema de justiça criminal. O controle social formal é o controle institucionalizado no sistema penal (Constituição, leis penais, Polícia, Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional, etc.). Daí decorre que o sistema penal ser uma espécie do gênero controle social.

Especificamente sobre a atuação da polícia, objeto genérico deste trabalho, sendo o específico a Polícia Militar, notadamente na filosofia de polícia comunitária, é importante destacar, que no Brasil o embasamento legal de suas ações está previsto na CF/88, no Título V o qual versa sobre a Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, propriamente no Capítulo III que trata da Segurança Pública, transcrito *in verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]

Sendo a Polícia Militar uma das agências de controle, necessário se faz conceituá-la, bem como do que se entende, pela doutrina e legislação vigente, ser segurança pública.

CRETELLA JÚNIOR (1961) ao falar sobre o histórico do vocábulo polícia, que existe nas diversas línguas românicas (francês é *police*, espanhol é *policía*, em italiano é *polizia*), bem como nas anglo-germânicas (inglês é *police* e em alemão *polizei*), origina-se do grego *politeia*, que é ligada etimologicamente ao vocábulo

*política*, pois ambas vem do grego *polis* (cidade, estado). Indicava, segundo o autor, entre os helênicos, a constituição do Estado, a boa constituição, o bom andamento.

Para esse autor polícia é “a atividade exercida pelo Estado para assegurar a ordem pública e particular através de limitações impostas à liberdade coletiva e individual dos cidadãos”. (CRETELLA JÚNIOR, 1961, p. 37).

Para Lazzarini (1999, p. 203) a “polícia é algo em concreto, pois encerra, em suas atribuições, as atividades coercitivas da Administração Pública em relação ao grupo social”.

Para poder cumprir suas atividades a Polícia dispõe do poder de polícia que segundo ele

é um conjunto de atribuições da Administração Pública, indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades. (LAZZARINI, 1999, p. 203).

Necessário, desde já, uma importante observação apontada por Monet (2001, p. 239), quando diz que os problemas policiais não devem ser confundidos – o que geralmente se faz – com problemas políticos, pois

embora seja amiúde, mal compreendida e mal utilizada, a expressão “lei e ordem” tem uma significação eminente em relação a princípios da democracia, se se quiser considerar que os dois termos da expressão não são sinônimos nem simétricos. O reino da lei significa que uma maioria não deve jamais oprimir uma minoria, mas garantir-lhe os direitos. A referência à ordem significa que os valores centrais da sociedade repousam no acordo da maioria e que o acordo dessa única maioria basta para dar a esses valores centrais sua legitimidade – aqui e agora e não sob o aspecto da eternidade. Mas se a lei, apesar de tudo, precede à ordem, é para exprimir a idéia de que, em toda situação contraditória ou ambígua, a atenção dada à garantia dos direitos da minoria deve ter prioridade sobre a defesa dos valores da maioria.

Já em relação à ação policial os termos se invertem e a ordem passa sempre a frente da lei, pois

a lei é o dispositivo fundador que legitima essa autoridade. Mas, no domínio da manutenção da ordem, a lei é equivocada. Precisa para determinar as infrações que protestatários podem cometer, ela é mais flexível quanto aos meios que a polícia deve utilizar e quanto às finalidades exatas que suas intervenções devem perseguir. Esse caráter equivocado da lei resulta, provavelmente, do duplo desafio que todo movimento coletivo lança à democracia: desafio ligado à necessidade de conciliar direitos antagônicos – direito à manifestação e direito de circular, por exemplo – e desafio ligado ao fato de que todo protesto coletivo na rua tende a demonstrar que as instituições políticas são falhas. (MONET, 2001, p. 239).

ANDRADE (não publicada)<sup>8</sup> também assevera que a ordem passa a ser prioridade da polícia quando pratica ações como “tolerância zero”, “vidraças quebradas”, limpeza das ruas das “classes perigosas”, “guerra contra as drogas”, etc. Assim, o controle da ordem passa a ser requisito para evitar-se a criminalidade, gerando a maximização do controle e a minimização dos direitos com a redução das garantias. Isto seguramente não é segurança pública, pode ser sim defesa da ordem.

A polícia tem um importante papel social a ser prestado, mas isto não se autoriza a superestimar seu significado, pois como diz Bittner (2003, p. 213)

ela não é, seguramente, a ‘tênue linha azul’ (thin blue line) que nos salva de sermos inundados pela depredação e o caos. A ordem e a segurança dependem, principalmente de outros fatores e, no perigo real, não podemos ser salvos, mesmo que a metade de nós passe a policiar a outra metade.

Por este motivo é que os profissionais que operam na ordem pública devem estar conscientes de que toda ação a ser assumida traz responsabilidades e, assim, há que se respaldar a confiança da sociedade através de serviços que primem pela dignidade da pessoa humana e que respeitem e promovam a cidadania.

Para melhor compreensão da temática, passa-se ao estudo do embasamento infraconstitucional que regula as funções e estabelece conceitos para a atuação das Polícias Militares no Brasil, sendo atos normativos federais que, anteriores a 5 de outubro de 1988, foram recepcionados pela Carta vigente. São eles o Decreto-lei nº. 667, com alterações do Decreto de nº. 2010, de 12 de janeiro de 1983 e o Decreto nº. 88 777, de 30 de setembro de 1983, que aprovou o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), e, em seus textos, a competência das Polícias Militares para o “policiamento ostensivo”, as ações “preventivas” e “repressivas”, bem como os conceitos de “ordem pública”, “manutenção da ordem pública”, “perturbação da ordem”, os quais são transcritos adiante:

Art. 19 — Manutenção da Ordem Pública: é o exercício dinâmico do Poder de Polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações

---

<sup>8</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Horizonte de projeção do controle penal no capitalismo globalizado neoliberal. Texto apresentado no Seminário “Depois do Grande Encarceramento”, realizado no Rio de Janeiro – RJ, entre os dias 28 e 29 de agosto de 2008.

predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública;

Art. 21 — Ordem Pública: conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum;

Art. 25 — Perturbação da Ordem: abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas.

Estes conceitos, editados ainda durante o período do regime militar, são ensinados e praticados pelas polícias no Brasil, em especial pelas Polícias Militares. Parte da doutrina que interpreta esses conceitos, tece críticas como a de Moreira Neto (1987, p. 135-136) que sustenta que o conceito de “ordem pública” é empolado, confuso e cheio de erros. Diz ele que em síntese os equívocos da definição legal de ordem pública podem ser resumidos em:

- não são **regras**, mas o resultado apreciável de sua observância, ou seja, uma situação que se quer manter ou que se quer chegar se a mesma for alterada e, permanecendo este entendimento, ficariam de fora as referências à moral e aos costumes vigentes;
- ainda se fosse a ordem pública reduzida a um **conjunto de regras formais**, não fica claro como esse conjunto poderia regular as relações sociais de todos os níveis de interesse público e, neste caso, como ficariam as relações de interesse na família, na vida internacional, a nível partidário ou estatutário?
- na seqüência, quando faz referência à fiscalização do poder de polícia, apenas destaca um modo de atuação intermediária do poder de polícia – a fiscalização – no entanto, conforme já se analisou estes modos, eles são quatro;
- por último, quando faz menção ao bem comum, com o propósito de manter a situação de ordem pública, torna-se supérflua e desnecessária, podendo até confundir o agente público, incorporando em suas ações discricionárias excessos aos limites impostos pela lei e pelas ordens recebidas, justificadas se em benefício do bem-comum.

Para LAZZARINI (1999), a noção de ordem pública é mais fácil de ser sentida do que definida, ou seja, trata-se de “sensação de segurança”. Tal atributo, depende de uma série de variáveis e não só de ações de polícia. Incluem princípios

políticos, éticos, morais, religiosos, de distribuição de renda e trabalho, estéticos, urbanísticos dentre outros, que deveriam culminar com o bem-estar individual.

Ainda segundo Lazzarini a ordem pública é “uma situação de fato oposta à desordem” e que abrange o conceito de segurança pública, que segundo ele

é o estado anti-delitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva típicas, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a. (LAZZARINI,1999, p. 119).

Por sua vez Dias Neto (2005, p.73), diz que na atualidade segurança pública

é um conceito seletivo construído em torno de duas proposições fundamentais. A primeira está vinculada à fusão entre as idéias de segurança e criminalidade, mais precisamente a “criminalidade de rua”, os crimes contra o patrimônio, contra a vida e o consumo e o comércio de entorpecentes, alvos preferenciais do sistema de justiça penal. A segunda proposição decorre da simbiose entre os projetos de “segurança dos cidadãos” e “segurança do Estado”.

Percebe-se assim, que as Polícias Militares balizam seus serviços à sociedade tendo como pano de fundo o conceito de ordem pública. Acontece que como pôde ser visto tais conceitos são anteriores a CF/88, ou seja, remanescentes do Estado autoritário. Isto conduz as Polícias Militares, em especial, a uma crise de legitimidade também, pois além de fazerem parte do sistema de justiça criminal, ainda trazem a marca do autoritarismo do governo militar.

Alves (1997, p. 7)<sup>9</sup> diz que

num Estado autoritário, a ordem é um valor fundamental, dela resultando a segurança. A função polícia é construída sobre um conceito de ordem pública, de caráter jurídico e, ao mesmo tempo, eminentemente ideológico, algo restritivo, sobretudo virado para um conceito material de ordem pública, isto é, de paz nas ruas. Esta visaria ordenar as relações Estado-indivíduo numa perspectiva fortemente restritiva das liberdades e, por isso, eminentemente repressiva.

---

<sup>9</sup> In Revista Unidade, junho 1997, p. 5-12.

Este autor, como operador do sistema de justiça criminal, atuando na Polícia Militar há 27 anos, quer seja acompanhando audiências públicas sobre a temática da segurança pública, participando das reuniões dos CONSEGs, recebendo reivindicações da comunidade, organizando ações policiais, etc. percebe que o que sobressai são justamente pleitos que vão ao encontro destes conceitos retro-mencionados. A sociedade quer seja em bairros da periferia ou nas associações patronais, pleiteia na grande maioria das vezes por mais policiais, pelo aumento do número de viaturas para rondas, pela construção de mais “cadeias” e penitenciárias, que sejam instalados sistemas de câmeras, que sejam adquiridos mais “bafômetros”, enfim pedem sempre “mais do mesmo”.

Resumidamente, este é o círculo vicioso em que se insere a segurança pública, ou seja,

a retórica segurança através da luta contra a criminalidade sugere aos cidadãos que a sua segurança se estabelecerá quando se fizer algo contra aqueles que entraram para a criminalidade, que saíram controle ou que são “irresponsáveis”, “perigosos”, “inoportunos” ou “inimigos do Estado”. As instituições do direito penal se apresentam como “poder protetor” contra a violação da propriedade, da integridade física e psíquica dos cidadãos (e cidadãs). O código penal, a polícia, a justiça, o sistema de penas – é o que se afirma – funcionariam como instituição de disciplinamento, eventualmente como prestadora de serviços. (DIAS NETO, 2005, p.74-75).

Então há que se questionar. Este modelo de segurança pública pode fazer frente aos desafios da sociedade atual? Como a sociedade encara este conceito? Será que da mesma forma que os policiais?

A CF/88 que trouxe em seu bojo o Estado democrático de direito, faz com que as Polícias Militares busquem novas formas de legitimação, necessitando, portanto, inserir novas práticas na prestação de seus serviços, a fim de adequarem-se a democracia, pois como salienta Alves (1997. p. 7)<sup>10</sup>

num Estado democrático, a liberdade é um valor supremo, a par da segurança. A função policial baseia-se muito mais num conceito de ordem social, não igual ao de ordem jurídica; procura, para além do Estado de direito, alcançar convivência pacífica, equilíbrio e harmonia nas relações sociais. Trata-se, neste caso, de garantir o livre exercício dos direitos e liberdades e de proporcionar segurança aos cidadãos. A liberdade e a segurança são interdependentes. Nesta perspectiva, a função polícia aparece sob a denominação de corpos, forças e serviços de segurança: a tônica é a defesa das liberdades fundamentais e a proteção dos cidadãos.

---

<sup>10</sup> In Revista Unidade, Junho 1997, p. 5-12.

Analisando a realidade brasileira é fácil constatar que as Polícias Militares devem passar por mudanças a fim de adequarem-se ao Estado democrático de direito, pois ainda mantém a estrutura e a prestação de seus serviços baseando-se no Estado autoritário (ALVES,1997)<sup>11</sup>, ou seja, no conceito de ordem pública, sendo que o ideal a ser buscado é o da prestação de serviços que primem pelas liberdades e garantias de direitos.

Por ora, e para entender um pouco mais sobre os serviços da Polícia Militar, na atualidade, necessário se faz conhecer como ela atua dentro do modelo vigente de segurança pública.

## **2.2.2 Da Polícia Tradicional**

### **2.2.2.1 Forma de atuação**

Para conhecer como as Polícias Militares estão atuando, necessário se faz remontar ao início do século, quando ocorreram as mudanças que culminaram com o modelo de polícia em vigor, ou seja, o tradicional ou profissional.

Segundo CERQUEIRA (2001) o modelo de policiamento tradicional surgiu nos Estados Unidos, por volta de 1900, em decorrência de um movimento chamado Reforma, movimento este que conflitava com o modelo de polícia existente na época, que era marcado por fortes processos de corrupção e pela grande subordinação da polícia aos interesses políticos.

Ainda segundo esse autor, na busca pela imparcialidade profissional, algumas medidas foram tomadas, entre elas a administração centralizada (para fortalecer os controles internos), e o rodízio permanente de policiais. O desenvolvimento da tecnologia também foi um fator importante no distanciamento da comunidade. O telefone permitiu o contato rápido do público com a polícia. As chamadas eram respondidas quase que instantaneamente.

---

<sup>11</sup> In Revista Unidade, Junho 1997, p. 5-12.

A ênfase na profissionalização da polícia aumentou com a propagação da idéia de serem os policiais os únicos habilitados ao enfrentamento do crime, sendo desnecessária a participação da comunidade. O policiamento passou a ser um assunto técnico-jurídico de exclusiva responsabilidade dos policiais e sob o controle das leis. A polícia adquiriu *status* de integrante do sistema de justiça criminal.

A função policial ficou restrita exclusivamente ao controle da criminalidade e à prisão de criminosos. Quaisquer solicitações da comunidade que fugisse a essas duas atribuições seriam consideradas como trabalho de assistência social e inadequada ao serviço da polícia.

Princípios da teoria clássica da administração de Taylor foram incorporados à administração policial, como a divisão do trabalho e a unidade de comando.

#### **2.2.2.2 Da ineficácia do modelo de polícia profissional**

Desde a década de 80 os métodos de policiamento tradicional passaram a ser questionados, pois não têm sido eficazes da redução dos conflitos.

Pesquisas realizadas nos Estados Unidos<sup>12</sup>, nas décadas de 1970 e 1980, comprovaram que:

- a) O aumento do contingente policial não diminui os índices do crime. Em vários casos, o número de crimes não resolvido tem aumentado consideravelmente;
- b) O modelo tradicional de patrulhamento motorizado não é garantia de aumento ou diminuição da prisão de suspeitos;
- c) As radiopatrulhas que atuam com dois policiais, não são mais eficazes do que os carros com somente um policial. Também não ficou comprovado que sejam mais seguras;

---

<sup>12</sup> SKOLNICK, Jerome h. & BAYLEY, David H. Nova Polícia: Inovações na polícia de seis cidades norte americanas, 2ª ed. São Paulo: Editora USP, 2002.



- d) A saturação de um determinado local com o policiamento não reduz a criminalidade, apenas a desloca para locais onde não haja policiamento;
- e) Os crimes que mais atemorizam as pessoas, como roubo, furto, estupro e homicídio, dificilmente são encontrados pelos policiais durante o patrulhamento;
- e) A diminuição no tempo efetivo de resposta não influencia na probabilidade de prender o delinqüente ou na satisfação dos cidadãos envolvidos;
- f) Na maioria das vezes, os crimes são resolvidos, ou porque o criminoso é preso imediatamente, ou porque algum membro da comunidade repassa alguma informação, tais como nome, número da placa de veículo, etc. Raramente, através da investigação criminal por si mesma.

CERQUEIRA (2001, p.14) lembra ainda mais uma falha marcante do modelo tradicional:

outro ponto fraco dessa estratégia é que ela não funciona na prevenção do crime; este tipo de policiamento só está preparado para atuar depois que os crimes ocorrem. A polícia se prepara para reagir rapidamente depois que o crime ocorreu; não está preocupada com a análise dos crimes ou com a eliminação das suas causas, entendendo ser esta uma atribuição de outras áreas do poder público.

A busca de alternativas para a crise de legitimidade do sistema penal passa pela atuação policial, no entanto, não se encerra nela. Outras medidas para conter as violências e para minimizar as taxas de exclusão social que conduzem “os restos” para o encarceramento devem ser conquistadas pela sociedade.

Para entender tais processos que podem minimizar o sistema penal, apresentam-se, a seguir, as alternativas à crise do mesmo.

## 2.3 Das alternativas para a crise no sistema penal

Com a desconstrução do sistema penal através do paradigma da reação social e das escolas criminológicas que se desenvolvem a partir dele, surgem novos “modelos” para a administração dos conflitos.

CERVINI (1993) diz que se forma, a partir dos anos 80 do século XX, uma corrente reformadora do sistema penal que visa desinstitucionalizar os conflitos e que se traduz basicamente dos seguintes processos: a descriminalização, a despenalização e a diversificação.

Assinala Cervini (1993, p. 97) que a descriminalização é “sinônimo de excluir (formalmente ou de fato) do âmbito do Direito Penal certas condutas (não graves) que deixam de considerar-se como delituosas”, podendo manifestar-se sob três formas: descriminalização formal (o fato deixa de ser considerado crime ou o Estado abstém-se de intervir); descriminalização substitutiva (penas são substituídas por sanções de outra natureza, p.ex. multa) e descriminalização de fato (onde permanece o tipo penal, eliminando-se a aplicação de pena).

Esta última forma de descriminalização ocorre por múltiplos fatores, que vão desde a sobrecarga no sistema penal ou pelos critérios da polícia, que constituem o primeiro filtro de criminalização. Ocorre ainda quando o público desconhece o caráter delitivo ou prefere recorrer a acordos privados. Outras vezes opera como um subterfúgio para neutralizar os efeitos de uma criminalização forçada ou legitimadora, assim, na prática, muitos delitos de colarinho branco que se encontram formalmente criminalizados, resultam descriminalizados pela via de fato.

Por despenalização Cervini (1993, p. 100-101) entende o “ato de afastar a pena de um delito sem discriminá-lo, quer dizer, sem tirar seu caráter de ilícito penal”, incluindo toda uma gama de possíveis formas de atenuação e alternativas penais (prisão de fim de semana, prestação de serviço comunitário, indenização à vítima, multa reparatória, etc.).

Por diversificação Cervini (1993, p. 101) diz que o conceito se traduz “na interrupção ou suspensão dos procedimentos criminais em casos em que o sistema de justiça penal mantém formalmente sua competência”.

Segundo esse autor o objetivo principal das propostas de diversificação é produzir um equilíbrio mais justo entre vítima, autor e sociedade, sem recorrer aos processos penais formais, o que implica no “desenvolvimento de programas destinados a aumentar a capacidade das comunidades locais para manejar os conflitos em termos mais humanos, por meio da mediação e colaboração interpessoal”. (CERVINI, 1993, p.102). As controvérsias mais comuns para atuação da mediação referem-se às situações de conflitos entre vizinhos, ambientais, familiares e trabalhistas, motivo pelo qual os mediadores devem ser pessoas da própria comunidade, para que o conflito se resolva “*inter partes e inter comunes*”.

É de se assinalar, inobstante, que embora a tendência desinstitucionalizadora seja abertamente dominante no panorama doutrinário, no terreno legislativo, pelo contrário, muitos países desenvolvidos participam atualmente de uma orientação crescentemente repressiva que se traduz em um aumento do número de condutas puníveis. (CERVINI, 1993).

Para justificar tal esse mesmo autor explica que tal movimento legislativo tem sua explicação, pois

os textos legais vigentes procedem de épocas que pouco tem que ver com a presente, ditados para sociedades predominantemente agrárias, quase antitéticas das complicadas, pluralistas e despersonalizadas sociedades contemporâneas afetadas por intensos e acelerados processos de urbanização e industrialização, nas quais se acrescentam às manifestações de criminalidade tradicionais, às vezes crescente, outras novas e mais danosas. (CERVINI, 1993, p.107).

Andrade (2006, p. 168-169) após contextualizar a crise, diz que a mesma emerge e adquire significação com as matrizes que passam a ocupar o cenário do controle social e das políticas criminais nas sociedades capitalistas a partir da década de 70 do século XX, quais sejam as teses do abolicionismo e minimalismo<sup>13</sup>, sucedidos depois pelo eficientismo<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Cf. Andrade, 2006, o abolicionismo pretende a abolição do sistema penal e sua substituição por formas alternativas de resolução de conflitos. Já o minimalismo defende a máxima contração do sistema penal – em sua vertente como fim, ou caminho para o abolicionismo – em sua vertente como meio.

<sup>14</sup> Como eficientismo ou funcionalismo se designam formas de perversão do direito penal atualmente difusas na Europa e na América Latina, isto é, em países nos quais as Constituições contêm os princípios do Estado social de direito e do direito penal liberal. (BARATTA, 1997, p.65)

o contexto, portanto, em que emergem, é o da deslegitimação dos sistemas penais que então tem lugar como resultado de um amplo espectro de desconstruções teóricas e práticas (fatos), a que Stanley Cohen denominou “impulso desestruturador”, em cujo centro se encontra a consolidação do paradigma da reação ou controle social na forma de uma revolução de paradigmas em Criminologia.

A desconstrução do sistema penal, pela sua ineficácia nas funções declaradas e nos resultados obtidos, impõe que a sociedade busque alternativas que possibilitem novas formas de compreender e resolver os conflitos sociais. Surgem assim, alternativas abolicionistas e minimalistas, as quais são acompanhadas, senão superadas, pelo viés do eficientismo penal.

Conhecer tais teses para após estabelecer o lugar da fala no presente trabalho é o que se fará a seguir.

### **2.3.1 Dos “abolicionismos”**

ANDRADE (2006) lembra que abolicionismo e minimalismo no singular não existem, mas sim existem diferentes abolicionismos e minimalismos. E isto é fundamental para conhecer o lugar de onde se fala no presente estudo.

Primeiramente cita o abolicionismo como perspectiva teórica e como movimento social, sendo que nesta última

uma das características mais comuns de seus líderes é a de terem fundado grupos de ação ou de pressão contra o sistema penal e de haverem levado adiante movimentos ou organismos com participação de técnicos, presos, liberados, familiares e simpatizantes, isto é, pessoas com alguma experiência prática no campo da criminalização. (ANDRADE, 2006, p. 166).

Já na perspectiva teórica, afirma Andrade (2006, p. 166)

existem diferentes tipos de abolicionismos, com diferentes fundamentações metodológicas para a abolição, tais como a variante estruturalista do filósofo e historiador francês Michael Foucault; a variante materialista de orientação marxista, do sociólogo norueguês Thomas Mathiesen; a variante fenomenológica do criminólogo holandês Louk Hulsman e poderia ser acrescentada ainda a variante fenomenológico-historicista de Nils Christie.

Ensina ainda Andrade (2006, p. 172) que os abolicionistas, por valorizarem a dimensão comunicacional e simbólica do sistema penal, estão de acordo em que

abolição não significa pura e simplesmente abolir as instituições formais de controle, mas abolir a cultura punitiva, superar a organização, “cultural” e ideológica do sistema penal, a começar pela própria linguagem e pelo conteúdo das categorias estereotipadoras e estigmatizantes (crime, autor, vítima, criminoso, criminalidade, gravidade, periculosidade, política criminal, etc.), que tecem, cotidianamente, o fio desta organização.

ANDRADE (2006) cita que Louk Hulsman advoga três razões fundamentais para abolir o sistema penal: causa sofrimentos desnecessários distribuídos socialmente de modo injusto; não apresenta efeito positivo algum sobre as pessoas envolvidas nos conflitos e é extremamente difícil de ser mantido sob controle.

Ensina ainda Andrade (2006, p. 173-174) que

o que fica evidente é que os abolicionismos têm atrás de si uma agenda de valores básicos – uma teleologia – a qual Louk Hulsman vem detalhando, e entre eles está o respeito à diferença e a solidariedade para com a vida (das pessoas, dos animais e da natureza) como pressupostos básicos para a sua preservação. Não se trata, apenas, de um novo humanismo, de base antropocêntrica, mas de um novo vitalismo. O abolicionismo está associado a uma outra cosmologia, de revitalização do tecido social. O abolicionismo é, neste sentido, um autêntico ícone da cidadania (individual e coletiva).

Por fim Andrade (2006, p. 174) diz que

o abolicionismo não se coaduna com as receitas totalizadoras e valoriza as lutas micro de modo que, sem correr o risco de dormir com o sistema penal e acordar sem ele, podemos exercer práticas abolicionistas cotidianamente, às vezes até sem o saber, sempre que levamos a sério a ultrapassagem do modelo punitivo e esta via, de certa maneira, co-responsabiliza a todos nós.

Utilizando a síntese de Hulsman<sup>15</sup> Andrade (2006, p. 172) diz que “a abolição é, assim, em primeiro lugar, a abolição da justiça criminal em nós mesmos: mudar percepções, atitudes e comportamentos”. Ressalta ainda que o abolicionismo não implica a ausência de controle social e que não pretende renunciar a solução dos conflitos, mas sim que pretende fazer isso de outra forma, ou seja, através do restabelecimento dos vínculos comunitários que permitam a solução desses conflitos sem a necessidade de apelar para o modelo punitivo e formal do Estado.

Trata-se de ultrapassar a mera cobertura ideológica de ilusão de solução hoje simbolizada no sistema penal, para buscar, efetivamente, soluções (punir x solucionar) deslocando o eixo tanto de espaço, do Estado para a comunidade, quanto de modelo, de uma organização cultural punitiva, burocratizada, hierarquizada, autoritária, abstrata, ritualística e

---

<sup>15</sup> HULSMAN, Louk & CELIS, Jacqueline Bernat de. Penas perdidas: o sistema penal em questão. Trad. Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1997, p.212.

estigmatizante para uma organização cultural horizontal, dialogal, democrática e local de resposta não violenta a conflitos que passa por uma comunicação não violenta. (ANDRADE, 2006, p. 173).

Para ratificar a perspectiva ‘abolicionista’ da reforma penal, Baratta (1983, p. 162) cita a frase de Gustav Radbruch que merece ser citada, a qual diz que “a melhor reforma do direito penal não é a sua substituição por um direito penal melhor, mas a sua substituição por qualquer coisa de melhor”. Do ponto de vista formal esta expressão pode servir para qualificar todas as teorias que pertencem à perspectiva ‘abolicionista’, todos os projetos de políticas e práticas que não hesitam em ultrapassar a linha separadora entre sistemas penais alternativos e alternativas do sistema penal.

### 2.3.2 Dos “minimalismos”

ANDRADE (2006) lembra que

o minimalismo também nasce bifurcado entre modelos teóricos e reformas práticas; entre a dimensão teórica e a pragmática, afirmando que enquanto perspectiva teórica o minimalismo apresenta profunda heterogeneidade, e estamos, também, perante diferentes minimalismos. Há minimalismos como meios para o abolicionismo, que são diferentes de minimalismos como fins em si mesmos, e de minimalismos reformistas. Entre os modelos teóricos minimalistas mais expressivos estão o do filósofo e criminólogo italiano Alessandro Baratta, (de base interacionista-materialista) o do penalista e criminólogo argentino Eugenio Raúl Zaffaroni (de base interacionista, foucaudiana e latino-americanista) e o do filósofo e penalista italiano Luigi Ferrajoli (de base liberal iluminista). (ANDRADE, 2006, p. 167-168).

Outra forma minimalista é a da reforma penal ou minimalismo reformista, que

trata-se do movimento reformista em curso que, sob o signo despenalizador do princípio da intervenção mínima, do uso da prisão como última ratio e da busca de penas alternativas a ela (com base no binômios criminalidade grave /pena de prisão x criminalidade leve/penas alternativas), desenvolve-se desde a década 80 do século XX e, no Brasil, a partir da reforma penal e penitenciária de 1984, com a introdução das penas alternativas (Leis 7.209 e 7.210/84) e culmina na atual lei das penas alternativas (Lei 9.714/98), passando pela implantação dos juizados especiais criminais estaduais (Lei 9.099/95) para tratar “dos crimes de menor potencial ofensivo”.(ANDRADE, 2006, p. 168).

Regra geral, Andrade (2006, p. 168) ensina que “estas reformas têm se caracterizado, segundo a lógica do sistema penal, por uma “eficácia invertida”,

contribuindo, paradoxalmente, para ampliar o controle social e relegitimar o sistema penal”, ou seja, conduzem ao eficientismo penal e as políticas de segurança pública como a “tolerância zero” de Rudolf Giuliani em Nova York<sup>16</sup>.

#### Ensina ainda Andrade que

É possível dividir, nesta perspectiva, duas linhas: a) modelos que partem da deslegitimação do sistema penal (concebida como uma crise estrutural de legitimidade) para o abolicionismo ou minimalismos como meio; e b) modelos que partem da deslegitimação (concebida como uma crise conjuntural de legitimidade) para a relegitimação do sistema penal ou minimalismos como fim em si mesmo. Os primeiros são os modelos que, partindo da aceitação da deslegitimação do sistema penal, concebida como uma crise estrutural irreversível, assumem a razão abolicionista porque não vêem possibilidade de relegitimação do sistema penal, no presente e no futuro.

São minimalismos como meio, ou seja, estratégias de curto e médio prazo de transição para o abolicionismo. Tais são, entre os mais expressivos, os modelos de Alessandro Baratta e Raúl Zaffaroni. (ANDRADE, 2006, p. 174-175).

#### Com relação aos minimalismos como fim, Andrade (2006) ensina que

os modelos que partem da deslegitimação para a relegitimação, ou seja, minimalismo como fim, partem da deslegitimação do sistema penal, mas acreditam que ele possa ser relegitimado, e o minimalismo é apresentado como fim em si mesmo – um direito penal mínimo para uma sociedade futura.

Enquanto o abolicionismo põe em relevo os custos do sistema penal, o Direito Penal mínimo de Ferrajoli centra-se nos custos potenciais de uma anarquia punitiva, sustentando que o Direito penal mínimo estaria legitimado pela necessidade de proteger, a um só tempo, as garantias dos ‘desviantes’ e ‘ não desviantes’. (ANDRADE, 2006, p. 176).

#### Esclarece também ZAFFARONI (1991, p 106)

em nossa opinião, o direito penal mínimo é, de maneira inquestionável, uma proposta a ser apoiada por todos os que deslegitimam o sistema penal, não como meta insuperável e, sim, como passagem ou trânsito para o abolicionismo, por mais inalcançável que este hoje pareça; ou seja, como um momento do ‘*unfinished*’ de Mathiesen e não como um objetivo ‘fechado’ ou ‘aberto’. O sistema penal parece estar deslegitimado tanto em termos empíricos quanto preceptivos, uma vez que não vemos obstáculos à concepção de uma estrutura social na qual seja desnecessário o sistema punitivo abstrato e formal, tal como o demonstra a experiência histórica e antropológica.

O presente trabalho chega aqui ao seu lugar de fala, ou seja, a partir do minimalismo como meio para o abolicionismo, mais especificamente sob a ótica do minimalismo de Alessandro Baratta. Pretende-se através de seus trabalhos, em especial do que versa sobre os Princípios do Direito Penal Mínimo, e via pesquisa, a

---

<sup>16</sup> Ver crítica de Wacquant em Dissecando a “tolerância zero”, Le Monde Diplomatique, Jun, 2002.

ser aplicada aos policiais militares que atuam em Criciúma-SC e na Comunidade da Grande Santa Luzia, na mesma cidade, identificar possíveis aspirações e expectativas dos entrevistados que indiquem outros caminhos para políticas públicas de segurança. O modelo de policiamento comunitário, neste aspecto, pode ser um caminho.

Antes disto, porém, é importante que se traga a baila uma das estratégias que está sendo largamente utilizada no mundo e que concorre com o modelo preventivo e de resolução pacífica dos conflitos.

Fala-se aqui da expansão do sistema penal, via eficientismo penal, que pela retórica e importância na atualidade é apresentado a seguir.

### **2.3.3 Da expansão do sistema penal**

#### **2.3.3.1 Do eficientismo penal**

A violência estrutural<sup>17</sup> conduziu à deslegitimação do sistema penal, fazendo surgir movimentos que pregam a desinstitucionalização dos conflitos, no entanto, na prática está em voga uma acelerada criminalização que aumenta o encarceramento.

Cervini (1993, p. 106) corrobora tal assertiva ao destacar que

É de assinalar, inobstante, que embora a tendência desinstitucionalizadora seja abertamente dominante no panorama doutrinário, no terreno legislativo pelo contrário, muitos países desenvolvidos participam atualmente de uma orientação crescentemente repressiva que se traduz em um aumento do número de condutas puníveis.

Baratta também aborda a questão enfatizando que

O direito penal não é mais a extrema mas sim a *prima ratio* para uma solução dos problemas sociais, que é ao mesmo tempo, repressora (com o aumento da população carcerária e a elevação das penas em muitos

---

<sup>17</sup> Cf. Baratta, 1993, p. 47 trata-se da repressão das necessidades reais e portanto dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social. É a forma geral de violência em cujo contexto costuma-se originar, direta ou indiretamente, todas as outras formas de violência.



países) e simbólica (com o recurso às leis manifestos, com o qual a classe política tenta recuperar perante a opinião pública a legitimidade perdida, acolhendo a sua demanda por aumento de penalidade). (BARATTA, 1997, p.65)

Com esse movimento de criminalização a população carcerária aumentou consideravelmente<sup>18</sup>. Mas é inegável que a crise existe e como ressalta Baratta o eficientismo encontra-se uma dupla crise

[...] o eficientismo penal [...] pode ser localizado numa dupla crise. Em primeiro lugar, uma crise do sistema econômico-social, que emerge dos problemas derivados da globalização e da condução neoliberal do mercado. Em segundo lugar, uma crise política, dos partidos, dos sistemas representativos: a potencialidade de conflitos que aumenta devido às distorções do desenvolvimento não encontra mediação suficiente no sistema político. (BARATTA, 1997, p.65).

Ainda discorrendo sobre a temática reforça que

nesse processo, o eficientismo penal tenta tornar mais eficaz e mais rápida a resposta penal, inclusive renunciando ao respeito às garantias substanciais e processuais, definidas na tradição do direito penal liberal, pelas Constituições e convenções internacionais. Em relação à função punitiva, a diminuição dos níveis das garantias jurídicas afeta em particular o equilíbrio entre a verdade substancial e a verdade processual, com um retorno às formas pré-modernas: o processo cria a prova, o processo cria o criminoso, o processo já é pena. A criminalização dos conflitos traz consigo, paradoxalmente, a sua despenalização. De fato, ao aumentar o número de previsões de pena, o eficientismo aumenta também o nível de impunidade, que mesmo num direito penal normal, corresponde a uma percentagem altíssima dos casos penalmente relevantes [...] o eficientismo eleva o nível da seletividade estrutural do sistema punitivo. Porém, permanecem inalteradas as variáveis tradicionais da seletividade: também o direito penal eficientista lota as prisões, sobretudo de sujeitos vulneráveis. (BARATTA, 1997, p.65-66).

É ainda sob a ótica da análise da crise no sistema penal realizado por Andrade que se diz que

de fato, o que está em curso na era da globalização neoliberal, não é a hegemonia de práticas minimalistas e abolicionistas, porém a mais gigantesca expansão e relegitimação do sistema penal orquestrada pelo eficientismo penal (ou “Lei e ordem”), a partir de uma leitura da crise do sistema como crise conjuntural de eficiência. Como o sistema penal está nu, como a comprovação de sua “eficácia invertida” opera-se pela mera observação da realidade, a defesa oficial do sistema consiste justamente em apresentar a sua crise como uma crise de eficiência, ou seja, em atribuí-la a distorções conjunturais e de operacionalização do poder punitivo, negando-se, solenemente, a sua deslegitimação. O discurso oficial da “Lei e Ordem” proclama, desta forma, que se o sistema não funciona, o que equivale a argumentar, se não combate eficientemente

---

<sup>18</sup> WACQUANT, Loïc. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos EUA. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

a criminalidade, é porque não é suficientemente repressivo. É necessário, portanto, manda a “Lei e a Ordem”, em suas diversas materializações públicas e legislativas, criminalizar mais, penalizar mais, aumentar os aparatos policiais, judiciários, e penitenciários. É necessário incrementar mais e mais a engenharia e a cultura punitiva, fechar cada vez mais a prisão, e suprimir cada vez mais as garantias penais e processuais básicas, rasgando, cotidianamente, a Constituição e o ideal republicano. De última, a prisão retorna à *prima ratio*. (ANDRADE, 2006, p. 178).

Então, a partir da década de 80 do século passado os movimentos de “Lei e Ordem” se expandem de norte a sul, e as polícias passam a adotar políticas de maior repressão, causando a mais gigantesca onda de prisões que abarrotam os estabelecimentos penais do mundo todo<sup>19</sup>, grande parte dos casos sendo por pequenos delitos e “incivilidades” como destaca Andrade (2006, p. 179) o

barulho midiático dos “sucessos” no “combate à criminalidade” das Políticas de Tolerância Zero implantadas nos Estados Unidos, sobretudo pelo Prefeito Rudolf Giuliani, de Nova York, ecoou em solo tupiniquim com vertiginosa sedução. Numa sociedade zelosa por encontrar respostas relegitimantes para o eleito problema número 1 da sociedade (a segurança pública contra o máximo inimigo interno criminalidade), o brado norte-americano da “solução” demarcou uma intensa corrida institucional para a clonagem do combate restaurador do paraíso perdido. Nossos governantes, secretários de segurança pública, ministros e, sobretudo policiais, migraram em busca de cursos, palestras e estágios, na mesma intensidade que a ideologia de Lei e Ordem e suas “janelas quebradas” emigraram para a América Latina em intensa colonização doutrinária, replicando, com nova metodologia, a doutrinação da ideologia da segurança nacional, agora vertida em segurança pública.

Digna de registro é a crítica de Wacquant (2002) ao efficientismo penal, quando afirma que a “teoria” de base do “tolerância zero” nem cientificamente foi comprovada, diz ele

que a idéia segundo a qual a política de “tolerância zero”, considerada responsável pelo sucesso policial de Nova York, se basearia numa teoria criminológica cientificamente comprovada, a famosa “teoria da vidraça quebrada”. Ela postula que a repressão imediata e severa das menores infrações na via pública detém o desencadeamento de grandes atentados criminosos (r)estabelecendo nas ruas um clima sadio de ordem – prender os ladrões de galinhas permitiria paralisar potenciais bandidos maiores. Ora, essa pretensa teoria é tudo menos uma teoria científica, já que foi formulada, há vinte anos, pelo cientista político conservador James Q. Wilson e seu comparsa George Kelling sob a forma de um texto de nove páginas – publicado não numa revista de criminologia, submetida à avaliação de pesquisadores competentes, mas numa revista semanal cultural de grande circulação. E nunca recebeu, desde então, o menor indício de prova empírica.

---

<sup>19</sup> WACQUANT, 2003.

Como os resultados imediatos e “sugeridos” pela mídia eram de que as respostas penais estavam surtindo efeito

consumidores ávidos por segurança pública e privada consomem vorazmente o espetáculo mediático do eficientismo penal, o show teledramatúrgico de sangue e lágrimas, como se, do lado das vítimas, o salvacionismo ancorasse e pudesse ancorar, no braço protetor do sistema penal. (ANDRADE, 2006, p. 179-180).

Na onda neoliberal do capitalismo globalizado a crise complexifica-se e expande-se sendo que

do governo e o Parlamento à Academia, pois os Manuais de Direito Penal e Criminologia não ficaram, em absoluto, à margem deste processo, as demonstrações do hino à Intolerância 100%, naturalmente contra a criminalidade violenta de rua, se mostraram implacáveis. É o momento em que a demanda por segurança pública através do sistema penal e das Políticas criminais passa a colonizar a pauta dos partidos políticos, de todos os matizes ideológicos, realizando a poderosa intersecção da esquerda e da direita punitiva nos confins de um mercado eleitoral avidamente consumidor de criminalização primária (produção de leis penais). Diluindo, portanto, ideologias partidárias, o hino à intolerância faz também seus reféns minimalismos reformistas, cujas reformas, ao invés de minimizar, têm ampliado, sucessivamente, o sistema penal e o controle social. (ANDRADE, 2006, p. 179).

Que conseqüências tais ações e políticas têm conseguido atingir efetivamente? Reduziram os índices de “criminalidade” ou somente aplacaram, temporariamente, os ânimos da sociedade que clama por segurança e elegeram políticos oportunistas que se dizendo “salvadores da pátria” importam estratégias e programas sem analisar as reais causas dos problemas que conduzem ao medo e a violência? Tais soluções não retiram de circulação somente as “vítimas” da violência estrutural?

### **2.3.3.2 Do encarceramento**

Indubitavelmente, o número de enclausurados aumentou e as políticas de segurança ainda pregam como solução “mais cadeia”, “mais leis repressoras”, “mais polícia”, “mais viaturas e policiais nas ruas”. Até quando?

Cervini (1993, p. 108) diz que

não há dúvida de que cada vez que se recorre à via punitiva com a pretensão de solucionar um conflito se está reconhecendo um fracasso coletivo, pois intrinsecamente a pena representa um mal que deve ser evitado na medida do possível. O legislador deve ter presente isto na hora

de criar novas normas penais ou ao ponderar a real necessidade das já existentes, tomando consciência de que não deve buscar-se a solução fácil da via punitiva para erradicar problemas frente aos quais não se tentou ainda todas e cada uma das estratégias aconselháveis, nem menos ainda para tranquilizar o eleitorado ante a aparição de alterações sociais. Em suma, o Direito Penal não deve ser um remédio para incipientes desajustes sociais mas sim o último recurso da comunidade.

Para superar este modelo de segurança pública, que encarcera cada vez mais cidadãos excluídos da sociedade globalizada neoliberal, há que se investir em novas alternativas, pois a preocupação com a segurança pública aumenta cada vez mais e a busca por soluções, como visto até aqui, depende de uma conjugação de fatores sociais, culturais e econômicos. No Brasil, sociólogos, educadores, políticos, profissionais da segurança pública, dentre outros estudiosos, apresentam proposições e estudos com vistas a melhor compreensão do tema.

Balestreri<sup>20</sup> fala que temos abdicado de tratar deste importante tema, bem como urge providenciar não só ordenamento social como também de buscar-se uma ambiência básica para que haja investimento público e privado, pessoal e grupal no bem estar da população. Para que haja desenvolvimento com bem-estar, apresenta três possibilidades que são levantadas pela comunidade acadêmica internacional, mas que no Brasil encontram “interditos” que impossibilitam sua implementação.

O primeiro fator é a necessidade de formação das chamadas Redes de Engajamento Cívico, que não é alavancado no país em razão do crime organizado e da violência. Diz o autor que

no Brasil, onde evidentemente a maior parte da população é pobre, às vezes vivendo em regiões conflagradas onde o Estado se ausenta, há um vácuo de poder e tendemos a um predomínio das atividades delinqüências, aquilo que vulgarmente se tem chamado de crime organizado. (BALESTRERI, 2008, p.40).

Assim, segundo ele, em tal ambiência pessoas que teriam uma vocação natural à liderança são sufocadas e impedidas pelo ilegal e ilícito que predominam nesses locais de pobreza.

O segundo fator é o empreendedorismo popular, que tem como interdito também as condições retro mencionadas somadas ao fato de que o empreendedor

---

<sup>20</sup> Vítimas Coletivas da Violência. In Revista Preleção, p. 39-50.

ter que “pagar taxas” para poder manter seu negocio em atividade, submetendo-se a situações espúrias e perigosas.

O terceiro fator de desenvolvimento e de bem-estar mencionado pelo secretario é uma rede de educação de qualidade acessível a todos e que eduque e não somente “escolarize” as pessoas. O interdito aqui é a péssima qualidade na educação em vigor no país e que não educa.

A crítica para superar tais “interditos” passa por uma série de fatores, mas há que se mudar urgentemente as políticas de segurança que pregam “mais do mesmo”, ou seja, mais viaturas, mais policiais, mais prisões, etc., soluções estas que fazem parte da crise de legitimidade do sistema penal.

Por parte das polícias afirma ser necessário incrementar os padrões do policiamento de proximidade – da polícia comunitária, que possibilita traçar estratégias em conjunto com a comunidade e buscar soluções em parceria para os problemas elencados como prioridades.

E é com este fito que o presente trabalho é encaminhado. Evitar a prisionização e encontrar formas alternativas de resolução de conflitos, pois o enclausuramento, conforme ensinamentos de Baratta (1993, p. 52) é pena e

a pena é uma violência institucional; ela é a repressão das necessidades reais. A suspensão dos correspondentes direitos humanos em relação às pessoas consideradas responsáveis penalmente é justificada dentro da teoria tradicional do *ius puniendi* pelas funções instrumentais e simbólicas que a pena deve cumprir e com a infração realizada pelo sujeito declarado responsável. Não obstante, sabemos muito bem que tais funções não se realizam, não são “úteis”, e que tal suspensão de direitos, num elevado número de casos, dá-se com imputados à espera de julgamento; que na maioria dos sistemas punitivos, o indiciado cumpre uma pena extra-legal ou de outro modo antecipada desde a sua primeira relação com a polícia; igualmente, deve-se destacar que isto ocorre geralmente com os acusados oriundos dos grupos sociais mais vulneráveis e marginalizados da população, que são os clientes fixos do sistema de justiça criminal.

No próximo capítulo serão tratadas as bases do modelo de polícia de proximidade, que visam aproximar o policial da comunidade, para estabelecerem-se parcerias e resolução de problemas de forma descentralizada.

### 3 DA PREVENÇÃO DE DELITOS E DA POLÍCIA COMUNITÁRIA

#### 3.1 Em busca de novas identidades

Partindo da crise de legitimidade do sistema penal, abordam-se, a seguir, alternativas desenvolvidas pelas instituições que compõe o sistema de justiça criminal, em especial nas atividades da Polícia Militar.

Os políticos e os administradores de polícia tentam responder as demandas crescentes na área de segurança pública com alternativas, desde as que primam pela repressão cada vez maior (tolerância zero) até os modelos comunitários, com ações e políticas públicas conflitantes e ambíguas. Neste sentido ressalta Garland (2008, p. 249) que

o resultado é uma série de políticas esquizofrênicas que parecem conflitar entre si. Por um lado surgem ações e estratégias que tendem a se adaptar ao dilema, especialmente pelos gestores e administradores do sistema de justiça criminal. Por outro lado, especialmente pelos políticos, as ações são notadamente no sentido de negar tal dilema e reafirmar o mito do Estado soberano e seu poder punitivo, ou então, atuar de forma simbólica, expressando a raiva e indignação pública em leis cada vez mais rigorosas e emblemáticas, que vão ao encontro dos clamores públicos de maior segurança.

GARLAND (2008) sugere que tal dilema teve sua origem em dois fatos sociais fundamentais do último terço do século XX: a normalidade das altas taxas de criminalidade e as reconhecidas limitações do Estado de justiça criminal.

Para aquele autor o crime veio a ser referido como risco de todo dia, que deve ser habitualmente estimado e administrado de forma semelhante com que lidamos com o trânsito. Complementa sua análise afirmando que todo um complexo de fenômenos se erigiu em torno do crime, notadamente do medo do crime, tais como comportamentos rotineiros de cautela, representações culturais e midiáticas popularizadas e uma generalizada “consciência do crime”. Com isso, a alta criminalidade – e as reações a ela – transformou-se em princípio organizativo da vida diária e parte integrante da vida social. E arremata “a emergência deste novo fato social teve importantes implicações para o governo, especialmente para as

agências encarregadas do controle do crime e da justiça criminal”. (GARLAND, 2008, p. 245).

Com relação aos limites do Estado de justiça criminal, o segundo fator que conduziu ao novo dilema criminológico, Garland entende que entre os anos 1980 e 1990 o sistema de justiça criminal dá claras noções de seu fracasso e uma forte ênfase em suas limitações de regular condutas e de prevenir crimes, pois pela primeira vez desde que se estabeleceu completamente no final do século XIX, a confiança na capacidade de justiça criminal de controlar o crime e de prover segurança foi seriamente minado.

Tais fatores causaram a “erosão de um dos mitos fundamentais da sociedade moderna: o mito de que o Estado soberano é capaz de prover ‘lei e ordem’ e de controlar o crime dentro de seu território.” (GARLAND, 2008, p.248).

O dilema para as autoridades governamentais hoje em dia, então, consiste, em que elas reconheçam a necessidade de abandonar sua reivindicação de ser o provedor primário e eficaz de segurança e controle do crime, mas também vêem, de modo igualmente claro, que os custos políticos de tal abandono são potencialmente desastrosos. (GARLAND, 2008, p.249).

Para fazer frente a este dilema criminológico no campo político surgiram respostas de adaptação e de não adaptação.

As de adaptação foram aquelas que procuram ajustar-se à nova realidade, dentre as quais se destacam: a profissionalização e racionalização da justiça; a comercialização da justiça; redefinição do êxito – sistema prisional passa a valorizar punição e neutralização de presos, a polícia diz que é incumbência da vítima proteger seu patrimônio; concentrar-se nas consequências – valorizar vítimas, combater crime para diminuir o medo do crime e redefinindo responsabilidades – a comunidade passa a ser local para solução do crime e cria-se a estratégia de responsabilização.

Segundo ele o crime é um aspecto normal da vida moderna, produzido pelas características normais da vida econômica e social, sendo que cometer um crime não requer nenhuma motivação ou predisposição especial, nenhuma anormalidade ou patologia. O crime é visto como um risco rotineiro a ser calculado, ou um acidente a ser evitado. Seus programas são direcionados a conduta de vítimas potenciais e aquelas rotinas da vida diária que criam oportunidades

criminosas e busca administrá-las através do desenvolvimento de controles situacionais, que as tornará menos tentadoras ou vulneráveis. Produtos visados, locais visados estes são os novos objetos de controle. A premissa é de que “a ocasião faz o ladrão”.

Tal abordagem promete maximizar o retorno aos esforços de prevenção, tais como substituir dinheiro por cartão, instalar travas nos veículos, monitorar vias com câmeras, aconselhar lojistas sobre cuidados preventivos, etc.

Como destaca Garland (2008, p. 278) o

corolário penalógico disto é que a preocupação com as “causas primárias”, “problemas sociais” e “necessidades individuais” é substituída por uma atenção mais singular à “precificação) e ao esforço de assegurar que as consequências penais do crime sejam suficientemente rápidas, certas e severas para operarem como desincentivo efetivo.

O presente trabalho abordará aspectos do modelo de polícia comunitária, que pela visão de Garland, trata-se de uma resposta de adaptação ao novo dilema criminológico.

Já as respostas de não adaptação seriam a negação do dilema e a atuação simbólica do Estado. Ao contrário da máquina administrativa que atua no novo dilema do controle do crime, a agenda política de medidas de grande repercussão consistia em restaurar a confiança pública na justiça criminal, afirmando ao mesmo tempo os valores da disciplina moral, da responsabilidade individual e do respeito pela autoridade. O resultado oficial desse endosso ao poder punitivo e da negação de suas limitações tem sido o agudo e continuado aumento da população carcerária.

Outras ações são as de atuação simbólica sobre o controle do crime, que são instituídas para censurar o crime e confortar o público, sendo aprovadas no calor da indignação em face de crimes violentos e marcantes. Sua preocupação é demonstrar que o Estado está no controle e disposto a usar seus poderes para manter a “lei e a ordem” e a proteger o público cumpridor da lei.

Assim, enquanto nas estratégias de adaptação buscam-se ações preventivas e parcerias (para além do Estado), nas ações de não adaptação ou atuação simbólica, o que sobressai são estratégias que procuram valorar o Estado soberano. Elas visam, principalmente, um maior controle e punições expressivas,



aumentando a segregação e neutralização prisional. Para seu sucesso contam com a adesão popular por serem altamente visíveis.

Seria o modelo de polícia comunitária pretendido no Brasil uma resposta de adaptação à crise de legitimidade do sistema penal? Poderia haver outra vertente mais “abrasileirada” do modelo de polícia comunitária?

O trabalho desenvolvido por Garland, apesar de abordar muitas questões culturais, propicia um retrato da crise de legitimidade do sistema penal, ao mesmo tempo em que apresenta as políticas públicas desenvolvidas para dar soluções na área da segurança pública.

No entanto, sua visão do modelo de policiamento comunitário contempla somente a prevenção situacional, ou seja, aquela que pretende resolver os conflitos sociais agindo em pelo menos duas das três variáveis que compoem o problema da criminalidade: a vítima, o ambiente e o agente.

### **3.2 Da Nova Prevenção**

A teoria de Garland foca em fatores culturais, além de ver o modelo de polícia comunitária somente como resposta de adaptação ao dilema criminológico por ele suscitado e apresenta a prevenção situacional como ação das polícias para fazer frente aos problemas sociais que geram conflitos.

Acredito que isso seja insuficiente, motivo pelo qual busca-se na “Nova Prevenção” outras respostas.

Como o título sugere, quando se fala em nova prevenção, fica implícito que uma prevenção anterior já existiu. De fato, isto já ocorreu antes, e teve em Robert Peel, um de seus expoentes, quando em Londres em 1829, estabeleceu novos princípios para reformular a Polícia, sendo que um deles dizia que “a polícia deve esforçar-se para manter constantemente com o povo, um relacionamento que dê realidade à tradição de que a polícia é o povo e o povo é a polícia”. Ficava claro que a proximidade policial era importante para o desenvolvimento das ações de segurança pública.

Pois bem, passados os anos e com as diversas modificações havidas na sociedade<sup>21</sup>, às forças policiais foram lançadas novos desafios, para poderem exercer o controle social formal e manter o *status quo* vigente, tais como

aumento dos efetivos, modernização dos equipamentos, injeções maciças de recursos financeiros: durante os anos de 1975-1985, várias polícias européias se deram os meios de desenvolver modos de intervenção mais agressivos, na esperança, que se mostrou ilusória, de interromper o aumento das ocorrências. Estas estratégias não desapareceram. Mas se tornaram mais discretas, à medida que se abria uma brecha na muralha que, tradicionalmente, a polícia pretende constituir diante da horda dos predadores. Em desespero de causa, a velha idéia de prevenção veio novamente à tona, mas sob novos hábitos. (MONET, 2001, p. 172-3).

É o próprio Monet (2001) que tenta esclarecer o que é a prevenção ao afirmar que o termo toma uma definição diferente de acordo com o país que o avoca, e com intervenções bastante diferenciadas. Pode designar todas as formas de iniciativas, públicas ou privadas, que visam a minimizar os riscos de vitimização, bem como todas as dimensões das políticas públicas que possam interferir na causa, tais como: saúde, educação, trabalho, urbanismo, cultura, etc.

Segundo ZACKSESKI (1997) a denominação “Nova Prevenção” é de origem francesa (*nouvelle prévention*), tendo duas concepções. A primeira no sentido de dissuasão, denotando os efeitos desejados do sistema penal. A segunda refere-se à órbita externa do Direito Penal, no sentido de prevenir o crime, deslocando o enfoque preventivo para a ação anterior ao cometimento do delito, de forma não-penal.

Ainda segundo Zackseski (1997, p. 31) uma das definições mais aceitas para o conceito de Nova Prevenção é o de Philippe Robert<sup>22</sup> que a identifica como “[...] a ação dirigida a reduzir a freqüência de determinados comportamentos, criminalizados ou não pela lei penal, recorrendo a soluções diversas da sanção penal.”

Dias Neto (2005, p. 47) afirma que

o desafio de governabilidade do pluralismo e da diversidade social desperta a consciência entre os administradores públicos para a necessidade de reformas capazes de: (a) fortalecer os canais de comunicação entre

---

<sup>21</sup> GARLAND, David. A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

<sup>22</sup> In Le Politiche di nuova prevenzione: lo stato dell'arte. Quaderni di cittàsicure, anno2, n° 7, giugno, 1996, p.13.

governantes e governados, eleitos e eleitores, prestadores e beneficiários de serviços públicos, de forma a incrementar a percepção dos agentes públicos da realidade em que atuam e (b) valorizar o exercício legítimo e inteligente da discricionariedade administrativa, em contraposição à rigidez e à inflexibilidade burocrática.

Acredito que os desafios da atualidade, onde a pluralidade deve ser respeitada, tanto no modo de viver das pessoas, como na forma de resolução de conflitos, conclama o poder público organizado (Estado) e a sociedade civil, em suas múltiplas formas de organização, a debruçarem-se na busca de formas alternativas, que não sejam as emanadas do Estado, para solução de conflitos. Tais soluções, estatais e não-estatais, devem ter como foco o respeito à diversidade e pluralidade que permeiam a sociedade atual. O que deve ser destacado é que a polícia, como agência de controle social formal, deve buscar novas formas de legitimação, motivo pelo qual o modelo de polícia comunitária pode ser uma alternativa.

Para Monet (2001, p. 173-4)

em toda parte, a relação entre polícia e prevenção é, ao que parece, estruturada por duas dimensões: uma leva em conta a amplitude dos esforços dedicados às ações ditas preventivas em cada país; a outra encara a maior ou menor participação da polícia nessas formas de ações preventivas. O cruzamento das duas dimensões desenha quatro casos possíveis: aquele em que os dispositivos são fracos, e mesmo inexistentes, e a polícia ausente do esforço de prevenção; aquele em que os dispositivos são modestos, mas a polícia investe relativamente na prevenção: aquele em que a polícia se empenha pouco em dispositivos, que são, entretanto, sólidos; aquele, enfim, em que tanto o esforço de prevenção como o interesse que lhe concede a polícia são importantes.

ZACKSESKI (1997) informa que combinando os diversos níveis preventivos podemos ter um modelo de prevenção situacional ou um modelo social de prevenção.

A prevenção situacional objetiva reduzir as oportunidades para o cometimento de delitos, através da segurança pessoal, doméstica ambiental e do aumento da vigilância sobre a coletividade (câmeras, alarmes, etc.), ou mais ágil a defesa de possíveis vítimas, sem agir diretamente sobre as causas que produzem risco de desvio e vitimização. É o modelo anglo-saxônico.

Já a prevenção social é aquela orientada a modificar as causas sociais, culturais e econômicas que favorecem o surgimento do desvio e da vitimização, ou seja, objetiva modificar, com programas gerais, as condições de vida de uma determinada área (bairro, cidade), de forma a aumentar a oportunidade de

comportamentos conforme a lei, e, em contrapartida, diminuir atitudes ilegais. Além disto, pretende também a inserção profissional de jovens, reformulando políticas educacionais, habitacionais e de ocupação do solo, para prevenir o isolamento e a exclusão social dos mesmos e dos adultos em dificuldades. É o modelo francês.

Zackseski<sup>23</sup> ao abordar a prevenção comunal destaca o conceito de prevenção elaborado pelo comitê científico da Região Emília-Romagna, na Itália, mais especificamente no projeto do “Citta Sicure”, como sendo aquela atividade “[...] dirigida a reduzir a freqüência de determinados comportamentos, criminalizados pela lei geral, mas também as ‘incivilidades’, que nem sempre representam um delito, recorrendo a soluções distintas da sanção penal”. (ZACKSESKI, 1997, p. 59).

Tal projeto apresenta soluções alternativas para prevenção e/ou resolução de conflitos, praticados na Europa em consonância com as diretrizes do Fórum Europeu de Segurança Urbana (FESU).

DIAS NETO (2002), corrobora com tais modelos de Nova Prevenção, complementando que no modelo anglo-saxônico do “policiamento comunitário” a polícia é quem assume a coordenação das ações locais de prevenção e o modelo de “prevenção comunal”, desenvolvido na França, Itália e Alemanha, a tarefa da prevenção local é assumida pelo governo municipal.

Estes modelos são analisadas sobre quatro conceitos-chave: interdisciplinaridade, interagencialidade, participação da sociedade civil e a descentralização.

O modelo anglo-saxônico do “policiamento comunitário” no qual a Polícia assume a coordenação das ações locais de prevenção é o que será analisado no presente trabalho. Importante ressaltar que o modelo de segurança no Brasil, pela assertiva anterior de Monet, está evoluindo da dimensão em que o Estado era praticamente ausente na esfera preventiva e a polícia atuava somente no modelo tradicional.

Isto é comprovado pelas ações da SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública) onde está ocorrendo uma reordenação na política de segurança pública, a partir da qual se espera que o Estado passe a agir na prevenção

garantindo direitos. Por ora, percebe-se que o investimento maior é na capacitação das polícias para atingir o desiderato do modelo comunitário.

Acredito ser necessário investimentos nas causas estruturais da violência, sendo que um modelo de prevenção misto, com a participação das polícias e dos municípios é um ideal a ser concretizado. Para isto ocorrer, inicialmente deverá ser reformulado o pacto federativo, com uma redistribuição de funções e verbas, a fim de serem resolvidos problemas locais de desemprego, habitação e capacitação para o mercado de trabalho.

Enquanto isto não ocorrer, a polícia é quem está buscando a mudança. O modelo em andamento no Brasil é o anglo-saxônico, ou seja, a atuação das políticas públicas e das polícias restringe-se mais a prevenção situacional, o que desde já significa uma limitação deste modelo. Para compreensão da temática, analisam-se, a seguir, os quatro aspectos principais ou conceitos-chaves, elencados por Dias Neto<sup>24</sup>, que configuram o modelo da Nova Prevenção.

### 3.2.1 Da interdisciplinaridade

Partindo da compreensão de que existem limitações na resolução de conflitos via justiça estatal (direito penal), Dias Neto (2002, p. 177) afirma que

a experiência de novos atores, a ótica de novas disciplinas, a contribuição de novas culturas profissionais favorecem a construção de modelos explicativos mais abrangentes e, portanto, mais aptos a compreender a questão da segurança em sua inteira complexidade causal. Uma interpretação interdisciplinar deve equivaler a um esforço de desconstrução do conceito de segurança pública, para que a vertente criminal da insegurança deixe de ser vista como o todo e passe a ser compreendida no contexto de outras variáveis.

Assim, crime e medo do crime<sup>25</sup>, passam a ser analisados por diversas ciências, buscando melhor compreensão dos problemas e soluções possíveis são

---

<sup>23</sup> ZACKSESKI, Maria Cristina. Políticas Integradas de Segurança Urbana: Modelos de Respostas Alternativas à Criminalidade de Rua. Dissertação de Mestrado. Florianópolis - UFSC, 1997.

<sup>24</sup> DIAS NETO, Theodomiro. Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>25</sup> PAVARINI (apud ZACKSESKI, 1997, p. 128) informa que [...] o medo nasce de outras coisas ou diversamente nasce, se é construído; pode terminar por simplificar-se por medo da diversidade, do inimigo interno, de relações sociais que se tornam mais hostis, de uma percepção de estranheza as relações sociais, de uma redução da comunicação social, de uma não frutificação do fluxo comunicativo entre os sujeitos, sociedade civil, instituições... tudo isso é verdade, mas não parece diretamente imputável ao fenômeno criminalidade ou à periculosidade objetiva da criminalidade. Já para HASSEMER (op.

engendradas para superação dos conflitos que emergem da sociedade. O trânsito, a poluição, incivildades (desrespeito, preconceito), a falta de solidariedade, o desemprego, a pobreza, a degradação urbana, a mídia e o descaso governamental são casos citados por Dias Neto para geração de conflitos.

O que se pretende com a interdisciplinaridade é encontrar soluções em conjunto, reunindo-se as diversas disciplinas nas quais os conflitos estão inseridos. As soluções advindas podem ser estatais ou não, respeitando-se sempre a pluralidade e a diversidade existentes, e não exclusivamente as construções penais, principalmente aquelas que primam pela homogeneização da sociedade.

### **3.2.2 Da interagencialidade**

A questão da criminalidade é vista no modelo burocratizado da organização estatal e no senso comum como “coisa de polícia”. Na visão do modelo da Nova Prevenção tal estigma deve ser superado, pois “a multiagencialidade pressupõe que o tema da segurança deixe de ser visto como ‘questão de polícia’, para converter-se em ‘questão de política’”. (DIAS NETO, 2002, p. 179).

Isto será possível com a criação de uma rede de prevenção que, além da Polícia, conte com outras agências, estatais ou não, que atuem localmente. Secretarias (estaduais e municipais) de saúde, educação, ação social, dentre outras, aliadas ao empresariado local, isoladamente ou via suas associações, Universidades, ONGs, dentre outros organismos, que devem ser chamados para análise e contribuições para soluções extra-penais e/ou preventivas, evitando-se assim, o círculo vicioso do crime e da pena, onde a polícia é a primeira instância a ser chamada, mas que muitas vezes acaba por ampliar os conflitos ao invés de resolvê-los.

---

cit., p. 131) criminalidade e medo do crime não são como a coisa e sua imagem no espelho. Sentimentos de ameaça e insegurança não são meros reflexos de ameaças reais, mas também consequência de circunstâncias de des-solidarização e intranqüilidades sociais.

### 3.2.3 Da participação da sociedade civil

Como já foi afirmado no presente trabalho a segurança pública, devido ao modelo burocratizado introduzido no século passado, foi uma das Instituições que mais sofreu modificações para evitar ingerências políticas, a corrupção de seus integrantes e ter maior autonomia. Para tal, havia necessidade de profissionalizar-se o policial e distanciá-lo da comunidade, pois assim o serviço seria realizado de maneira imparcial e de acordo com as regras e normas previamente estabelecidas.

As decisões de como tratar os problemas e conflitos sociais passou a ser estabelecida pelo Estado, de “cima para baixo” e os policiais cumpriam, e até hoje cumprem, o que a norma determina. Além da criminalização primária, estabelecida pelos legisladores, os policiais estigmatizam determinadas pessoas e classes sociais (geralmente os pobres e que vivem nas periferias das cidades) gerando a criminalização secundária<sup>26</sup>.

Como ensina Dias Neto (2002, p. 180),

uma condição de êxito de uma estratégia de Nova Prevenção é a participação direta dos cidadãos no planejamento da segurança da cidade. Em contraposição a um modelo tradicional de segurança pública, orientado ao vértice estatal, a proposta é que o tema da segurança seja apropriado pela sociedade civil [...] o tecido social urbano constitui-se de uma variedade de manifestações de insegurança e expectativas de segurança, que correspondem à diversidade de interesses, experiências e posições sociais. Essas expectativas de segurança – do jovem, do idoso, do trabalhador noturno, da prostituta, do imigrante, do homossexual, do policial, do comerciante, do consumidor, do motorista, do pedestre, do usuário de drogas, da mulher, do sem-teto – são não somente diversas, como freqüentemente conflitantes. Uma intervenção dirigida à satisfação da necessidade de segurança de um grupo, pode ser fator de insegurança para outro. Em sociedades heterogêneas, a produção de segurança é um projeto que deve viabilizar a convivência democrática entre distintas expectativas de autonomia em um mesmo espaço territorial.

Aumentar os espaços públicos para participação do cidadão implica em consolidar a democracia participativa, dando voz e vez aos anseios comunitários, via políticas surgidas de “baixo para cima”, atendendo as expectativas de todos e não somente dos ricos.

---

<sup>26</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Sistema penal máximo X cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização. Livraria do Advogado, 2003b, p.19-61.

### 3.2.4 Da descentralização

Tratar os problemas e conflitos que emergem localmente, de forma centralizada e ausente, como ocorre no atual modelo de segurança em vigor, na qual a Administração estatal determina as formas de resolução dos conflitos, geralmente via regras e normas pré-estabelecidas e que, invariavelmente, terminam com a lógica da aplicação do direito penal, é o desiderato proposto pela descentralização. Assim,

o debate em torno da reforma do Estado articula-se, pois, em suas diversas vertentes ideológicas, em torno do conceito-chave da “descentralização”, ou seja, da transferência de recursos e competências, tanto no plano subestatal (dos governos centrais aos governos locais, do executivo para o legislativo), como no plano extra-estatal (do Estado para as organizações do mercado e da sociedade civil). (DIAS NETO, 2002, p. 175).

E ainda destaca Dias Neto (2002, p. 180), que

a complexidade causal da questão criminal indica a inviabilidade de estratégias centralizadas e homogêneas. Os fatores de insegurança estão frequentemente relacionados a condições locais, e mesmo problemas de natureza global apresentam manifestações diferenciadas nos diversos contextos urbanos. A relevância de uma política descentralizada de segurança torna-se naturalmente maior em sociedades de alta diversidade étnica, cultural e econômica, onde as necessidades de segurança, as regras de convivência, os códigos morais, os níveis de tolerância a condutas podem ser díspares de uma localidade para outra.

Acredito que criar projetos de prevenção e instrumentos de mediação de conflitos, com a participação das pessoas diretamente envolvidas, é fundamental para a redução do medo e da insegurança que permeiam as comunidades. Reduzir ao mínimo a solução dos conflitos via Estado, além de não “roubar” os conflitos das pessoas diretamente envolvidas na mesmo facilita os processos de mediação, além de não ser oneroso e de evitar a demora na resposta, tão comum na justiça monista e estatal.

Como ensina Baratta “o programa de um direito penal mínimo, do direito penal da Constituição, não é somente o programa de um direito penal mais justo e eficaz; é também um grande desafio de justiça social e de pacificação dos conflitos”. (BARATTA, 1997, p.66-67).

Pelas razões enumeradas por ANDRADE (2006) é inegável a crise no sistema penal, pois se apropriando dos conflitos, o Estado não os resolve – ou quando muito, resolve-os parcialmente – não atendendo as expectativas dos



envolvidos no conflito. O regramento ou lei é o mesmo para todas as pessoas, não sendo consideradas as diferenças culturais e sócio-econômicas dos regradados. A mídia<sup>27</sup>, neste aspecto, tem um papel diferenciado para criação de novas e mais duras leis, pois pela sua abrangência a praticamente todos os lares, conduz mensagens que interessam ao sistema (principalmente de seus patrocinadores).

Assim, acaba fazendo surgir no senso comum a necessidade de maior criminalização, dando enfoque cada vez maior aos casos e vítimas que deseja dar notoriedade para aumentar e justificar a necessidade de excluir “os marginais irrecuperáveis e as classes perigosas”.

Os conflitos necessitam de abordagem diferenciada numa sociedade pluralista e multicultural como a atual. Buscar formas locais de resolução/mediação de conflitos, sem a interferência do sistema de justiça penal, é tarefa que se impõe na atualidade.

O abolicionismo nesse sentido deve ser buscado nas práticas cotidianas, onde cada um de nós desnude o sistema punitivo que nos move contra o “outro”. Os sentimentos de alteridade e solidariedade, tão ausentes na modernidade, devem ser recriados para possibilitar a formação de vínculos entre as pessoas das comunidades e destas entre si. Só assim será possível criar formas alternativas de solução de controvérsias e aumentar as condições de atendimento das “necessidades reais” das pessoas.

O que pretende-se é buscar outras formas de controle, intra e extra sistêmicas, desde processos de descriminalização legal, judicial, ministerial, despenalização, transferência de conflitos para outros campos do Direito, como civil e administrativo, modelos conciliatórios (mediação penal de conflitos, conciliação cara a cara), terapêuticos, indenizatórios, pedagógicos.(ANDRADE, 2006, p. 173).

O abolicionismo não se coaduna com as receitas totalizadoras e valoriza as lutas micro de modo que, sem correr o risco de dormir com o sistema penal e acordar sem ele, podemos exercer práticas abolicionistas cotidianamente, às vezes até sem o saber, sempre que levamos a sério a ultrapassagem do modelo punitivo e esta via, de certa maneira, co-responsabiliza a todos nós. (ANDRADE, 2006, p. 174).

---

<sup>27</sup> BATISTA, Nilo. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. Texto apresentado no 8º Seminário Internacional do IBCCrim, 2002. Disponível em [www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt).

Desenvolver sistemas de co-gestão, tais como o cooperativismo e o associativismo, capacitando as pessoas para o exercício pleno da cidadania<sup>28</sup>, usufruindo das prerrogativas essenciais, como levar uma vida decente, ser cuidado, ter moradia, ser reconhecido em sua dignidade, etc, é condição *sine qua non* para diminuição dos casos de marginalidade em que vive grande parcela da população – amontoadas em cortiços e favelas e com precariedade de serviços públicos disponíveis.

Por outro vértice, práticas minimalistas são fundamentais e imediatas, visando à contração do sistema penal. Desinstitucionalizar os conflitos, via despenalização, descriminalização e diversificação também devem ser alternativas que possam transformar a sociedade.

Cervini (1993, p.102), ressalta que

o objetivo principal das propostas de diversificação é produzir um equilíbrio mais justo entre vítima, autor e sociedade, sem recorrer aos processos penais formais, o que implica no “desenvolvimento de programas destinados a aumentar a capacidade das comunidades locais para manejar os conflitos em termos mais humanos, por meio da mediação e colaboração interpessoal. As controvérsias mais comuns para atuação da mediação referem-se às situações de conflitos entre vizinhos, ambientais, familiares e trabalhistas, motivo pelo qual os mediadores devem ser pessoas da própria comunidade, para que o conflito se resolva *inter partes e inter comunes*.

A proposta deste trabalho também é a de apontar caminhos, não soluções, a partir das aspirações das comunidades, talvez com formas alternativas de mediação de conflitos e/ou praticas solidárias que conduzam a políticas locais de inserção. Jamais práticas assistencialistas, pois estas também oprimem, mas sim com instrumentos que viabilizem a inclusão e as proteções sociais necessárias para diminuïrem os medos e inseguranças da modernidade (medo de perder o emprego, medo de ficar paraplégico e não poder mais trabalhar, medo da velhice sem condições financeiras de se manter, etc). Assim, pode-se caminhar para a diminuição das incertezas e dos riscos que permeiam a vida moderna, bem como, para redução das violações à integridade física e da propriedade alheia, que são praticadas por pessoas, na maioria das vezes, oprimidas e desesperadas em busca de “seu lugar ao sol”.

---

<sup>28</sup> Ver CASTEL, Robert. A insegurança social: o que é ser protegido? Petrópolis, Vozes, 2005, p. 78.

Garland (2008, p. 430) também defende a necessidade da comunidade dispor de autonomia para solução de conflitos, pois segundo ele

o problema do controle do crime na pós-modernidade demonstrou eloqüentemente os limites do Estado soberano [...] no complexo e diversificado mundo da pós-modernidade, o governo efetivo e legítimo deve devolver poderes e compartilhar a tarefa do controle social com organizações locais e comunidades [...] deve incrementar as capacidades governamentais com as organizações e associações da sociedade civil, com o conhecimento e os poderes locais que estas contém.

Neste sentido, o modelo de polícia comunitária preconiza o levantamento dos problemas comunitários, priorizando-se após ações a serem desencadeadas, via parcerias entre Estado e sociedade.

É fundamental que o Estado não responda mais aos conflitos sociais via criminalização (primária e secundária), mas sim com formas alternativas, sem a presença necessária do Estado.

### **3.3 Da Polícia Comunitária**

Partindo do princípio que um bom modelo de prevenção fosse um misto entre a prevenção situacional e a comunal, com a participação efetiva da polícia para garantia dos direitos e das liberdades, pretende-se conhecer a teoria que organizou o policiamento comunitário que serve de base para o Brasil, ou seja, o da prevenção situacional desenvolvido nos Estados Unidos.

A resolução preventiva de problemas é um princípio que ajuda a enfrentar a atitude repressiva que ainda prevalece nas políticas criminais, bem como possibilita caminhos que conduzem à cidadania, pois muitas das ações desenvolvidas abrem caminhos para as pessoas excluídas e marginalizadas. É importante destacar que tais ações não sejam, de forma alguma, ações meramente assistenciais. Deve aspirar-se cada vez mais a participação social, pois ela é que proporcionará condições para emancipação, seja através de movimentos sociais ou pressão organizada sobre os governantes.

A filosofia e estratégia de polícia comunitária implementadas pelas polícias brasileiras foi desenvolvida originalmente nos Estados Unidos, Canadá e em

outros países democráticos, nas décadas de 70 e 80. A polícia comunitária não é uma nova instituição, mas sim uma nova maneira de se conceber a polícia, que deixa de ser só uma força pública para rumar em direção a uma agência prestadora de serviços públicos.

### 3.3.1 Da definição de Polícia Comunitária

Trojanowics e Bucqueroux (1999, p.5) definem o policiamento comunitário como

uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais e, em geral, a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

Ainda segundo TROJANOWICS E BUCQUEROUX (1999) a base teórica do policiamento comunitário é dada através de duas teorias: a teoria do patrocínio normativo, a qual pressupõe que a maioria das pessoas tem boa vontade e espírito de cooperação; e a teoria social crítica que procura responder como e porque as pessoas se juntam para sanar e superar dificuldades sócio-econômicas e políticas que as impossibilitam de satisfazer suas necessidades.

Segundo esses autores tal conceito baseia-se no fato de que juntas, comunidade e polícia, terão maior facilidade de identificar os problemas que mais afligem ou têm maior urgência em serem resolvidos, ou seja, aqueles de maior gravidade.

Acredito que para seu sucesso é fundamental que, além da participação da sociedade civil nas ações de segurança pública, haja canais que permitam a resolução de conflitos sem a necessária manifestação estatal (justiça monista), onde preponderem mais soluções negociadas e menor demanda à justiça estatal – morosa, cara e de difícil acesso.

ZAFFARONI (2007) desenvolve suporte para a assertiva anterior ao afirmar que a negociação – uma das premissas do modelo de polícia comunitária - pertence a campo da política, porém a globalização debilitou o poder dos

Estados Nacionais, empobrecendo a política até reduzi-la ao mínimo, o que, na prática, se reveste da incapacidade de produzir modificações estruturais na sociedade, cabendo-lhes apenas designar o inimigo para destruí-lo ou reduzi-lo à impotência total. Destes fatos resultam duas frentes no pensamento político atual: a dos direitos humanos e da negociação; e a solução violenta que arrasa os direitos humanos.

O modelo de polícia comunitária vai ao encontro da opção que valoriza os direitos humanos e a negociação, fazendo com que seja uma alternativa para prevenção de delitos e contra a prisionização em voga na atualidade.

Para que o modelo seja efetivado MARCINEIRO (2009)<sup>29</sup> afirma que a polícia do século XXI deve atuar, seguindo o modelo de polícia comunitária, a partir de quatro diretrizes ou estratégias, sendo elas: a proximidade do policial com o cidadão, a atuação da polícia nas causas que geram problemas de segurança pública, a proatividade do policial em seu trabalho diário e a formação de parcerias com a comunidade, a fim de captar os recursos e gerir os processos para prevenção dos delitos.

Mais próximo da comunidade, o policial terá condições de saber melhor onde, como e quando atuar. Valendo-se das informações dos moradores seu serviço não mais se limitará em atender ocorrências após terem eclodido.

Trabalhando preventivamente e buscando soluções dentro da comunidade, a polícia valoriza e amplia o espectro de sua atuação, tornando o serviço policial um instrumento que auxilie a identificação, a priorização e resolução de problemas. (CERQUEIRA, 2001).

Destaca-se que para atingir tal fim, o policiamento deve ser proativo (com participação da comunidade), de proximidade (descentralização), atuando nas causas dos problemas, formando parcerias (multiagenciais e interdisciplinares) e ser capaz de se adequar às mudanças que a sociedade vem sofrendo ao longo das últimas décadas<sup>30</sup> como:

---

<sup>29</sup> MARCINEIRO, Nazareno. Teoria de Polícia Comunitária: livro didático. Palhoça: Unisul/Virtual, 2009.

<sup>30</sup> Cf. GARLAND, 2008 e ANDRADE, 2003b.

a) dinâmica da produção capitalista e das trocas mercantis e os correspondentes avanços em tecnologia, transportes e comunicações (aviões, microchips, internet, etc.);

b) reestruturação da família e do lar - o ingresso maciço de mulheres casadas e de mães no universo do trabalho assalariado ocasionou um declínio da fertilidade, aumento do número de divórcios, aumento do número de mães solteiras, uso de contraceptivos, etc.;

c) mudanças na ecologia social das cidades e dos subúrbios – com a disseminação do automóvel e os novos padrões de habitação houve a concentração de pobres e minorias em áreas distantes, longe da cidade e carentes de serviços básicos, tais como comércio, trabalho, transporte público;

d) ascensão dos *mass média* eletrônicos – a televisão e os veículos de comunicação transformaram os gostos populares e modificaram as relações sociais e sensibilidades culturais. Com isso, membros de grupos isolados/excluídos ficaram mais capazes de reconhecer sua desvantagem e exigirem direitos e tratamento igual;

e) a incapacidade estrutural de o sistema penal operacionalizar toda a programação da Lei Penal, pois administra na atualidade uma reduzidíssima porcentagem das infrações (inferior a 10%), atingindo em sua esmagadora maioria os pobres; e

f) a seletividade do sistema penal, outra incapacidade estrutural, deve-se a especificidade da infração e das condições sociais dos autores, onde a impunidade e a criminalização são orientadas de acordo com o *status* social e não pela incriminação igualitária prevista na Dogmática Penal.

Segundo GARLAND (2008) estas mudanças afetaram diretamente os procedimentos relacionados ao crime e ao controle social, pois possibilitaram maiores oportunidades para a prática de crimes, os controles situacionais ficaram mais reduzidos, houve um aumento da população “em situação de risco” e uma redução dos controles sociais e individuais, em virtude das mudanças na ecologia social e das normas culturais.

Para atuar neste contexto, o modelo de polícia comunitária propõe atuar nas causas dos problemas e desenvolver parcerias. Mas como fazer parcerias para resolução dos problemas?

### **3.3.1.1 Das parcerias**

CERQUEIRA (2001) afirma que falar em polícia comunitária implica falar dos seus elementos centrais: a parceria com a comunidade e a resolução de problemas. Esses dois componentes são fundamentais para entender o que é polícia comunitária.

Segundo esse autor para desenvolver a parceria com a comunidade a polícia precisa desenvolver relações positivas com os cidadãos, de forma a envolvê-los nas questões para melhorar o controle do crime, articulando os recursos da comunidade com os da polícia, empregando-os no enfrentamento dos problemas mais urgentes da comunidade.

Trojanowics e Bucqueroux (1999, p.15) lembram que polícia e comunidade devem trabalhar juntas, pois

o policiamento comunitário reconhece que a polícia não pode impor ordem na comunidade de fora para dentro, mas que as pessoas devem ser encorajadas a pensar na polícia como um recurso a ser utilizado para ajudá-las a resolver os problemas atuais da comunidade.

Dessa forma, percebe-se que o policiamento comunitário sugere que polícia deve desenvolver relações de proximidade com o cidadão para, de forma conjunta, possibilitar alternativas de participação e resolução conjunta dos problemas que conduzem ao crime e medo do crime.

Para Cerqueira (1999, p.57), a confiança mútua é o grande fundamento desta parceria:

fica claro que para construir confiança haverá necessidade de um esforço contínuo. Para construir esta confiança para numa efetiva parceria com da comunidade, a polícia deve tratar as pessoas com respeito e sensibilidade. O uso de força desnecessária, a arrogância, a distância ou rudeza, a qualquer nível, diminuirá a vontade dos membros da comunidade de se aliarem à polícia.

Trojanowics e Bucqueroux (1999, p.11) afirmam que, “dentro da comunidade, os cidadãos devem participar, como plenos parceiros da polícia, dos

direitos e das responsabilidades envolvidas na identificação, priorização e solução dos problemas”.

Sobre a experiência brasileira de parceria com a comunidade Cerqueira (2001, p.88) diz que:

não é muito profícua a experiência brasileira de parceria da administração pública com a população; se, por um lado, se credita isto a uma prolongada convivência com regimes autoritários, por outro lado pode-se creditar, também, a uma tradicional prática política, de feição paternalista, que prefere tutelar a população a tê-la como verdadeira parceira nas questões da administração pública.

Embora ainda haja algumas dificuldades, já se inicia um processo de formação de parceria entre polícia e comunidade através dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), fortalecendo os laços de relação entre estas partes, facilitando o desenvolvimento e a difusão da filosofia de polícia comunitária.

O modelo de policiamento comunitário exige mudanças na prestação de serviço à comunidade. Na sua maneira de se conceber, a prestação do serviço de segurança pública e, mais do que isso exige mudanças nas instituições policiais, em cada profissional que nelas atue. Mas a comunidade, em razão de crenças e valores imbricados, também precisa rever conceitos, conforme será visto na pesquisa empírica que foi aplicada e será apresentada no próximo capítulo.

Assim, as metas do policiamento comunitário só poderão ser atingidas através de mudanças maiores, abrangentes e integradas à cultura organizacional com um comprometimento e com o compartilhamento do poder, mudando as estruturas organizacionais, o *modus operandi* e as culturas existentes nas polícias.

Nas políticas de segurança pública faz-se necessário uma estratégia que envolva toda a comunidade e a polícia, através do engajamento do que TROJANOWICZ e BUCQUEROUX (1999) conceberam como os seis grandes:

- a) a Unidade de Polícia – inclui todos os funcionários da instituição policial, inclusive os servidores civis;
- b) a Comunidade – envolve todos os líderes comunitários, formais e informais, religiosos, presidentes de associações e até mesmo os cidadãos de rua;



- c) as Autoridades Cívicas Eleitas – incluindo o prefeito, vereadores, deputados e quaisquer outros funcionários federais, estaduais ou municipais cujo apoio seja indispensável ao futuro da Polícia Comunitária;
- d) a Comunidade de Negócios – abrange todos os estabelecimentos comerciais, desde os grandes comércios até a pequena taberna;
- e) outras instituições – abrange instituições públicas: justiça, serviços públicos, serviços de saúde e outros. Também se faz necessário o envolvimento de instituições particulares e sem fins lucrativos: grupo de voluntários, escoteiros, organizações não-governamentais (ONGS) e até grupos de obras de caridade; e.
- f) a Mídia – incluindo a eletrônica e a escrita, pois, nesta época onde prevalece a informação, assuntos de grande importância podem ser reduzidos a uma notícia de poucos segundos.

TROJANOWICZ e BUCQUEROUX (1999) afirmam que o capitalismo globalizado neoliberal trouxe como consequência negativa o individualismo que causou enfraquecimento nas relações sociais da comunidade, perdendo-se vínculos entre as pessoas que, fisicamente, estão próximas, porém separadas em seus interesses.

Assim, toda mudança deve ser de baixo para cima e de dentro para fora, pois somente desse modo as decisões tomadas serão acatadas e valoradas pelos membros da comunidade.

### **3.3.1.2 Da metodologia de solução de problemas**

TROJANOWICZ e BUCQUEROUX (1999) afirmam que para aplicação da metodologia de solução de problemas a polícia, em parceria com a comunidade, identifica os principais problemas e através deles, pauta suas estratégias e suas prioridades de atuação.

Essa parceria tende a dar resultados e ser bem aceita pela comunidade e “[...] quando as pessoas vêem que não estão sozinhas na identificação e na

resolução dos problemas, ficam mais confiantes e ativas.” (TROJANOWICS e BUCQUEROUX,1999, p.133).

A resolução de problemas é baseada na suposição de que podem ser reduzidos crime e desordem em áreas geográficas pequenas estudando-se cuidadosamente as características dos problemas na área, e aplicando os recursos apropriados; também de que os indivíduos fazem escolhas baseados na presença de oportunidades pelas características físicas e sociais imediatas de uma área. (CERQUEIRA, 2001).

Dessa forma, a participação comunitária contribuirá decisivamente para a resolução de problemas, firmando laços de confiança e facilitando trocas de informações que conduzem também à identificação de outras áreas que poderão ser beneficiadas.

Dias Neto (2000, p.44) lembra que

o policiamento orientado ao problema é um meio de se engajar a participação social. A polícia deixa de simplesmente reagir ao crime (*crime fighting police*) e passa a mobilizar os seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas locais (*problem-oriented policing*); ao invés de reagir contra incidentes, isto é, aos sintomas dos problemas, a polícia passa a trabalhar para a solução dos próprios problemas.

Um dos instrumentos utilizados pela polícia para aproximação com a comunidade são os CONSEGs (Conselhos Comunitários de Segurança), os quais possibilitam troca de informações entre polícia e comunidade, a partir das quais elencam-se necessidades, problemas e possíveis soluções, para gestão com os “Seis Grandes” a fim de formar-se parcerias e buscar-se soluções conjuntas aos mesmos.

### **3.3.2 Dos Conselhos Comunitários de Segurança em Santa Catarina**

Os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) é que permitem a gestão da segurança com a participação da comunidade, com a interveniência nas reuniões dos “Seis Grandes” da filosofia de Polícia Comunitária.

Foram criados oficialmente em Santa Catarina através do Decreto Estadual 2.136, de 12 de março de 2001, e regulamentado pela Resolução SSP N° 001/2001, de 06 de julho de 2001.

O Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (Santa Catarina, 2001) assim define os Conselhos Comunitários de Segurança:

são entidades de apoio às Polícias Estaduais nas relações com a comunidade para a solução integrada dos problemas de segurança pública com base na filosofia de Polícia Comunitária, vinculados, por adesão, às diretrizes emanadas da Secretaria de Estado da Segurança Pública, por intermédio da Comissão Coordenadora dos Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança.

Os CONSEGs têm contribuído para corrigir, através de medidas criativas, situações como deficiências na iluminação pública e pavimentação, modificações na arquitetura viária e sinalização de trânsito, limpeza de terrenos baldios, silêncio urbano, alteração nos itinerários de transporte urbano, prevenção e tratamento de dependentes de álcool e drogas, assistência a crianças e migrantes, entre outros, medidas muito importantes pra a minimização de conflitos e melhorias nas comunidades.

### **3.3.3 Da avaliação**

DUARTE (2004) afirma que as avaliações realizadas para se determinar a eficácia do policiamento comunitário são poucas e esparsas<sup>31</sup>. O que essas avaliações têm conseguido demonstrar, de uma maneira geral, é que, em boa medida, a aplicação do policiamento comunitário acaba gerando certa redução no medo do crime em grande parte das comunidades onde é implantado. Outro resultado constatado é o de que o engajamento no policiamento comunitário tem como efeito nos policiais envolvidos nos programas, um aumento na satisfação com o serviço e melhoria nas relações com os companheiros de trabalho.

Segundo aquele autor, em Santa Catarina as experiências de avaliação do policiamento comunitário são incipientes. Baseiam-se somente nos índices de criminalidade e, quando muito, em questionários voltados apenas para a satisfação do público com os serviços da Polícia Militar.

---

<sup>31</sup> DUARTE, Luiz Ricardo. Monografia: Aspectos da implantação e da avaliação do policiamento comunitário, Florianópolis, 2004.

Salienta também que o policiamento comunitário em Santa Catarina ainda é relativamente recente e que, por conta disso, talvez ainda não apresente os resultados esperados, pois avaliar o policiamento comunitário apoiando-se em questões altamente subjetivas, como é o caso da sensação de segurança, torna-se bastante difícil, principalmente devido à falta de parâmetros que permitam uma comparação entre um período e outro. O que reforça isso é a própria subjetividade do policiamento comunitário, que é voltado para a prevenção, onde o policial poderá se deparar com um número quase infinito de situações. Como avaliar o que foi prevenido? A adoção simples dos índices de ocorrência na avaliação do policiamento comunitário poderá constituir um enorme problema. Trojanowicz e Bucqueroux (1999, p. 290) lembram que não há como se contabilizar os crimes evitados. Além disso, prosseguem os autores,

o fato de que o policiamento comunitário estimula as pessoas a compartilhar informações com a polícia pode acarretar que as taxas de criminalidade subam, à medida que as pessoas começam a ter na polícia uma confiança que lhes permita denunciar incidentes que, sem o policiamento comunitário, permaneceriam desconhecidos.

CERQUEIRA (2001), afirma que três critérios – eficácia, eficiência e igualdade – são recomendados para proporcionar as medidas qualitativas e quantitativas necessárias para avaliar o sucesso do policiamento comunitário. Tais critérios resultam em alguns indicadores, dos quais se destacam:

- a) redução do crime na comunidade;
- b) diminuição do medo do crime (segurança subjetiva);
- c) o aumento da participação da comunidade nos esforços de redução e prevenção do crime;
- d) identificação e solução dos problemas através da consulta ao público;
- e) taxas altas de comunicação de crimes tradicionais, não-tradicionais e desordem;
- f) redução do número de chamadas repetidas para serviços nos mesmos endereços;
- g) melhoria da satisfação do público, particularmente das vítimas, com os serviços policiais;
- h) melhoria da satisfação dos policiais com seu trabalho;

- i) aumento das informações sobre problemas de crime e desordem obtidas através dos residentes da comunidade; e
- j) melhoria do conhecimento dos problemas locais pela comunidade através dos policiais locais.

DUARTE (2004) ainda esclarece que outro aspecto da avaliação é saber se os programas que estão sendo implementados pela polícia, bem como seus efeitos, estão sendo percebidos pela comunidade. A avaliação do processo é tão importante quanto à do produto final, pois permite a identificação e correção, ao longo do processo, dos problemas identificados. Em todos os casos de avaliação, a opinião pública exerce um papel de fundamental importância para o destino das ações policiais.

### **3.4 Polícia Comunitária X Minimalismo Penal de Alessandro Baratta: um meio para um fim?**

A proposta de Alessandro Baratta, com o minimalismo penal, é a de preparar a transformação do sistema penal e, posteriormente, ser utilizado como um instrumento para conter a violência punitiva do sistema penal em voga. Isto será possível em razão do mesmo prever uma intervenção penal mínima, baseado em requisitos de respeito aos direitos humanos pela lei penal.

Nas palavras de Baratta (1993, p.56) o minimalismo penal ou teoria do direito penal mínimo

representa uma proposta de política criminal alternativa na perspectiva da criminologia crítica. Trata-se, sobretudo, de um programa de contenção da violência punitiva através do direito baseado na mais rigorosa afirmação das garantias jurídicas próprias do Estado de Direito e dos direitos humanos de todos os cidadãos, em particular das vítimas, processados e condenados pelo sistema penal. Seu programa consiste numa ampla e rigorosa política de descriminalização e, numa perspectiva final, na superação do atual sistema de justiça penal e sua substituição por formas mais adequadas, diferenciadas e justas de defesa dos direitos humanos frente à violência.

Por este viés, o que pode fazer a polícia comunitária para contribuir para mudança deste paradigma? Existem formas de a polícia adequar-se aos princípios do direito penal mínimo? Restarão ilegalidades agindo assim, por não serem cumpridos leis e normas vigentes?

Estas respostas podem, em parte, ser dadas aqui. No entanto, a dinâmica social é que criará a necessidade completa da reestruturação deste sistema injusto, ineficaz e deslegitimado.

Pretende-se demonstrar que a polícia pode começar este processo de mudança através do minimalismo penal de Baratta. Os princípios do direito penal mínimo dividem-se em intra-sistemáticos e extra-sistemáticos. Os primeiros indicam requisitos para a criação e manutenção de condutas delitivas na lei penal. Os segundos constituem os critérios políticos e metodológicos para um processo de descriminalização e para a resolução alternativa de conflitos e problemas sociais que prescindam do sistema penal.

Percebe-se desde já, que a filosofia de polícia comunitária pode contribuir sim, e muito, para o ideal do minimalismo penal, principalmente na aplicação dos princípios extra-sistemáticos.

Apresenta-se, a seguir, os princípios e após sugere-se, para alguns deles – os que efetivamente a polícia pode ser agente de transformação - em termos de mudanças no *status quo* vigente.

### **3.4.1 Princípios intra-sistemáticos**

Os princípios intra-sistemáticos da mínima intervenção penal podem ser classificados em três grupos:

- a) princípios de limitação formal;
- b) princípios de limitação funcional; e
- c) princípios de limitação pessoal.

### **3.4.1.1 Princípios de limitação formal**

#### **3.4.1.1.1 Princípio da reserva legal ou de legalidade em sentido estrito**

Ao falar de função punitiva e de sistema penal, tende-se a identificar esses conceitos com a área de aplicação do Direito Penal. Porém, adotando-se uma definição sociológica da pena, como repressão das necessidades reais fundamentais geralmente reconhecidas como direitos de uma sociedade, pode-se dar conta facilmente de que boa parte da função punitiva realiza-se, ainda atualmente, fora do direito, apesar das conquistas alcançadas na história das constituições modernas, pelas teorias liberais da pena. Pense-se na gravidade do fenômeno da pena de morte extrajudicial, nas torturas, nas desapareições, nas ações ilegais da polícia.

A partir do momento que o Estado liberal passou a ter o monopólio para fazer justiça, baseado em definições legais de crimes e de penas, sob a égide de um Estado de Direito, o sistema de justiça criminal deveria atuar dentro desta ótica. No entanto, o sistema punitivo continua a manifestar-se à margem da legalidade. Para Baratta o primeiro passo para a contenção da violência punitiva é a submissão desta violência ao princípio da legalidade. Isto impõe várias implicações, dentre elas:

- a) o exercício da função punitiva deve restringir-se aos casos previstos pela lei como delito;
- b) é proibida a cominação de penas por outros órgãos do Estado que não seja o legislativo; e
- c) qualquer violação a este princípio principalmente aos direitos humanos, deve ser tipificada como crime e, conseqüentemente, objeto de pena.

A polícia precisa realizar mudanças internas para diminuir a violência e arbitrariedade em suas ações, tais como tortura e agressões físicas nas abordagens.

Como salienta PONCIONI (2006) não houve um investimento, nos últimos anos, com vistas a modificar os valores, os preconceitos e os estereótipos do policial, sua visão de mundo, isto é, sua concepção acerca da realidade, de si

mesmo, da natureza de seu trabalho e de suas atitudes em relação ao “mundo social” e ao próprio “mundo policial” e que incorporasse a magnitude e diversidade de forças sociais com as múltiplas e diferentes facetas do trabalho policial.

E arremata, falando sobre a formação do policial brasileiro, dizendo que o que chama a atenção “é a quase total ausência de estratégias menos discriminatórias e autoritárias para moldar o comportamento policial no desempenho de suas funções de manutenção da ordem e da segurança públicas”. (PONCIONI, 2006, p. 159).

Pela filosofia de polícia comunitária o policial deve atuar em proximidade com a comunidade e ter confiança da mesma para desenvolver seu serviço. Ora, para ter-se confiança há que se prestar um serviço pautado pelo respeito à multiculturalidade e diversidade da sociedade atual.

Desrespeito aos camponeses sem terra, aos sem-teto, aos operários mal remunerados e explorados, aos desempregados, aos marginalizados dos aglomerados urbanos, às minorias étnicas discriminadas, às populações indígenas ameaçadas, às mulheres, aos negros, às crianças e idosos que sofrem violência e discriminação, às múltiplas organizações comunitárias que reivindicam necessidades e direitos, etc., não de ser extirpadas do seio policial para que haja respeito e confiança na polícia, ou seja, deve-se atuar para acabar com a criminalização secundária praticada pelos policiais.

#### **3.4.1.1.2 Princípio de taxatividade**

Este princípio, que é decorrência do anterior, impõe que a pena só seja aplicada em casos em que ocorrer expressa violação da norma penal em todos os seus elementos descritivos, subjetivos e normativos. O que se pretende é a exclusão do tipo penal de quaisquer elementos que exijam para sua interpretação o apelo a valorações sociais.



### **3.4.1.1.3 Princípio da Irretroatividade**

Este princípio, também derivado do princípio da reserva legal em sentido amplo, delimita o âmbito da eficácia da lei penal no tempo. Exclui a aplicação da pena, bem como de qualquer modificação que venha prejudicar o réu no processo ou o condenado na execução que não tenha sido prevista pela lei ao tempo do fato.

### **3.4.1.1.4 Princípio da primazia da lei substancial**

Esse princípio assegura a extensão das garantias contidas no princípio da legalidade à situação do indivíduo em cada um dos subsistemas do sistema penal (policial, processual, de execução). A limitação dos direitos individuais, em cada um desses subsistemas, não pode superar as restrições previstas taxativamente na lei penal para os delitos de que pode ser suspeito, acusado ou condenado.

### **3.4.1.1.5 Princípio da representação popular**

No processo de formação da lei penal, deve haver respeito aos requisitos mínimos do Estado de Direito: representatividade da assembléia legislativa e seu funcionamento regular, com participação da vontade popular na formação da vontade legislativa mediante eleições livres e secretas e a livre organização de partidos políticos.

Wolkmer<sup>32</sup> informa o direito estatal monista e dogmático (que se encontra em crise) deve ser complementado com o pluralismo jurídico.

Assim, para aumentar a representação popular afirma ser necessário um pluralismo progressista de base democrático-participativa, onde haja um espaço público aceito e compartilhado e de base comunitária.

---

<sup>32</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito, 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

“visualizar o Direito como fenômeno resultante de relações sociais e valorações desejadas, de se instaurar outra legalidade a partir da multiplicidade de fontes normativas não obrigatoriamente estatais, de uma legitimidade embasada nas “justas” exigências fundamentais de sujeitos sociais e finalmente, de encarar a instituição da sociedade como estrutura descentralizada, pluralista e participativa.” (WOLKMER, 2001, p. 78).

A filosofia de polícia comunitária prega que, através dos CONSEGs, a comunidade pode e deve pronunciar-se com relação a identificação, priorização e ação nas causas que geram insegurança.

### **3.4.1.2 Princípios de limitação funcional**

#### **3.4.1.2.1 Princípio da resposta não-contingente**

A lei penal é um ato solene de resposta aos problemas sociais fundamentais que se apresentam como gerais e duradouros em uma sociedade. O procedimento que conduz a essa resposta deve compreender um exaustivo debate parlamentar e deve estar acompanhado de uma profunda análise no âmbito dos partidos políticos e de uma ampla discussão pública. Portanto, não pode ser uma resposta imediata, como freqüentemente o é, na prática. Os problemas que se devem enfrentar têm que estar suficientemente decantados antes de se pôr em prática uma resposta penal.

Como já abordado neste trabalho, o Estado deve cessar de produzir leis para responder a fatos isolados, tipo “Lei Maria da Penha”, “crimes hediondos”, etc. e, nos casos em que aumentar a criminalização primária que o faça obedecendo a este princípio, ou seja, que haja um amplo debate envolvendo partidos políticos, técnicos da área e comunidade em geral (através audiências públicas, conferências, debates, etc.).

#### **3.4.1.2.2 Princípio da resposta da proporcionalidade abstrata**

Somente graves violações aos direitos humanos podem ser objeto de sanções penais. As penas devem ser proporcionais ao dano causado pela violação.

O princípio anterior é complementado por este. As pequenas ações devem ser mais toleradas, buscando-se sim outras soluções que não a penal para resolução. Descriminalizar é a palavra de ordem.

#### **3.4.1.2.3 Princípio da idoneidade**

A violação grave dos direitos humanos e o princípio de proporcionalidade representam só uma condição necessária, porém não suficiente, para a introdução da pena. O princípio de idoneidade e os demais princípios de limitação funcional assinalam outras condições, positivas ou negativas, que reduzem ulteriormente o espaço reservado à lei penal. Esse princípio obriga o legislador a realizar um atento estudo dos efeitos socialmente úteis que cabe esperar da pena.

#### **3.4.1.2.4 Princípio da subsidiariedade**

Uma pena pode ser cominada somente se provar-se que não existem modos não penais de intervenção aptos para responder a situações nas quais se acham ameaçados os direitos humanos. Não basta, portanto, haver provado a idoneidade da resposta penal; requer-se, também, demonstrar que essa não é substituível por outros modos de intervenção de menor custo social.

#### **3.4.1.2.5 Princípio da proporcionalidade concreta ou princípio de adequação do custo social**

Está provado que a pena produz elevados custos sociais. Esses não podem ser simplesmente valorados do ponto de vista de um cálculo econômico de

custos e benefícios, senão e, sobretudo, do ponto de vista da incidência negativa que a pena pode ter sobre aquelas pessoas que constituem seu objeto, sobre suas famílias e sobre o ambiente social, e, mais em geral, sobre a própria sociedade.

O problema do custo social da intervenção penal tem também grande importância se se consideram os efeitos desiguais da pena sobre os condenados e sobre o seu âmbito familiar e social, efeitos estes que dependem igualmente do diferente *status* social de ditos condenados. A incidência negativa da pena, especialmente da pena carcerária, em suas famílias é muito maior nos estratos sociais mais baixos que naqueles mais elevados.

#### **3.4.1.2.6 Princípio de implementação administrativa da lei**

A seletividade do sistema penal, no recrutamento de sua própria clientela, consistente em indivíduos pertencentes às classes sociais mais baixas, não depende unicamente do fato de que o sistema reflete e produz as situações de desigualdades existentes em uma sociedade, senão que também tem uma ulterior origem estrutural. Essa consiste na grande discrepância que existe entre a previsão de sanções para determinados comportamentos delitivos na lei penal e os recursos administrativos e judiciais que têm por objeto realizar as previsões legislativas.

#### **3.4.1.2.7 Princípio do respeito pelas autonomias culturais**

O pressuposto deste princípio é que em uma sociedade existem diferentes formas de percepção da realidade, das normas, dos valores, e que estas são parcialmente condicionadas pela hegemonia cultural dos grupos dominantes.

Uma política criminal alternativa, preocupada com os requisitos de respeito aos direitos humanos pelo sistema penal, não pode ser indiferente às específicas percepções da realidade, das normas e dos valores das minorias étnicas e grupos minoritários, possuidores de culturas diferenciadas dentro da sociedade.

#### **3.4.1.2.8 Princípio do primado da vítima**

Em regra, resulta injustificada a pretensão do sistema penal de tutelar interesses gerais que vão além dos da vítima. Desse ponto de vista, tem sido indicado com a denominação programática de “privatização dos conflitos”, um caminho para o qual se pode orientar com êxito uma estratégia de descriminalização que abarque boa parte dos conflitos sobre os quais incide a lei penal.

Substituir, em parte, o direito punitivo pelo direito restitutivo, outorgar à vítima e, mais em geral, a ambas as partes dos conflitos individuais maiores prerrogativas, de maneira que possam estar em condições de restabelecer o contato perturbado pelo delito, assegurar em maior medida os direitos de indenização das vítimas são algumas das mais importantes indicações para a realização de um direito penal da mínima intervenção e para lograr diminuir os custos sociais da pena.

#### **3.4.1.3 Princípios gerais de limitação pessoal ou princípios limitativos da responsabilidade penal**

##### **3.4.1.3.1 Princípio da imputação pessoal**

Também chamado de “princípio da personalidade”. A pena só pode ser aplicada à pessoa física autora da ação delitiva. Exclui-se qualquer forma de responsabilidade objetiva. Assim, os crimes de perigo abstrato devem se submeter a limites rigorosos. Exclui-se, também, a possibilidade de responsabilização penal de pessoas jurídicas.

##### **3.4.1.3.2 Princípio da responsabilidade pelo fato**

Enunciando esse princípio se afasta toda forma de direito penal do autor e se mantém somente o direito penal do ato. Não é possível fazer derivar

responsabilidade penal alguma das características pessoais do imputado subsumíveis em um tipo de autor, senão unicamente em um tipo de delito previsto pela lei e imputável a um ato voluntário, do qual o autor haja sido capaz de entender seu sentido social, e em caso de sujeitos que superem a idade mínima estabelecida pela lei.

#### **3.4.1.3.3 Princípio da exigibilidade social do comportamento conforme a lei**

Indica-se a exigência de definir, em um plano rigorosamente técnico-jurídico, os requisitos normativos apropriados para regular a verificação judicial daquela condição ulterior para a atribuição da responsabilidade penal que corresponde, na dogmática do delito, ao conceito de culpabilidade.

#### **3.4.2 Princípios extra-sistemáticos da mínima intervenção penal**

Os princípios extra-sistemáticos da mínima intervenção penal podem ser divididos em dois grupos:

- a) Princípios extra-sistemáticos de descriminalização; e.
- b) Princípios metodológicos da construção alternativa dos conflitos e dos problemas sociais.

##### **3.4.2.1 Princípios extra-sistemáticos de descriminalização**

###### **3.4.2.1.1 Princípio da não-intervenção útil**

Indica que a alternativa à criminalização nem sempre é representada por outra forma de controle social formal ou informal. Como se viu anteriormente, um princípio geral de política alternativa é aquele que designa o mais amplo espaço de liberdade à diversidade, no que seja compatível com as exigências mínimas de uma

ordem justa. Uma rigorosa economia do controle social corresponde à idéia de uma sociedade igualitária e livre, e pode constituir um momento importante no processo de emancipação dos indivíduos e dos grupos, que tenda a deter ou a diminuir a “colonização” de seu “mundo de vida” por parte do sistema.

#### **3.4.2.1.2 Princípio da privatização dos conflitos**

Sobre esse aspecto, aludiu-se na parte precedente, em referência aos princípios de proporcionalidade abstrata e do primado da vítima. Trata-se, pois, da estratégia de “reapropriação dos conflitos”, que considera as possibilidades de substituir parcialmente a intervenção penal por meio de formas de direito restitutivo e acordos entre as partes no marco de instâncias públicas e comunitárias de reconciliação.

WOLKMER (2001) diz que a institucionalização das instâncias formais e estatais de produção e distribuição de justiça não necessitam ser absolutamente erradicadas. Diz que o pluralismo jurídico participativo-democrático por ele defendido pode propiciar um aumento dos canais de resolução de conflitos onde a mediação, a conciliação e outras formas mais acessíveis, rápidas e menos onerosas estejam ao alcance da população para satisfação de necessidades básicas e outras que surgem com o desenvolvimento da sociedade.

#### **3.4.2.1.3 Princípio da politização dos conflitos**

Marca uma direção oposta, porém complementar, àquela indicada pelo princípio da privatização dentro da estratégia da mínima intervenção penal. Esse princípio toma em consideração uma característica fundamental do sistema penal: seu modo de intervir nos conflitos. O sistema penal geralmente reprime conflitos e propicia sua construção no âmbito técnico que os priva de suas reais conotações políticas.

A esse respeito também se manifesta WOLKMER (2001) quando, ao abordar em sua obra, as necessidades humanas fundamentais, diz que as mesmas

são de caráter material (subsistência), imaterial (cultural) e existencial (de vida). Estas necessidades surgem ou aumentam de acordo com o desenvolvimento da sociedade, inserida num dado momento histórico e permeado por um processo sócio-político-econômico que retrate suas potencialidades. Estas necessidades muitas vezes já se apresentam como direitos, muitas vezes não cumpridos, outras vezes devendo ser conquistados pela força e pressão dos novos sujeitos coletivos.

E arremata,

o desenvolvimento da própria sociedade cria constantes e crescentes necessidades que nem sempre poderão ser completamente satisfeitas. A não realização ou negação, total ou parcial, dessas necessidades essenciais, principalmente quando geradas pelo moderno 'desenvolvimento da produção e da divisão social do trabalho', acaba gerando contradição, conflitos e lutas. (WOLKMER, 2001, p. 91).

Por este motivo é que os conflitos, principalmente os que envolvam sujeitos coletivos, devem ser resolvidos no âmbito político e não no policial. Movimentos dos sem-terra, sem-teto, "passe-livre", etc., precisam ser amplamente negociados entre as partes impactadas para buscar-se a situação possível. Ocorre, na atualidade, que esses movimentos são criminalizados e rechaçados, tanto no senso comum como no âmbito do sistema penal. Isto só tem conduzido a mais violência. Os problemas continuam a existir após a ação do sistema penal (desocupação, cumprimento de mandado de reintegração de posse, "limpeza das ruas" para garantir livre acesso dos "cidadãos de bem", etc.).

#### **3.4.2.1.4 Princípio da preservação das garantias formais**

Exige que, em caso de deslocamento dos conflitos fora do campo da intervenção penal para outras áreas do controle social institucional ou comunitário, a posição dos sujeitos não seja reconduzida a um regime de menores garantias em relação aquele formalmente previsto pelo direito penal. Formulando esse princípio, dá-se resposta aos argumentos que, amiúde, utilizam-se contra a descriminalização e que consistem em acentuar os riscos que derivariam, por exemplo, do deslocamento de matérias penais para formas de controle administrativo.



### **3.4.2.2 Princípios metodológicos da construção alternativa dos conflitos e dos problemas sociais**

Implicam a liberação da imaginação sociológica e política a respeito de uma “cultura do penal”, que colonizou amplamente o modo de perceber e de construir os conflitos e os problemas sociais na sociedade. Esses princípios têm a função de enfrentar por contraste a coisificação dos conceitos de criminalidade e de pena, além de propiciar uma visão inovadora e mais diferenciada dos conflitos e dos problemas sociais.

#### **3.4.2.2.1 Princípios da subtração metodológica dos conceitos de criminalidade e de pena**

Propõe um experimento metodológico aos atores implicados na interpretação dos conflitos e dos problemas e na busca de soluções: prescindir por certo tempo, do emprego dos conceitos de criminalidade e de pena, a fim de que se possa verificar se e como poderiam construir-se não somente os conflitos e os problemas, senão também suas respostas, de uma ótica distinta da punitiva.

#### **3.4.2.2.2 Princípio de não-especificação dos conflitos e dos problemas**

Toma em consideração o fato de que o sistema penal pode ser interpretado sociologicamente como um aglomerado arbitrário de objetos heterogêneos (comportamentos puníveis) que não têm outro elemento em comum que o de estarem sujeitos a respostas punitivas.

#### **3.4.2.2.3 Princípio geral de prevenção**

Oferece uma indicação política fundamental para uma estratégia alternativa de controle social. Trata-se, essencialmente, de deslocar, cada vez mais,

a ênfase posta nas formas de controle repressivo para formas de controle preventivo. As primeiras respondem às expressões individuais dos conflitos manifestados por ações definidas como desviadas; as segundas atendem a situações complexas nas quais os conflitos se produzem.

Nesse sentido, a política da justiça social, a realização dos direitos humanos e a satisfação das necessidades reais dos indivíduos representam muito mais que uma política criminal alternativa: constituem a verdadeira alternativa democrática à política criminal.

O sistema penal não é apto para proporcionar a defesa mais eficaz dos direitos humanos, pelo fato de que sua intervenção está estruturalmente limitada à formulação de respostas sintomáticas aos conflitos, ou seja, a uma resposta aos conflitos no lugar e no momento em que esses se manifestam dentro do sistema social.

Não obstante, a teoria sociológica nos demonstra que o lugar e o momento em que se manifestam os conflitos podem ser dentro de sistemas sociais complexos, distintos e afastados do lugar e do momento em que esses efetivamente se produzem.

Ademais, o sistema penal, com sua lógica repressiva, acha-se unicamente em condições de responder às ações puníveis de indivíduos (de modo algum se poderia pensar, como já se disse, em estender a resposta punitiva além desse limite).

Porém, uma análise correta dos conflitos e dos problemas em que se individualizam ações desviadas, ou seja, infrações às normas sociais ou jurídicas, demonstram, em compensação, que, em geral, as ações individuais não representam variáveis independentes adequadas para compreender a lógica dos conflitos e dos problemas; representam, sim, variáveis dependentes.

Para entender essa lógica, é quase sempre necessário que a análise se desloque das ações e das decisões de um ato para as situações em que estão envolvidos vários autores, e para as estruturas objetivas e para os mecanismos sociais complexos nos quais as ações e as decisões de cada ator se inscrevem como funções e não como causas.

A filosofia de polícia comunitária também trabalha com este viés. A prevenção é a palavra de ordem. Atuar de forma proativa, em proximidade com o cidadão (policiamento descentralizado e com participação comunitária), formando parcerias (diversas agências e de forma interdisciplinar) para resolver os problemas que surgem na comunidade e afetam a segurança pública.

#### **3.4.2.2.4 Princípio da articulação autônoma dos conflitos e das necessidades reais**

Para Baratta é o mais importante dos princípios extra-sistemáticos. O sistema penal constitui, tradicionalmente, um aspecto da expropriação ideológica que sofrem os sujeitos de necessidades e de direitos humanos por parte do sistema e da cultura dominante, com referência à percepção dos conflitos em que se acham envolvidos.

Nenhuma mudança democrática na política do controle social pode ser realizada se os sujeitos de necessidades e direitos humanos não conseguem passar de serem sujeitos passivos de um tratamento institucional e burocrático a serem sujeitos ativos na definição dos conflitos de que formam parte e na construção das formas e dos instrumentos de intervenção institucional e comunitária idôneos para resolvê-los, segundo suas próprias necessidades reais.

A articulação autônoma da percepção e da consciência dos conflitos, das necessidades reais e dos direitos humanos, por parte de seus próprios portadores, em uma comunicação não condicionada pelo poder, e a idéia da democracia e da soberania popular são os princípios-guia para a transformação do Estado, não somente para um modelo formal de Estado de Direito, senão, também, para um modelo substancial do Estado dos direitos humanos.

Tal pensamento é incentivado por WOLKMER (2001) ao falar sobre a necessidade de se reordenar os espaços públicos para que os mesmos sejam mais democráticos, descentralizados e participativos. Para que isso se produza, afirma ele, há que se passar por questões como conceito de comunidade, políticas democráticas de base, gestão descentralizada, sistema de conselhos, etc.

Estes conceitos são trabalhados pela filosofia de polícia comunitária. É através da comunidade que se procura realizar o policiamento comunitário, sendo que o policial passa a atuar de forma descentralizada e o Conselho Comunitário de Segurança tem vez e voz para discutir o planejamento e as ações de segurança pública.

## 4 LIMITAÇÕES E EXPECTATIVAS DA POLÍCIA COMUNITÁRIA: RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA APLICADA EM CRICIÚMA

### 4.1 Das características dos locais e dos entrevistados

#### 4.1.1 Breve Histórico de Criciúma

A data de fundação do município é de 06/01/1880, sendo a emancipação política em 04/11/1925<sup>33</sup>.

Atualmente Criciúma é o maior município do sul catarinense e um dos cinco maiores de Santa Catarina. Sua população, segundo estimativa do IBGE publicada em 29 de agosto de 2008 é de 187.018 mil habitantes<sup>34</sup>, sendo sua extensão territorial de 236 Km<sup>2</sup>. Sua economia baseia-se, principalmente, nos setores da indústria de plásticos e descartáveis plásticos, indústria química, metal-mecânica, confecção, cerâmica, coloríficos e extração mineral, além de grandes redes de supermercados de atuação estadual e sul-brasileira.

Criciúma tem seu nome originado de um vocábulo indígena, utilizado para designar uma graminácea, semelhante à taquarinha, abundante no centro da cidade. O local era habitado por indígenas carijós e *xoklengs*. A partir de 1880 recebeu muitos imigrantes europeus e pouco a pouco, os indígenas foram desaparecendo.

A história de Criciúma começou a ser registrada a partir da vinda dos primeiros imigrantes europeus em 1880. A cidade foi composta basicamente por sete etnias: afro-descendentes, portuguesa, polonesa, alemã, árabe, italiana e espanhola.

A partir de 1913, foram desenvolvidas atividades carboníferas, marco econômico e social na história de Criciúma. A mineração não só ofertou empregos

---

<sup>33</sup> Fonte: Patrimônio Histórico de Criciúma – site da PMC, acessado em 02 de abril de 2009.

<sup>34</sup> IBGE. Cidades. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 10 jun 2009.

fixos, como atraiu um grande contingente de mão-de-obra, pessoas que vieram do litoral e região próxima da serra, num momento em que o lugar não dispunha de infra-estrutura para receber tantas pessoas. A população praticamente triplicou entre as décadas de 1940-1950, o que acarretou um problema social, pois o aglomerado de pessoas, juntamente com a poluição do carvão, desembocou em problemas de falta de água potável, saneamento básico, motivando ploriferação de várias doenças.

Nesta época, a paisagem da cidade evidenciava as vilas operárias mineiras, os campos de futebol, as minas de carvão acompanhadas dos montes de pirita (rejeito do carvão) e os lavadores de carvão; os caminhões e locomotivas transportando o mineral e espalhando o pó pelo ar e pelo solo cricumense. Na década de 1940, a cidade recebeu o título de Capital Brasileira do Carvão.

#### **4.1.2 Da escolha do local da pesquisa**

Em 2001 a comunidade da Grande Santa Luzia mobilizou-se junto às entidades organizadas (Associação de Bairros, Secretaria de Segurança Pública, dentre outros), pleiteando a melhoria da segurança naquele local, principalmente pelo aumento dos crimes relacionados a consumo de drogas, o que estaria gerando medo e insegurança.

Na época Santa Catarina começava a implementar a filosofia de polícia comunitária, surgindo assim o CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança) da Grande Santa Luzia.

Por ter sido um dos primeiros a ser instalado na região sul e, até o presente momento, não ter cessado suas atividades em nenhum momento, além de ter apresentado grande participação popular, com resultados positivos em suas ações, foi escolhido para ser o local da aplicação da pesquisa.

São os seguintes bairros que compõem a região do CONSEG: Santa Luzia, São Defende, São Sebastião, Santo André, Mãe Luzia, Vila Manaus, Vila Progresso, Mina União, Jardim União, Vila Belmiro, Loteamento Imperatriz, Loteamento Moscou, Loteamento Meller, Cidade Mineira Nova, Cidade Mineira

Velha, Vila Macarine, Vila Esperança, Vila Canório, Vila Vitória, Loteamento Adriana, Jardim Montevideu, Loteamento Elisa.

#### 4.1.2.1 Dos dados sócio-econômicos do local da pesquisa

A seguir, apresentam-se os dados sócio-econômicos da região do estudo<sup>35</sup>:

- População: 24.642 habitantes
- Escolaridade:
  - Analfabetos: 13,59 %
  - Ens. Fund. Incomp. 58,82 %
  - Ens. Fund. Compl. 9,12 %
  - Ens. Médio Compl. 6,45 %
  - Ens. Superior Incompl. 1,34 %
  - Ens. Superior Compl. 4,17 %
  - Pós-graduado 0,13 %
- Renda per capita: (base: salário mínimo)
  - Até 1 salário 20,12 %
  - 1 a 3 salários 63,13 %
  - 4 a 6 salários 12,77 %
  - 7 a 10 salários 1,28 %
  - + 10 salários 0,32 %
  - não respondeu 2,38 %
- Situação do mercado de trabalho:
  - Aposentado/Pensionista 10,92 %
  - Seguro desemprego 0,18 %
  - Desempregado 4,27 %
  - Do lar 14,97 %
  - Empregado com registro 21,44 %
  - Empregado sem registro 2,78 %
  - Microempresário 0,40 %

---

<sup>35</sup> Fonte IPAT/UNESC.

- Profissional liberal 0,29 %
- Servidor público 1,52 %
- Autônomo 7,79 %
- \*\* Não se aplica 35,45%

- Obs: \*\* Crianças e adolescentes abaixo da idade de trabalho.

- Faixa etária:

- Até 6 anos 11,86 %
- 7 a 10 anos 8,95 %
- 11 a 14 anos 8,58 %
- 15 a 18 anos 9,24 %
- 19 a 25 anos 12,35 %
- 26 a 35 anos 14,34 %
- 36 a 45 anos 18,81 %
- 45 a 55 anos 10,95 %
- 56 a 65 anos 4,97 %
- mais de 65 anos 2,90 %

Pelos dados apresentados percebe-se que se trata de uma região da cidade que carece de políticas públicas de educação, pois mais de 70% da população da amostra afirma não ter concluído o ensino fundamental. É urgente ainda a capacitação para o mercado de trabalho, em razão de que somente 21% dos entrevistados trabalham com carteira assinada, ou então, de alternativas de renda, tais como o cooperativismo e/ou associativismo, isto pelo fato de que grande parcela da população local (60%) estar entre os 15 e os 45 anos de idade.

#### **4.2 Da metodologia na aplicação da pesquisa**

A pesquisa foi aplicada com patrocínio da Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, abrangendo 420 membros da comunidade da Grande Santa Luzia e 150 policiais militares que atuam na cidade de Criciúma – SC, obedecendo aos critérios e dados conforme segue adiante. Importante destacar que pesquisas anteriores, idênticas a esta, foram realizadas por Robert Trojanowicz em



Flint (Michigan) e pelo Vera Institute em New York, bem como em São Paulo por Túlio Kahn<sup>36</sup>.

#### **4.2.1 Da pesquisa aplicada aos Moradores da Grande Santa Luzia**

A pesquisa teve como objetivo verificar a percepção e expectativas da população residente na região da Grande Santa Luzia, Criciúma, SC, com relação ao policiamento comunitário, especificamente do CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança).

A pesquisa foi realizada no dia 13 de setembro de 2008, totalizando 420 entrevistas, com margem de erro máxima de 4,9 pontos percentuais para mais ou para menos e nível de confiança de 95%.

As entrevistas foram realizadas através de contato pessoal, sendo os entrevistados abordados nos bairros pertencentes à Grande Luzia, município de Criciúma/SC. Para a seleção da amostra foi utilizado o método probabilístico sistemático (através de pulo sistemático), proporcional ao número da população em cada bairro da Grande Santa Luzia e estratificado por sexo e faixa etária.

Os dados foram digitados, tabulados e analisados entre os dias 06 e 16 de outubro de 2008, utilizando-se um programa específico para compilação de dados, da empresa contratada para tal.

As entrevistas foram realizadas pelos alunos da academia do 9º Batalhão da Polícia Militar de Criciúma/SC, após passar por treinamento dado pela equipe técnica do IPC - Instituto de Pesquisa Catarinense, sendo-lhes instruído que deveriam realizar a atividade sem farda, no intuito dos entrevistadores passarem mais credibilidade e os entrevistados ficarem mais a vontade em darem suas opiniões.

---

<sup>36</sup> Policiamento Comunitário em São Paulo: a visão dos policiais. In Policiamento Comunitário: experiências no Brasil. 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002, p. 71-112.

### 4.2.1.1 Dos resultados<sup>37</sup>

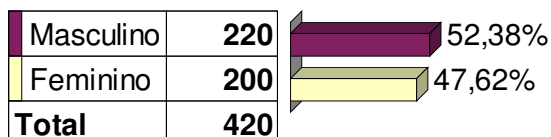
#### Bairro:

São Sebastião	42	10,00%
Santa Luzia	40	9,52%
Cidade Mineira Velha	29	6,90%
Líder comunitário	20	4,76%
Mãe Luzia	20	4,76%
Cidade Mineira Nova	20	4,76%
Santo André	20	4,76%
São Defende	20	4,76%
Vila Esperança	20	4,76%
Vila Manaus	20	4,76%
Vila Vitória	20	4,76%
Jardim União	15	3,57%
Loteamento Eliza	15	3,57%
Mina União	15	3,57%
Imperatriz	12	2,86%
Loteamento Meller	12	2,86%
Jardim Montevideo	12	2,86%
Moscou	12	2,86%
Vila Belmiro	12	2,86%
Vila Canório	12	2,86%
Vila Macarini	12	2,86%
Manaus	10	2,38%
Vila Progresso	10	2,38%
<b>Total</b>	<b>420</b>	

Foram entrevistados moradores dos 22 bairros que compõe a Grande Santa Luzia, bem como destinado um bloco de entrevistas para os líderes comunitários desse bairros, tendo-se como base para distribuição das entrevistas a população residente, da qual foi feito uma média proporcional para possibilitar que toda a região fosse ouvida.

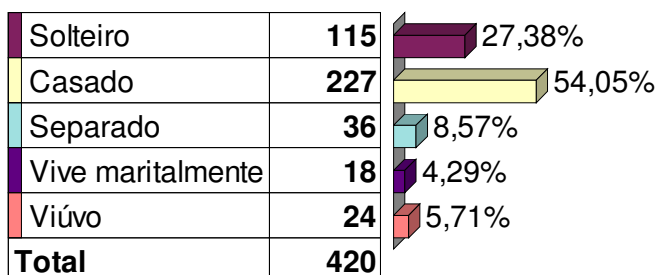
<sup>37</sup> Para manter a fidelidade das respostas, as mesmas foram digitadas como escritas pelos entrevistados no original, ou seja, os erros na grafia não foram suprimidos e procurou-se elencar o máximo possível de respostas, mesmo sendo analisadas somente as de maior incidência, a fim de servirem de subsídio para futuras pesquisas sobre a temática.

**a) Sexo:**



A amostra da pesquisa realizada foi bem definida neste aspecto, mantendo praticamente 50% de espaço para homens e mulheres posicionarem-se com relação ao tema da pesquisa.

**b) Estado civil:**



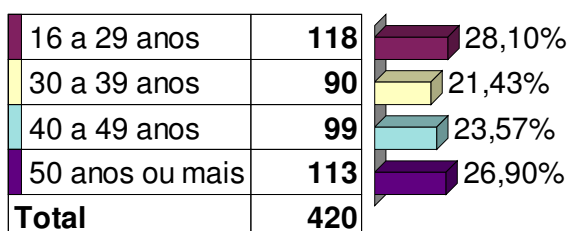
O estado civil demonstra que a maior parte da população é casada (54,05%), seguido pelos solteiros que corresponde a metade dos casados (27,38%).

**c) Escolaridade:**



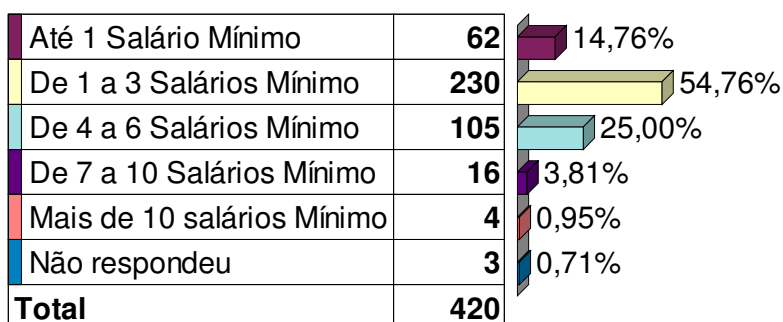
A escolaridade, fundamental para obter-se capacidade para o trabalho e discernimento nas ações e decisões do cotidiano, é das piores da área do município, sendo que prepondera o ensino fundamental incompleto. Carece assim, na área de estudo, de políticas públicas para erradicação de tal abandono pelo Estado, sendo necessário aquilo que Balestreri chama de criação de uma rede de ensino que funcione<sup>38</sup>.

#### d) Faixa etária:



Também neste aspecto houve uma boa divisão em todas as faixas etárias, oportunizando espaço para as diversas faixas etárias posicionarem-se em relação ao tem da pesquisa.

#### e) Qual é a sua renda familiar:



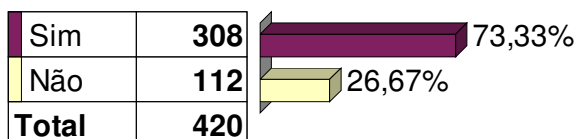
Prepondera na região do estudo uma população com renda até 03 salários mínimos, chegando quase a 70%.

<sup>38</sup> Cf artigo Vítimas Coletivas da Violência. In Revista Preleção, p. 39-50.

Trata-se de uma das regiões com os menores indicadores sociais do município, onde a presença do Estado com serviços públicos (saúde, educação, transporte, etc.) é precária. Boa parte das moradias são rudimentares, existem muitas áreas invadidas e carência de trabalho. Convém destacar, que é neste tipo de ambiente que a polícia costuma atender mais ocorrências de crimes e contravenções, pois é uma das únicas instituições que permanece à disposição do cidadão diuturnamente. Tal fato é ratificado por FISCHER<sup>39</sup> (1985, p.221 apud Poncioni, 2006, p. 160),

há que se destacar, ainda, que é o segmento mais pobre da população que procura a polícia para resolver seus problemas cotidianos, de ordem jurídica ou de ordem social. Para este contingente da população, a instituição policial aparece como “concreta, real e única mediadora entre as situações cotidianas de violência e o ordenamento jurídico estabelecido”.

#### f) Você sabe o que é segurança pública?



A grande maioria dos 420 entrevistados afirma conhecer o conceito de segurança pública, com um total de 73,33%.

#### f.1) Se SIM. Diga o que é:

Diga o que é	Qt. Cit.	Freq.
Polícia na rua	94	27,6%
Segurança da comunidade	88	25,9%
A polícia	43	12,6%
Segurança prestada pelo governo	17	5,0%
Atualmente não está boa	15	4,4%

<sup>39</sup> Cf. artigo A “feijoadá”: negociação e violência nas práticas policiais de mediação de conflitos. In Revista Praia Vermelha, nº. 14 e 15. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

Não soube dizer	15	4,4%
Dever do estado e direito de todos	11	3,2%
Ação da policia para proteger as pessoas	10	2,9%
Todos que dão segurança comunidade	6	1,8%
Câmeras	4	1,2%
Segurança no transito	3	0,9%
Iluminação publica	2	0,6%
Participação coletiva comunidade	2	0,6%
Ajudar melhorar qualidade vida	1	0,3%
Atender o povo	1	0,3%
Bandido na cadeia	2	0,6%
Bom delegado pra investigar	1	0,3%
Bom no bairro	1	0,3%
Brigar por políticas públicas na geração emprego e renda	1	0,3%
Conseg	1	0,3%
Corpo bombeiros	1	0,3%
Criciúmatrans	1	0,3%
É precisar de um policial e ele servir pessoas	1	0,3%
Grades alarmes na residência	1	0,3%
Lei	1	0,3%
Limpeza	1	0,3%
Mais estudo e trabalho através segurança total	1	0,3%
Manter ordem da comunidade	1	0,3%
Monitoramento para segurança de povo	1	0,3%
Olhar motoqueiros que andam nas ruas	1	0,3%
Organização ruas	1	0,3%
Parte da policia	1	0,3%
Pavimentação	1	0,3%
Pessoas serem bem atendidas quando precisam	1	0,3%

Posto policial	1	0,3%
Quando acionar se fazer presente	1	0,3%
Resposta rápida da polícia	1	0,3%
Se cuidar	1	0,3%
Secretaria segurança pública	1	0,3%
Sinalização	1	0,3%
Ter visão ao seu redor	1	0,3%
Variam partes dão segurança aos bairros	1	0,3%
<b>TOTAL</b>	<b>340</b>	<b>100,0%</b>

OBS: As respostas são múltiplas, pois o número de citações é maior que o número de entrevistados.

Com relação a esta pergunta as respostas indicam que o conceito de segurança pública, no senso comum, é seletivo e visto como responsabilidade exclusiva do Estado, prevalecendo a polícia como elemento chave para obter-se segurança. Aspectos excludentes da economia neoliberal globalizada passam despercebidos e os pobres acabam ratificando aquilo que os ricos fazem, ou seja, criminalizar fatos e aumentar o controle sobre a vida dos controlados.

PONCIONI (2006) aborda em seu trabalho, o papel das polícias nas sociedades modernas, e afirma que podem ser destacados dois argumentos centrais neste debate. Por um lado, entende-se que a polícia é mais bem definida se for considerada como uma força (prevenção e investigação de crimes), utilizando-se do poder de polícia para cumprir suas atividades. Por outro lado, considera-se que ela pode ser um serviço, fornecendo respostas para múltiplos problemas sociais (assistência ou serviços à coletividade). E conclui que “o trabalho policial é muito mais complexo e contraditório do que se possa configurar um ou outro argumento isoladamente.”

Esta visão da comunidade de que a segurança pública é “polícia” está relacionada ao fato de ser a mesma o único serviço público a que se pode recorrer em qualquer hora do dia, em caso de necessidade urgente. Isto comprova-se facilmente nas centrais de emergência das polícias, onde todos os fatos que causam indignação, raiva ou mesmo casos emergenciais de saúde são comunicados à polícia e pede-se intervenção.

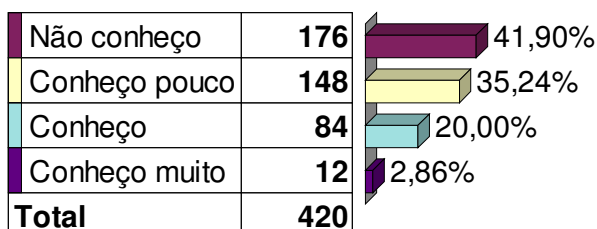
Além desses casos, aparece constantemente nas centrais de emergência da polícia chamados envolvendo conflitos conjugais, entre familiares e entre vizinhos. Nestes casos, na maioria das vezes, a polícia desloca ao local e restabelece a calma e a ordem.

Percebe-se assim, porque o senso comum remete todos estes tipos de situações, quer sejam penais ou “incivildades”, para resolução via sistema penal. A falta de instrumentos de resolução de conflitos (mediação, conciliação, etc.) deságua as lides na polícia, que deve dar a primeira resposta. Assim, as questões políticas e policiais acabam confundindo-se, o que pode conduzir a violências, pois como diz Monet (2001, p. 214),

como a polícia, a política se alimenta do tema da insegurança. A primeira encontra nela argumentos para obter mais meios e prestígio, a segunda, os elementos que lhe permitam fundamentar na legitimidade a autoridade que ela exerce ou reclama. Todo discurso sobre a necessidade fundamental de segurança tem por objetivo justificar um acirramento do controle social, um esforço da repressão e, desse modo, camuflar um enfraquecimento das liberdades.

Isto nos conduz a reflexões sobre o conceito de segurança pública em voga no senso comum. Há que se reconfigurar tal temática dentro de um contexto de maior cidadania e exercício de responsabilidades plenas. Para tal, é necessário mudar a visão sobre o “mundo social”<sup>40</sup> e de construir-se uma nova ótica para a segurança pública, a qual deve considerar também a reivindicação de direitos sociais e culturais.

### g) Você conhece o que é polícia comunitária?



Apesar da abrangência do CONSEG da Santa Luzia, nos diversos bairros que compõe a abrangência do mesmo, tendo inclusive representantes deste bairros

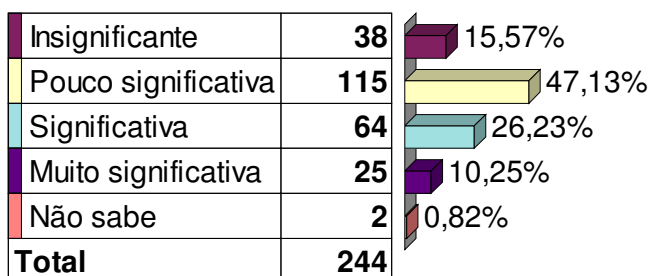
<sup>40</sup> Cf . Poncioni, op. cit. p. 170.



na direção do conselho, chama a atenção que praticamente a metade das pessoas ouvidas não conhecem o que é polícia comunitária. Cabem aqui ações por parte dos responsáveis para maior divulgação do modelo, bem como contato com as lideranças locais para capacitação e envolvimento na estratégia implementada.

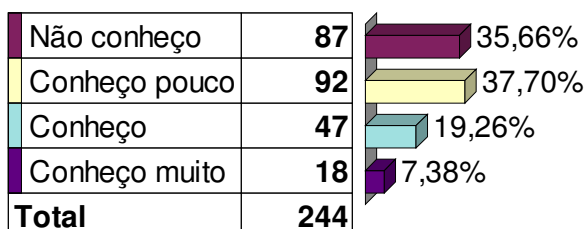
**Os entrevistados que NÃO CONHECEM a Polícia Comunitária (176) não responderam as questões seguintes.**

**h) Como você avalia a participação da comunidade nos assuntos de segurança pública:**



O descrédito da atuação comunitária no CONSEG surpreende pois mais de 60% dos entrevistados que disseram conhecer a polícia comunitária não ratificam isso em resultados e muito menos na participação para desenvolver ações conjuntas.

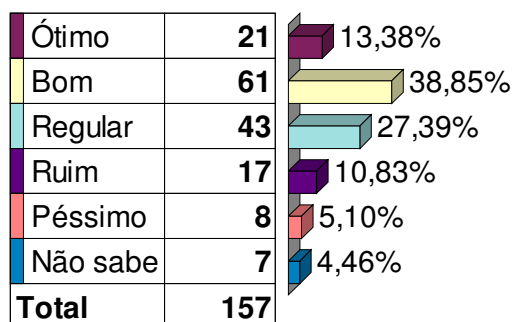
**i) Você conhece o CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança Pública), que atua na Grande Santa Luzia:**



Novamente chama a atenção este quesito, pois mais de 73% da população entrevistada desconhece a atuação ou conhece pouco. Prepondera a necessidade de maior divulgação, conscientização e envolvimento comunitário.

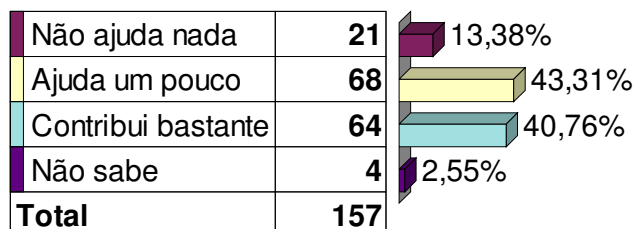
**Os entrevistados que NÃO CONHECEM o CONSEG (87) não responderam as questões 10, 11 e 12.**

**j) Como você avalia o CONSEG que atua na Grande Santa Luzia na resolução de problemas de segurança da comunidade:**



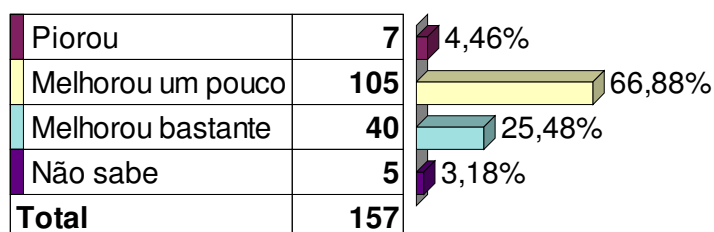
Percebe-se, por este quesito, que dos que conhecem o CONSEG as respostas são mais animadoras. Isto reforça a necessidade de maior envolvimento comunitário para aumentar resultados positivos.

**l) Você acha que o CONSEG ajuda a aproximar mais a Polícia da Comunidade?**



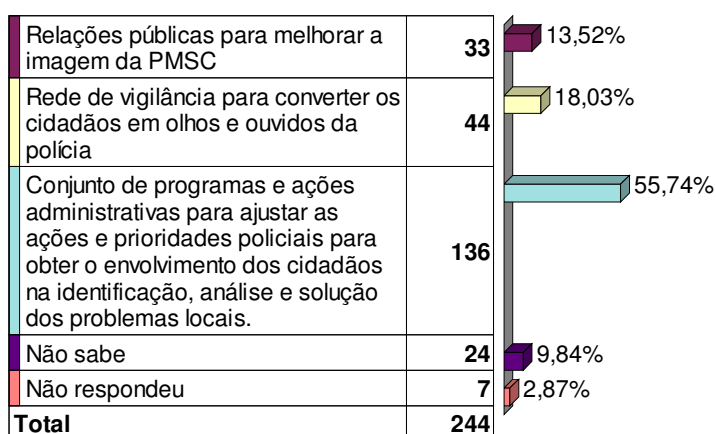
Mais de 50% dos entrevistados não acredita na aproximação polícia/comunidade. Isto reflete a dificuldade que a polícia tem em superar o estigma de agência controladora, distante da comunidade e agressiva.

**m) Como você avalia a prestação do serviço da PMSC após a implantação do CONSEG:**



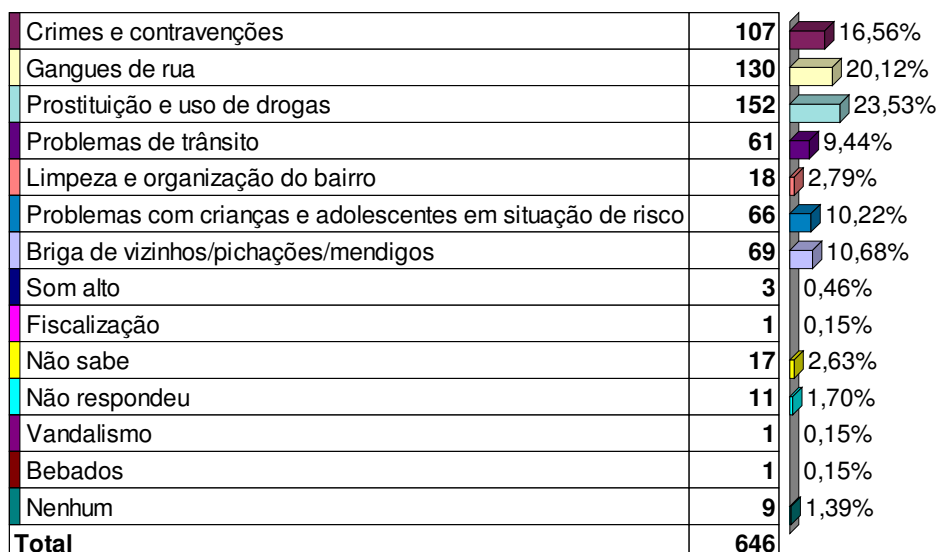
Percebe-se que os resultados do modelo implantado não mudaram a avaliação da prestação dos serviços da Corporação, pois 70% da amostra não percebeu mudanças significativas. Existem falhas na aplicação do modelo que precisam ser corrigidas. Ações para melhorar os serviços, buscar soluções para as causas dos problemas e divulgação dos resultados devem estar no rol das correções exigidas.

**n) Você acha que a policia comunitária é:**



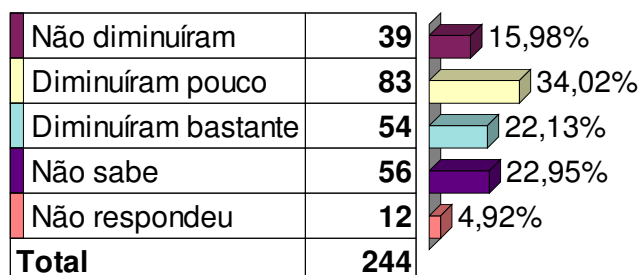
A grande maioria dos entrevistados, ou seja, 55,74% tem noção correta do objetivo do modelo de polícia comunitária, que é o de ser um conjunto de programas para aproximar a comunidade da polícia e, via trabalho de identificação dos problemas locais buscar-se as soluções dos mesmos.

**o) Quais destes problemas você acha que a polícia comunitária ajuda a resolver (três principais):**



Percebe-se que a atuação repressiva novamente floresce no senso comum para resolução dos problemas que afetam a comunidade, ratificando a necessidade de rever-se o conceito de segurança pública.

**p) Na sua opinião os problemas de criminalidade com a implantação do CONSEG?**

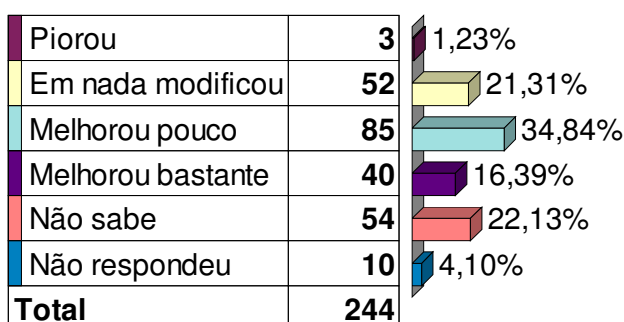


Metade dos entrevistados mostra-se cética em relação à eficácia do modelo, o que comprova falhas na implementação da polícia comunitária na região de estudo ou descontinuidade nas ações a serem desencadeadas para resolução dos problemas comunitários.

Almeida Pinto et al (2006, p. 224)<sup>41</sup>, informam que os CONSEGs

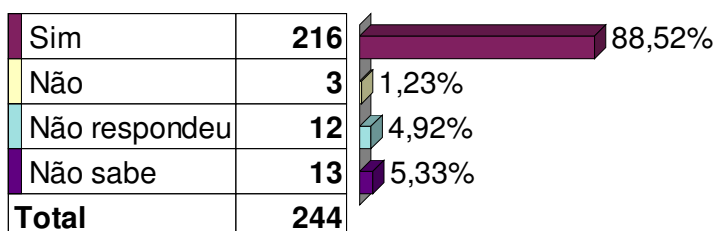
servem para ampliar a participação popular e, assim, melhorar a qualidade da democracia. Ora, a ampliação dessa participação só produziria o efeito que dela se espera se, de fato, os vários participantes tivessem a capacidade, de alguma maneira, de exercer o poder no interior dessas instituições (seja interferindo no processo decisório, seja moldando a agenda pública).

**q) Como você avalia a relação polícia-cidadão no seu bairro com a implantação do CONSEG?**



A proximidade da polícia com o cidadão é um dos fatores que permitem maior confiança entre polícia e comunidade. Os resultados da amostra demonstram que isto não foi atingido plenamente, pois mais da metade dos entrevistados, dizem que a relação ou continua a mesma ou melhorou pouco, sendo destaque, apesar de pouca expressiva, a informação de que piorou (1,23%).

**r) Você acha que o policiamento comunitário deve continuar?**



A comunidade, pela amostra da pesquisa, dá clara noção do que deseja quando pronuncia-se sobre este quesito. É provável que o desejo é por algo que

<sup>41</sup> In Revista Praia Vermelha, n.º. 14 e 15. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006, p.218-243.

supere o modelo tradicional, que é reativo, afastado da comunidade e centralizado.

No entanto, deve-se registrar a observação de Monet (2001, p. 295) quando frisa que

a abertura de espaços de comunicação entre polícia e o público é, evidentemente, útil. Mas encontra provavelmente seus limites na qualidade dos participantes e em sua representatividade: certos exemplos sugerem que “os representantes” do público pertencem sobretudo ao universo das classes médias e da classe operária “respeitável”, sem envolver os grupos sociais que seria preciso atingir realmente.

### r.1) Se SIM ou NÃO. Por quê?

Por que	Qt. Cit.	Freq.
Diminuir criminalidade	49	22,4%
Mais segurança	48	21,9%
Ajuda a comunidade	28	12,8%
Ajuda integração policia comunidade	13	5,9%
Deveria melhorar	11	5,0%
Presença policia ajuda bastante	10	4,6%
Pra ver se melhora	7	3,2%
Para não piorar	4	1,8%
Melhorar forma atuação	2	0,9%
Quanto mais gente na segurança melhor	2	0,9%
Reforçar segurança	2	0,9%
Respeito	2	0,9%
Se é bom para comunidade deve continuar	2	0,9%
Alguma coisa eles ajudam	1	0,5%
Assim pessoas participam mais	1	0,5%
Bons resultados	1	0,5%
Colocar o pessoal no eixo	1	0,5%
Comunidade alerta policia nos focos crime	1	0,5%
Crime sempre vai existir	1	0,5%
Deixa assim	1	0,5%

Eles atuam com policia	1	0,5%
Estão nas ruas cuidando	1	0,5%
Exemplo para crianças	1	0,5%
Fica melhor para todo mundo	1	0,5%
Ficam mais ligados	1	0,5%
Fiscalizar mais	1	0,5%
Há necessidades	1	0,5%
Impõe respeito entre policia e comunidade	1	0,5%
Invenção da policia para melhorar imagem	1	0,5%
Mais agilidade resolver problemas	1	0,5%
Mais intensidade	1	0,5%
Melhorar mais o efetivo	1	0,5%
Modo pessoas se sentirem seguras	1	0,5%
Olhar tudo	1	0,5%
Para agir mais	1	0,5%
Para ajudar na defesa do bairro	1	0,5%
Para o bem comunidade	1	0,5%
Pela falta estrutura correta para ação dos membros do CONSEG	1	0,5%
Pessoa precisa chamar policia	1	0,5%
Policiais são bem educados	1	0,5%
Policia na comunidade põe respeito à comunidade	1	0,5%
Porque o policiamento militar não tem tempo de se envolver bairro	1	0,5%
Principalmente nas segundas-feiras de manhã no posto saúde	1	0,5%
Questão social	1	0,5%
Se der briga de vizinhos o policial resolve tudo	1	0,5%
Se não continuar os bandidos se confiam	1	0,5%
Se tivesse	1	0,5%
Sempre perto comunidade	1	0,5%
Tem ajudado muito a comunidade	1	0,5%

Tentaram assaltar escola e o CONSEG resolveu	1	0,5%
Útil	1	0,5%
Vigiar durante noite	1	0,5%
<b>TOTAL</b>	<b>219</b>	<b>100,0%</b>

A sensação de segurança proporcionada pela polícia quando atua mais próxima da comunidade fica latente neste quesito, pois além de trabalhar nas atitudes criminalizadas, a polícia ajuda a comunidade a resolver problemas.

### s) O que precisaria mudar na forma de atuação da Polícia Militar?

<b>Precisaria mudar</b>	<b>Qt. Cit.</b>	<b>Freq.</b>
Atuar e fazer mais rondas	46	16,5%
Menos agressividade mais educação	37	13,3%
Rapidez atendimento das ocorrências	37	13,3%
Não soube dizer	30	10,8%
Mais policiais	23	8,3%
Está bom	21	7,6%
Integração com a comunidade	21	7,6%
Atender todos os chamados	11	4,0%
Atuar com mais rigidez	5	1,8%
Mais qualificação	4	1,4%
Mais viatura	4	1,4%
Colocar posto policial	3	1,1%
Saber diferenciar bandidos do cidadão	3	1,1%
Mudar tudo	2	0,7%
Palestras	2	0,7%
Perguntar para cidadão suas opiniões	2	0,7%
Policiamento a pé	2	0,7%
Atender ocorrências com sirene desligada para bandidos não fugirem	1	0,4%



Colocar camburão na praça o dia todo	1	0,4%
Conforme população cresce a vigilância tem que aumentar	1	0,4%
Cuidar mais do transito	1	0,4%
Deve ser implantado na comunidade	1	0,4%
Dignidade	1	0,4%
Espalhar melhor policiais	1	0,4%
Identificar a raiz problema	1	0,4%
Lei seca, os policiais esqueceram do resto	1	0,4%
Mais condições para trabalhar, mais recursos e pessoas	1	0,4%
Mais divulgação	1	0,4%
Mais incentivo do governo	1	0,4%
Mais prestação serviço	1	0,4%
Mais segurança do bairro	1	0,4%
Manter posto policial igual em Floripa	1	0,4%
Melhorar salário policial	1	0,4%
Movimento dos policiais	1	0,4%
Mudar lei seca	1	0,4%
O cidadão tem que respeitar mais	1	0,4%
Observar mais motoqueiros	1	0,4%
Passar sempre a noite e nos finais de semana	1	0,4%
Polícia comunitária é pouco divulgada	1	0,4%
Polícia provar que não é inimiga do cidadão	1	0,4%
Segurança para si próprio	1	0,4%
Uma parte tem razão	1	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>278</b>	<b>100,0%</b>

OBS: As respostas são múltiplas, pois o número de citações é maior que o número de entrevistados.

Preponderam aspectos repressivos nesta consulta, tais como atuar e fazer mais rondas, rapidez no atendimento das ocorrências e maior efetivo em ação.

No entanto, aspectos como violência policial, falta de educação e maior integração são aspectos indicados que precisam ser melhorados na polícia.

**t) O que deveria ser feito para aumentar a prevenção de delitos nas comunidades?**

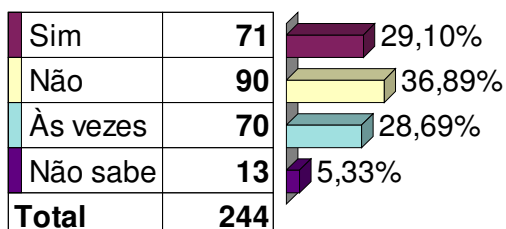
<b>Poderia ser feito</b>	<b>Qt. Cit.</b>	<b>Freq.</b>
Mais policiamento e rondas	77	27,7%
Mais policiais	45	16,2%
Não soube responder	31	11,2%
Programas para jovens e adolescentes	17	6,1%
Colocar posto policial	16	5,8%
Educação	12	4,3%
Integração policia com comunidade	10	3,6%
Geração emprego e renda	8	2,9%
Mais viaturas	7	2,5%
Melhorar estrutura familiar	5	1,8%
Combater drogas	4	1,4%
Mais reuniões entre povo e a policia	4	1,4%
Mais segurança	4	1,4%
Conscientização da população	3	1,1%
Está bom	3	1,1%
Dar mais assistência ao bairro	2	0,7%
Investir mais policia comunitária	2	0,7%
Mais denúncias	2	0,7%
Mais vontade pessoas pelos estudos da bíblia	2	0,7%
Policia capacitada	2	0,7%
Prender todos que cometem crimes	2	0,7%
Blitz de vez em quando resolveria	1	0,4%
Desarmar comunidade	1	0,4%
Divulgação do que esse órgão faz	1	0,4%
Esclarecimento sobre direitos e deveres cidadão	1	0,4%
Fazer trabalho policia bem feito	1	0,4%

Fechamento bairro após 23 h	1	0,4%
Governo implantar programas de ressocialização dos presos	1	0,4%
Instalação câmaras	1	0,4%
Maior prevenção	1	0,4%
Mais organização dos policiais	1	0,4%
Mais pesquisas para estudar a região	1	0,4%
Mais recursos	1	0,4%
Mais rigidez	1	0,4%
Melhorar a vida das pessoas	1	0,4%
Pessoas devem criticar menos a policia	1	0,4%
Saúde	1	0,4%
Segurança forte	1	0,4%
Ter atitudes mais drásticas	1	0,4%
Tirar crianças das ruas	1	0,4%
Um projeto para ajudar as lideranças do bairro	1	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>278</b>	<b>100,0%</b>

OBS: As respostas são múltiplas, pois o número de citações é maior que o número de entrevistados.

A repressão volta à tona neste quesito e o clamor por maior controle ressurgiu, demonstrando a necessidade de ser revisto o conceito de segurança pública, a fim de que os controlados não sejam cada vez mais reprimidos em seus direitos.

**u) Você acredita que parte dos conflitos que ocorrem na sua comunidade (briga de vizinhos, som alto, criança maltratadas, etc) podem ser resolvidos entre as partes envolvidas, sem a participação da polícia e da justiça?**



Boa parte das respostas indica que a solução pacífica dos conflitos e sem a interveniência do Estado é atraente para a comunidade, pois 29,10% acreditam nisto e outros 28,69 aceitam tal possibilidade dependendo do caso. Chama a atenção, entretanto, o fato de que 36,89% dos entrevistados não acreditarem em resolução de conflitos sem a interveniência do Estado. Isto vem de encontro ao que preconiza Monet (2001, p. 292) quando diz que

chamar a polícia é, com freqüência, para as pessoas o resultado de uma constatação – não há outra possibilidade de ação – mais que o produto de uma decisão visando a mandar prender e punir culpados. Para eles, o que conta é que se ponha fim a uma situação julgada intolerável: pouco importa a maneira como a polícia realiza isso; o fato de ela redigir um processo verbal e o transmitir a uma justiça longínqua e tão burocrática quanto a polícia não tem quase significado para a opinião pública, ao passo que, para a polícia, é a resposta “normal”, satisfatória e suficiente na maioria dos casos que dependem do penal rotineiro – salvo, é claro, se se tratar de um crime grave.

Percebe-se assim, que prevalece, um conceito policialesco de segurança pública via Estado, ou seja, o controle social e a resolução dos conflitos, pela amostra da pesquisa, deve ser de competência do Estado.

#### u.1) Se SIM ou Às vezes. Como?

Como	Qt. Cit.	Freq.
Com diálogo	50	35,5%
Não soube responder	30	21,3%
Casos menos grave não precisa da policia	9	6,4%
Só resolve com a policia	6	4,3%
Depende situação	5	3,5%
Quando é grave deve chamar policia	5	3,5%
Com respeito	5	3,5%
Conscientização da comunidade	4	2,8%
Ajuda do CONSEG	4	2,8%
Acalmando para chegar em acordo	1	0,7%
Amedontrar os marginais	1	0,7%
Através atitudes civilizadas	1	0,7%

Através palestras educativas	1	0,7%
Atuação rápida	1	0,7%
Cada um deve pensar por si	1	0,7%
Com líder comunitário que as pessoas respeitem	1	0,7%
Consenso de ambas as partes	1	0,7%
Devem ser preparados para não perder a cabeça	1	0,7%
Difícil de acontecer	1	0,7%
Diminuindo uso drogas	1	0,7%
Entre vizinhos não se resolve	1	0,7%
Envolvidos deveriam ser mais conscientes	1	0,7%
Familiares entrarem em consenso	1	0,7%
Geração renda	1	0,7%
Os vizinhos ajudando	1	0,7%
Pessoas se conscientizarem	1	0,7%
Pra não acontecer mais	1	0,7%
Protesto	1	0,7%
Resolvendo entre eles	1	0,7%
Um terceiro dando opinião	1	0,7%
Vizinhos denunciando	1	0,7%
Vizinhos deveriam se entender	1	0,7%
TOTAL	141	100,0%

O diálogo aparece como solução para os conflitos. Com isso abrem-se portas para a negociação, seja através da negociação, conciliação, arbitragem e, principalmente, pela mediação que já estão sendo estimulados pela SENASP<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Cf. Curso de Polícia Comunitária – Módulo 1. Senasp – MJ. 2008.

**v) Quando a pessoa comete um crime, é presa, condenada e após cumprir pena na prisão ela:**

Voltará a cometer delitos	172		70,49%
O tempo que ficou na prisão fará com que não volte a cometer crimes	38		15,57%
Não sabe	34		13,93%
<b>Total</b>	<b>244</b>		

A descrença e ineficácia no sistema de justiça criminal fica evidenciada neste quesito, pois a amostra da pesquisa indica que mais de 2/3 dos entrevistados acredita que quem já cometeu delitos, após ingressar no sistema e cumprir sua pena voltará a delinquir uma vez que esteja em liberdade.

#### **4.2.2 Da pesquisa aplicada aos Policiais Militares de Criciúma**

A pesquisa teve como objetivo verificar a percepção e expectativas dos policiais militares com relação ao policiamento comunitário, especificamente do CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança) da região da Grande Santa Luzia, Criciúma, SC.

Os objetivos principais desta pesquisa foram os de identificar as percepções dos policiais militares a respeito da filosofia do policiamento comunitário, bem como limites e perspectivas do modelo de Polícia Comunitária, na visão dos policiais militares, para prevenção de delitos e mediação de conflitos.

A pesquisa foi realizada entre os dias 25 de setembro e 14 de outubro de 2008, totalizando 150 entrevistas com Policiais Militares do 9º Batalhão da Polícia Militar com sede em Criciúma/SC, com margem de erro máxima de 4,9 pontos percentuais para mais ou para menos e nível de confiança de 95%.

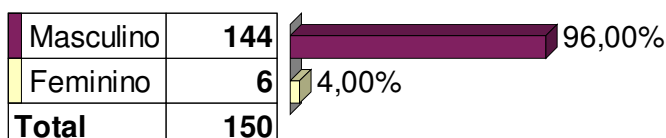
As entrevistas foram realizadas através de contato pessoal, onde os entrevistados foram abordados nos seus locais de trabalho, município de Criciúma/SC. A seleção dos entrevistados deu-se de forma aleatória, obedecendo um percentual prévio estipulado, onde houvesse a participação de policiais que operam todas as modalidades de policiamento na cidade.

Os dados foram digitados, tabulados e analisados entre os dias 06 e 16 de outubro de 2008, utilizando-se um programa específico para compilação de dados, da empresa contratada para tal.

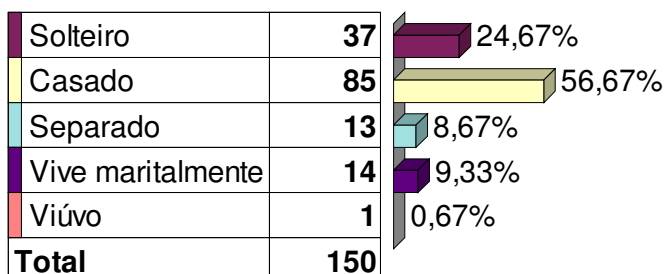
As entrevistas foram realizadas pela equipe técnica do IPC - Instituto de Pesquisa Catarinense.

#### 4.2.2.1 Dos resultados<sup>43</sup>

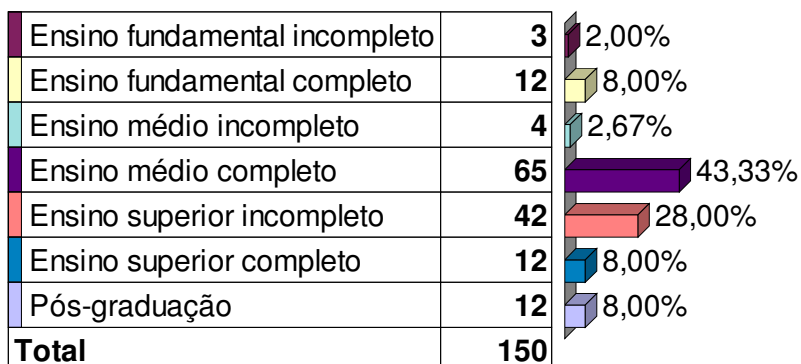
##### a) Sexo:



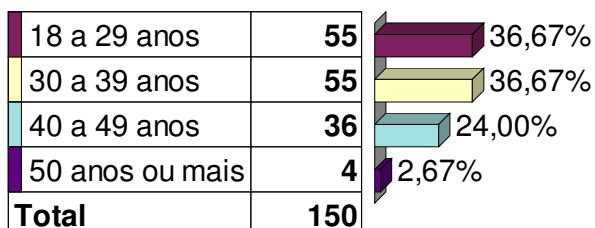
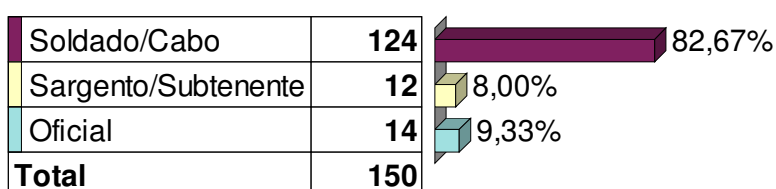
##### b) Estado civil:



##### c) Escolaridade:



<sup>43</sup> Aqui também procurou-se manter a fidelidade das respostas, sendo as mesmas digitadas como escritas pelos entrevistados no original, ou seja, os erros na grafia não foram suprimidos e procurou-se elencar o máximo possível de respostas, mesmo sendo analisadas somente as de maior incidência, a fim de servirem de subsídio para futuras pesquisas sobre a temática.

**d) Faixa etária:****e) Posto ou graduação:**

Nestes quadros que comparam os dados sobre o perfil dos policiais militares da amostra, percebe-se uma distorção em relação à quantidade de homens e mulheres entrevistados. Isto se justifica, pois o acesso de policiais militares do sexo feminino em Santa Catarina iniciou em 1983, sendo que de lá para cá, ingressa em todo concurso público, um percentual de 6% das vagas por concurso para o referido sexo.

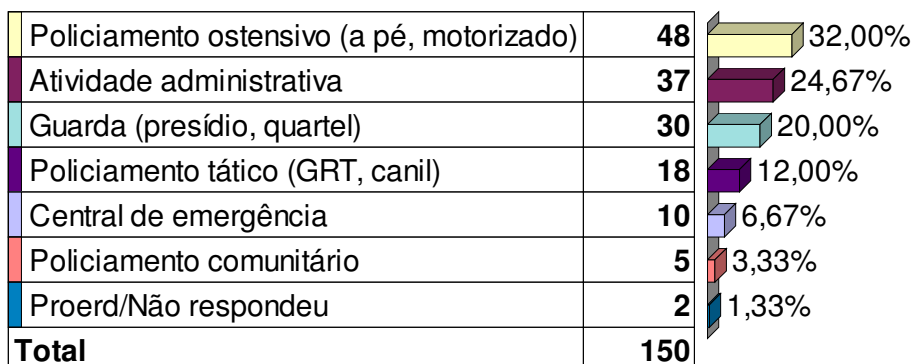
Com relação à escolaridade justifica-se que os policiais militares que não possuem o 2º grau são os remanescentes dos editais onde a escolaridade para o concurso de soldados era do ensino fundamental. Atualmente a exigência é do ensino médio completo.

Pela faixa etária percebe-se também que a maioria esta entre os 18 e 39 anos, bem como que com mais de 50 anos o percentual é baixo. Isto se explica pois para ingresso na Corporação a idade é de no mínimo 18 e máxima 26 anos, sendo que com 30 anos de serviço podem passar para a inatividade.

Por fim, em relação ao perfil, ainda há que se justificar que a maioria dos policiais militares envolvidos na amostra da pesquisa foi de Cabos e Soldados, pois além de serem a maioria em números na organização, também são os que executam as atividades operacionais diretamente, sendo os Sargentos os fiscalizadores das atividades planejadas e organizadas pelos Oficiais da Corporação.



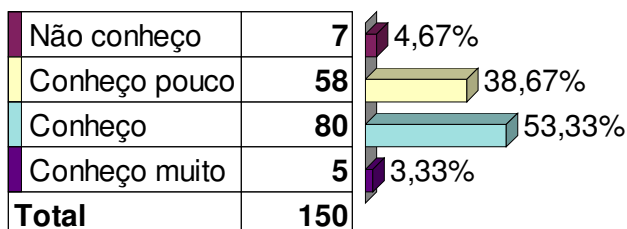
#### f) Qual atividade exerce atualmente na PMSC?



Os policiais militares que responderam à pesquisa exercem mais de 10 atividades diferenciadas na Corporação, sendo que a maioria executa atividades de policiamento ostensivo, mais precisamente as de rádio-patrolhamento, o que caracteriza bem o modelo de polícia tradicional, onde as viaturas equipadas com rádio-comunicação são alocadas na área para facilitar o deslocamento para atender ocorrências.

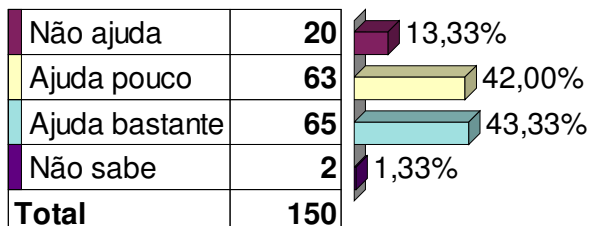
Percebe-se um viés no quantitativo de policiais da amostra executando atividades administrativas, o que se justifica pelo fato dos pesquisadores do IPC terem realizado as entrevistas de sala em sala, o que não obedeceu a idéia inicial de divisão por atividades desempenhadas. Tal fato, entretanto, não traz prejuízos a pesquisa, pois existe rotatividade nas funções, sendo que policiais que atuam no serviço operacional, por interesse próprio ou da Corporação são chamados as funções administrativas e vice-versa, rotineiramente.

#### g) Você conhece a filosofia de Polícia Comunitária:



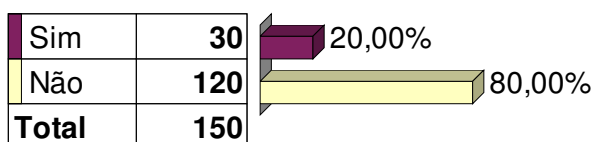
Este dado informa que a filosofia de Polícia Comunitária ainda não está bem difundida na Corporação em Criciúma, pois mais de 43% dos entrevistados não conhece ou conhece pouco o novo modelo de Polícia.

**h) Você acha que o CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança) da Grande Santa Luzia ajuda a aproximar mais a Polícia da Comunidade e propiciar mais confiança entre polícia e comunidade?**

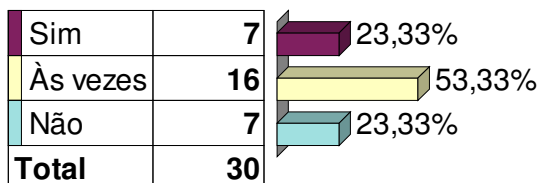


Também aqui se percebe que existe pouca credibilidade num dos mais importantes fatores para sucesso do novo modelo de polícia, pois a confiança, a ser adquirida pela maior proximidade do policial com a comunidade, é fundamental para o sucesso do empreendimento em voga. A explicação plausível para isto estar acontecendo encontra-se no quadro anterior, pois desconhecendo ou conhecendo pouco a filosofia de polícia comunitária, não é possível dar credibilidade ao modelo. É necessário capacitação e treinamento para corrigir urgentemente tal problema, sob pena de fragilizar as iniciativas em andamento.

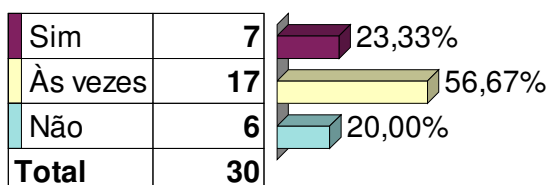
**i) Você fez curso de polícia comunitária?**



A capacitação em polícia comunitária é urgente e necessária para superar-se o modelo tradicional e iniciar atividades dentro do novo modelo. Executar atividade de polícia comunitária implica em mudar comportamentos, atitudes e modo de pensar e resolver conflitos na comunidade, sendo que para tal, a mudança deve iniciar-se no policial militar, para que ele tenha novas convicções e acredite mais em seu trabalho.

**Se SIM:****i.1) Acha que tem flexibilidade de horário para adequar-se as necessidades da comunidade?**

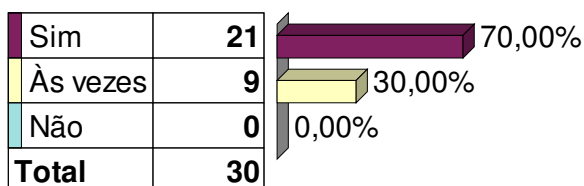
Do total de 150 policiais militares da amostra, somente 20% tem capacitação em polícia comunitária. A flexibilidade no horário para agendar reuniões comunitárias, participar de eventos na comunidade, acompanhar problemas noturnos que refletem na segurança, etc, é um dos principais atributos do novo modelo, no entanto, as respostas indicam que somente 23% dos entrevistados alegam dispor. O ideal é que o policial comunitário pudesse agendar seus compromissos comunitários previamente, sendo liberado pelo seu comandante imediato ou alterado suas escalas, a fim de cumprir seus compromissos com a comunidade.

**i.2) Tem autonomia (autorização) para buscar soluções dos problemas que afetam a segurança pública na comunidade onde atua?**

A autonomia para auxiliar a comunidade a identificar e analisar problemas, buscar soluções priorizadas e avaliar resultados é também um dos atributos do novo modelo. Destarte, é importante que seja frisado, que a autonomia refere-se a uma maior autoridade (possibilidade de fazer ou encaminhar) que lhe é delegada, bem como, uma maior responsabilidade (obrigação de fazer) que passa a ser compartilhada (alto comando e policial comunitário). O policial não pode somente cumprir com normas e ordens do escalão superior, pois isso não atende os reclamos comunitários. O policial que está próximo da comunidade pode e deve atuar nas causas dos problemas que geram insegurança e medo. Obviamente que há de

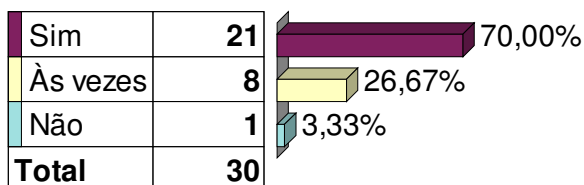
respeitar-se seu nível de autonomia, para resolução de problemas, dentro de seus limites de competência, pois muitos dos problemas que afligem a comunidade não são de simples resolução, no entanto, podem e devem ser buscadas as soluções nos mais variados níveis de governo, bem como junto a outros órgãos e profissionais, ou seja, de forma multiagencial e interdisciplinar.

**i.3) Sente-se preparado para lidar com a resolução de problemas de criminalidade, drogas, medo do crime e desordens, que afligem as comunidades:**



Estar capacitado para as diversas atuações possíveis no dia a dia é relevante para o sucesso de qualquer atividade. O policial militar que lida com os direitos mais sublimes da humanidade, que são a vida e liberdade, deve estar muito mais. Dos 30 entrevistados 70% disseram estar capacitados e 30% às vezes, ou seja, nem sempre. É preciso lembrar que a pesquisa tenta identificar percepções e não uma avaliação objetiva a respeito de suas competências recebidas durante sua formação e/ou atualizações.

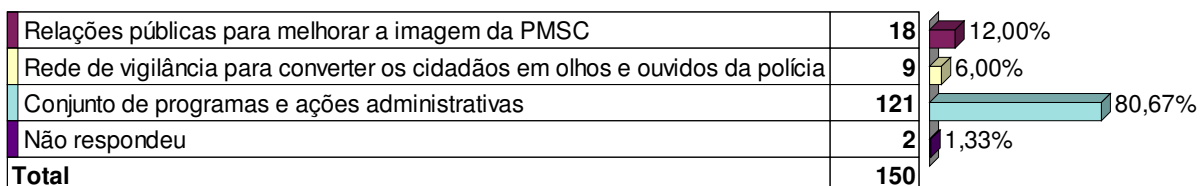
**i.4) Você acredita que permanecer trabalhando sempre na mesma comunidade o ajuda a conhecer e resolver melhor os problemas da mesma em relação aos assuntos de segurança pública?**



A desconcentração do policiamento com atuação direta nas comunidades, não tendo o policial militar que deslocar-se para o quartel a fim de apresentar-se a seus superiores, equipar-se com apetrechos e armar-se, é outro dos atributos que

busca-se com o novo modelo. O ideal é que o policial tenha todos os insumos para executar suas atividades profissionais sempre à sua disposição, ou seja, receba do Estado um kit sob cautela onde seja responsável por tais materiais e possa utilizá-los a hora que necessário for. Com isto, pode permanecer mais tempo em seu local de atuação onde deverá ter responsabilidade para com a mesma comunidade sempre. Percebe-se que tal atributo é ratificado pelos entrevistados neste quesito, onde 70 % acreditam neste critério do novo modelo.

**j) Você acha que a policia comunitária é:**

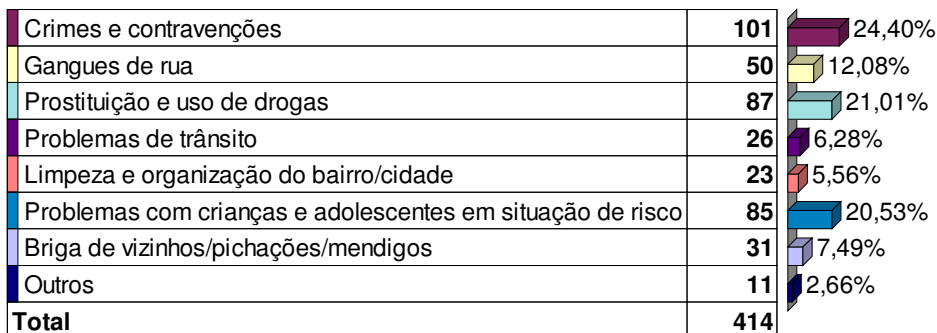


DIAS NETO (2002)<sup>44</sup> informa que policiamento comunitário não deve ser confundido com relações públicas nem com um esforço cosmético de melhoria da imagem da polícia. Tampouco significa a simples organização de rede de vigilância com o objetivo de converter os cidadãos em olhos e ouvidos da polícia. O ideal é que o policiamento comunitário seja visto como mais um agregador das ações e prioridades policiais para obter o envolvimento dos cidadãos no processo de identificação, análise e solução de problemas locais. Para tal, a pedra de toque para definir a consistência do programa de policiamento comunitário é a democratização da função policial. Assim, será a participação da comunidade, exercendo demandas sobre a polícia, que determinará o grau em que o policiamento comunitário poderá converter-se em uma forma mais justa, democrática e eficaz de exercício da função policial.

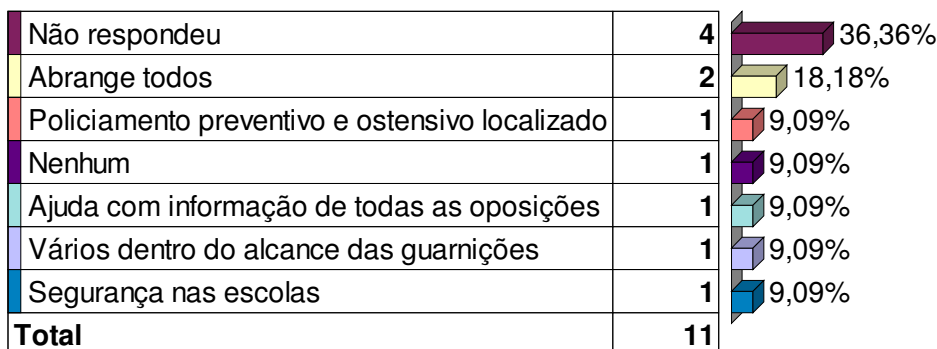
Apesar dos 18% que vêem o policiamento comunitário como tal, na amostra da pesquisa, a grande maioria (80%) tem uma perspectiva diferente com relação ao conceito de polícia comunitária.

<sup>44</sup> COMUNITÁRIO, Policiamento: experiências no Brasil – 200-2002. São Paulo: Página Viva, 2002.

**I) Quais destes problemas você acha que a policia comunitária ajuda a resolver (três principais):**



**Outros:**



A percepção dos policiais militares é idêntica a dos moradores da Grande Santa Luzia, ou seja, acreditam que o policiamento comunitário ajuda a resolver problemas de crimes e contravenções e prostituição e uso de drogas, com o diferencial por parte dos policiais militares (20,53%) acrescentarem a resolução de problemas com crianças e adolescentes em risco em terceira opção.

No entanto, como já referenciou KAHN (2002), o sentimento de insegurança da comunidade muitas vezes está relacionado com itens que demonstram “qualidade de vida”, pouco tendo referencia com vitimização, ou seja, as pessoas tendem a sentirem-se mais seguras onde o ambiente demonstra estar organizado. Uma área da cidade ou bairro que esteja suja, pichada, mal conservada, freqüentada por pedintes ou crianças de rua gera medo e insegurança, dando a impressão de que a comunidade “não se importa” com isso e, assim, acaba atraindo vários tipos de criminosos para o local.

Para tal, na visão da polícia comunitária, o ideal é fazer despertar na comunidade a preocupação com o entorno físico dos bairros. Diminuir o sentimento de insegurança da população passa a ser uma meta legítima e específica das organizações policiais, tanto como combater a criminalidade.

KAHN (2002) diz que o policial comunitário acaba atuando muitas vezes como um “zelador” local, um catalizador e gerenciador dos serviços públicos e privados que podem ser acionados para melhoria da qualidade de vida na área.

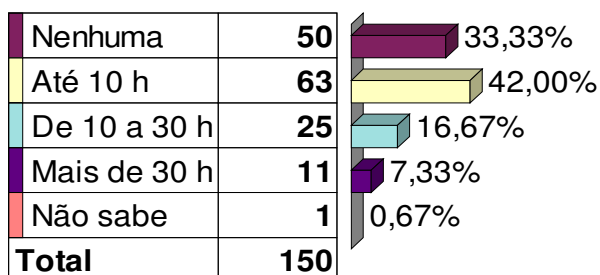
As respostas obtidas, no entanto, revelam que os policiais militares ainda continuam como uma visão bastante convencional das atividades que a polícia pode desempenhar, pois preponderam ações repressivas e de encaminhamentos relativos à crianças e adolescentes “problemáticos” no cotidiano da ação operacional.

Como assevera Monet (2001, p. 233)

a polícia sempre apresenta boas razões para justificar sua onipresença em certos bairros e as práticas de provocação dirigida as quais se entrega: é exatamente nos bairros desfavorecidos, com altas taxa de desemprego e ambiente públicos degradados, que se comete uma parte importante da criminalidade urbana, roubo de carros, vandalismo, pequeno tráfico de drogas [...] agindo assim, a polícia reproduz, sem o perceber, um esquema vindo diretamente do século XIX: a criminalização das camadas sociais mais desfavorecidas e a confusão entre “classes laboriosas” e “classes perigosas.

**m) Informe quantas horas você dedica, em um mês de trabalho, para a realização das seguintes tarefas?**

***m.1) Instrução, treinamento e reuniões.***



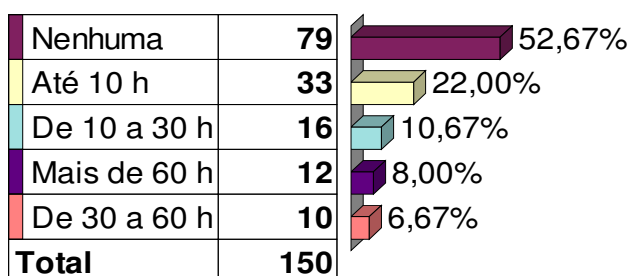
As atividades dos policiais militares são executadas, no modelo tradicional, após serem despachadas pelos superiores que determinam como e onde o policial deverá executar suas atividades. Para tal, antes do início de seu turno de serviço deve estar no quartel para receber seus aprestos e armamento. Após estar

equipado, seus superiores fazem a conferência do efetivo escalado e repassam as ordens diárias a serem executadas no turno de serviço.

Com objetivo de atualizar informações e realizar capacitações também são realizadas, sempre que necessárias reuniões e instruções no quartel. Isto explica o percentual de 42% dos que responderam até 10 horas mensais.

No modelo de polícia comunitária o policial além de estar constantemente atualizando-se, também deve dedicar horas de trabalho para reuniões comunitárias, no entanto, percebe-se que isto não vem ocorrendo.

### ***m.2) Analisando informações e dados estatísticos sobre a incidência de criminalidade em seu local de trabalho***

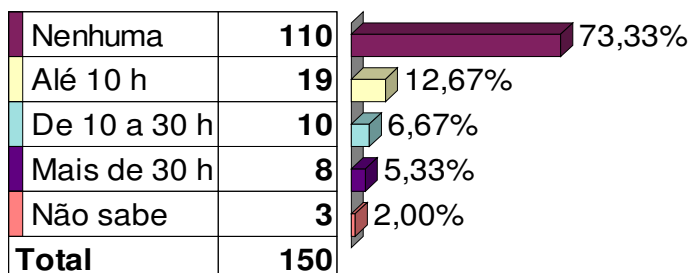


Para a filosofia de polícia comunitária ser bem implementada o policial deve conhecer os problemas que ocorrem na comunidade. A partir do diagnóstico deve reunir-se com a comunidade e apresentar os dados a fim de buscar-se soluções agindo-se nas causas dos problemas. Isto deve ser realizado conforme preconizado por Dias Neto, ou seja, dentro dos quatro aspectos ressaltados na nova prevenção – de forma multiagencial, interdisciplinar, com a participação da comunidade e localmente.

O resultado da pesquisa demonstra que isto também não está ocorrendo na prática, pois 52,67% não fazem isso em momento algum durante o mês.

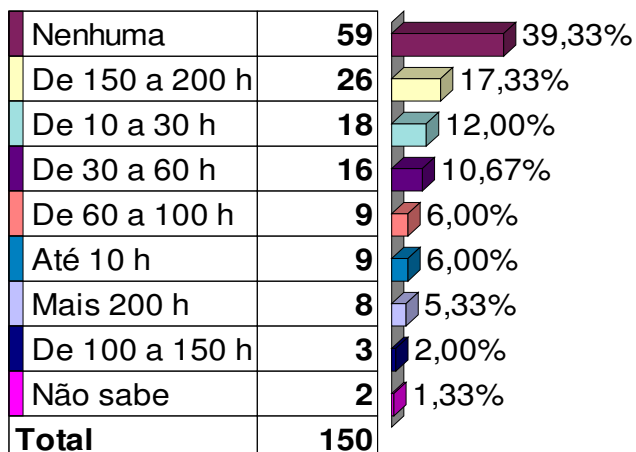


### ***m.3) Trabalhando com jovens, pessoas carentes e idosos.***



Atuar com jovens, principalmente os que vivem nas periferias, criando-se programas e projetos para aumentar a dignidade e possibilitar acesso a educação, cultura, saúde e esporte, também faz parte da filosofia de polícia comunitária. No entanto, a grande maioria dos policiais militares de Criciúma (73,33%), não dedica nenhuma hora do mês neste tipo de atividade. Para sucesso do modelo de polícia comunitária há que rever-se tal procedimento, envolvendo-se o policial na comunidade.

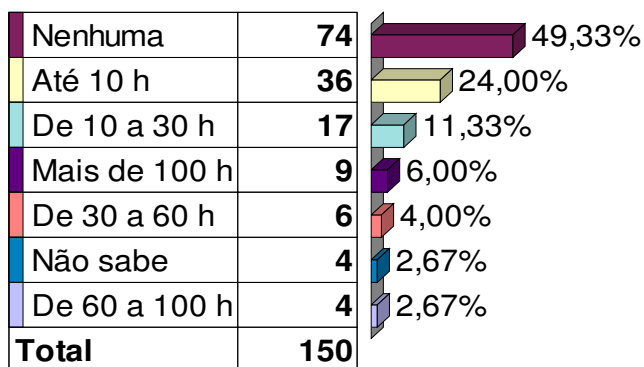
### ***m.4) Atendendo ocorrências***



Percebe-se uma ambigüidade neste quesito, pois se os policiais militares entrevistados informaram nos quesitos anteriores que dedicam pouco tempo com instrução, reuniões, análises estatísticas, trabalhando com jovens e idosos, teoricamente deveriam gastar mais tempo atendendo ocorrências. Isto não ficou evidenciado na pesquisa, pois quase 40% dos entrevistados afirmaram não dedicar nenhuma hora para atender ocorrências. Uma possibilidade disto ter ocorrido é que parte dos policiais entrevistados executa atividades administrativas e,

provavelmente, responderam o quesito desta forma por não atuarem diariamente no serviço operacional.

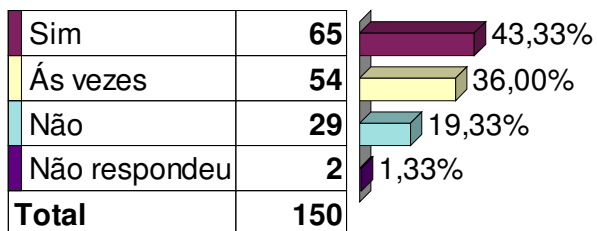
***m.5) Orientando membros da comunidade sobre prevenção da criminalidade***



Esta também é uma das atividades fundamentais para sucesso do policiamento comunitário, pois quando o policial estiver atuando na comunidade e executando o policiamento a pé, deve conversar com a comunidade, ouvindo suas queixas e sugestões sobre a questão da segurança. Deve então orientar as pessoas sobre cuidados básicos no dia a dia, que uma vez observados evitam furtos, agressões, roubos ou atentados contra a vida.

Fica evidenciado, também neste quesito, que o modelo de polícia comunitário não está plenamente divulgado e em prática na cidade de Criciúma.

**n) No atendimento de ocorrências em seu dia-a-dia você acredita que todos os crimes e contravenções previstos na legislação brasileira devem obrigatoriamente passar pelos procedimentos rotineiros (Boletim de ocorrência, termo circunstanciado, encaminhamento para Delegacia de Polícia, etc)?**



A solução dos conflitos entre as partes envolvidas é um ideal a ser perseguido. A filosofia de polícia comunitária também prega isso através dos meios de resolução pacífica de conflitos ou Meios de Solução Alternativa de Disputas ou ADRs (Alternative Dispute Resolution)<sup>45</sup>, destacando-se a arbitragem, a conciliação, a negociação e, principalmente, a mediação.

Percebe-se assim, que o modelo tradicional continua a predominar, pois 43,33% dos entrevistados não vêem outra alternativa de solução de conflitos que não seja via sistema de justiça criminal e outros 36% acreditam ser possível somente às vezes.

Monet (2001, p. 292) ao falar sobre sanção ou mediação? informa que

outro fator diferencia as atitudes do público e a dos policiais. Para o público os incidentes são percebidos sempre num contexto que permite tomar decisões variáveis: as vítimas podem preferir procurar uma solução negociada, um arranjo ou uma mediação, a mandar processar o adversário na justiça. Para os policiais, em compensação, a flexibilidade é muito mais reduzida: ou o caso é de natureza penal, e não há geralmente arranjo possível, e ele “deve seguir seu curso”; ou o incidente não tem conotação penal, e não depende de um “verdadeiro trabalho policial”.

**n.1) Que sugestão você daria para resolver tais conflitos (exemplo: briga de vizinhos, som alto, etc) sem a participação do Estado:**

Sugestão	Freq.	%
Não soube responder	26	14,9%
Reuniões comunidade	14	8,3%
Dialogo entre as partes	13	7,7%
Melhorar programa CONSEG	9	5,4%
Não tem solução sem policia	9	5,4%
Conscientização da comunidade	8	4,8%
Investir em educação	8	4,8%
Integração da comunidade	6	3,6%
Dar orientação	5	3,0%
Intervenção pessoas preparadas	4	2,4%
Multa	4	2,4%
Boletim de Ocorrência	3	1,8%
Busca pela religião	3	1,8%

<sup>45</sup> In Curso de Polícia Comunitária – Modulo 1. Senasp/MJ. 2008.

Bom senso	2	1,2%
Conciliação	2	1,2%
A sociedade deve se voltar as pessoas menos desfavorecidas	1	0,6%
Acidente de transito	1	0,6%
Aplicação lei	1	0,6%
As pessoas bairros ter mais respeito compreensão respeitando espaço atividade alheia	1	0,6%
Associações bairro	1	0,6%
Aumentar efetivo	1	0,6%
Auxilio município	1	0,6%
Bairro tivesse termo conduta regido e formado pelos próprios moradores	1	0,6%
Briga vizinho tentar resolver problema forma pacifica	1	0,6%
Cada caso é um caso	1	0,6%
Cada pessoa deveria conhecer vizinhança para evitar esse tipo problema	1	0,6%
Colocar som mais alto para vizinho baixar dele	1	0,6%
Conflitos fossem levados para conselho comunitário e lá tomariam medidas necessárias	1	0,6%
Criação de um juizado especial comunitário em parceria com a união de associação de bairro com audiência no centro comunitário utilizando de estagiário de direito. Podem ser utilizadas as salas de audiência também da casa da cidadania dos policiais militares	1	0,6%
Criadores de conselhos e mediadores de conflitos localizados	1	0,6%
Dar alternativa saudáveis de divertimento investir esporte principalmente para criança adolescente	1	0,6%
Dar melhores condições vida a todos sem discriminação	1	0,6%
Deixar vizinho falando sozinho	1	0,6%
Desde que não haja o consenso entre partes envolvidas aí policia deve agir de acordo com lei	1	0,6%
Desenvolver projetos possam orientar as comunidades a ter um relacionamento mais humanizado voltado para bem comum	1	0,6%
Deveria haver um conselho no bairro com pessoas capazes de apaziguarem estes conflitos	1	0,6%
Diminuir consumo álcool estudar mais	1	0,6%
Distribui material escrito e nos meios de comunicação orientado sobre os direitos e deveres da comunidade	1	0,6%
Distribuição de renda	1	0,6%
Divulgação mídia diariamente	1	0,6%
Eles mesmos tentam resolver a situação e depois partir para participação do estado se não tiver dado certo	1	0,6%
Evitar máximo para estado não seja acionado, pois basta ter consciência seus atos e saber entender melhor a punição mais severa em caso de reincidente.	1	0,6%
Flexibilidade para com demais pessoas	1	0,6%
Formar uma equipe da própria comunidade para conversar com vizinhos em atritos buscar soluções	1	0,6%
Maior efetivo monitorando e a pé	1	0,6%

Mais compreensão entre as partes	1	0,6%
Mais policiamento ruas	1	0,6%
Melhoria nas condições habitacionais	1	0,6%
Na conjuntura atual e aplicando os procedimentos rotineiros previsto em lei	1	0,6%
Negocia orienta puni	1	0,6%
Paciência, comunicação e informação.	1	0,6%
Polícia comunitária e ONGs visitando as comunidades	1	0,6%
Por iniciativa própria comunidade através seus membros	1	0,6%
Problemas estão gerando atrito	1	0,6%
Procuo evitar Maximo. Aos 22 anos separei uma briga de casal fui esfaqueado e ainda quase fiquei preso ao infrator foi absolvido por falta de prova	1	0,6%
Resolução destes problemas no próprio local	1	0,6%
Respeito	1	0,6%
Se aproximar mais seu vizinho comentar sobre direitos e deveres da lei de conturbação do trabalho e sossego	1	0,6%
Serviço comunitário	1	0,6%
Sociedade organizada em comitês	1	0,6%
Tentar entendimento entre eles, pois este papel PC.	1	0,6%
Termo circunstanciado	1	0,6%
Termo de ajuste de conduta a fim de reverter os benefícios a sociedade com trabalhos comunitários em escolas	1	0,6%
Todos os delitos informados devem passar pelo crivo do estado mesmo que a resolução dos membros sejam transferidos para outras entidades não governamentais	1	0,6%
Trabalho de inclusão social	1	0,6%
Trabalho preventivo	1	0,6%
Utilização de mediadores e conciliadores	1	0,6%
<b>TOTAL</b>	<b>168</b>	<b>100,0%</b>

As respostas são múltiplas, prevalecendo as dos que não sabem como resolver conflitos sem a participação do Estado. Outros afirmam que com reuniões com a comunidade e diálogo entre as partes, o que reforça a necessidade de serem instrumentalizados novos mecanismos para resolução pacífica dos conflitos, tais como a mediação e a conciliação comunitária.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu situar a segurança pública na atualidade, partindo da crise de legitimidade do sistema penal, mais especificamente sobre a atuação da Polícia Militar (passagem do modelo tradicional para o comunitário). Esta crise foi demonstrada sob o viés da criminologia crítica, ficando claro que o sistema penal não resolve os conflitos existentes na sociedade. O Estado Moderno ao trazer para si o monopólio do uso da força e a prestação de justiça tinha diversas promessas a executar. Estas promessas foram sendo questionadas, especialmente pelas ciências críticas, tais como a criminologia, a sociologia e a antropologia, restando comprovado que há, indubitavelmente, uma crise de legitimidade do sistema penal.

Para superar tal processo há que haver mudanças estruturais na sociedade, a fim de incluir os marginalizados pelo capitalismo globalizado neoliberal. Existem alternativas, como existem dificuldades e resistências para mudanças. O que deve nortear ações futuras são as que proporcionem maior igualdade entre as pessoas, numa sociedade que respeite a diversidade e a multiculturalidade que permeiam a formação social na atualidade.

As polícias podem contribuir para estas mudanças, mesmo fazendo parte do sistema de controle social formal. A polícia comunitária pode ser um caminho para esta possibilidade.

Uma alternativa para o enfrentamento das questões relativas à segurança pública passa pela polícia, mas é na comunidade que o espaço deve ser ampliado, buscando-se através da conjugação de esforços o atendimento das necessidades reais. Através da construção de uma ética da alteridade, onde o respeito ao “nós” seja a prioridade, será possível fazer surgir maior valoração da pessoa humana e o fortalecimento de outras instituições de controle social informal, as quais contribuirão para a formação de uma sociedade mais justa e fraterna.

Para tanto, a polícia não pode ser vista como uma agência que resolverá os problemas estruturais da sociedade. Ela deve ser uma parceira nesse processo de esforços comunitários que possibilitem reivindicar direitos. Ela pode e deve ser

uma instituição que preste serviços públicos e não uma força pública para atender interesses e manter privilégios em uma sociedade injusta como a brasileira, onde a distribuição de renda é das piores do mundo.

Para fazer frente a estes desafios deverá investir em formação de seus quadros (revendo currículos), repensar suas funções e modo de organização, atuar cada vez mais na pesquisa e na avaliação de resultados, além de criar mecanismos que valorizem os bons policiais.

Isto tudo ficou demonstrado na pesquisa, que teve como objetivos verificar as limitações e perspectivas do modelo de polícia comunitária frente a crise de legitimidade do sistema penal.

Diversas limitações, bem como algumas perspectivas apareceram ao longo do trabalho, que podem ser sintetizadas nas seguintes.

- a) a filosofia de polícia comunitária adotada no Brasil é a do modelo anglo-saxônico, ou seja, tem como escopo a prevenção situacional, que é aquela orientada a tornar difícil a ocorrência de atos desviantes ou mais ágil a defesa por parte de potenciais vítimas, sem agir diretamente nas causas que produzem o risco de desvio e vitimização. Isto decorre pelo fato de que é através da polícia que as ações de prevenção são perseguidas. Como a instituição é uma das que fazem parte do sistema de controle social, defronta-se com uma forte ambigüidade, pois depende de recursos financeiros e de apoio popular para realizar seu trabalho. Os recursos sempre são escassos para equipar, treinar e motivar seus integrantes. Para a gestão de projetos que envolvam as comunidades as limitações são ainda maiores. Já o apoio popular é difícil de ser granjeado pela resistência advinda do forte controle social emanado do eficientismo penal que tem na polícia um forte colaborador. As ações proativas dos policiais, com policiamento de proximidade, organização de parcerias, visando a resolução de problemas carece de respaldo político (via liberação de verbas). Políticos querem respostas rápidas, o que este modelo não proporciona. Assim, o ideal é que sejam modificadas duas situações. Primeiramente os municípios devem dispor de maior autonomia financeira, a fim de atender as

necessidades das pessoas que nele habitam (educação, saúde, trabalho, cooperativismo, associativismo, etc.) e melhorar a cidadania. Isto exige mudanças no pacto federativo e no rateio das verbas arrecadadas no país. Em segundo lugar deve ser melhorada a relação polícia/município. Isto decorre pelo fato da polícia pertencer ao Estado-Membro. Para superar tal distância há que existir um Gabinete de Gestão Integrada no município (multiagencial, interdisciplinar e com participação da comunidade) para poder-se diagnosticar causas dos problemas e buscarem-se soluções que fujam da prevenção meramente situacional e atinjam as causas sociais, culturais, econômicas.

- b) Em relação à filosofia de polícia comunitária na região da pesquisa é possível assegurar que:
- a. A filosofia é pouco conhecida na região da Grande Santa Luzia (mais de 76% desconhecem ou conhecem pouco). Tal fato demonstra que houve pouca divulgação, capacitação e envolvimento comunitário por parte da comunidade e dos policiais envolvidos no processo.
  - b. Dos entrevistados que dizem conhecer a filosofia de polícia comunitária, mais de 60% avalia a participação da comunidade nos assuntos de segurança pública como insignificante ou pouco significativa. Isto é fruto do conceito seletivo de segurança pública que vigora no senso comum, ou seja, o de que é a polícia quem deve retirar da rua quem comete “crimes” e “incivilidades” e prendê-los.
  - c. O CONSEG da região pesquisada também é pouco conhecido (37,70%) ou desconhecido (35,66%). O desenvolvimento de ações comunitárias, para diagnosticar problemas, e o envolvimento comunitário, para buscar soluções em conjunto, certamente favorecerá a criação de identidade para o referido conselho.



- d. A amostra pesquisada também revela que os problemas de criminalidade tiveram pouca redução. Mais de 50% dos entrevistados afirmou isso, ou seja, falta diagnóstico de problemas e carecem ações para resolução dos mesmos.
- e. Destaca-se na pesquisa que quando perguntada sobre o que deveria ser feito para aumentar a prevenção de delitos nas comunidades 43% dos entrevistados afirmou ser necessário mais policiais e rondas. Percebe-se, no entanto, que para aumentar a prevenção dos delitos, seguramente não é com mais prisões e policiais. É urgente que seja alargado o conceito de cidadania para novos horizontes, a fim de que sejam percebidas pela comunidade as injustiças deste sistema e, unidos (não atomizados) busquem uma melhor distribuição de renda e a possibilidade de emancipação como sujeitos de direitos (e obrigações).
- f. Quando questionados sobre o que deveria ser feito para resolver conflitos sem a presença da polícia e da justiça, tanto a comunidade (35%) como os policiais (16%) afirmaram ser o diálogo o caminho. No entanto, também surgiu como resposta “não soube responder, sendo nos percentuais de 21% dos entrevistados na comunidade da Grande Santa Luzia e 15% dos policiais. A SENASP está incentivando a resolução de conflitos por ADRs (negociação, conciliação, arbitragem e, principalmente, a mediação). Tal iniciativa é louvável, bem como um excelente caminho para resolução de conflitos fora do judiciário. Mas percebe-se, entretanto, que faltam dispositivos que favoreçam e ratifiquem tais procedimentos (treinamentos, incentivos financeiros, divulgação, etc.) Em alguns países da América Latina (Colômbia, Peru, Venezuela) tais instrumentos são reconhecidos e validados constitucionalmente, sendo destacados pela eficiência os juizes de paz e os conciliadores em equidade, dentre outros.

- g. A falta de credibilidade no sistema penal ficou evidenciada na última pergunta feita para a comunidade. Questionada sobre a eficácia da prisão 70% dos entrevistados afirmaram que quando uma pessoa comete um delito, é presa, condenada e cumpre sua pena ao retornar para a comunidade voltará a cometer delitos. Portanto, como diz ANDRADE (texto não publicado)<sup>46</sup> o “Papai Noel está nu”, ou seja, resta confirmada a ineficácia do sistema de justiça criminal como inibidor de novas ações delitivas e como “ressocializador”.
- h. A filosofia de polícia comunitária também não é plenamente conhecida na Polícia Militar, pois 43% dos entrevistados não a conhecem. Isto demonstra que até o presente momento a cúpula da Instituição não apóia totalmente este novo modelo como alternativa estratégica para mudança do *status quo*. É urgente que a Secretaria de Segurança Pública adote o modelo, mesmo com as limitações já indicadas, e defina um planejamento estratégico com as duas corporações (Polícia Militar e Polícia Civil) para capacitação (80% dos policiais militares entrevistados não fizeram curso sobre polícia comunitária), e evolução para o novo modelo.
- i. A resistência para adotar tal modelo fica latente no quesito se o CONSEG ajuda a aproximar a polícia da comunidade e propiciar maior confiança entre ambos, pois 55% dos policiais disseram que ajuda pouco ou nada. A capacitação pode modificar esta imagem distorcida sobre a filosofia de polícia comunitária, mas a postura e engajamento dos diretores e comandantes da alta cúpula é que transformarão a cultura da corporação para evoluir ao novo modelo.
- c) A grande perspectiva da polícia comunitária é que ela está abrindo um espaço de mudança. ZAFFARONI (informação verbal) ao ser

---

<sup>46</sup> ANDRADE, 2008. op. cit.

questionado como mudar a situação de crise de legitimidade do sistema penal, durante o “Seminário Depois do Grande Encarceramento”, ocorrido no Rio de Janeiro - RJ, entre os dias 28 e 29 de agosto de 2008, afirmou que uma das portas possíveis seria através da polícia. Mudando-se a polícia pode-se visualizar um cenário de maior respeito aos direitos humanos, sendo que um dos papéis da polícia deve ser o de “ouvidora” dos problemas e de auxiliar na busca de soluções, desde que não sejam exclusivamente as do sistema penal.

Agir respeitando a diversidade e multiculturalidade da sociedade atual, fazendo prevalecer a dignidade e os direitos humanos, sendo co-responsável pelo encaminhamento de soluções aos problemas advindos de uma sociedade neoliberal globalizada e injusta, em que prevalece um Direito dogmático e conservador. Este é o desafio para o policial do século XXI que pretende atuar de forma preventiva e proativa.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

\_\_\_\_, **A ilusão da segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**, 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003b.

\_\_\_\_, **Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão**. Revista Seqüência, nº. 52, p 163-182, jul., 2006.

\_\_\_\_, **Verso e reverso do controle penal: (des) aprisionando a sociedade da cultura punitiva**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Vítimas coletivas da violência. **Revista Preleção**. Publicação Institucional da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo – Assuntos de Segurança Pública, Ano II, nº 4, ago. 2008: Vitória: PMES, 2008. p. 39-50.

BARATTA, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal, trad. De Ana Lúcia Sabadeli. **Fascículos de Ciências penais**. Trimestral. Ano 6. v.6 n.2. abri/mai/jun 1993. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 1993 p. 44/61.

\_\_\_\_, **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. trad. Juarez Cirino dos Santos. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

\_\_\_\_, **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado**.

\_\_\_\_, Defesa dos Direitos Humanos e Política Criminal. **Discursos sediciosos**: Rio de Janeiro, 1997, p. 56-69.

\_\_\_\_, Princípios do direito penal mínimo: para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal, trad. Francisco Bissoli Filho. Título original em espanhol: principios del derecho penal mínimo (para una teoría de los derechos humanos como objeto y limite de la ley penal) Texto publicado na **Revista “Doutrina Penal” n. 10-40**, Buenos Aires, Argentina: Depalma, 1987. pp. 623-650.

BATISTA, Nilo. **Mídia e sistema penal no capitalismo tardio**. Texto apresentado no 8º Seminário Internacional do IBCCrim, 2002. Disponível em [www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt).

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da USP, 2003.

BORON, Atílio A. Os novos leviatãs e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir (org) **Pós-neoliberalismo II** – que Estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 1999. p.7-63.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 43/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 667, de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. **Diário Oficial da República do Brasil**. Brasília, 02 jul. 1969.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 88.7777 de 30 de setembro de 1983. Aprova o Regulamento para as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. **Diário Oficial da República do Brasil**. Brasília, 30 set. 1983.

BRASIL. Parecer GM-25 de 10 de agosto de 2001. **Diário Oficial da República do Brasil**. Brasília, 13 de agosto de 2001.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis: Vozes, 2005.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**, 2ª ed. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001.

CERVINI, Raul. Direitos Humanos e Direito Penal: alcance e sentido dos processos de desinstitucionalização. **Fasc. de Ciências Penais**. Porto Alegre, v. 6, n.2, p. 91-117, abr/mai/jun, 1993.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo do Brasil**, v.4. Poder de polícia. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1961.

CURSO DE POLÍCIA COMUNITÁRIA – **Modulo 1**. Senasp/MJ. Atualizada em 08/02/2008.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

DUARTE, Luiz Ricardo. Monografia: **Aspectos da implantação e da avaliação do policiamento comunitário**, Florianópolis, 2004.

DUSSEL, Enrique. **20 tesis de política**. México: Siglo XXI Editores, 2006.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

HULSMAN, Louk & CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas perdidas: o sistema penal em questão**. Trad. Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1997.

IBGE. Cidades. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 10 jun 2009.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**, 2ª ed. Ver. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**: sistematização Rui Stoco. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia Comunitária**: evoluindo para a polícia do século XXI. Fpolis: Insular, 2005.

\_\_\_\_, **Teoria de Polícia Comunitária**: livro didático. Palhoça: Unisul/Virtual, 2009.

MONET, Jean Claude. **Polícia e Sociedades na Europa**. São Paulo: Editora da USP, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 8ª ed. Ver. Atual. e aum. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1989.

Policiamento Comunitário: **experiências no Brasil**. 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002.

Praia Vermelha: estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Programa de pós-graduação em Serviço Social** – vol. 14 e 15 – Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004. p13-79.

ROTH, André-Noël. O direito em crise: fim do Estado moderno? *In*: Faria, José Eduardo (org). **Direito e globalização econômica**: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996.

SKOLNICK, Jerome h. & BAYLEY, David H. **Nova Polícia: Inovações na polícia de seis cidades norte americanas**, 2ª ed. São Paulo: Editora USP, 2002.

SLOKAR, Alejandro W. Sistema Penitenciário e Direitos Humanos: **a ambígua fronteira das grades carcerárias**. Fasc. de Ciências Penais. Porto Alegre, v. 6, n.2, p. 118-129, abr/mai/jun, 1993.

Revista Unidade: **Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar**, ano XV. Nº 30, abr/jun, 1997.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego de Polícia Militar e Bombeiro Militar**. 1ª ed. Curitiba: Associação da Vila Militar, 1999.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. 174 p.

\_\_\_\_, Punir os pobres: **a nova gestão da miséria nos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_, Dissecando a “tolerância zero”, **Le Monde Diplomatique**, Jun, 2002.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico: **Fundamentos de uma nova cultura no Direito**, 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

ZAKSESKI, Maria Cristina. **Políticas Integradas de Segurança Urbana: Modelos de Respostas Alternativas à Criminalidade de Rua**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis - UFSC, 1997.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Tradução de: Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

\_\_\_\_, **O inimigo no direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)