



ANDRÉ FELIPE TOMASSINI

**POLICIAMENTO COMUNITÁRIO:
O PROGRAMA DE TOLERÂNCIA ZERO NA CIDADE DE
NOVA IORQUE**

Brasília-DF

2013

ANDRÉ FELIPE TOMASSINI

**POLICIAMENTO COMUNITÁRIO:
O PROGRAMA DE TOLERÂNCIA ZERO NA CIDADE DE
NOVA IORQUE**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Marcus Vinícius Reis Bastos

Brasília-DF

2013

Agradeço a Deus, por mais uma conquista.

Aos meus familiares, que me apoiaram e me deram condições de seguir em frente, que acreditaram em mim e torceram pelo meu sucesso. Especialmente ao meu pai e minha mãe, meus primeiros orientadores, por todo amor e carinho.

À Alana Gurgel Nogueira, por todo o apoio durante o curso, companheira de todos os momentos e amor para a vida toda.

Aos professores do curso, à professora Cristina Zackseski, e especialmente ao professor Marcus Vinícius Reis Bastos, pelas orientações, atenção e estímulo, imprescindíveis para a produção dessa monografia.

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo tratar da evolução do Policiamento Tradicional ao comunitário, das características e dos elementos desse policiamento voltado para a comunidade e desmistificar o programa Tolerância Zero na cidade de Nova Iorque. Ao analisar-se os modelos de intervenção penal, fixam-se as medidas características de um modelo voltado ao “combate ao criminoso” e à comunidade. O objetivo do estudo é levantar a discussão sobre a necessidade de se aplicar medidas cada vez mais rígidas como resposta ao aumento da criminalidade através da quebra de um paradigma, que é a desmistificação do sucesso alcançado em Nova Iorque com o programa Tolerância Zero, trazendo como possível resposta a aplicação de um modelo preventivo. É demonstrado durante o trabalho como essa experiência norte-americana pode servir como um modelo a não ser seguido, frente às exigências sociais por um endurecimento penal.

Palavras-chave: Policiamento Comunitário – Policiamento Tradicional – Modelo da Defesa Social – Modelo Prevencionista – Evolução do Policiamento Norte-Americano – Nova Iorque – Tolerância Zero.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. POLICIAMENTO TRADICIONAL X POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	9
1.1 Os limites do Policiamento Tradicional/ Profissional Burocrático	9
1.2 A necessidade de superação do modelo anterior	16
1.3 Alternativas ao policiamento tradicional	20
1.3.1 Policiamento Orientado aos Problemas	25
1.3.2 Policiamento Comunitário	27
2 ELEMENTOS BASILARES DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	30
2.1 Prevenção do crime com base na comunidade	31
2.1.1 Vigilância de bairro	36
2.2 Patrulhamento com ênfase nos serviços não emergenciais	39
2.3 Descentralização do comando.....	43
2.4 Aumento da responsabilidade policial.....	46
2.5 Possíveis obstáculos e dificuldades	49
3 EVOLUÇÃO DO POLICIAMENTO NORTE-AMERICANO E A TOLERÂNCIA ZERO DA CIDADE DE NOVA IORQUE.....	54
3.1 As fases históricas do policiamento norte-americano.....	54
3.2 A teoria das janelas quebradas e o programa de Tolerância Zero	61
3.3 Desmistificação do programa de Tolerância Zero em Nova Iorque	67
CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS	79

INTRODUÇÃO

A presente monografia tem o escopo de analisar o policiamento comunitário como uma das medidas de um modelo prevencionista, ou seja, uma alternativa ao modelo de defesa social, que tem o centro de suas medidas na estratégia do combate ao criminoso. Ademais, visa desmistificar os resultados alcançados na cidade de Nova Iorque durante os mandatos do prefeito Rudolf Giuliani, sob a bandeira de um policiamento rígido e intolerante.

Através dos princípios que fundamentam o modelo da defesa social, analisam-se os policiamentos tradicional e profissional, este também fundado em medidas voltadas ao combate ao criminoso e amplamente difundido no policiamento norte-americano antes de se iniciar os movimentos aplicados à comunidade.

Feitas as devidas considerações sobre as medidas pautadas no modelo de defesa social, devem-se ressaltar os fatores que levaram à mudança para um modelo prevencionista e, ainda, analisar brevemente o policiamento orientado ao problema e o policiamento comunitário.

Estabelecido os conceitos de policiamento comunitário e o de modelo de combate ao criminoso, a presente monografia pretende analisar as etapas do policiamento norte-americano, com a devida atenção ao programa de tolerância zero.

Em um momento que se aplicava um modelo profissionalizado de policiamento, onde os agentes atuavam distantes da comunidade e pautados nas estratégias do combate ao criminoso, com o crescimento da criminalidade nos Estados Unidos passa a existir uma demanda por mudanças no policiamento.

Nesse contexto, surgem algumas estratégias que possuem caráter preventivo, visando a uma atuação mais próxima da sociedade. Entretanto, indo contra essa tendência, o caso da cidade de Nova Iorque se torna emblemático no combate intolerante à criminalidade, tendo repercussão no mundo todo, como um modelo a ser seguido, e os resultados de tudo isso merecem ser analisados de forma crítica, para se chegar à conclusão, ou não, sobre a efetividade do programa Tolerância Zero.

A justificativa para a escolha do tema baseia-se na grande repercussão sobre as medidas policiais, tidas como brandas, frente ao aumento da criminalidade. Como um fenômeno mundial, a maior ocorrência de crimes ou a falta de mecanismos de controle eficientes levam a sociedade e a mídia a trabalharem com exigências por um endurecimento penal.

O trabalho monográfico será calcado em pesquisa bibliográfica, monográfica e doutrinária e terá um caráter preponderantemente jurídico-dogmático. A pesquisa será feita com base na doutrina, levando-se em consideração os conceitos preexistentes.

A monografia foi dividida em três capítulos. O primeiro capítulo trata dos modelos de intervenção penal, de defesa social e prevencionista, que fundamentam o policiamento tradicional e o policiamento comunitário, respectivamente, para, em seguida, fixar o processo de superação do policiamento tradicional e os conceitos iniciais dos novos rumos dentro de um modelo prevencionista, o policiamento orientado ao problema e o policiamento comunitário.

O segundo capítulo detalha o modelo de policiamento comunitário, trabalhando com alguns dos principais pilares mencionados pela doutrina. A prevenção com base na comunidade é o mais importante deles, já que consiste no cerne do conceito desse modelo de policiamento. A doutrina também trabalha com outros elementos essenciais, como o patrulhamento com ênfase nos serviços não emergenciais, a descentralização do comando e aumento da responsabilidade policial. Esses três elementos são analisados, tendo como plano de fundo o elemento mais importante: a atuação junto à comunidade. É relatado ao final do capítulo algumas das dificuldades levantadas pela doutrina sobre a implementação do policiamento comunitário.

Em consequência, o terceiro capítulo cuida da evolução histórica do policiamento norte-americano. Analisando as razões que levaram as mudanças em cada etapa até se chegar a um momento em que se desenvolve um policiamento voltado para a comunidade e levando em consideração a retrospectiva norte-americana, é feita a análise do modelo de policiamento, conhecido como programa de Tolerância Zero, aplicado na cidade de Nova Iorque. É abordada, também, a teoria das janelas quebradas, que fundamenta esse programa e suas compatibilidades com o modelo de defesa social.

Por fim, passa-se à análise de alguns motivos levantados pela doutrina que podem ser responsáveis pela redução da criminalidade na cidade norte-americana, ao contrário daqueles que defendem o programa como uma medida capaz de reduzir o crime. Essa desmistificação do programa de Tolerância Zero é feita com base nos argumentos de autores renomados e com fundamento em alguns elementos em comum com o policiamento comunitário, que podem ter sido os verdadeiros responsáveis pela queda da criminalidade em Nova Iorque.

O objetivo do estudo é levantar a discussão sobre a necessidade de se aplicar medidas cada vez mais rígidas como resposta ao aumento da criminalidade através da quebra de um paradigma, que é a desmistificação do sucesso alcançado em Nova Iorque com o programa de

Tolerância Zero, trazendo como possível resposta a aplicação de um modelo preventivo. Demonstra-se durante o trabalho como essa experiência norte-americana pode servir como um modelo a não ser seguido, ante as exigências sociais por um endurecimento penal.

1. POLICIAMENTO TRADICIONAL X POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

1.1 Os limites do Policiamento Tradicional/Profissional Burocrático

O Policiamento Tradicional, que utiliza da estratégia de atuação policial voltada para o “combate ao criminoso”¹, representa o modelo da defesa social². Tendo como fundamento a preocupação com a resolução do crime, direciona seus agentes para cumprir a lei e prioriza suas ações no combate aos fatos típicos mais relevantes. Assim, não há uma preocupação com as causas por trás do delito ou mesmo em se aproximar da comunidade envolvida na criminalidade, seja da vítima ou do autor.³

Utilizando dessa estratégia de “combate ao criminoso”, o policial deve ser capaz de responder de forma rápida e eficiente aos delitos priorizados por seus superiores. A eficiência do seu serviço é medida pela velocidade com que consegue responder ao conflito direcionado pela central. Logo, a aferição dos resultados depende dos “[...] dados sobre a prisão de criminosos e do controle do crime”.⁴

No Brasil, levando em consideração os fatores próprios do período em que foi formado, o policiamento acabou por priorizar as ações em favor das camadas sociais mais favorecidas e se perpetuou, influenciando o atual direcionamento das políticas de segurança pública. Como é elucidado:

A polícia representa o resultado da correlação de forças políticas existente na própria sociedade. No Brasil, a polícia foi criada no século XVIII, para atender a um modelo de sociedade extremamente autocrático, autoritário e dirigido por uma pequena classe dominante. A polícia foi desenvolvida para proteger essa pequena classe dominante, da grande classe de excluídos, sendo que foi nessa perspectiva seu desenvolvimento histórico. Uma polícia para servir de barreira física entre os ditos “bons” e “maus” da sociedade. Uma polícia que precisava somente de vigor físico e da coragem inseqüente; uma polícia que atuava com grande influência de estigmas e de preconceitos.⁵

¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.132.

² BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: Introdução à sociologia do Direito Penal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.p.42.

³ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.132-133.

⁴ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.133.

⁵ BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al . A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. São Paulo, v.18, n.1, Mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 Abr.2013.

Tendo como fundamento os modelos de intervenção penal ^{6 7}, o modelo da defesa social é o que melhor caracteriza o atual panorama da segurança pública brasileira, ou seja, com medidas voltadas para a repressão, como também possui uma forte relação com o modelo profissional de “combate ao criminoso”. ⁸

O modelo da defesa social, segundo os ensinamentos de Alessandro Baratta, é compreendido de forma mais clara quando essa ideologia é fragmentada em seis princípios ⁹.

Cerqueira trabalha com os princípios do modelo da defesa social ao realizar um parâmetro com as ações realizadas pelo modelo de combate ao criminoso. E realça a forma como esses princípios permeiam o inconsciente da sociedade e servem como legitimadores da manutenção do atual modelo ¹⁰. É importante compreender como esses princípios dão continuidade ao policiamento voltado ao combate do criminoso, possibilitando, assim, chegar-se a um modelo mais eficiente.

O princípio da legitimidade afirma que o controle da criminalidade cabe ao Estado e aos seus órgãos oficiais, como à polícia e aos órgãos do Judiciário¹¹. Há uma concentração de poder por parte do Estado, sem considerar a participação social no controle da criminalidade. Assim, há legitimidade para agir em nome da sociedade, sem necessariamente adequar suas ações à comunidade em que está atuando.

Ao exercer suas atividades e estabelecer prioridades, não se leva em conta os anseios sociais, não se pondera sobre as peculiaridades de cada região, comunidade ou bairro. Como relata Cerqueira:

É típico do modelo burocrático; exige uma atitude profissional orientada para a resolução dos crimes, bastante impessoal e pouco atenta para os aspectos emocionais da vítima ou para o conflito humano subjacente nos crimes. ¹²

⁶ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública*. Revista *Discursos Sediciosos*. Rio de Janeiro, n. 4, p. 25-36, 103-120, 155-170. Novembro 1997.

⁷ Cerqueira divide a intervenção penal em dois modelos, o modelo da defesa social e o modelo prevencionista.

⁸ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública*. Revista *Discursos Sediciosos*. Rio de Janeiro, n. 4, p. 25-36, 103-120, 155-170. Novembro 1997.

⁹ Os princípios que fundamentam o modelo de defesa social, segundo Baratta, são: princípio da legitimidade, princípio do bem e do mal, princípio de culpabilidade, princípio da prevenção ou da finalidade, princípio de igualdade, princípio do delito natural ou interesse social. (BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: Introdução à sociologia do Direito Penal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.p.42.)

¹⁰ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.119-121.

¹¹ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: Introdução à sociologia do Direito Penal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.p.42.

¹² CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública*. Revista *Discursos Sediciosos*. Rio de Janeiro, n. 4, p. 25-36, 103-120, 155-170. Novembro 1997.p.13.

Uma característica marcante do Policiamento Tradicional, a centralização burocrática do comando e do controle ¹³, impede que o agente policial que está em contato com a sociedade tenha autonomia para realizar a prevenção do crime, para lidar com as diferentes situações do cotidiano.

A centralização está enraizada no Policiamento Tradicional, da mesma forma que ocorre na experiência brasileira. Há uma dificuldade em modificar esse sistema, como é demonstrado em uma tentativa de descentralização no Rio Grande do Sul:

[...] foi essa a grande disputa do governo Olívio Dutra (1999-2002) tentando realizar mudanças no sistema que mexiam com questões corporativas, como a coordenação única de comando, o registro de ocorrência policial único, o banco de dados integrados, a confecção do Termo Circunstanciado pelas duas organizações policiais, o ensino integrado, ações de inteligência em conjunto, o controle das polícias e a reforma das Corregedorias. Porém, o debate público foi muito medíocre e não houve discussão do mérito dessas ações, sendo que a visibilidade e o senso comum se renderam a muitos mitos corporativos de manutenção de privilégios. ¹⁴

A burocratização e a centralização tornam qualquer decisão ou planejamento ineficaz, pela morosidade e falta de agilidade na execução das atividades policiais. A verticalização entre os agentes é fator suficiente para dificultar a interação entre o agente de ponta e seu superior. É necessário que esse militarismo centralizador e excessivo seja relativizado, como preceitua os autores:

Esse princípio descentralizador não objetiva questionar ou destruir a estrutura verticalizada própria à corporação militar, mas sim: 1) possibilitar o trabalho interativo dos policiais junto à comunidade civil; 2) modernizar a cultura institucional, num sentido análogo ao que tem orientado mudanças em outros tipos de organizações hierárquico-burocráticas, isto é, diminuindo as causas de ineficiência decorrentes da rigidez regimental, da excessiva centralização, da multiplicidade de degraus e procedimentos associados à tomada de decisões, assim como da “mentalidade de casta” que tradicionalmente vigora em tais organismos. ¹⁵

¹³ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P.66-67.

¹⁴ BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al . A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. São Paulo, v.18, n.1, Mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 Abr.2013.

¹⁵ MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Tempo Social; Rev. Sociol., USP, S. Paulo*, 9(1): maio. 1997.pg.204/205.

Ceder parte do poder que se encontra concentrado faz parte do processo de melhoria da imagem negativa da corporação. Assim, reconhece-se uma das limitações do modelo tradicional e dá-se a possibilidade de superação deste.

A polícia deve ser analisada sobre um ponto de vista inovador, diferenciado do sistema repressivo. Deve ser vista como um serviço prestado em benefício da coletividade, uma medida adequada para solucionar questões polêmicas vinculadas aos anseios da sociedade, cenário em que seria possível traçar novos caminhos para o policiamento.

A experiência policial nos Estados Unidos traz uma grande colaboração para a compreensão do modelo tradicional. Ajuda a apontar algumas de suas limitações e a iluminar o caminho ou os caminhos possíveis para se combater a criminalidade de forma eficiente, algo mais distante do modelo da defesa social.

No policiamento norte-americano, a centralização burocrática é uma característica marcante do modelo profissionalizante, bem como no modelo tradicional aplicado no Brasil, em que a centralização do comando é uma característica inerente ao militarismo da polícia. Segundo Reiss:

Talvez, o maior impacto da tecnologia tenha sido solidificar a centralização burocrática do controle e do comando. A separação entre o trabalho dos policiais e as comunidades por eles policiadas foi completa em termos organizacionais. Nos anos 1970, o modelo dominante no policiamento americano foi o do discar-um-policial-resposta-rápida-ativado-pelo-rádio.¹⁶

No modelo profissional de policiamento, o agente de polícia é considerado o único indivíduo capacitado para combater o crime. Não se acredita na participação social, logo o comando das ações policiais é centralizado.¹⁷ Essa característica teve como influência direta o período de desconfiança policial, em que um grande número de casos de corrupção assolava os Estados Unidos no final do século XIX.¹⁸ Ao fixar um tecnicismo nas ações policiais, a expectativa era de redução da criminalidade, mas acabou por revelar um agente burocrata e isolado da sociedade. Como é reiterado:

¹⁶ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P.66-67.

¹⁷ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.p.5.

¹⁸ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.5.

Se o movimento profissional revela as inovações tecnológicas, inaugura o espaço da triagem de chamadas por assistência com base em critérios técnicos e uniformes, traz a racionalização dos recursos policiais; agregam-se a isso as Escolas de Polícia e os critérios técnicos de avaliação de desempenho, bem como as estatísticas criminais. Em contrapartida, surgem as inconsistências e contradições, pois as centrais de operações retiraram os policiais das ruas, colocando-os em automóveis, exacerbando a obstrução do canal de comunicação entre a Polícia e comunidade, de tal forma que a total ausência da influência social sobre as decisões policiais, associada à obstrução estrutural, isolou o conjunto da organização, revelando um policial burocrata, de estilo impessoal e centralizado e, sobretudo obliterou a sensibilidade e criatividade desse profissional da segurança.¹⁹

Nesse panorama, o agente de polícia não tinha autonomia, questão central para se desenvolver um policiamento voltado para a comunidade²⁰, limitando o agente a decisões previamente estabelecidas, aplicando-se fórmulas genéricas de atuação a situações práticas que se desenvolvem de diferentes formas, com diversas variações e infinitas possibilidades de desfecho.

Na experiência vivenciada nos Estados Unidos, a profissionalização aliada ao advento da tecnologia e a centralização do poder fizeram com que o policial se afastasse da comunidade²¹. Como exemplo da polícia profissionalizada no Estado de Los Angeles, compreendem-se os efeitos que este modelo pode irradiar na comunidade:

Se tal movimento surge como forma de deter um sistema de corrupção e protecionismo político desenvolvido em torno da Polícia, em contrapartida as ações arbitrárias que seguiram, trouxeram à luz que a idéia de dividir com “amadores” decisões relacionadas ao exercício da função policial era um convite à ineficiência, à arbitrariedade e à corrupção; o controle pelo distanciamento foi uma premissa que não se efetivara. Os movimentos civis, sobretudo a violenta ação de polícia em relação às minorias raciais, no estado de Los Angeles, estado ícone de uma “polícia profissional”, ajudaram a dar visibilidade às fragilidades e às incongruências do estilo “profissional” de policiamento. Assim, o isolamento, advindo do movimento profissional, passa a ser a maior fonte de tensão e de antagonismo em seu relacionamento com a sociedade.²²

O modelo profissional utiliza mecanismos que limitam a relação com a população a um mínimo de contato, interagindo através dos sistemas de comunicação da polícia. No caso

¹⁹ CALAZANS, Márcia Esteves de. Polícia e gênero no contexto das reformas policiais. *La Salle - Revista de Educação, Ciência e Cultura*, Canoas (RS), v. 10, n. 2, 2005. P.5.

²⁰ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.18.

²¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.p.6-7.

²² CALAZANS, Márcia Esteves de. Polícia e gênero no contexto das reformas policiais. *La Salle - Revista de Educação, Ciência e Cultura*, Canoas (RS), v. 10, n. 2, 2005. P.4.

de o cidadão ter um envolvimento com o agente policial, haveria uma aproximação superficial e ineficiente para se aplicar qualquer modelo de reforma, dentre os quais aparecem em destaque o policiamento comunitário²³ e o policiamento orientado ao problema²⁴.

As inovações tecnológicas trouxeram grande contribuição para a transformação do agente que exercia a patrulha a pé, transformando-o em um agente motorizado. Esse policial que conhecia a comunidade passou a atender apenas chamadas de emergência e depois apenas as fixadas como prioridade. Já que o crescimento das chamadas não foi acompanhado pelo aumento do efetivo policial, tornou-se impossível atender a todas as ocorrências que eram informadas pela sociedade.²⁵

Corroborar-se no seguinte trecho que:

As primeiras vítimas dessa tecnologia foram a ronda a pé e o posto policial – as unidades básicas de um sistema de controle descentralizado, em que as rondas a pé organizavam-se nos arredores dos postos policiais ou das delegacias. Com o fechamento dos postos policiais, os cidadãos não tinham mais, na vizinhança, um lugar onde apresentar suas queixas ou resolver seus problemas. Esses só poderiam ser tratados pelo envio de policiais, após a mobilização telefônica, ou indo até o posto central. Não era mais necessário que policiais patrulhassem a pé, pois um só policial, de carro, podia cobrir toda a área.²⁶

A profissionalização do agente de polícia não só retirou o policial do contato e convívio social, como centralizou ainda mais as suas atividades ao retirar os postos policiais. Ao aumentar-se a distância entre um civil e um posto policial, aumenta-se também o abismo entre esses indivíduos. A falta desse contato acaba gerando desconfiança por parte da sociedade, que passa a ver o policial como um agente estatal, que se encontra protegido dentro da viatura, que não defende os interesses sociais e apenas atende às chamadas telefônicas.

Nas palavras de Reiss:

O modelo havia calculado mal o que os cidadãos esperam da polícia. Descobriu-se que muitos deles não esperavam um atendimento imediato e estavam dispostos a esperar até que a polícia pudesse tratar de seu problema (McEwen, Connors e Cohen, 1984). Mais importante, o isolamento da polícia em relação ao seu público teve um preço alto. O oficial de patrulha,

²³ CALAZANS, Márcia Esteves de. Polícia e gênero no contexto das reformas policiais. *La Salle - Revista de Educação, Ciência e Cultura*, Canoas (RS), v. 10, n. 2, 2005. P.5.

²⁴ MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento Para a Solução de Problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp, 2003. p.115-120.

²⁵ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P.65-66.

²⁶ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P.66.

em um carro com ar condicionado e aquecimento, não saía mais dele para fazer patrulha preventiva ou para saber mais sobre a comunidade que estava policiando. Basicamente, o isolamento da polícia em relação ao público, com a finalidade de controlar a corrupção e responder rapidamente aos chamados, serviu para isolar a polícia do público a que devia servir. Logo a população não tinha mais confiança de que a polícia estivesse lidando, ou poderia lidar, com seus problemas, e muitos, principalmente os grupos minoritários, sentiram-se hostilizados pela polícia.²⁷

No seguinte trecho, o autor relata a influência que as inovações tecnológicas causaram na organização da polícia no Século XX, na América do norte:

Com o crescimento do acesso aos telefones, os cidadãos podiam mobilizar a patrulha policial para responder ao que os policiais apelidaram de “solicitações por serviço”. A polícia, através de uma central de comunicação, reagia a estes chamados através de rádios intercomunicadores, enviando ao local o patrulheiro que estivesse com o carro mais próximo. Carros com dois patrulheiros eram enviados a locais onde houvesse incidentes mais sérios. Gradualmente, o sistema ficou mais sofisticado, à medida que intercomunicadores portáteis foram ficando disponíveis e os policiais podiam manter contato com a central o tempo todo. Com a chegada dos computadores, o pessoal dos centros de comunicação pode decidir como alocar reforços policiais com mais facilidade, graças à criação de um software de alocação de reforços em moldes sequenciais (Larson, 1972). O objetivo de dar uma resposta rápida a toda e qualquer “solicitação de serviço”, feita por quem quer que fosse o cidadão, logo tomou conta da prestação de serviços da polícia. A capacidade dos cidadãos para mobilizar a polícia e outros sistemas de emergência cresceu graças ao desenvolvimento do sistema centralizado de comunicação por telefone, o 911, e logo sobrecarregou a maior parte dos recursos em muitos departamentos de polícia.²⁸

Tendo como escopo o maior atendimento de ocorrências, o agente não conhecia a realidade ou as verdadeiras condições em que ocorreu o delito ou em que se encontra aquele cidadão que solicitou os serviços. O agente continuava a ir ao encontro da população, mas de forma muito breve e superficial, o que não era suficiente para estreitar um laço de confiança entre as partes desse processo.

²⁷ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policimento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P. 67.

²⁸ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policimento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P. 65-66.

1.2 A necessidade de superação do modelo anterior

A necessidade por uma mudança no modo de agir do policial torna-se uma das prioridades para o controle da criminalidade e da insegurança pública. Como exemplo, a sociedade brasileira acreditou por muitos anos, e ainda acredita, que o endurecimento das leis solucionará toda a problemática que envolve o delito, ou que a polícia deve equipar-se melhor para combater os criminosos. Como fica ilustrado:

Do Poder Legislativo, pleiteia-se a edição de leis penais severas, que cominem punições altas e até desproporcionais; sem contar as leis processuais desrespeitosas às garantias constitucionais, tão custosamente conquistadas. Do Poder Judiciário, cobra-se sejam aplicadas as penas máximas, independentemente dos requisitos traçados pelo artigo 59 do Código Penal, além da manutenção de pessoas presas provisoriamente, mesmo nos casos em que não se justifica a medida cautelar. E do Poder Executivo, sem quaisquer preocupações com possibilidade orçamentária ou com o real impacto que a medida terá na sociedade, postula-se, ilimitadamente, o aumento do número de policiais, de armamentos, de viaturas e assim por diante.²⁹

A sociedade deve compreender que exigir por leis mais severas, criminalizar novas condutas, fixar regimes mais duradouros, entre outros absurdos que a mídia divulga sempre que um crime grave ocorre não resultam em progresso, mas apenas na perpetuação da atual configuração do sistema de segurança pública, que tem como escopo o combate ao criminoso.³⁰

Essa necessidade por um endurecimento do sistema penal tem ligação íntima com o modelo de defesa social, que no princípio do bem e do mal encontra respaldo para continuar a agir de forma repressiva³¹. Nas palavras de Cerqueira:

Esta imagem tem favorecido, a nosso juízo, a violência policial e a sua tolerância pela sociedade. O fato de perceber o outro como “selvagem e perigoso” constrói um cenário propício para justificar ações bélicas, ações de força e de aniquilamento, na imagem da guerra contra o crime. Daí para a militarização das políticas de segurança pública é um passo sem muito esforço.³²

²⁹ PACHOAL, Janaina. Segurança Pública- poder e dever de todos. IN: Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança. São Paulo: Ilanud, 2002. P.63

³⁰ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009.p.170.

³¹ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: Introdução à sociologia do Direito Penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.p.42.

³² CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública. *Revista Discursos Sediciosos. Rio de Janeiro, n. 4, p. 2. Novembro 1997.*

Reitera-se que:

[...] polícia faz a luta do bem contra o mal e que entre o policial e o bandido, o policial deve sempre se sobrepor e vencer de qualquer maneira. Estamos ouvindo falar do seguinte: “agora nós retomamos a auto-estima da polícia”. O que é a auto-estima da polícia? É cada um fazer o que quer? São as polícias atuando sem controle, sem necessidade de explicar seus atos, quando a violência ocorre com “supostos criminosos”?³³

Tendo-se como plano de fundo o princípio do bem e do mal, ao analisar-se a forma como o criminoso é caracterizado, percebe-se que a polícia utiliza desse fato para justificar suas ações em nome de um bem maior, do interesse social. Aquele que comete fato típico é doente, indivíduo diferenciado do homem médio, diferente daquele que não está acometido dessa maldade.³⁴

O criminoso, ao desrespeitar as normas impostas no Código Penal, está desrespeitando os valores protegidos por lei e defendidos pela sociedade. Portanto, esse indivíduo não possui os mesmos valores que o resto da população, demonstrando isso ao executar o crime, como determina o princípio da culpabilidade, um dos pilares do modelo da defesa social³⁵. Assim, os criminosos são tidos como minorias que não conseguem seguir as normas pautadas nos valores da maioria da sociedade.

Como afirma Cerqueira, o princípio do fim ou da prevenção determina que a pena fixada pela prática de um crime teria como resultado a prevenção geral e especial. Em um modelo de defesa social, que encontra respaldo no modelo de Policiamento Tradicional, acredita-se que a pena poderia inibir a prática de futuros delitos pela simples imposição da lei, conhecida como prevenção geral. Desse modo, também haveria a finalidade de ressocialização da pena, a chamada prevenção especial.

Esse tipo de raciocínio leva a sociedade a acreditar que medidas mais severas levariam a um efeito preventivo mais efetivo, que aumentar a pena em abstrato inibiria um maior número de indivíduos a praticar qualquer tipo de delito.

Dentro desse contexto, os anseios da coletividade por um Estado Democrático que consiga efetivamente assegurar os direitos e garantias individuais tornam as atividades estatais o foco da mídia, de especulações e de críticas exaustivas ao sistema adotado. Os chamados

³³ BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz, ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo, Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 119-131. ISSN 0102-8839. Acesso em: 23 Março. 2011. P. 123.

³⁴ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.120.

³⁵ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.120.

movimentos de “lei e ordem” representam parte desse pensamento, fixando uma relação de causa e efeito entre a repressão tida como branda e o aumento da criminalidade.³⁶

Entretanto, os movimentos de “lei e ordem”, como todo tipo de pressão popular por um endurecimento do sistema penal, revelam-se injustificados e sem finalidade, quando se compreende que as medidas repressivas do atual modelo tradicional são reflexos da desigualdade social, que é alimentada pela manutenção do atual sistema de Policiamento Tradicional. Levando em consideração a realidade brasileira, o autor esclarece o panorama em que a instituição policial se encontra:

Infelizmente, sob a égide do Estado Social, Democrático, de Direito, como no caso o Brasil, a instituição policial brasileira ainda está longe de cumprir sua função na sociedade. Dizem que a instituição policial é o reflexo da organização social de um país. Se isso for verdadeiro, enquanto as instituições políticas, sociais e econômicas do nosso país não cumprirem, democraticamente, suas funções, as instituições policiais brasileiras continuarão correspondendo às demandas e expectativas de uma sociedade marcada pela desigualdade.³⁷

A necessidade por uma mudança significativa no sistema de combate à criminalidade fica clara no desenvolver das ideias do autor:

[...] a Justiça é morosa, o sistema prisional é desumano e inócuo e a polícia atual é enfraquecida, fracionada, autoritária e afastada das comunidades, despreparada e obsoleta na sua estrutura, não conseguindo responder às exigências impostas pelo contexto social atual.³⁸

O cenário relatado pelos autores mostra exatamente a visão que a sociedade tem da polícia e da justiça brasileira, como da ênfase à insatisfação social com a ineficácia do modelo de Policiamento Tradicional. Esse ponto de vista deve ser alterado para viabilizar a implementação de um modelo mais adequado à sociedade democrática, um modelo que não tenha como único objetivo a resposta automática dada pela arma de fogo do policial.

No mesmo sentido, o trecho determina a necessidade de superação do Policiamento Tradicional como uma forma de assegurar os direitos da sociedade:

³⁶ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009.p.170.

³⁷ BLANCO, Antonio Carlos Carbalho. Prevenção primária, polícia e democracia. In: Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança. São Paulo: Ilanud, 2002. P.87.

³⁸ BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz, ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo, Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 119-131. ISSN 0102-8839. Acesso em: 23 Março. 2011. P. 119.

O grande desafio colocado no processo de democratização dos países da América Latina, hoje, quanto às organizações policiais, é a questão da função da polícia, do conceito de polícia. Esta definição é manifestada pela transposição da polícia tradicional, voltada exclusivamente a uma ordem pública predeterminada e estabelecida pelo poder dominante, para uma polícia cidadã, direcionada para efetivação e garantias dos direitos humanos fundamentais de todos os cidadãos.³⁹

Na tentativa de inovar o modelo tradicional, o policiamento moderno deve afastar-se das medidas ineficazes que são aplicadas e que não apresentaram resultados favoráveis. Nessa perspectiva, poderia caminhar rumo a um novo modelo de policiamento, cabendo ao Estado realizar as modificações essenciais para se implementar um modelo menos repressivo e mais preventivo, evitando a realização de mudanças sem grandes significados, que ao fim levariam à manutenção do atual sistema. Tratando especificamente sobre o modelo de policiamento comunitário, Bayley e Skolnick esclarecem que, “em alguns lugares, houve mudanças genuínas nas práticas policiais. Em outros, o policiamento comunitário é utilizado para rotular programas tradicionais, um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas”.⁴⁰

No seguinte trecho, o autor reitera a dualidade no policiamento, entre a manutenção do Policiamento Tradicional ou a reforma:

Transgredindo, e talvez atingindo, as fronteiras da racionalidade burocrática, agora as organizações policiais parecem estar numa encruzilhada entre retornar aos modelos tradicionais de policiamento ou seguir em frente, em direção a uma administração racional e burocrática, com as novas formas simbólicas de comunicação e de solução de problemas.⁴¹

Na polícia norte-americana, medidas profissionalizantes foram objeto de estudo e demonstraram a ineficácia de algumas. Uma delas, a preocupação constante com a resposta rápida às chamadas de emergência feitas às centrais da polícia, foi relativizada e mostrou-se uma questão importante a ser modificada com a transição para um novo modelo de policiamento.⁴²

A preocupação com o tempo de resposta para um crime que estava em andamento, um dos pilares do modelo de Policiamento Tradicional, revelou-se injustificada. Estudos

³⁹ BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz, ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo, Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 119-131. ISSN 0102-8839. Acesso em: 23 Março, 2011. P. 131.

⁴⁰ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.15-16.

⁴¹ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P. 67.

⁴² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.68.

demonstraram que a resposta da polícia, por mais rápida que fosse, não acarretaria em uma diminuição da criminalidade. Como esclarece o autor:

Um importante estudo sobre tempo de atendimento de chamados no Departamento de Polícia de Kansas City (1978) e estudos similares feitos em outras cidades (Spelman e Brown, 1984) destruíram essa premissa, demonstrando que a maior parte dos chamados era para “crimes já frios”, como arrombamentos de residências, ocorridos muito antes de serem descobertos. Além do mais, em muitos casos de vitimização, o tempo que o cidadão levava antes de chamar a polícia era maior do que o tempo da polícia em atender o chamado. O atendimento rápido só parecia dar certo quando a vítima era comercial, pois os empregados se mobilizavam rapidamente.⁴³

Deve-se ressaltar que em um modelo reativo, onde os crimes se consumam e o escopo da atuação policial é a autoria do crime, esquece-se de que o bem jurídico tutelado pela norma já foi danificado ou perdido. Há a necessidade de uma nova estratégia, que converge para um modelo de segurança pública voltado para a prevenção, onde o bem jurídico permanece protegido.⁴⁴

O posicionamento do atual sistema deve ser modificado, mantido através de exigências sociais por um sistema mais repressivo. Tais exigências por medidas mais rigorosas aparecem como meios fáceis de serem aplicados e com resultados imediatos, isso na concepção daqueles que defendem os movimentos de “lei e ordem”. Mas, na verdade, o que a sociedade deve buscar é a manutenção dos direitos individuais por meio de uma medida preventiva, tendo como consequência uma diminuição na insegurança gerada pela ineficácia das instituições do Estado como um todo.⁴⁵

1.3 Alternativas ao Policiamento Tradicional

Existe um aumento da criminalidade no mundo todo, seja pelo crescimento desenfreado dos centros urbanos, ou pelo aumento da população, na mesma medida em que aumenta a complexidade das relações sociais.

⁴³ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P.67.

⁴⁴ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.121-124.

⁴⁵ BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz, ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo, Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 119-131. ISSN 0102-8839. Acesso em: 23 Março. 2013.p.120.

Em um cenário mundial conflituoso, a prevenção aparece como a medida ideal para se iniciar um modelo menos repressivo. Como ilustra Theodomiro Dias Neto:

As atuais reformas na área policial estão fundadas na premissa de que a eficácia de uma política de prevenção do crime e produção de segurança está relacionada à existência de uma relação sólida e positiva entre a polícia e a sociedade. Fórmulas tradicionais como sofisticação tecnológica, agressividade nas ruas e rapidez no atendimento de chamadas do 190 se revelam limitadas na inibição do crime, quando não contribuíram para acirrar os níveis de tensão e descrença entre policiais e cidadãos. Mais além, a enorme desproporção entre os recursos humanos e materiais disponíveis e o volume de problemas, forçou a polícia a buscar fórmulas alternativas capazes de maximizar o seu potencial de intervenção. Isto significa o reconhecimento de que a gestão da segurança não é responsabilidade exclusiva da polícia, mas da sociedade como um todo.⁴⁶

Ao contrário do que é preceituado no modelo da defesa social⁴⁷, em uma perspectiva mais preventiva, novos parâmetros devem ser fixados para auxiliar o agente de polícia no exercício de suas funções. Como esclarece o autor, em um modelo preventivo, não cabe uma atuação repressiva para justificar os fins que deveriam ser alcançados pelo Estado:

A ação da polícia ocorre em um campo de incertezas, ou seja, o policial, quando sai para a rua, não sabe o que vai enfrentar diretamente; ele não tem uma ação determinada a fazer e entra num campo de conflitividade social. Isso exige não uma garantia da ordem pública, como na polícia tradicional, sustentada somente nas ações repressivas, pelas quais o ato consiste em reprimir para resolver o problema. O campo da garantia de direitos exige uma ação mais preventiva, porque não tem um ponto determinado e certo para resolver.⁴⁸

Não pode se esperar um único modelo de atuação do agente de estado, diante das inúmeras possibilidades de conflitos que podem ter complexas configurações ou serem simples problemas familiares. Assim, reitera-se a necessidade de superação do modelo tradicional.

⁴⁶ DIAS NETO, Theodomiro. *Policimento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

⁴⁷ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.119-121.

⁴⁸ BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz, ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo, Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 119-131. ISSN 0102-8839. Acesso em: 23 Março. 2011. P. 120.

O modelo de prevenção apresentado como uma nova visão dentro da criminologia passa a considerar outros fatores, como a vítima e o controle social, além do crime e do criminoso.⁴⁹

O crime tem que ser compreendido como um fenômeno social, inerente à condição em que é organizada a comunidade. Considerando o contrato social pactuado entre a o Estado e a sociedade, ao abrir mão de alguns direitos para que o Estado seja o responsável pela manutenção da ordem, não se deve ter como consequência uma completa omissão social, que também deve ter participação na prevenção do crime.⁵⁰ Como é um problema originário da comunidade, cabe aos seus membros participarem junto ao aparato estatal no controle da criminalidade.

A visão do criminoso dentro da perspectiva do modelo da defesa social deve ser superada.⁵¹ Não se trata de maldade ou de um ser diferenciado do homem tido como normal, não pode ser visto como alguém acometido por uma anomalia. Qualquer homem médio está sujeito a praticar um fato tipificado como crime e por inúmeras possibilidades e motivações. Em um modelo preventivo, é essencial ter essa visão diferenciada do crime e do criminoso, um ponto de vista de caráter mais humanitário que aproxima as comunidades da realidade e do indivíduo que comete um crime, tendo em vista que pode ser praticado por qualquer um.⁵²

No modelo de defesa social é considerada a relação dualista, entre Estado e o criminoso. Mas, em um modelo preventivo, a vítima é considerada como terceira parte nesse processo.⁵³ Seguindo essa linha de pensamento, deve-se ter como preocupação a tentativa de reparar os danos causados pelo crime, de estabelecer uma justiça restaurativa, nas palavras de Antônio Garcia-Pablos de Molina.⁵⁴ Essa justiça também deve ser comunicativa, processo que aumentaria a interação entre as três partes de processo e retiraria a condição da vítima de mero objeto da investigação policial, como afirma Cerqueira.⁵⁵

⁴⁹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.121-124.

⁵⁰ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.122.

⁵¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.119-121.

⁵² CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.121-124.

⁵³ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.119-124.

⁵⁴ DE MOLINA, Antônio Garcia-Pablos. Criminologia. Uma Introdução A Seus Fundamentos Teóricos,Ed. Revista Dos Tribunais, São Paulo, 1992 apud CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública. Revista Discursos Seditiosos. Rio de Janeiro, n. 4, p. 25-36, 103-120, 155-170. Novembro 1997.*

⁵⁵ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.123.

Outra inovação do modelo preventivo é o enfoque dado ao controle social, que poderia exercer o combate da criminalidade em conjunto com os órgãos estatais. No mesmo sentido, Cerqueira⁵⁶ afirma a importância da atuação coordenada das agências de controle formal (como a polícia, justiça) e informal (família, escola, opinião pública).

Mark Harrison Moore faz uma análise dos possíveis cenários em que apenas o controle formal é utilizado, sem a intervenção da sociedade. Assim os descreve:

Nesta situação, vários cenários são possíveis. Se o controle formal não está crescendo (isto é, se a polícia permanece indiferente às drogas e à violência nas ruas da cidade), a qualidade de vida pode continuar a deteriorar-se para muitos que vivem nas comunidades desamparadas. Se controles formais se expandem para preencher o vácuo (isto é, se a polícia estabelece o toque de recolher e a limpeza das ruas), então as condições podem melhorar, mas somente às custas do futuro enfraquecimento dos mecanismos de controle informais e do aumento da dependência e vulnerabilidade das comunidades locais ao controle do estado.⁵⁷

Ademais, reitera sobre a participação ativa da sociedade, ao afirmar a importância dos controles informais:

Melhor do que qualquer destas abordagens seria uma em que os controles formais da sociedade fossem usados de forma a criar o fortalecimento do controle social informal (isto é, se, para solucionar problemas, a polícia estivesse engajada em juntar esforços com aqueles elementos da comunidade que estivessem preocupados com a diminuição destes problemas). É precisamente essa última abordagem a recomendada pelos policiamentos comunitários e para solução de problemas.⁵⁸

Assim, o controle da criminalidade não fica limitado a uma atuação mais repressiva, na mesma medida em que a sociedade passa a compreender a importância da sua atuação em conjunto com o Estado, diminuindo as cobranças excessivas sobre as agências de controle formal. A prevenção penal não pode ser o único meio utilizado no combate ao crime. No lugar de tentar inibir a prática delituosa com a cominação de penas duras, deve ser aplicada a prevenção social, com a atuação da sociedade aliada aos mecanismos do Estado.

⁵⁶ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública*. Revista Discursos Sediciosos. Rio de Janeiro, n. 4, p. 25-36, 103-120, 155-170. Novembro 1997.p.5.

⁵⁷ MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento Para a Solução de Problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp, 2003. p.161.

⁵⁸ MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento Para a Solução de Problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp, 2003. p.161.

Nesse cenário de necessidade de reforma do atual modelo de Policiamento Tradicional, encontra-se em destaque o policiamento comunitário ⁵⁹ e o policiamento orientado ao problema ⁶⁰ como uma alternativa ao atual cenário de incapacidade de controle da criminalidade.

Dentro dos mencionados modelos, cabe à sociedade participar desse processo de reforma. Esse seria o único meio de assegurar que o Estado e suas “instâncias oficiais” exerçam o controle da criminalidade junto à comunidade em que atuam, não mais com uma “legitimidade absoluta”, mas uma “legitimidade concorrente”, entre as agências de controle formal e a população em que é exercido o policiamento.

Sobre as mudanças no policiamento na América do Norte e essa necessidade de superação, o autor descreve:

As organizações policiais não permanecem estáticas. Elas passam por mudanças contínuas e quase sempre imperceptíveis. À medida que o século XX foi chegando ao final, as concepções gêmeas de um policiamento baseado na comunidade e um orientado para a solução de problemas estão, pelo menos, reformulando a forma de agir das organizações policiais. ⁶¹

Conclui sobre o dilema de se manter o velho sistema ou de buscar novos caminhos:

O contraste entre a retórica do policiamento comunitário e a do policiamento voltado para a solução de problemas é exagerado. Ainda assim, a retórica do policiamento atual caracteriza o dilema das organizações e dos administradores da polícia ao findar o século XX. Tal dilema do policiamento moderno parece ser o de determinar se continua optando pela administração racional, burocrática, centrada nos eventos criminosos e no seu controle, ou se, então, transforma o policiamento em uma burocracia centrada na comunidade e nos problemas sociais, que se reporta a grupos locais. ⁶²

Essa reformulação do modo de pensar leva o policiamento a traçar novos objetivos, a compreender o modelo que era aplicado e as possíveis inovações que cada um desses novos meios de pensar e agir podem trazer à atuação policial.

⁵⁹ CALAZANS, Márcia Esteves de. Polícia e gênero no contexto das reformas policiais. *La Salle - Revista de Educação, Ciência e Cultura*, Canoas (RS), v. 10, n. 2, 2005. P.5.

⁶⁰ MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento Para a Solução de Problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp, 2003. p.115-116.

⁶¹ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P.108.

⁶² REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. P.110.

É importante fixar um parâmetro entre o modelo que se tem da polícia e o modelo que deve ser adotado:

No modelo tradicional de polícia, a força tem sido quase o único instrumento de intervenção, sendo usada frequentemente da forma não profissional e desqualificada, às vezes até à margem da legalidade. Para se ter um outro modelo de polícia, é preciso centrar sua função na garantia e efetivação dos direitos fundamentais do cidadão e na interação com a comunidade, estabelecendo a mediação e a negociação como instrumentos principais.⁶³

O que Lília Sales e Emanuela Alencar questionam é a necessidade de tal força em todos os litígios sociais que o agente da segurança pública se depara. Não se questiona a legalidade do uso da força pelos agentes públicos, que é fator imprescindível para manter a paz social. Há, portanto, uma substituição do instrumento utilizado na atividade policial, em que anteriormente era utilizada a arma e a força de maneira violenta. Deve-se ter a capacidade de mediação de conflitos sociais como principal meio para a atuação, viabilizando-se a aproximação entre o policial e a comunidade e efetivando-se a participação social no controle da criminalidade.⁶⁴

1.3.1 Policiamento Orientado aos Problemas

Tendo como escopo a superação do modelo profissional de policiamento, que visa atender de forma rápida às chamadas emergências, são elaboradas medidas de caráter preventivo com o intuito de solucionar determinadas modalidades de crimes que se tornaram corriqueiros, isto é, direcionam o policiamento para determinadas áreas ou conflitos reincidentes com o objetivo de solucionar um crime específico, e o mais importante, de evitar que seja praticado novamente um crime com as mesmas condições e natureza.⁶⁵

Quando a polícia utiliza esse modelo, passa a dirigir “[...] a atenção da polícia mais para os problemas que estão por trás dos incidentes, do que para os incidentes em si”⁶⁶. Ao contrário do modelo do combate ao criminoso, em que a resposta visada é a mais rápida

⁶³ SALES, Lília Maia de Moraes; ALENCAR, Emanuela Cardoso de Onofre. Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública. In: XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional, CONPEDI, 2008, Salvador. pg. 5457.

⁶⁴ BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz, ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo, Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 119-131. ISSN 0102-8839. Acesso em: 23 Março. 2013.p.120.

⁶⁵ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.36-40.

⁶⁶ MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento Para a Solução de Problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp, 2003.p.115.

possível, com o escopo de solucionar apenas aquele incidente. Não há a preocupação com as causas que podem estar motivando outros crimes daquela natureza.⁶⁷ A resposta é quase que imediata, mas não evita que outro crime semelhante ocorra.

Nesse modelo voltado para a solução de problemas, a relação de confiança entre o policial e a comunidade não é fixada como uma das prioridades. A polícia não vê nos cidadãos uma força auxiliar, conduzindo o policiamento “[...] sem a ampla participação do cidadão, ou mesmo sem muita contribuição do público”.⁶⁸

No seguinte trecho, Skogan enumera algumas experiências de policiamentos voltados para a solução de problemas:

Muitos dos exemplos documentados de solução de problemas em Newport News envolviam análises policiais de solicitações de serviço e dados de incidentes criminosos, e dados de outras agências públicas. As operações da Task Force [Força-Tarefa] e do Problem Analysis Advisory Committee [Comitê de Assessoria de Análises de Problemas] eram constituídas apenas por policiais.⁶⁹

A proximidade dos conceitos e mecanismos do policiamento comunitário com o policiamento orientado aos problemas dificulta a diferenciação entre os dois modelos. Dificuldade de conceituação que é reiterada pelas experiências de implementação desses modelos, principalmente quando aplica-se um policiamento comunitário conservador que não garante à população a participação efetiva que pretende o policiamento voltado à comunidade.

A experiência de policiamento comunitário no Canadá é tida como conservadora, como relata o seguinte trecho: “No Canadá, o policiamento comunitário permanece administrado pela polícia e raramente envolve cidadãos em questões de policiamento ou responsabilização”.⁷⁰

Levando em consideração o nível de participação da sociedade na fixação de diretrizes para o policiamento, e a forma como os policiais enxergam a comunidade, é possível diferenciar um modelo de atuação voltado para a comunidade de um modelo que visa

⁶⁷ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.132.

⁶⁸ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.121.

⁶⁹ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.121.

⁷⁰ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.121.

solucionar determinados problemas, sem necessariamente ter de ouvir a sociedade e deixar que interfiram no policiamento.⁷¹

1.3.2 Policiamento Comunitário

Um policiamento voltado para a comunidade aparentemente possui o que é essencial para que seja moldado um modelo de caráter preventivo. Entretanto, deve-se ter muito cuidado quanto às soluções, no âmbito de segurança pública, apresentadas com o nome de Policiamento Comunitário, já que podem na verdade não apresentar mudanças significativas em relação ao que era realizado anteriormente, ou seja, ainda se aplicaria medidas voltadas para o combate ao criminoso.⁷²

Isso se deve à dificuldade de determinar-se o que é o policiamento comunitário, quais são seus princípios? As particularidades das experiências em outros países seriam compatíveis com as peculiaridades de diferentes culturas? E como poderia se adequar um modelo básico a comunidades diferentes? Algumas dessas perguntas ainda não podem ser respondidas, devido ao pouco tempo de aplicação e a complexidade que envolve definir um modelo como policiamento comunitário de forma completa. Em algumas experiências ao redor do mundo podem ser encontradas algumas características em comum⁷³, possibilitando-se definir o que foi e o que não foi utilizado como policiamento comunitário.

No policiamento comunitário, a sociedade, ao se comunicar com os policiais, pode determinar quais as situações que merecem atenção e as medidas cabíveis a serem aplicadas, atuando junto ao Estado na fixação das diretrizes a serem tomadas pelos órgãos de segurança pública.

A transição entre esses modelos, do profissional ao comunitário, possibilita uma nova forma de atuação estatal, em que as agências de controle informal e formal possuem o mesmo escopo e, o mais importante, buscam esse resultado através de uma atuação conjunta. No mesmo sentido:

Assim, se o modelo profissional nasce vinculado à ideia de que a participação da sociedade nos processos decisórios é um convite à ineficiência e ao abuso, o policiamento comunitário – a polícia de

⁷¹ MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento Para a Solução de Problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp, 2003.p.142-143.

⁷² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.15-16.

⁷³ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.41-56.

aproximação – sustenta que respeito à lei e influência social, a aproximação policial-sociedade não são princípios contraditórios, mas complementares.⁷⁴

A imagem que ainda permanece na consciência da sociedade atrapalha a atuação preventiva, restando a ela manter distância e desconfiança do policial, como é esclarecido no seguinte trecho: “O estigma negativo (polícia violenta, corrupta, autoritária) que acompanha a ação dos policiais contribui para criar barreiras de comunicação e confiança entre esses profissionais e a população”.⁷⁵

Se não houver uma mudança de postura e principalmente de estratégia, os bons policiais estarão fadados a terem esse estigma negativo como visão da maioria da sociedade. Não se pode afirmar que é o único fator que torna a ação da polícia ineficaz, pois também é uma consequência direta do contexto histórico em que as polícias se formaram. Como exemplo, a polícia profissionalizada nos Estados Unidos, que foi um modelo traçado como resposta à corrupção e à falta de moralidade da instituição no fim do Século XIX.⁷⁶

Visando a uma reformulação na relação entre polícia e comunidade, que estava afastada do agente profissional, desenvolveram-se estratégias e reformas com um ponto em comum: a aproximação desses agentes policiais com a sociedade. Como elucidada a autora:

Trata-se de uma filosofia de policiamento que se desenvolveu nas décadas de 1970 e 1980, quando organizações policiais em diferentes países da América do Norte e da Europa Ocidental começaram a promover inovações na sua estrutura e funcionamento e na forma de lidar com o problema da criminalidade. Os modelos desenvolvidos nesses países tiveram por base uma nova estrutura de polícia, orientada para um novo modelo de policiamento mais voltado para a comunidade.⁷⁷

Entre as medidas tomadas como essenciais para se alcançar um modelo de policiamento comunitário, a descentralização do poder aparece como grande desafio. Com a tentativa de diminuir o número de cargos e, assim, diminuir a hierarquização da instituição,

⁷⁴ CALAZANS, Márcia Esteves de. Polícia e gênero no contexto das reformas policiais. *La Salle - Revista de Educação, Ciência e Cultura*, Canoas (RS), v. 10, n. 2, 2005. P.5.

⁷⁵ COSTA, Naldson Ramos da. Ofício de polícia, violência policial e luta por cidadania em Mato Grosso. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, 2004, p. 111 – 118.

⁷⁶ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.5.

⁷⁷ SALES, Lília Maia de Moraes; ALENCAR, Emanuela Cardoso de Onofre. *Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública*. In: XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional, CONPEDI, 2008, Salvador. P. 5458.

poderia-se alcançar o resultado pretendido.⁷⁸ Nesse cenário, seria possível uma aproximação entre o chefe e os agentes, gerando um diálogo mais próximo com o comandante da unidade, o que reforçaria os princípios e estratégias de atuação de caráter comunitário, além de poder reforçar constantemente essa atuação junto à comunidade. Além disso, facilitaria a internalização dos princípios que norteiam o policial comunitário no exercício de suas atribuições.

A complexidade de cada comunidade, como a abrangência da área de atuação do agente de polícia, abrange questões a serem planejadas e executadas de forma conjunta, visando a uma compatibilidade entre as medidas aplicadas em cada segmento. É essencial que o projeto de policiamento comunitário seja moldado de acordo com as características da comunidade em que é inserido, aumentando-se a eficácia da estratégia de redução da criminalidade. Nesse perspectiva, torna-se incabível uma estratégia genérica aplicada a comunidades distintas. Assim reiteram os autores:

A “comunidade” é de certa forma *construída* pelo próprio projeto; sua abrangência maior ou menor, sua composição, suas características e seus modos de participar dependem essencialmente de como o projeto foi desenhado e implantado, da atuação dos policiais na conquista de parceiros, da autonomia e recursos de que esses policiais disponham para exercer a função de “organizadores”, do grau de divulgação da proposta, do interesse que ela desperte ou das resistências que suscite neste ou naquele segmento da população.⁷⁹

Considerando que a descentralização aparece como uma das premissas para a implementação de um modelo de policiamento comunitário⁸⁰, a autonomia concedida aos agentes de ponta deve ser ampla. Assim, aqueles que estão na rua e em contato direto com a sociedade poderão atuar com menos burocracia e mais liberdade na escolha de meios não repressivos no momento de mediar um conflito. Isso implica um aumento da responsabilidade desse agente, consequência natural do alargamento das competências e da descentralização do poder.⁸¹

⁷⁸ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.201.

⁷⁹ MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Tempo Social*; Rev. Sociol., USP, S. Paulo, 9(1): maio. 1997.P.199.

⁸⁰ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.19.

⁸¹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.18.

2 ELEMENTOS BASILARES DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Na tentativa de se definir o que é a filosofia do policiamento comunitário, levando-se em consideração as diferentes formas e modelos que apresenta em outras experiências⁸², são identificados alguns elementos essenciais que estão presentes em projetos que efetivamente adotam uma nova forma de agir.

O policiamento deve ser realizado de forma preventiva e com base na comunidade. Não se trata apenas de exercer as atividades policiais com uma atenção maior aos anseios sociais, deve haver um contato prévio e constante entre o policial e a comunidade, uma troca de informações que viabiliza a atuação policial sob a influência direta das preocupações daquela sociedade em que atuam.⁸³

Para Cerqueira, o policiamento comunitário deve ser sustentado por dois pilares. Assim, dentro dessa perspectiva, tem como elementos centrais a aproximação com a comunidade e a busca por solucionar conflitos através de uma atuação conjunta.⁸⁴

Quanto ao patrulhamento, devem ser trabalhadas alternativas estratégicas para se alcançar a proximidade com a sociedade e conseguir prevenir a ocorrência de delitos. O que tem sido utilizado no modelo tradicional, como a tentativa de se responder as chamadas emergências de forma eficiente⁸⁵, deve ser trabalhado de forma diversa no policiamento comunitário. Não se trata de resolver o crime, mas sim a questão e atuar preventivamente, exigindo-se uma postura diferente na execução dos patrulhamentos.

Questão que encontra muitas barreiras é a descentralização do comando de polícia, uma mudança essencial para se inovar no combate a criminalidade, mas que encontra dificuldades frente à rigidez dos comandos policiais.⁸⁶ A própria autonomia que se visualiza para o policial comunitário é dependente de uma efetiva descentralização do comando.⁸⁷ Um policial que atua diante da comunidade deve ser capaz de exercer o papel de ouvidor, de dar

⁸² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.41-53.

⁸³ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). *Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 202.

⁸⁴ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.55.

⁸⁵ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.132.

⁸⁶ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). *Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 199.

⁸⁷ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). *Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 199.

assistência na resolução de problemas. Com isso, há um aumento da responsabilidade do agente de polícia, consequência direta de uma maior área de atuação.⁸⁸

Esses são os elementos que foram determinantes para o sucesso do policiamento comunitário em outras experiências e que se mostram presentes quando essa filosofia é efetivamente implantada, ou seja, quando não se trata de um modelo de policiamento repressivo apresentado como um modelo voltado à comunidade.⁸⁹

Levando em consideração o escopo dessa filosofia, que é buscar um efetivo vínculo com a comunidade, é possível identificar em outros elementos basilares questões que remetem a esse elemento central.

2.1 Prevenção do crime com base na comunidade

A relação entre a comunidade e os agentes de polícia está no cerne do conceito do policiamento comunitário. Segundo Robert Trojanowicz: “policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia”.⁹⁰

A filosofia do policiamento comunitário precisa desse contato com a população, para direcionar os rumos das estratégias ideais para cada unidade em que se aplique o modelo (bairro, vila, município).

Segundo Cerqueira, quanto à definição da área de atuação, esta deve ser:

[...] referida a uma área pequena e geograficamente bem definida. É importante que a configuração dessas áreas seja de forma a preservar, tanto quanto possível, as características geográficas e sociais dos bairros que ainda permitem um serviço eficiente.⁹¹

Amplia, ademais, o conceito de comunidade, ao incluir os aspectos imateriais:

[...] embora os serviços policiais sejam organizados através da área geográfica, uma comunidade pode ter culturas, valores e conceitos bem diversos, particularmente em áreas urbanas. Uma comunidade é muito mais

⁸⁸ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.61.

⁸⁹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.15-16.

⁹⁰ TROJANOWICZ, Robert, 1994 apud CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.87.

⁹¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.55.

que o governo local e os residentes de bairro. Igrejas, escolas, hospitais, grupos sociais, agências privadas e públicas, e também os que trabalham na área, e que também se preocupam com a segurança do bairro.⁹²

Quando o autor trabalha com um conceito de comunidade mais amplo, ao incluir esses aspectos imateriais, passa a aumentar o rol de indivíduos e setores que podem prestar esse auxílio necessário no policiamento comunitário, introduzindo o conceito de “comunidades de interesse”.⁹³

A relação entre a comunidade e os agentes de polícia é pressuposto essencial para a superação de um modelo tradicional de policiamento, em que as diretrizes das tarefas policiais são determinadas sem ouvir a comunidade.⁹⁴

Para se alcançar um modelo mais adequado, deve haver uma relação de confiança entre os agentes de polícia e os moradores do bairro, como reitera Cerqueira:

É ressaltado com bastante ênfase o grande fundamento da parceria: a confiança mútua. Fica claro que para construir confiança haverá necessidade de um esforço contínuo. Para construir esta confiança para numa efetiva parceria de 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.⁹⁵

Assim, só por meio dessa mudança de comportamento poderá haver a interação necessária para o policiamento comunitário, facilitando o processo de coleta de informações, a atualização de objetivos e a possibilidade de se atuar preventivamente com resultados mais expressivos. Questão levantada no seguinte trecho:

A polícia já sabe que mesmo os crimes convencionais que são relatados variam de lugar para lugar tanto na combinatória quanto na frequência, e que muitas das táticas desenvolvidas no centro da cidade em resposta às pressões políticas ou da mídia não fazem sentido em outras áreas. Entretanto, a abordagem “um modelo serve para todos” é, com muita frequência, a forma como as propostas têm sido introduzidas nos departamentos de polícia. Outro elemento deste argumento é que a polícia tem se “profissionalizado demais”, tanto eles como a sua missão, e, isso resulta em sistematicamente

⁹² CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.55.

⁹³ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.57.

⁹⁴ REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.p.65-66.

⁹⁵ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.57.

se omitirem em relação às preocupações prementes da comunidade porque elas estão fora de suas obrigações estritamente definidas.⁹⁶

Um estudo sobre o policiamento comunitário aplicado na cidade de Chicago revelou, através de uma pesquisa com os agentes de polícia, que essa relutância em abandonar o policiamento profissional e deixar a comunidade “interferir” no seu trabalho ficou caracterizada no início da aplicação do programa.⁹⁷ Inicialmente, os policiais creditavam aos cidadãos uma participação mais restrita, funcionando apenas como uma ponte de comunicação, em que os policiais receberiam os relatos da sociedade, sem deixar que direcionassem o rumo de suas tarefas. Como esclarece o autor:

[...] 72% deles se mostram pessimistas sobre “reivindicações não razoáveis feitas à polícia pelos grupos comunitários” sob a nova estratégia de policiamento. Muitas polícias, em Chicago, no início estavam céticas sobre a participação dos cidadãos no programa, temendo que os “faladores” [“loudmouths”] e os “proveitadores” [“gimmie-guys”] dominassem as atividades públicas e usassem o programa para introduzir suas próprias agendas pessoais ou políticas. Atrás dos bastidores, estavam nervosos sobre como seriam recebidos e tratados nas reuniões com o público.⁹⁸

Sobre as formas como essa cooperação pode ser desenvolvida, Mastrofski coloca que:

A co-produção pode ser organizada individualmente (por exemplo, aumento da vigilância em um residência para impedir roubos) ou coletivamente (Vigilância de Bairro; Rosenbaum, 1988). Na maioria de suas formas, a contribuição do cidadão limita-se a fornecer informação (relato de crimes e de circunstâncias suspeitas), mas em alguns casos pode-se somar a trabalho voluntário em alguns programas da polícia (funcionário de um miniposto policial, entrada e registro de dados, pesquisa), e, em casos muito raros, a prestação direta de serviços para o público (Givens, 1993).⁹⁹

⁹⁶ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.119-120.

⁹⁷ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.120.

⁹⁸ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.120.

⁹⁹ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). *Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 202.

Na experiência do policiamento comunitário aplicado na cidade de Chicago ¹⁰⁰, os policiais inicialmente restringiram a participação da sociedade ao menor nível de interação, em que o indivíduo era apenas um fonte de informações, sem necessariamente exercer a função pretendida pela filosofia do policiamento comunitário.

Para o sucesso desse modelo, a comunidade deve exercer uma função junto à polícia, uma participação que deve ser vista como um auxílio, uma facilitação para o policial exercer suas tarefas, como é ressaltado por Skogan:

Uma razão para o envolvimento do público é a convicção de que a polícia, sozinha, não pode nem criar nem manter comunidades seguras. Ela pode ajudar, estimulando os esforços locais voluntários de prevenir a desordem e o crime; e, nesta função, é uma força auxiliar aos esforços da prevenção do crime na comunidade, como na Vigilância de Bairro [...].¹⁰¹

Reitera-se no seguinte trecho que:

[...] polícia e 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 de vida na área.¹⁰²

Essa cooperação é fundamental para que outros elementos do policiamento comunitário sejam aplicados de forma eficaz e produzam bons resultados. Quanto mais superficial for a relação fixada com os moradores do bairro, menor a chance de o patrulhamento direcionado a serviços não emergenciais obter bons resultados, por exemplo.

Quando Cerqueira divide essa interação em dois fatores essenciais ¹⁰³, demonstra que o sucesso dessa relação com a comunidade depende da combinação de duas vontades. Nas palavras dele:

Dois movimentos têm se constituído na síntese do policiamento comunitário: um movimento que ocorre no seio das comunidades, representado pela tendência crescente delas entenderem a necessidade de participar dos esforços para conter o crime e a desordem; o outro movimento ocorre no

¹⁰⁰ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.120.

¹⁰¹ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.119.

¹⁰² TROJANOWICZ, Robert, 1994 apud CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.87.

¹⁰³ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.54.

ambiente das organizações policiais, que reconhecem que as táticas tradicionais no enfrentamento do crime, desligadas do apoio dos cidadãos, tem impacto limitado no controle do crime.¹⁰⁴

Nesse contexto, tanto a comunidade quanto os policiais devem estar interessados em atuar de forma ativa no desenvolvimento do policiamento comunitário. Existe essa necessidade de as duas partes estarem interessadas; caso contrário, os mecanismos do policiamento comunitário vão produzir resultados superficiais, que não correspondem às reais necessidades da sociedade, ou pode ocorrer de policiais não interessados deixarem de compreender as exigências sociais por uma falta de interesse em sua atuação junto aos cidadãos.

Cerqueira fixa que a resolução de conflitos, junto à parceria com a comunidade, está relacionada aos elementos centrais do policiamento comunitário¹⁰⁵, em que se trabalha com um conceito mais amplo do que se define como elemento central dessa filosofia. Além da interação, fruto da combinação de vontades dos agentes e da comunidade, a busca por solucionar conflitos deve ser uma das preocupações centrais.

A resolução de problemas em uma filosofia de policiamento comunitário, no entendimento de Cerqueira, é compreendida nos seguintes termos:

Resolução de problemas são termos amplos que implicam muito mais do que simplesmente a eliminação e prevenção e crimes. 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 baseadas na presença de oportunidades pelas características físicas e sociais imediatas de uma área. Manipulando estes fatores, as pessoas estarão menos inclinadas a agir de uma maneira agressiva.¹⁰⁶

Dentro dessa perspectiva, a comunidade teria papel essencial em cooperar com o policial no direcionamento de problemas que necessitem de uma solução. Da mesma forma que a polícia teria a oportunidade de discutir a tática a ser aplicada ao caso, isso favoreceria a compreensão da comunidade com as atividades policiais.

Ao atuar dessa forma, a polícia consegue atuar junto à comunidade de forma preventiva, como fica claro no seguinte trecho:

¹⁰⁴ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.54.

¹⁰⁵ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.55.

¹⁰⁶ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.58.

[...] entendemos que a metodologia da resolução de problemas é um processo mais sofisticado e eficaz para a polícia organizar as suas respostas ao problema criminal e da manutenção da ordem nas cidades. Resolver preventivamente os problemas ao invés de combater o crime ou a desordem tem a vantagem, de um lado, de privilegiar a atuação preventiva, e de outro de ampliar o elenco de soluções, oferecendo a oportunidade do aproveitamento de outras respostas não-jurídicas que podem ser encontradas no ambiente comunitário e que são somadas às respostas tradicionais da polícia.¹⁰⁷

Um policiamento comunitário centrado na resolução de problemas e na atuação cooperativa entre polícia e comunidade, segundo entendimento de Carlos Magno Nazareth Cerqueira¹⁰⁸, permite que polícia e moradores possam identificar os sintomas de um problema e que procurem uma forma de superar as condições que favorecem a persistência desse problema, que pode levar à ocorrência de algum incidente. Assim, reitera-se a necessidade de aproximação do policial com o cidadão para que os mecanismos adotados possam alcançar os resultados pretendidos pelo modelo de policiamento comunitário.

2.1.1 Vigilância de bairro

O policiamento preventivo voltado para a comunidade utiliza da atuação conjunta de moradores de uma determinada área selecionada para auxiliar na tarefa de combate à criminalidade daquela região.

Levando em consideração a divisão das comunidades, um programa de vigilância de bairro apresenta-se como um mecanismo de vinculação entre a polícia e o bairro em que é aplicado. A extensão da área de atuação, a frequência entre os encontros, a forma de aplicação são alguns dos fatores que tendem a mudar de uma experiência para outra, mas o escopo é o mesmo, visando manter uma relação de confiança e contínua com os moradores da região.

Na Grã-Bretanha, os policiais atuam sobre uma área determinada, procurando indivíduos que sejam moradores ativos na região, assim “[...] essas pessoas frequentemente formam o núcleo do esquema, e informalmente a polícia vai indicar, dentre esses moradores, o coordenador da área”.¹⁰⁹ Da mesma forma, na Austrália compete aos policiais singularizar

¹⁰⁷ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.95.

¹⁰⁸ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.55.

¹⁰⁹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.21.

esses moradores que possuem aptidão para liderar o programa de vigilância de bairro em uma determinada área de atuação.¹¹⁰ Com essa identificação do líder, fica mais fácil para a polícia coordenar as atividades e os encontros dos representantes do bairro, favorecendo a aproximação pretendida pelo policiamento comunitário.

A forma como a vigilância no bairro é tratada em Londres possui uma pequena diferenciação. Nesta experiência, esse programa é realizado dentro de uma visão do policiamento voltado para múltiplas agências nas quais o agente realizaria atividades com o fim de reforçar a vontade de todos envolvidos no interesse comum de acabar com o crime, assim atuando com uma responsabilidade maior.¹¹¹

Segundo a Polícia Metropolitana de Londres, devem estar presentes três fatores para que seja caracterizado um programa de vigilância de bairro:

1. *Vigilância pública.* As pessoas que moram em uma determinada área são encorajadas a se associarem e a agirem como os olhos e os ouvidos da polícia. Isso requer uma certa atividade de vigilância por parte dos moradores, prestando atenção a transeuntes e veículos suspeitos e, em seguida, passando tal informação para a polícia.
2. *Marcação de propriedade.* A polícia empresta equipamentos para marcar as propriedades de forma que os moradores possam assinalar seus bens com o número da casa ou apartamento, com o código postal, e suas iniciais. Isso pretende ser um fator para desencorajar ladrões e, além disso, um método de proporcionar identificação e retorno mais rápidos da propriedade roubada.
3. *Segurança da Moradia.* Quando um esquema de Vigilância de Bairro é estabelecido, as força policiais devem se propor a visitar as casas em toda aquela área, sem cobrar taxas, e a fazer recomendações que melhorem a segurança.¹¹²

A vigilância pública é tratada com certa ressalva, principalmente quanto à realização de rondas feitas pelos moradores. Em determinados países essa prática é autorizada, como descrevem os autores:

Nos Estados Unidos são comuns as patrulhas CB (*citizen-band radio* [faixa do cidadão]). Designadas para auementar a capacidade de vigilância da polícia, os participantes da CB são muito cautelosos, no sentido de não

¹¹⁰ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.22.

¹¹¹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.19-21.

¹¹² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.19-20.

tomarem qualquer iniciativa de ação que não seja a notificação das forças policiais acerca de circunstâncias emergenciais ou suspeitas.¹¹³

O programa de vigilância de bairro aplicado na Austrália, que se baseou no modelo norte-americano, apresentou algumas peculiaridades que demonstram a variedade com que o programa pode ser aplicado. Como, por exemplo: “[...] a unidade básica não é um quarteirão, mas uma área que contenha aproximadamente 400 a 600 residências, ou cerca de duas mil pessoas”.¹¹⁴

Em países como a Cingapura, essa área de atuação era fixada de maneira bem restrita, possibilitando uma atuação bem próxima com os policiais. Essa área “[...] era bem pequena, contando com uma média de quatro habitações, fossem casas ou apartamentos”.¹¹⁵

Em Londres, quanto à marcação de propriedades, o material para a realização destas é fornecido pela polícia¹¹⁶, já em países como a Austrália existe a cobrança de uma taxa. Esse valor, que serve para as despesas com material para marcação, também serve para outros gastos, como para informativos voltados para a população daquela área de atuação.¹¹⁷

Em Cingapura, as forças policiais passaram a incluir em suas rotinas de ronda policial a visitação às residências dos moradores da região em que atuam. Dessa forma, a relação de confiança com os moradores pode ser formada, possibilitando que eles recebam conselhos de segurança quanto às suas moradias ao mesmo tempo em que têm a possibilidade de comunicar eventuais problemas aos agentes de forma mais frequente.

Na compreensão dos australianos, com o “[...] fim de permanecerem com um certificado de grupo de Vigilância do Bairro, as reuniões devem ser realizadas pelos menos uma vez por mês”.¹¹⁸ Como um mecanismo que reforça esse vínculo dos moradores com o agente de polícia, essa relação deve ser pelo menos frequente, viabilizando a relação pretendida por um modelo de policiamento comunitário.

¹¹³ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.20-21.

¹¹⁴ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.22.

¹¹⁵ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.23.

¹¹⁶ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.20.

¹¹⁷ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.22.

¹¹⁸ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.22.

Sobre os resultados de o programa de Vigilância do Bairro ter alcançado ou não as metas pretendidas, quanto à diminuição da criminalidade, o autor ressalta um ponto chave para a questão:

Não importa se a participação no programa de Vigilância de Bairro teve o efeito desejado sobre o crime; a simples existência de tais programas e a participação conjunta da polícia e do público pode ser contabilizada como bem sucedida.¹¹⁹

Como é ressaltado por Mastrofski, o esforço de aproximar as forças policiais com as comunidades deve ser visto como ponto central. Alcançar uma relação de confiança e inculcar na sociedade um dever de participação mais ativa nos programas de policiamento comunitário são resultados positivos.

2.2 Patrulhamento com ênfase nos serviços não emergenciais

No modelo de Policiamento Tradicional, em que a preocupação está no tempo de resposta que o policial dá ao incidente, a aproximação com os indivíduos que solicitam o serviço é muito superficial. É o que os estudiosos desse modelo voltado à comunidade esclarecem, sobre o que vinha sendo feito no modelo tradicional de policiamento:

Essas estratégias têm-se baseado na suposição de que a atividade criminal e a desordem poderiam ser impedidas se a polícia fosse uma presença visível nas ruas e prendesse imediatamente pessoas que infringissem a lei. Em consequência disso, aproximadamente sessenta por cento do pessoal das forças policiais têm sido designado para patrulhar as ruas, e a maior parte do pessoal restante vem sendo encaminhada para a investigação criminal. Por várias décadas, o trabalho de patrulhamento tem sido, cada vez mais, realizado em veículos motorizados, sendo acionado por solicitações telefônicas e mensagens de rádio.¹²⁰

Essas estratégias muitas vezes parecem ser apenas medidas voltadas para o combate ao criminoso, entretanto Bayley e Skolnick afirmam que “[...] o propósito deste sistema era, de fato, a prevenção do crime”.¹²¹ O fato de a filosofia do policiamento comunitário determinar

¹¹⁹ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 215.

¹²⁰ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p 23-24.

¹²¹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.24

um modelo voltado para a prevenção do crime não implica ser a única medida voltada para a prevenção.

Assim, o que “[...] questiona não é o objetivo do policiamento, mas os meios utilizados”.¹²² É a abordagem usada no patrulhamento que não permite um policiamento preventivo voltado à comunidade.

Em um policiamento centrado nas solicitações de serviço a eficácia da polícia é determinada de acordo com a quantidade de atendimentos que são prestados.¹²³ Portanto, sem haver um vínculo de confiança com os moradores, não existe a possibilidade de se firmar uma filosofia de policiamento comunitário, já que o cerne desse modelo inovador está na ação conjunta e auxiliar da sociedade com a polícia.¹²⁴

Partindo do pressuposto de que as medidas do modelo centrado nas solicitações de serviço não permitem o desenvolvimento de um policiamento mais adequado, os defensores do policiamento comunitário fixaram que:

Ao invés de se desenvolver como um serviço ambulatorial, os policiais da patrulha deveriam “empenhar-se em conhecer a comunidade”, falar com as pessoas em seus itinerários diários usuais, encorajar pedidos de serviços não-emergenciais, e torna-se parte visível da cena comunitária, mas sem chamar a atenção. Ao agir dessa maneira, os policiais do patrulhamento serão capazes de ajudar na autoproteção coletiva ou individual; de intervir nos estágios iniciais para prevenir os problemas que podem surgir; de desenvolver uma apreciação fortalecida das preocupações da comunidade; de explicar os serviços da polícia com mais precisão, e de obter informações que levem a prisões e a dar seguimento aos procedimentos legais. As forças policiais ainda poderiam lidar com as emergências genuínas, mas com uma equipe bem mais reduzida. O principal, de fato, é liberar – do sistema de atendimentos das emergências – uma grande parte do pessoal de patrulhamento, de modo a eles poderem engajar-se na prevenção proativa do crime.¹²⁵

Sobre esse papel do patrulheiro, Cerqueira esclarece:

Para o policial de patrulha, a parceria polícia-comunidade requer um vínculo com os empresários locais para ajudar na identificação dos seus problemas e preocupações; com os residentes e visitantes para oferecer conselhos sobre a segurança, ajudar a organizar e apoiar grupos de vigilância no bairro e

¹²² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.24

¹²³ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.132.

¹²⁴ TROJANOWICZ, Robert, 1994 apud CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.87.

¹²⁵ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.24.

reuniões regulares na comunidade. Por exemplo, o policial de patrulha investigará o bairro para conseguir informação sobre um roubo e então visitará estas residências para informar aos moradores quando o assaltante for preso.¹²⁶

Quando o policial sai da viatura e passa a realizar rondas a pé, permite um contato maior com os moradores e com os indivíduos que frequentam a região em que realizam a patrulha. “As rondas a pé constituem um estratagema para desligar do sistema de emergência os policiais, permitindo que se mesquem com o público fora do contexto de reivindicações”.¹²⁷

Em alguns países essa modalidade de patrulhamento foi adotada, permitindo que o policial possa realizar visitas às residências dos moradores do bairro e até mesmo nos corredores de prédios, como em Cingapura:

Cingapura enfatiza o “patrulhamento vertical”, em que os policiais passam pelos corredores abertos dos grandes blocos de moradias, começando do andar mais alto e descendo até o andar mais baixo. Por essa razão, os policiais das rondas em Cingapura ainda são uma presença visível, não apenas na passagem de um prédio para outro mas também em seu interior. Eles também podem ser vistos nos arredores das moradias.¹²⁸

As “visitas às casas”, da forma como Bayley e Skolnick relatam, permitem que os policiais estejam em contato direto com os moradores, tomando conhecimento sobre que tipo de problemas de segurança possui e podendo apresentar soluções, oferecer serviços, colher sugestões dos moradores sobre o serviço policial.¹²⁹

Sobre algumas experiências internacionais sobre essa estratégia de visitar as residências, os autores relatam que:

Os policiais do *koban* no Japão e os policiais no NPP em Cingapura, pelo menos uma vez por ano, devem passar em cada residência e estabelecimento comercial no âmbito de suas rondas. As visitas às casas também são feitas pelos Policiais do Serviço Comunitário [Community Service Officers] em Santa Ana e em Oslo, embora não de maneira tão rotineira como no Japão e em Cingapura. As forças policiais de Detroit e de Houston também têm feito visitas às casas e , ao contrário das expectativas, têm sido recebidos com

¹²⁶ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.p.57.

¹²⁷ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.28.

¹²⁸ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.27.

¹²⁹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.26.

entusiasmo, ao invés de serem considerados como tendo se perdido no caminho.¹³⁰

Em Estocolmo, Copenhague e Santa Ana a patrulha a pé é vinculada às minidelegacias do Bairro¹³¹. Essa descentralização é uma das importantes mudanças na rotina de ronda do policial, como elucidada o seguinte trecho:

Praticada em nome do policiamento comunitário, esta espécie de reorientação do patrulhamento tem sido realizada de várias maneiras. A mudança mais dramática é o deslocamento dos policiais de patrulha dos veículos motorizados para pequenos postos descentralizados de policiamento. Em Detroit, esses postos são chamados de minidelegacias, na Austrália de “shopfronts” [alojados] ou escritórios, em Cingapura de postos de Polícia do Bairro, e no Japão de *koban*.¹³²

A configuração e os procedimentos adotados nesses postos descentralizados de policiamento tendem a variar de acordo com a experiência que é analisada. Alguns deles permitem um ambiente tranquilo e aconchegante para os moradores e policiais estabelecerem comunicação, como é o caso das minidelegacias da Escandinávia:

[...] são especialmente atraentes, mobiliadas com aconchego, lugares convidativos onde os moradores do bairro conversam com os policiais sobre uma variedade de “problemas” – uma bebedeira excessiva de um marido, uma criança que não cumpre suas obrigações escolares – que podem não ser diretamente ligados ao crime.¹³³

Atuando dessa forma, dando mais atenção aos indivíduos que moram ou frequentam a área de atuação da ronda de uma policial, é possível que o agente estabeleça um vínculo mais estreito do que a relação superficial promovida pelo modelo tradicional.

Sobre o papel do policial de patrulha nesse contexto de policiamento comunitário, Cerqueira acrescenta:

Policiais de patrulha servem como catalisadores para a articulação da polícia e da comunidade na aplicação da resolução de problemas. Eles são envolvidos com a comunidade no dia-a-dia, aprendem a conhecer e a

¹³⁰ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.24.

¹³¹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.27.

¹³² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.26.

¹³³ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.27.

entender as suas características físicas e sociais; estão atentos aos problemas locais e, quando necessário, podem ajudar os membros da comunidade a articularem suas necessidades.¹³⁴

Atuando fora da viatura policial, o agente consegue essa vinculação necessária para o policiamento comunitário. Entretanto, não se trata apenas de retirar o policial da viatura, já que o policial de ronda deve procurar entrar em contato direto com os moradores. Como Cerqueira coloca¹³⁵, não adiantaria estar entre os membros da comunidade, se não estivesse interagindo e buscando atuar em conjunto na busca de soluções.

2.3 Descentralização do comando

A polícia durante o século XX passou por um processo de centralização, cenário descrito pelo autor, fixado como o policiamento realizado através de diversos intermediários que prejudicam a implementação de uma filosofia do policiamento comunitário:

[...] seus trabalhos são administrados de maneira totalmente centralizada, o número de secretarias especiais e de empregados especializados tem crescido de maneira incrível, os assuntos do quadro de pessoal e as políticas organizacionais são regidos por uma infinidade de leis. Tais organizações têm se tornado cada vez mais complicadas, pois a quantidade de administradores e supervisores de nível médio tem crescido, e o impacto de suas operações é retardado pela interferência política dos extensos canais de responsabilização, tornando difícil a penetração nas organizações de pessoas que não pertençam a elas.¹³⁶

Em uma perspectiva de policiamento comunitário, o agente deve ser capaz de agir de acordo com as necessidades, de exercer esse novo rol de competências. Para tanto, a centralização do poder não pode estar em um agente que se encontra afastado do público. No cenário descrito acima, as decisões estão sendo tomadas por indivíduos que não estão em contato com a comunidade, e muitas vezes são aplicadas em diversas áreas que possuem características diversas e que necessitam de abordagens distintas.

¹³⁴ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.p.60.

¹³⁵ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.p.57.

¹³⁶ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 199.

Como exemplo, o seguinte trecho demonstra como a descentralização permite que algumas medidas possam ser realizadas com maior agilidade e, ao mesmo tempo, alcançar um efeito preventivo, sem a burocracia do sistema centralizado:

Muitos problemas, dentro da comunidade, podem ser conduzidos eficazmente por policiais de patrulha ou por seus supervisores imediatos e membros da comunidade, por exemplo, determinando que uma melhor iluminação diminuiria a incidência de assaltos em um parque local.¹³⁷

Entretanto, se não houver uma mudança na estrutura das organizações policiais, o agente que está em contato com a sociedade estará engessado, impossibilitado de agir nos moldes de um policiamento comunitário. Na busca de um sistema que seja mais adequado à proposta dessa nova filosofia de policiamento, o autor trabalha com alguns dos possíveis caminhos para a superação de um modelo burocrático:

A hierarquia complicada contribui pouco para a produtividade, e obstrui quaisquer inovações que possam surgir de baixo para cima. Em resposta, algumas pessoas defendem o “enxugamento” [streamlining] ou a “poda” [“delayerization”] das organizações policiais- isto é, torná-las “mais enxutas e mais concisas”, como uma “pirâmide achatada”, que coloca as principais decisões nas mãos daqueles supervisores que estiverem mais perto do trabalho em si.¹³⁸

Dentro dessa perspectiva, uma medida para que se possam aplicar essas alternativas estruturais nas organizações policiais seria a redução da quantidade de agentes administradores de nível intermediário. Como reitera o autor:

Esta iniciativa não apenas libera recursos para serviços diretos ao cliente, como também força a cúpula administrativa e o pessoal de linha a manter uma relação de trabalho mais próxima e canais de comunicação mais eficientes. Entretanto, é difícil entender que esta agilização vá ter um impacto muito grande no trabalho diário e no desempenho dos policiais, pois os gerentes e o pessoal de nível médio tem um influencia relativamente pequena nas linhas de operação em todos os departamentos policiais, exceto nos pequenos.¹³⁹

¹³⁷ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.60.

¹³⁸ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 199.

¹³⁹ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 209.

Mesmo havendo falta de clareza quanto aos resultados que podem ser alcançados com a redução desse pessoal de nível médio em departamentos de polícia maiores, o autor reitera que na prática esses agentes atuam distantes da realidade que se encontra na rua. Prestam serviços entre os departamentos e coordenando atividades entre as unidades policiais. No mesmo sentido:

Naturalmente, esses administradores podem representar um papel importante da formulação das políticas e na revisão e correção do desempenho da unidade operacional, mas isso ocorre bem longe da “ação” e tem uma relação muito tênue com a prática de campo.¹⁴⁰

Com a redução desse nível administrativo, não há a necessidade de se formular uma estrutura totalmente nova, o que acontece é um achatamento dessa pirâmide hierárquica que possibilita a aproximação entre os agentes e também com os problemas da comunidade. Entretanto, o autor ressalta que os agentes administrativos devem adotar uma postura mais protecionista do que intervencionista sob as atividades dos policiais de patrulha, como esclarece:

Os administradores de nível médio, então, vão desempenhar o importante papel de “anteparo”, protegendo as funções, e a “base técnica” das unidades de linha, da turbulência do ambiente (Reiss, 1922, p. 82; Thompson, 1967). De fato, os policiais comuns tendem a valorizar os administradores de nível médio na proporção direta de sua capacidade de preservá-los da interferência vinda de fora, enquanto, em si, tais administradores são desvalorizados na proporção em que tentam comandar pessoalmente as decisões tomadas nas ruas. Aqueles que de fato escolhem um papel intervencionista (em oposição ao protecionista) correm o sério risco de desmoralizar os subordinados e diminuir a produtividade da unidade.¹⁴¹

Havendo essa cooperação entre os níveis administrativos e os agentes de patrulha, o policial que está em contato com o público diariamente poderá realizar a autonomia pretendida pelo policiamento comunitário, sendo capaz de adaptar o policiamento de acordo com o conhecimento adquirido com o contato com a comunidade. Assim, essa filosofia de policiamento utiliza “[...] da descentralização para ganhar a flexibilidade necessária para dar forma às estratégias policiais em certas áreas”.¹⁴²

¹⁴⁰ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 210.

¹⁴¹ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 210.

¹⁴² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.33.

Sobre a experiência do programa estabelecido em Houston, Texas, em 1984, Bayley e Skolnick relatam como certas medidas viabilizaram um policiamento descentralizado, concedendo autonomia aos agentes que realizavam as rondas policiais. Nesse sentido, relatam sobre os grupos de Resposta Direta da Área [Directed Area Resonse Teams- DART]:

O planejamento operacional deveria ser coletivo, usando as ideias, o conhecimento e as sugestões do pessoal de campo. Os comandantes poderiam mudar o planejamento, fazendo trocas entre o pessoal uniformizado e os investigadores, e concentrando-se, conforme a necessidade, nos problemas que surgissem.¹⁴³

Assim, “[...] ao invés de perpetuar uma burocracia limitada por leis, encorajaram os subordinados a exercer julgamentos e a inovar”.¹⁴⁴ Quando atuar dessa forma, o policial passa a uma forma mais ampla do que vinha atuando em um modelo de Policiamento Tradicional, tendo como consequência um aumento da responsabilização desses agentes de polícia comunitária.

2.4 Aumento da responsabilidade policial

Um policial comunitário que exerce com autonomia suas atividades em cooperação com a comunidade atua de uma forma mais ampla do que em um modelo de Policiamento Tradicional, o que leva a uma maior responsabilização por seus atos.

Nesse panorama, “[...] o policiamento comunitário envolve não apenas ouvir com simpatia, mas criar novas oportunidades de se fazer isso, o que é um grande passo para a maioria das forças policiais [...]”.¹⁴⁵

O estigma do cidadão como leigo deve ser evitado, da mesma forma que o policial não pode adotar a postura de profissional, no sentido de ser o único capacitado para lidar com o problema da criminalidade.¹⁴⁶

¹⁴³ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p 34.

¹⁴⁴ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). *Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.201.

¹⁴⁵ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.29.

¹⁴⁶ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.132-133.

Tratando dessas novas competências do agente de polícia, Skolnick e Bayley reiteram sobre a ampliação da responsabilidade dos agentes de polícia comunitária, na busca por maneiras de associação das comunidades com o programa de policiamento comunitário:

A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e, sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso. Numa expressão bastante adequada, o público deve ser visto como “co-produtor” da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem.¹⁴⁷

O policial comunitário fica responsável por atuar de forma mais ampla, por buscar formas de garantir um vínculo de confiança que permitam o desenvolvimento de um modelo voltado para a comunidade. Segundo Cerqueira:

Parceria da comunidade significa adotar uma perspectiva de policiamento que excede a ênfase de execução da lei. Esta perspectiva reconhece o valor de atividades que contribuem para melhorar o bem estar de um bairro. São dados como exemplos destas atividades as seguintes: ajudar às vítimas em casos de acidentes ou de crime, prover serviços médicos de emergência, ajudar na resolução de problemas domésticos e conflitos de bairro (por exemplo, violências familiares, disputas de proprietário-inquilino, ou preconceito racial), trabalhar com os residentes e com os comerciantes locais para melhorar as condições do bairro e o controle do tráfego de automóveis e de pedestres; prover serviços sociais de emergência e indicações para esses serviços (por exemplo, adolescentes fugitivos, desabrigados, intoxicados e mentalmente doentes); proteger o exercício dos direitos constitucionais (por exemplo, garantindo o direito de uma pessoa para falar; protegendo as assembleias legais) e prover um modelo de cidadania (solidariedade, respeito aos outros, honestidade e justiça).¹⁴⁸

Na procura por meios de associação com o público, os “[...] Postos de Polícia do Bairro, em Cingapura, estão envolvidos em uma estrutura de consultoria que vem desde sua independência em 1965”.¹⁴⁹ Essa interação com o público possibilita um contato mais próximo com os indivíduos que possuem o interesse em atuar conjuntamente no combate à criminalidade, possibilitando uma atuação conjunta ao mesmo tempo em que a sociedade pode ser ouvida.

¹⁴⁷ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.18.

¹⁴⁸ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.56.

¹⁴⁹ BAYLEY, SKOLNICK, 2002, p.30

Sobre essa forma de interação formalizada em comitês consultivos, o autor relata a experiência desse programa na Grã-Bretanha:

[...] recentemente as forças policiais de várias cidades estabeleceram Comitês Consultivos especiais, em nível de delegacia de polícia. Seu intuito é mobilizar a participação do público, avaliar a opinião do consumidor a respeito dos serviços policiais, e comunicar informações que possam ajudar os policiais a realizar seus deveres com mais eficácia.¹⁵⁰

Sobre o programa de vigilância do bairro aplicado em Londres, com uma perspectiva voltada para o policiamento realizado por múltiplas agências, existe uma ampliação da extensão que a responsabilidade do agente de polícia pode alcançar. Como fica claro nas palavras do autor:

O policiamento multiagências, portanto, envolve não apenas a Vigilância de Bairro e a participação do cidadão, mas também a coordenação pela polícia, dos vários departamentos de serviços públicos, como a educação local, os serviços sociais, e as agências de habitação. Desse modo, em Londres, a Vigilância de Bairro é apenas parte de uma visão mais ampla e mais estendida do papel das forças policiais na sociedade: os policiais devem ser considerados como vanguarda da mudança social, seja mostrando a necessidade de uma mudança na arquitetura para ajudar na “prevenção” do crime, seja defendendo políticas alternativas de habitação, ou persuadindo, ativamente, as empresas comerciais a incorporar maiores fatores de segurança e prevenção do crime em projetos habitacionais ou de veículos.¹⁵¹

Nessa visão, o policial assumiria uma responsabilidade maior ao interferir em outros setores, agindo como um meio de comunicação entre a comunidade e outros setores públicos que prestam serviço para a comunidade. Esse policiamento realizado por múltiplas agências apresenta um rol de responsabilidades bem mais amplo do que se tem como parâmetro em outras experiências de policiamento comunitário.

Na busca por novas formas de incentivar a participação civil, em países como Suécia e Grã-Bretanha, a prática de deixar a população inspecionar as delegacias de polícia é uma forma de dar maior visibilidade do programa voltado à comunidade para a sociedade. Em algumas cidades americanas, como Miami, Detroit, Los Angeles e Washington, DC, existem mecanismos que permitem essa supervisão civil.¹⁵²

¹⁵⁰ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.31.

¹⁵¹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.21.

¹⁵² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.32.

Dessa forma, o policial fica responsável por exercer suas atividades de forma autônoma, buscando viabilizar a participação civil, tendo como dever, inclusive, a tarefa de garantir transparência no desenvolver de suas atribuições e canais de comunicação para que a comunidade se manifeste sobre o policiamento comunitário, ou seja, meios para que consiga uma relação de confiança e sem barreiras, tornando-se responsável pela vinculação da comunidade com a filosofia do policiamento comunitário.

2.5 Possíveis obstáculos e dificuldades

A combinação de vontades ao interagir com os mecanismos desenvolvidos no policiamento comunitário, da forma como Cerqueira define esses dois elementos na atuação policial com base na comunidade¹⁵³, pode produzir resultados diversos, que não necessariamente alcancem os objetivos visualizados por essa filosofia de atuação policial.

A dificuldade de se estabelecer uma relação sólida pode refletir na pouca participação social nos encontros marcados pelos policiais, que têm justamente o escopo de alimentar esse vínculo.

Mas outro ponto que também merece atenção é a dificuldade em se analisar e utilizar dos dados que forem colhidos, de programas de vigilância do bairro, por exemplo. Após a superação da dificuldade em incentivar a participação social de forma efetiva, a polícia deve procurar superar essa falta de utilização dos benefícios obtidos através desse vínculo com a comunidade.¹⁵⁴

No mesmo sentido, o autor relata:

Com exceção dos bairros mais alienados, desorganizados e desesperançados, conseguir um envolvimento significativo do público não é o maior desafio que a polícia enfrenta hoje em dia. Ela pode ter um sucesso incrível em conseguir que os cidadãos forneçam informação através desses programas e linhas de telefone especiais. Um problema estrutural menos explorado é que falta, à maior parte desses departamentos, capacidade para analisar os dados fornecidos pelos cidadãos e colocar essas análises à disposição dos responsáveis pelas decisões para que possam usá-las de modo oportuno.¹⁵⁵

¹⁵³ Cerqueira divide esta interação, entre o policial e a sociedade, em dois fatores essenciais para a vinculação necessária pretendida por uma filosofia de policiamento comunitário. Onde essa relação depende das duas partes estarem interessadas e dispostas a atuarem conjuntamente.

¹⁵⁴ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 216.

¹⁵⁵ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 216.

Dependendo do bairro, o programa pode ter sido pouco proveitoso pelo medo social da corporação policial, se possuía um estigma violento, ou mesmo por uma preocupação com a reação dos traficantes quanto à participação ativa dos cidadãos em passar informações para os policiais. Como reitera Skogan:

Os esforços neste sentido tornam-se problemáticos em parte pela hostilidade, alimentada por décadas, entre os moradores das comunidades pobres ou minoritárias e a polícia. Em muitos bairros onde o policiamento comunitário foi instituído, a desconfiança e o medo da polícia são enormes. O medo que os moradores têm de retaliação por parte dos traficantes de droga inibem mais ainda a participação em eventos públicos.¹⁵⁶

Demonstrando como essa interação pode tomar diferentes formas e obter diversos resultados, dependendo da comunidade em que é aplicada, das pessoas que ali habitam e até mesmo da cultura daquela região, o relato da experiência do programa aplicado em Houston ajuda a compreender a questão:

Em vários distritos policiais experimentais, os esforços de policiamento comunitário foram muito mais visíveis entre os brancos do que entre os afro-americanos ou hispânicos, e a probabilidade de eles se envolverem também era maior. Análises do impacto do programa indicaram que seus efeitos proativos ficaram confinados aos brancos, enquanto as vidas dos outros moradores das áreas heterogêneas do programa não eram afetadas. Parece que há duas razões para que isso ocorra. Em primeiro lugar, os proprietários brancos mais bem organizados estavam em posição favorável para tirarem vantagem dos recursos de que o programa dispunha para o bairro deles. Em segundo lugar, a administração do programa permitia aos policiais selecionar e escolher as populações que seriam atingidas. Eles naturalmente escolhiam estabelecer suas experiências em lugares onde se sentiam mais bem recebidos e onde seus esforços iniciais pareceriam mais eficazes porque a população estava envolvida.¹⁵⁷

A composição e a configuração de cada comunidade apresenta-se como um obstáculo à implementação genérica de um modelo de policiamento comunitário. Deve haver uma análise das questões que podem influenciar na relação do público com os policiais da patrulha

¹⁵⁶ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.120.

¹⁵⁷ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.121.

e também uma atenção a qualquer tipo de favorecimento por partes dos policiais, ao tentar evitar a interação com as comunidades mais conflitantes.¹⁵⁸

Os resultados positivos em algumas comunidades homogêneas comprovam a necessidade de se trabalhar os conflitos internos em locais que o programa não consegue estabelecer uma relação de confiança com o público. Como é reiterado pelo autor:

As avaliações dos programas de Vigilância de Bairro demonstraram que eles são bem mais sucedidos em comunidades etnicamente homogêneas, relativamente afluentes, e de classe média. Isso sugere que a vitalidade do policiamento comunitário pode depender da estrutura social.¹⁵⁹

Quando Cerqueira trabalha com um conceito de comunidade mais amplo, incluindo questões como a cultura, trabalhadores da região, entre outros fatores, passa a considerar a influência que as “comunidades de interesse” podem gerar sobre o processo de aproximação com a comunidade. Como ilustra o autor, sobre possíveis configurações de comunidades:

[...] a natureza variável dos diferentes setores comunitários: preocupações e prioridades variarão dentro e entre estas comunidades de interesse. É percebido que algumas comunidades de interesse são tradicionais, de longa duração, e foram formadas ao redor de linhas raciais, étnicas, profissionais, ou de uma história comum; outras em torno da igreja ou da escola. Outras comunidades de interesse, não tradicionais, podem ser formadas em função dos problemas novos que surgem e são identificados.¹⁶⁰

Esses fatores podem direcionar o rumo da relação do policial com a sociedade, interferindo nos resultados a serem obtidos, principalmente se há algum tipo de conflito dentro daquela área de atuação, questão elucidada no seguinte trecho:

Um outro aspecto problemático é quando os grupos de interesse dentro das comunidades podem estar em oposição a outros, e às vezes esta oposição é violenta. É bastante comum a observação de disputas nas comunidades de grandes centros urbanos, especialmente em países que experimentam tempos de variação demográfica e migrações de população. Estes múltiplos e às

¹⁵⁸ SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002. P.121.

¹⁵⁹ ROSENBAUM, Dennis, 1987 apud BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. P.116.

¹⁶⁰ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.55.

vezes contraditórios interesses requerem dos policiais de patrulha uma outra habilidade: a de mediadores.¹⁶¹

No mesmo sentido, o seguinte trecho apresenta uma perspectiva diversa que uma comunidade poder ter sobre a aproximação da polícia com outras comunidades, podendo parecer ser imparcial ou tendenciosa a favorecer determinadas classes sociais:

Outro risco potencial para a parceria entre polícia e comunidade é a erupção de um conflito social e econômico entre diferentes grupos de cidadãos que, de tão severo, a parceria com uma das partes seja encarada pela outra como uma aliança hostil. Os “bairros fechados” [“defended neighborhoods”], que apresentam maior necessidade de aliança entre a polícia e a comunidade, são também os principais candidatos a conflitos rancorosos, que tornam difícil para a polícia se mostrar justa e neutra para arbitrar, mesmo que sua intenção seja esta.¹⁶²

Dentro dessa nova função de mediador de conflitos, o policial deve procurar superar os conflitos internos da comunidade em que atua, em uma tentativa de superar esse obstáculo e conseguir a interação pretendida pelo policiamento comunitário.

Quando o policiamento comunitário tenta reorientar o sistema de patrulhamento, tirando o foco nos serviços emergenciais e utilizando-se de instrumentos que permitem um maior contato com o público, pode encontrar uma resistência por uma parcela da sociedade, como esclarecem os autores:

[...] grandes segmentos do público não querem que a polícia mude. A polícia tem estado presente, como sempre esteve, há muito tempo. Existe um apoio público discernível às funções tradicionais da polícia, sobretudo os padrões tradicionais de avaliação, tais como o tempo de resposta ao chamado e o patrulhamento motorizado visível.¹⁶³

Sobre a descentralização do comando policial, existe uma crítica quanto às propostas de modificação da estrutura da organização policial, que visam a um “achatamento da pirâmide” hierárquica¹⁶⁴. É o que se afirma no seguinte trecho:

¹⁶¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.56.

¹⁶² MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 216.

¹⁶³ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.p.238.

¹⁶⁴ MASTROFSKI, 2002.

Há também um lado negativo da simplificação [streamlining]. Como os departamentos de polícia, com suas estruturas achatadas hierarquicamente, já apresentam tão poucas oportunidades de mobilidade para cima, eliminar posições administrativas intermediárias reduz mais ainda este incentivo para um compromisso a longo prazo com a organização entre aqueles que têm ambições de subir na carreira.¹⁶⁵

Quanto ao aumento da responsabilidade do policial, em uma perspectiva voltada para o policiamento realizado por múltiplas agências, existe uma crítica no que se refere ao fato de a interferência da polícia em setores da administração e na vida da comunidade ser demasiada. Assim, a polícia estaria saindo do seu papel de responsável pela segurança pública para exercer uma função que não competiria as suas atribuições. Essa questão merece a devida atenção, pois, nesse cenário, o policial poderia ser responsabilizado como um coordenador no setor da administração pública, ficando dotado de um poder excessivo e fora do padrão das atribuições policiais.¹⁶⁶

Entre as dificuldades apresentadas e outras que podem aparecer em diferentes experiências de implementação do policiamento comunitário, o que alguns autores ressaltam¹⁶⁷ é o empenho das comunidades junto aos líderes dentro das corporações policiais para superarem os obstáculos e efetivarem os princípios da filosofia de policiamento comunitário, fatores esses que favorecem a superação de um modelo tradicional ou profissionalizado para se alcançar um policiamento mais adequado.

¹⁶⁵ MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p. 211.

¹⁶⁶ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário*: questões e práticas através do mundo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.113-114.

¹⁶⁷ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Nova Polícia*: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.p.237-240.

3 EVOLUÇÃO DO POLÍCIAMENTO NORTE-AMERICANO E A TOLERÂNCIA ZERO DA CIDADE DE NOVA IORQUE

3.1 As fases históricas do policiamento norte-americano

A história do policiamento norte-americano pode ser dividida em três etapas, segundo George Kelling e Mark Moore¹⁶⁸. A primeira etapa ficou conhecida como um período político, indo do Século XIX ao início do Século XX. A etapa posterior, a era da reforma ou profissional, conforme denominado por Theodomiro Dias Neto¹⁶⁹, é implementada no início do Século XX, desenrolando-se até a década de 80. A terceira etapa, por sua vez, é o período no qual se desenvolve o policiamento comunitário nos Estados Unidos, conhecido como a Era da Resolução de Problemas Junto à Comunidade, como intitula Cerqueira¹⁷⁰.

A primeira etapa do policiamento norte-americano é marcada pela forte influência política exercida sobre os departamentos de polícia:

Até o início do século 20, a situação da polícia norte-americana era de absoluta desorganização. Instrumentalizada pelas máquinas políticas locais, a instituição policial era vista como fonte de empregos, renda e poder pessoal, sendo pilar de um sistema generalizado de corrupção e favorecimentos.¹⁷¹

Algumas cidades norte-americanas na costa oeste utilizavam de um sistema controlado por um administrador municipal profissional, “idealizado para manter os órgãos do governo afastados do envolvimento direto em política eleitoral (...)”.¹⁷² Em outras cidades prevalecia o sistema do prefeito eleito, em geral cidades da costa leste, segundo David Bayley e Jerome Skolnick.

Sobre a influência política dentro do sistema dirigido por um prefeito, como a cidade de Nova Iorque, os autores esclarecem:

¹⁶⁸ KELLING, George L.; MOORE, Mark H. *A evolução da Estratégia de Policiamento: Perspectivas em Policiamento*. Cadernos de policia, n. 10. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1993.

¹⁶⁹ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

¹⁷⁰ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. P.5.

¹⁷¹ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.5.

¹⁷² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.p.32.

[...] a máquina política influenciava de modo errado a escolha do chefe de polícia, a promoção e a escala de serviço e até mesmo o ingresso no departamento. A máquina política precisava de fundos para reeleger seus candidatos e uma grande porção desses fundos era obtida em atividades ilegais, classicamente jogo e prostituição. Os negociantes do vício devolviam parte dos lucros aos políticos da máquina e aos policiais. Os salários da polícia podiam continuar relativamente baixos, porque seriam aumentados rotineiramente por envelopes de pagamento semanais que os próprios policiais dividiam entre si.¹⁷³

Era comum que os agentes de segurança pública se envolvessem em diversas atividades ilegais, funcionando como executores das vontades políticas e corruptas daquela época, como exemplifica o autor:

A polícia estava sistematicamente envolvida em esquemas de corrupção relacionados à venda de bebidas alcoólicas, jogos e prostituição, além de fraudes eleitorais. Inerente a esse sistema de corrupção era o caráter eminentemente político da instituição policial (...). As máquinas políticas controlavam o processo eleitoral, do registro ao voto. As fraudes eram endêmicas e a polícia era um dos principais instrumentos de preservação deste sistema.¹⁷⁴

Nesse período de forte corrupção a proximidade entre a polícia e a sociedade ficava limitada as diretrizes políticas tomadas em cada mandato. Dependendo das promessas de cada político, o policial atuava em determinados bairros e com diferentes abordagens. Como reitera o autor:

Skogan refere-se à polícia como “uma das mais importantes instituições de bem-estar social do século 19”. Certamente, a qualidade dos serviços era altamente influenciada pelos rumos da política local. Afinal, os privilegiados de hoje poderiam ser os marginalizados de amanhã com uma simples virada no jogo eleitoral.¹⁷⁵

Essa falta de igualdade na prestação de serviço à comunidade aliada a instabilidade dos agentes de polícia resultava em uma relação conflituosa entre a comunidade e os agentes de polícia. Sobre essa instabilidade policial, Theodomiro Dias Neto afirma que a troca de favores entre a polícia e os políticos gerava um vínculo temporário, no qual uma mudança drástica de uma eleição para outra levaria a uma reestruturação dos membros da polícia.

¹⁷³ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.p.33.

¹⁷⁴ WALKER, S. *A Critical History of Police Reform: The emergence of the professionalism, 1977* apud DIAS NETO, Theodomiro. *Policimento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.5.

¹⁷⁵ DIAS NETO, Theodomiro. *Policimento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.7.

De uma forma geral, Theodomiro Dias Neto afirma que o relacionamento entre a comunidade e o agente de polícia não era fácil:

Os cidadãos costumavam ser céticos e hostis em relação aos policiais, que, por sua vez, buscavam, pelo meio da força, obter o respeito não concedido voluntariamente. A supervisão era ineficaz e os policiais dispunham de enorme discricionariedade no exercício de suas funções.¹⁷⁶

No início do Século XX, em uma tentativa de superar as falhas do período anterior, os reformistas elaboraram um policiamento mais profissionalizado, produzindo agentes mais técnicos e menos suscetíveis à corrupção. Assim, tomou forma um modelo com “padrões educacionais mais elevados para a polícia, melhoramentos tecnológicos, regularidade administrativa, aplicação da lei no combate à corrupção, e uma autoridade central forte”.¹⁷⁷

Uma das medidas foi o sistema de contratação dos policiais, estabelecendo o concurso como barreira para influência política nas cidades que prevalecia a indicação do prefeito aos cargos dos departamentos de polícia:

A polícia sendo considerada como um serviço público obrigou a contratação dos policiais através do concurso, eliminando grande parte das influências políticas na contratação e demissão de policiais. Em alguns estados esta situação passou a vigorar também para os cargos de chefe de polícia, uma forma de reduzir a influência do prefeito na nomeação desse cargo.¹⁷⁸

Seguindo essas diretrizes, foi elaborado “um sistema de policiamento no qual as decisões fossem tomadas com base em critérios exclusivamente técnicos e jurídicos”.¹⁷⁹ Por consequência, retirava a discricionariedade do agente de polícia e centralizava o poder.

Na década de 60, o cenário da atuação policial sofreu uma grande mudança:

Os anos que se seguiram aos distúrbios urbanos dos anos 1960 forjaram as mudanças mais importantes – no pensamento, nas táticas e nos recursos – que já se viram na história da polícia americana. Essas mudanças estavam centralizadas, principalmente, nas relações da polícia com as comunidades, e particularmente com as comunidades minoritárias.¹⁸⁰

¹⁷⁶ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.6.

¹⁷⁷ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.60.

¹⁷⁸ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.p.6.

¹⁷⁹ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.9.

¹⁸⁰ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.60

Nesse período foram produzidos alguns relatórios governamentais em uma tentativa de entender os conflitos que se tornavam corriqueiros nos grandes centros urbanos, como esclarecem os autores sobre o Relatório da Comissão Consultiva Nacional sobre Desobediências Civis (1968), também conhecido como Relatório da Comissão Kerner:

A comissão de Kerner examinou as causas dos distúrbios que estavam agitando as cidades americanas – Detroit, Newark, Los Angeles, Nova Iorque – no período que ficou conhecido como os longos e quentes verões dos anos 1960. A comissão constatou haver uma hostilidade profunda entre a polícia e as comunidades dos guetos e considerou essas relações hostis como uma “das principais causas” das revoltas raciais.¹⁸¹

Ainda sobre o Relatório Kerner, os autores citam as abordagens policiais nos bairros minoritários como uma das razões do distanciamento entre a polícia e os grupos minoritários:

Algumas práticas policiais foram destacadas com comentários negativos. A principal delas foi a do “patrulhamento preventivo agressivo”. Essa prática tomava inúmeras formas, mas sempre envolvia um grande número de contatos com o cidadão, desencadeados pela polícia, e que não correspondiam a solicitações por ajuda ou auxílio. O pior exemplo citado foi aquele de “uma força-tarefa móvel, que se desloca sem aviso prévio para o interior dos distritos de alta criminalidade, realizando vistorias nas ruas, parando pessoas, de modo geralmente intenso e indiscriminado”. Ao mesmo tempo, a Comissão constatou que as áreas de gueto não recebiam proteção adequada da polícia. Atividades que não seriam toleradas em nenhum outro lugar – violência nas ruas, uso de drogas e prostituição – eram ignorados por muitos departamentos policiais que, nas áreas brancas da cidade, prestavam um atendimento policial de qualidade.¹⁸²

O Relatório da Comissão Kerner esclareceu o motivo do aumento dos conflitos urbanos. Fixou-se um cenário formado por grupos negros, entre outras minorias, que tinham suas queixas ignoradas pelos departamentos de polícia, segundo Bayley e Skolnick, e pelos policiais profissionalizados, incapazes de agir com uma abordagem diferenciada ante as minorias, pela centralização do poder e distanciamento ocasionado pelo modelo profissional de policiamento.

Como reitera Theodomiro Dias Neto:

¹⁸¹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.61.

¹⁸² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.61.

O modelo profissional influenciou negativamente no relacionamento entre polícia e sociedade. A excessiva ênfase colocada na busca de eficiência operacional e administrativa acabou obstruindo os canais de influência social sobre as decisões policiais. Objetivando padronizar os serviços policiais e conter ingerências indevidas, o modelo profissional acabou tornando a polícia inacessível às demandas políticas próprias do jogo democrático.¹⁸³

Esse cenário não se mostrava promissor para a diminuição da criminalidade e, com isso, aumentava os anseios sociais e dos administradores policiais por uma mudança significativa, ou seja, um modelo em que a população tivesse participação no combate à criminalidade, já que com a “(...) a ausência de apoio público, a polícia se tornava menos eficaz e estimulava o crime. Em outras palavras, a polícia fracassava não somente na prevenção do crime como podia, inadvertidamente, encorajar seu crescimento”.¹⁸⁴

Sobre essa visão de que a polícia deveria mudar suas diretrizes, ainda ancoradas no modelo profissionalizado de policiamento, Dominique Monjardet esclarece:

É a partir dos anos 1960 que a criminalidade e o tumulto urbano colocaram em causa as ações policiais tradicionais e conduziram, de um lado, a toda série de pesquisas avaliativas sobre a polícia, e de outro, à utilização de estratégias alternativas, das quais as mais notáveis há cerca de dez anos se apresentam sob a proteção do policiamento “comunitário”.¹⁸⁵

Sobre essas pesquisas, que possibilitaram uma autocrítica do modelo policial profissional, reitera Cerqueira:

Entre os anos de 1968 e 1973 foram organizadas três Comissões Presidenciais que fizeram uma série de recomendações para as mudanças no policiamento; isto favoreceu uma ampla atividade de pesquisas realizadas por agências governamentais associadas a diversos departamentos policiais que possibilitaram uma grande variedade de treinamento, conferências e seminários para os policiais, além de pesquisas sobre a atividade policial.¹⁸⁶

Foi através dessas pesquisas que se tornou possível identificar falhas no modo de agir da polícia e, ainda, que se comprovou a eficácia de patrulhas a pé, em oposição às rondas

¹⁸³ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.15.

¹⁸⁴ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.62.

¹⁸⁵ MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.258.

¹⁸⁶ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.

motorizadas. Nas palavras de Skolnick e Bayley: “Essas patrulhas ao acaso também não oferecem segurança suficiente aos cidadãos para diminuir seu medo do crime nem geram uma confiança maior nas forças policiais”.¹⁸⁷

Também ficou comprovado que: “o patrulhamento intensivo de fato reduz o crime, mas apenas temporariamente, em grande parte porque o desloca para outras áreas”.¹⁸⁸ Nem mesmo o tempo de resposta da polícia tido como essencial no policiamento profissionalizado prova ser essencial para a redução da criminalidade. Como reiteram os autores: “Se passar apenas um minuto que seja do momento em que o crime foi cometido, a chance de a polícia prender o criminoso será menor que dez por cento”.¹⁸⁹

Os resultados dos estudos e pesquisas feitos sobre a eficiência do modelo profissional de policiamento exigiram dos administradores uma nova postura, pois as estratégias tidas como eficientes não mostraram os resultados necessários para se combater o crime e o medo por ele gerado.

O terceiro período do policiamento norte-americano representa justamente essa necessidade de mudança, de uma maior participação social, mas que, em um primeiro momento, passou a ser vista pelos departamentos de polícia como uma tentativa de melhorar a sua imagem:

As tensões sociais despertaram a consciência policial de que a eficácia no combate ao crime dependeria de uma recuperação da imagem pública da organização, para que esta pudesse receber colaboração social, ao invés de hostilidade. Entre as décadas de 60 e 70, diversas cidades adotaram programas voltados à reconstrução da imagem policial, programas que se tornaram célebres pela difusão da figura do “policial amigo”, que brincava com as crianças, auxiliava os idosos e zelava pelo bem-estar da comunidade.¹⁹⁰

Inicialmente, algumas reformas nesse sentido foram superficiais, não conseguindo o vínculo necessário com a comunidade, como afirma o autor:

Representavam, em sua grande maioria, esforços tímidos, quando não ingênuos, de criação de cenários fantasiosos que não refletiam a realidade do policiamento nas ruas. Eram campanhas de relações públicas e não um

¹⁸⁷ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.67.

¹⁸⁸ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.p18.

¹⁸⁹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.68.

¹⁹⁰ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.26.

esforço de enfrentamento dos problemas fundamentais relacionados ao exercício da função policial. Na falta de maior consistência, tais programas fracassaram em seus objetivos e a maioria desapareceu com o tempo.¹⁹¹

Sobre os movimentos iniciais de reforma do policiamento profissional, Skolnick e Bayley reafirmam o fracasso desses primeiros esforços: “Parece não ter sido muito encorajadora a história das tentativas feitas pela polícia, durante os anos 1970, para familiarizar-se de modo mais direto com a comunidade”.¹⁹² Contudo, Dominique Monjardet¹⁹³ esclarece que algumas dessas tentativas iniciais não representam a falha do modelo voltado à comunidade, mas os primeiros passos em direção ao modelo de policiamento comunitário.

Com a disseminação do resultado das pesquisas nos Estados Unidos e no mundo, que apontavam para um policiamento menos profissionalizado e mais comunitário, as experiências de policiamento comunitário se multiplicaram:

Entre as democracias industriais mundiais, o policiamento orientado para a comunidade representa o lado progressista e avançado do policiamento. Na Europa ocidental, na América do Norte, na Austrália e Nova Zelândia, e no Oriente, o policiamento comunitário tem sido citado como a solução para os problemas de policiamento. Trabalhos explorando o assunto têm proliferado. Os governos da Austrália e do Canadá encomendaram relatórios sobre o policiamento comunitário, conferências nacionais têm explorado tal tema.¹⁹⁴

David Bayley e Jerome Skolnick relatam a experiência do policiamento comunitário em diversas partes do mundo, como Japão, Noruega, Suécia, Austrália, Finlândia, Cingapura e Estados Unidos¹⁹⁵, demonstrando como esse movimento de mudança alcançou o interior dos departamentos de polícia. Entretanto, Dominique Monjardet faz uma ressalva sobre esse período de resolução de problemas junto à comunidade:

Enfim, é preciso notar que o movimento de polícia comunitária atingiu apenas uma pequena parte das 14 mil (ou 17 mil, segundo as fontes) corporações de polícia dos Estados Unidos, que é raro que, naqueles envolvidos, ele tenha realmente afetado mais que um segmento do “departamento”, e que enfim foram recenseados casos de fracassos patentes, acompanhados de uma volta maciça à “polícia intensiva” e a suas operações

¹⁹¹ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.p.26.

¹⁹² BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.65.

¹⁹³ MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.258.

¹⁹⁴ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.15.

¹⁹⁵ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.41-53.

“no muro”. De forma nenhuma, portanto, a polícia comunitária pode ser considerada, nem é apresentada aqui, como uma panacéia, ou como o futuro obrigatório das polícias desafiadas pelo aumento da pequena e média delinquência e do tumulto urbano. Em compensação, ela testemunha, num certo número de locais e de serviços de polícia, uma inegável capacidade de mudança, e é dessa maneira que provoca um interesse maior.¹⁹⁶

Dessa forma, o autor coloca que, por mais que se fale tanto em um policiamento comunitário, não se pode afirmar que essa é a solução definitiva para o combate à criminalidade, como se fossem resolver todos os problemas. Pondera que se deve ter atenção aos modelos de policiamento comunitários que foram aplicados e os aspectos destas experiências, possibilitando que sirvam como parâmetro para a evolução do policiamento em outras cidades.

Levando em consideração o pensamento de Dominique Monjardet, é importante compreender e desmistificar os resultados obtidos na cidade de Nova Iorque, onde a diminuição da criminalidade é atribuída a um policiamento com características de um policiamento comunitário, mas que era regido sobre a máxima do programa de “tolerância zero”.

3.2 A teoria das janelas quebradas e o programa de Tolerância Zero

O estudo da Tolerância Zero, programa utilizado como mecanismo de combate à criminalidade na cidade de Nova Iorque, se mostra imprescindível para a compreensão da evolução das políticas criminais e estratégias policiais utilizadas na cidade.

Como esclarece o autor, essa medida foi utilizada com fundamento nos altos índices de criminalidade que assolavam a cidade:

Nos idos da década de 90, a política da Tolerância Zero foi um trabalho idealizado e iniciado pelo então Prefeito de Nova Iorque, Rudolph Giuliani, num momento em que os nova-iorquinos viviam uma ascendência considerável de desordem e de crimes, levando a cidade a um conceito mundial de cidade mais violenta do mundo. Giuliani embasou sua política num estudo chamado Janelas Quebradas [...].¹⁹⁷

Em 1982, foi publicado um artigo intitulado “Broken Windows: the police and neighborhood safety”, por James Q. Wilson e George Kelling. Nesse estudo, os autores

¹⁹⁶ MONJARDET, Dominique. O que faz a polícia: Sociologia da Força Pública. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.264.

¹⁹⁷ ROLIM, Vanderlan Hudson. Tolerância zero: um sinônimo para a repressão. Revista O Alferes, Belo Horizonte, Vol. 22, nº 61, pág. 83-96, jan./jun. 2007.p.1.

estabeleceram uma nova postura para o policiamento, que mereceria a intervenção da polícia até mesmo a menor infração ou ato de vandalismo:

Os autores advogam que, se a janela de um escritório ou de uma fábrica fosse estilhaçada e não houvesse conserto, os transeuntes que ocasionalmente passassem por aquele percurso deduziriam que os cidadãos pouco se importavam com o incidente, não havendo, por conseguinte, interesse das autoridades competentes para a manutenção da ordem. Logo, se ninguém se responsabiliza pelas janelas quebradas, não serão imputados pelos acontecimentos da rua, muito menos pelos da comunidade. A essa altura, apenas os criminosos, os desocupados traficantes, os desviados de conduta, estariam com disposição e ânimo para manter um negócio ou habitar no bairro ou na comunidade em questão.¹⁹⁸

Tendo como base essa rigidez no combate à criminalidade, são enumerados os principais elementos da teoria:

Os quatro principais elementos da teoria podem ser assim resumidos: (i) Ao lidar com a desordem e com pequenos desordeiros, a polícia fica mais bem informada e se põe em contato com os autores de crimes mais graves, prendendo também os mais perigosos; (II) a alta visibilidade das ações da polícia e de sua concentração em áreas caracterizadas pelo alto grau de desordem, protege os bons cidadãos e, ao mesmo tempo, emite mensagem para os maus e aqueles culpados de crimes menores no sentido de que suas atitudes não serão toleradas; (III) os cidadãos começam a retomar o controle sobre os espaços públicos, movendo-se para o centro dos esforços de manutenção da ordem e prevenção do crime; (IV) na medida em que os problemas relacionados à desordem e ao crime deixam de ser responsabilidade exclusiva da polícia e passam a envolver toda a comunidade, todos se mobilizam para enfrentar tais questões de uma forma mais integrada.¹⁹⁹

Utilizando-se alguns dos preceitos estabelecidos nesse estudo, foram extraídos os pilares desse movimento conservador, o Programa de Tolerância Zero, que fixou um novo modo de agir para a polícia.

Deve-se observar com atenção o segundo pilar dessa teoria. Nesse ponto, pode ser fixado um parâmetro entre o efeito pretendido com a tipificação de infrações menos danosas e a prevenção alcançada pela imposição da norma. Sobre o princípio da finalidade ou da prevenção, que fundamenta o modelo da defesa social, Baratta elucidada:

A pena não tem, ou não tem somente, a função de retribuir, mas a de prevenir o crime. Como sanção abstratamente prevista pela lei, tem a função de criar uma justa e adequada contramotivação ao comportamento

¹⁹⁸ CUNHA, Vagner Silva da. A proposta neoliberal no combate à criminalidade: O programa estadunidense tolerância zero. Revista de Estudos Sociais, Cuiabá, v.1, n.19, p.77-91, 2008.p.81.

¹⁹⁹ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P.166-167.

criminoso. Como sanção concreta, exerce a função de ressocializar o delinquente.²⁰⁰

O princípio da prevenção, contido na ideologia da defesa social, representa o modelo do combate ao criminoso²⁰¹. Nesse modelo, a preocupação fica centrada na repressão penal, preocupando-se com o crime e o criminoso apenas²⁰². Assim, ao punir todo tipo de infração, inclusive as menos graves, estaria-se fixando no consciente social que toda e qualquer conduta típica será punida, logo os efeitos da cominação da pena em abstrato seriam suficientes para inibir a vontade de outros indivíduos de infringir a lei penal, como reitera Baratta²⁰³.

Tendo em vista o efeito da prevenção alcançada pela imposição de medidas rígidas, evidencia-se que alguns desses pilares do Programa de Tolerância Zero acabam por reafirmar “a ideia de exclusividade do aparato policial no enfrentamento do crime”.²⁰⁴

Mesmo não havendo uma participação social efetiva nas medidas tomadas no Programa de Tolerância Zero, a comunidade de Nova Iorque ansiava por uma mudança significativa. Com o crescimento da criminalidade e todo o contexto econômico que os Estados Unidos vivenciavam, exigia-se algo que pudesse ser notório, que reduzisse o medo ou a visibilidade do crime²⁰⁵. Assim, as medidas repressivas contra as minorias se tornaram comuns na aplicação do programa aplicado pelo prefeito Giuliani:

Como uma das diretrizes do programa era combater a desordem, retirando das ruas as pessoas que a provocavam, como por exemplo, andarilhos, pedintes, flanelinhas, vendedores ambulantes, menores abandonados, bem como uma atuação mais efetiva da polícia em locais de baixa renda, as ações para a prevenção eram pouco utilizadas como prioridade. A repressão no programa Tolerância Zero era a máxima. Tirar as pessoas carentes, pobres, negros, imigrantes das ruas de Nova York e prendê-las ao invés de dar-lhes condições sociais mais acessíveis para melhorar suas qualidades de vida era a solução do problema. A sociedade, não vendo essas pessoas que, para ela, eram o motivo para o aumento da criminalidade, traria novamente um ambiente de ordem e segurança. Repressão era a saída. Além de resgatar a ordem, tornava-se visível a eficiência e a eficácia da polícia. Podia-se medir

²⁰⁰ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: Introdução à sociologia do Direito Penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.p.42.

²⁰¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.121.

²⁰² CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.121-122.

²⁰³ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: Introdução à sociologia do Direito Penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.p.42.

²⁰⁴ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.120-121.

²⁰⁵ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P.167.

a qualidade do trabalho da polícia, bem como o nível de produtividade de cada policial. Teria, assim, respostas mais efetivas e transparentes para a sociedade.²⁰⁶

A sociedade acabava apoiando esse policiamento mais repressivo, já que ele acabava sendo direcionado às minorias étnicas e aos bairros de classe mais baixa. Desde que as classes dominantes se mantivessem intocadas e livres da presença das minorias, as medidas duras e rígidas de Rudolph Giuliani se tornavam compreensíveis e aceitáveis. Assim reitera o autor:

O próprio nascimento do ideário da Tolerância Zero se dá com o crescimento vertiginoso do empobrecimento nos Estados Unidos, não tendo o Estado como responder, dentro da ótica liberal, à sensação constante de insegurança dentro dos domínios de seu próprio território. Inconcebível também se torna atacar as elites, pois elas se constituem no próprio canal de divulgação de sua ideologia, e os seus adeptos se atiram furiosamente contra os pobres, os afrodescendentes, os imigrantes, aqueles que mais padecem de sua lógica imperialista.²⁰⁷

O direcionamento do Programa de Tolerância Zero a determinados grupos étnicos e camadas sociais encontra respaldo no modelo do direito penal do inimigo. Shecaira, tratando de alguns modelos de intervenção punitiva máxima, como o programa em comento, direito penal do inimigo e os movimentos de lei e ordem, diz que: “Embora apresentem facetas distintas, há uma interpenetração dessas categorias [...]”.²⁰⁸

A premissa do direito penal do inimigo determina que:

Para o cidadão asseguram-se todas as garantias inerentes ao processo penal dos Estados Democráticos de Direito. Para os inimigos — e esse conceito será flexibilizado conforme as necessidades — aplica-se somente a pura e simples coação. Por mais que a ideia matizada de inimigo seja defendida, o que se estabelece é uma dualidade em que se criam cidadãos, reconhecidas como pessoas, e inimigos, declaradamente não pessoas.²⁰⁹

²⁰⁶ ROLIM, Vanderlan Hudson. Tolerância zero: um sinônimo para a repressão. Revista O Alferes, Belo Horizonte, Vol. 22, nº 61, pág. 83-96, jan./jun. 2007.p.3-4.

²⁰⁷ CUNHA, Vagner Silva da. A proposta neoliberal no combate à criminalidade: O programa estadunidense tolerância zero. Revista de Estudos Sociais, Cuiabá, v.1, n.19, p.77-91, 2008.p.83.

²⁰⁸ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P. 170.

²⁰⁹ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P. 170.

Essa dualidade, entre criminosos e sociedade, traduz o princípio do bem e do mal, tratado por Baratta como um dos princípios que fundamentam o modelo da defesa social. Esse princípio fixa que “O desvio criminal é, pois, o mal; a sociedade constituída, o bem”.²¹⁰

Cerqueira acrescenta sobre as consequências da manutenção dessa visão dualista:

Essa imagem tem favorecido, a nosso juízo, a violência policial e a sua tolerância pela sociedade. O fato de perceber o outro como “selvagem e perigoso” constrói um cenário propício para justificar ações bélicas, ações de força e aniquilamento, na imagem da guerra contra o crime. Daí para a militarização das políticas de segurança pública é um passo sem muito esforço.²¹¹

Portanto, tanto no modelo do direito penal do inimigo como no Programa de Tolerância Zero existe esse direcionamento contra as minorias, que os têm como a causa da criminalidade, como o mal que assola Nova Iorque, o Programa de Tolerância Zero ganha respaldo para continuar a ser aplicado.

A respeito dessa necessidade de se aplicar medidas cada vez mais rígidas, características dos movimentos de intervenção punitiva máxima, Cerqueira esclarece:

Os movimentos de “lei e ordem” que têm aparecido ultimamente, com mais visibilidade, face a uma maior divulgação do incremento da violência, têm reforçado o discurso da necessidade de leis mais duras e da melhoria da eficácia repressiva do sistema de justiça criminal para conter a impunidade, que seria o principal fator causal da criminalidade.²¹²

Como consequência dessa postura, a exemplo de Nova Iorque, passa a prevalecer o modelo de defesa social, tendo como escopo o combate aos criminosos. Assim, reiterando o pensamento que os considera como o mal que aflige a sociedade, não há a menor preocupação com suas garantias e direitos.

Nas palavras do autor: “Unicamente trata de aumentar o poder coercitivo da norma jurídica, estabelecendo formas maniqueístas de controle social, como o programa Tolerância Zero, priorizando a defesa social em detrimento dos direitos e garantias individuais”.²¹³

²¹⁰ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: Introdução à sociologia do Direito Penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.p.42.

²¹¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.120.

²¹² CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.p.121.

²¹³ CUNHA, Vagner Silva da. A proposta neoliberal no combate à criminalidade: O programa estadunidense tolerância zero. *Revista de Estudos Sociais*, Cuiabá, v.1, n.19, p.77-91, 2008.p.85.

O programa de Tolerância Zero foi utilizado durante os dois mandatos do prefeito Rudolf Giuliani e obteve amplo apoio social por trabalhar justamente com a visibilidade do crime. Através de um conjunto de medidas rígidas, esse programa ganhou notoriedade quanto aos resultados no combate à criminalidade. Sobre as medidas tomadas no policiamento e na justiça criminal, Vagner Silva da Cunha reitera:

O programa Tolerância Zero foi aplicado nos dois mandatos do prefeito republicano Rudolf Giuliani, na cidade de Nova Iorque, que em sua plataforma eleitoral prometeu inflexibilidade no combate à criminalidade. Seu suporte teórico tem suas vigas mestras no endurecimento do poder coercitivo do Estado através do aumento das penas, extensão do recurso de detenção para menores de idade, intensificação da atividade policial nas periferias onde estão presentes os imigrantes e os afro-americanos.²¹⁴

No combate às drogas, foi fixada a política do “*stop and frisk*, mecanismo relativamente incomum nos Estados Unidos, que permitia parar os suspeitos para revistá-los com objetivo de apreensão de drogas”²¹⁵. Trata-se de uma medida rígida que alterou o mercado da droga e foi utilizada como justificativa para a manutenção do policiamento pautado na “tolerância zero”, baseando-se nos números alcançados:

A venda de drogas em locais públicos foi eliminada, na maior parte da cidade de Nova Iorque. Distribuidores e traficantes não controlam mais ruas e bairros inteiros. A violência tem diminuído sensivelmente. Em recente relatório, o escritório do procurador geral do Brooklyn concluiu que 9% dos homicídios, ocorridos em 1999, eram relacionados a drogas, comparados com 25-30% na metade dos anos 90.²¹⁶

Logo, era efetivado mais um mecanismo repressivo para combater uma modalidade de crime que se destacava na cidade de Nova Iorque, utilizando do anseio popular por uma mudança drástica como apoio para dar continuidade a esse policiamento intolerante.

²¹⁴ CUNHA, Vagner Silva da. A proposta neoliberal no combate à criminalidade: O programa estadunidense tolerância zero. Revista de Estudos Sociais, Cuiabá, v.1, n.19, p.77-91, 2008.p.81.

²¹⁵ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P. 168.

²¹⁶ WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.277.

3.3 Desmistificação do programa de Tolerância Zero em Nova Iorque

O governo de Giuliani, por meio de um conjunto de medidas fundamentadas na teoria das “janelas quebradas”, sustentou ter alcançado uma diminuição considerável na criminalidade²¹⁷, como reitera o seguinte trecho:

Alguns afirmam que o índice de criminalidade tem diminuído na cidade de Nova Iorque, devido à agressividade da polícia sob a administração de Giuliani. Não menos, o próprio: “uma das principais razões do declínio da criminalidade tão drasticamente em Nova Iorque é que não permitimos mais que os traficantes controlem as ruas da cidade”.²¹⁸

Entretanto, existem divergências quanto aos resultados obtidos com o policiamento pautado nessa teoria. São questões que devem ser analisadas para compreender se existem outros motivos para a queda da criminalidade na cidade de Nova Iorque e se algumas das medidas pautadas no programa de Tolerância Zero possuem a capacidade de combater a criminalidade com eficiência.

Os resultados desse modo de agir mais repressivo e menos tolerante da polícia foi aferido através de um mecanismo de registro de informações essenciais, produzindo dados sobre a eficiência da atuação policial. Sobre esse sistema, Shecaira esclarece:

O pilar da gestão acerca da tolerância zero foi, pois, o uso cartográfico de estatísticas de delinquência e avaliação constante das performances da polícia, com adicionais de produtividade aos envolvidos, como se fosse a melhor empresa capitalista privada.²¹⁹

A implementação do CompStat, sistema que possibilitou a quantificação dos resultados alcançados pelo governo de Giuliani, deve-se a William Bratton, nomeado comissário de polícia pelo próprio prefeito. Como afirma o autor:

O novo comandante da polícia, William Bratton, introduziu o mapeamento computadorizado dos crimes e tendências nas prisões efetuadas, o CompStat,

²¹⁷ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P. 168.

²¹⁸ WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.275-276.

²¹⁹ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P. 167.

o qual possibilitou o departamento de polícia a responsabilizar os comandantes pelos crimes em suas áreas.²²⁰

Assim, tendo como bandeira a teoria das janelas quebradas, o comissário também descentralizou o policiamento, tornando cada chefe de distrito responsável por diminuir a criminalidade. Medida que possui um ponto de convergência com o modelo de policiamento comunitário. Sobre a descentralização pretendida em um modelo voltado à comunidade:

A descentralização organizacional acaba sendo uma exigência fundamental dessa estratégia. O envolvimento dos policiais no diagnóstico e na resposta aos problemas do bairro e da comunidade obriga a decisões táticas e operacionais para os níveis mais baixos da pirâmide tradicional de comando. A criação de postos e destacamentos policiais nos bairros ou nas localidades onde o policiamento atua trabalha nesta direção, oferecendo a oportunidade de uma maior proximidade com a comunidade.²²¹

Mesmo tendo a essência desse novo modelo centrada na análise dos dados colhidos, foram desenvolvidas outras medidas, como esclarece o seguinte trecho:

[...] o programa Tolerância Zero - também chamado de programa de qualidade de vida - foi implantado pelo Prefeito Giuliani, juntamente com o Comissário de Polícia Willian Bratton, que, além da preocupação em atacar as pequenas infrações do cotidiano, adotou instrumentos semelhantes à reengenharia industrial, aumentando o efetivo da polícia, informatizando os departamentos, modernizando os equipamentos policiais, descentralizando a responsabilidade de resolver os problemas de crime aos chefes de delegacias, informatizando o acompanhamento dos índices de criminalidade, criando mecanismos de avaliação de produtividade dos policiais, implementando uma cultura de planejamento de avaliação corretiva e de troca de informação entre os policiais e utilizando a metodologia do CompStat (Computerized Statistics) que, traduzindo para o português, significa Estatística Computadorizada ou geoprocessamento.²²²

Através de um sistema computadorizado, foi possível contabilizar os crimes que ocorriam em cada distrito e ao mesmo tempo criar uma competitividade entre os distritos por melhores resultados. “A ideia de produtividade e competitividade entre os distritos policiais

²²⁰ WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.272.

²²¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.p.23.

²²² ROLIM, Vanderlan Hudson. Tolerância zero: um sinônimo para a repressão. Revista O Alferes, Belo Horizonte, Vol. 22, nº 61, pág. 83-96, jan./jun. 2007.p.3.

passava a fazer parte do universo policial. O chefe do distrito estava obrigado a prestar contas de todos os seus atos e a apontar os resultados advindos de suas ações”.²²³

Os mecanismos criados para que fosse registrado o índice de criminalidade serviam como prova da efetividade do sistema da “tolerância zero”. O prefeito Giuliani usava esses dados para acalmar os anseios sociais.

Entretanto, ao divulgar a diminuição da criminalidade em determinados distritos, omitia uma informação crucial, os índices de criminalidade caíam em outras cidades nos Estados Unidos:

Enquanto Nova York propalava “recorde” de quedas das taxas de criminalidade, da ordem de 70,6% entre os anos de 1991 a 1998, San Diego, implementando uma política de policiamento comunitário, teve queda de 76,4% na taxa de homicídios, no mesmo período. Boston obteve índices assemelhados aos de Nova York, 69,3%, com uma política de envolvimento de líderes religiosos na prevenção de crimes. Outras cidades, sem qualquer política coerente pré-determinada, obtiveram índices grandes de redução. Destaque para os 61,3% de Houston e os 59,3% de Los Angeles.²²⁴

Deve-se ressaltar que muitas das cidades citadas, que tiveram uma redução significativa nas taxas de criminalidade, realizaram esse feito sem utilizar de mecanismos oriundos do movimento de Tolerância Zero. Enfraquecendo o posicionamento daqueles que creditam ao policiamento de Giuliani a condição de medida imprescindível para ter reduzido o crime em Nova Iorque.

Outro ponto crucial que deve ser considerado é que a redução da criminalidade já vinha acontecendo ao longo da década de 90, mesmo antes de Giuliani ser eleito como prefeito e aplicar esse modelo repressivo. Segundo os autores:

Os índices de criminalidade em Nova Iorque começaram a diminuir antes do primeiro mandato de Giuliani, o qual teve início em 1994. Crimes violentos vêm diminuindo, do elevado número de 2.385,6 por 100.000 habitantes registrado em 1990. Assassinato e roubo, ambos tiveram os maiores índices no mesmo ano e também caíram. Os crimes contra a propriedade, que tiveram a taxa mais alta em 1998 (durante o terceiro mandato do prefeito Ed Koch) diminuíram desde então.²²⁵

²²³ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P. 167.

²²⁴ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P. 168.

²²⁵ WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.276.

Sobre essa desmistificação do programa de Tolerância Zero, reiteram os autores que: “A política de “tolerância zero” em Nova Iorque tem sido considerado um modelo para outros, mas este sucesso parece ser coincidente com outros fatores sociais e econômicos”.²²⁶

Logo, além dos motivos previamente citados, devem ser considerados os fatores econômicos e sociais da época, questões que podem ter contribuído para a redução da criminalidade, independente das medidas tomadas pelo governo.

Para os autores que defendem que a mudança na economia norte-americana gerou mudanças significativas na qualidade de vida do país, o programa de Tolerância Zero implantado em Nova Iorque não teria tanto efeito como foi divulgado pelos defensores desse policiamento intolerante. Segundo os autores:

É verdade que muitos especialistas atribuem o declínio da criminalidade aos benefícios do crescimento econômico, que marcaram com o signo de afluência os dois mandatos do presidente Bill Clinton, depois de doze anos da política draconiana dos republicanos Ronald Reagan e George Bush: a queda do desemprego, a ampliação das oportunidades de integração social oferecidas à juventude, o aumento dos níveis de escolaridade, a melhoria das condições de vida dos pobres.²²⁷

A retomada de investimentos em bairros antes dominados pelo mercado de drogas e pela criminalidade aconteceu por consequência do crescimento econômico, e não através de medidas repressivas por parte da polícia. Posicionamento reiterado no seguinte trecho:

Possivelmente, as mudanças econômicas em Nova Iorque causaram maior diferença do que o policiamento agressivo e a política de “tolerância zero”. Áreas onde o crime dominava foram repovoadas por residentes com interesse na participação dos assuntos locais, serviços básicos e patrulhamento foram retomados. Os mercados de drogas refletem a sociedade da qual fazem parte.²²⁸

No trecho anterior, ainda é fixada a importância da retomada dos patrulhamentos a pé. Ao contrário do policiamento motorizado, que se mostrou ineficiente na redução da criminalidade e que afastava o policial da comunidade, os patrulhamentos a pé “demonstraram reduzir o medo de crime do cidadão, embora talvez não afetem as taxas de

²²⁶ WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.268.

²²⁷ SOARES, Luiz Eduardo. Meu Casaco de General: Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia de Letras, 2000. P.350.

²²⁸ WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.276.

criminalidade”.²²⁹ Quando o agente se mostrava presente e próximo das pessoas do bairro onde patrulhava, o medo do crime era reduzido. Nesse contexto, torna-se possível um maior contato, um sentimento de segurança e confiança, relação pretendida em um modelo de policiamento comunitário.²³⁰

Portanto, o que permitiu superar a sensação de anomia vivenciada em Nova Iorque foi a presença dos policiais nas ruas em seus patrulhamentos a pé, e não a atuação rígida e intolerante de um policiamento preocupado com o número de prisões.

Há quem considere a composição demográfica como outro fator importante para a redução da criminalidade na cidade de Nova Iorque:

A composição demográfica de uma sociedade costuma determinar as chances de expansão ou retração da criminalidade. Em todo o mundo os crimes violentos tendem a ser praticados por jovens do sexo masculino entre os quinze e os trinta anos, mais especificamente entre os dezessete e os 25 anos. São também eles as vítimas predominantes. Portanto, havendo menos jovens, tende a haver menos crimes. Segundo esses estudiosos, seria essa a melhor explicação para a queda generalizada do número de crimes verificados, sobretudo a partir de 1995, nos Estados Unidos e, em particular, em Nova York.²³¹

Tendo como plano de fundo os dados apresentados pelo autor, que considera a idade e o sexo das vítimas e dos criminosos, fica evidente que, se houver uma redução na quantidade de indivíduos enquadrados na faixa etária tida como mais propensa a se tornarem vítimas e a cometerem delitos, também reduzirá a taxa de criminalidade da cidade. Portanto, este é outro fator a ser considerado na redução do crime em Nova Iorque, atribuído ao programa de Tolerância Zero pelo governo de Giuliani e pelos defensores dos movimentos de combate aos criminosos.

Mesmo se tratando do combate as drogas, que teve seu resultado amplamente divulgado como implacável no controle da venda e uso de entorpecentes, devem ser feitas ponderações. Sobre os resultados alcançados no combate ao narcotráfico:

A análise das consequências da política de combate à venda de drogas deve ser feita além dos números de prisões efetuadas, para se compreender o papel que as drogas desempenham numa visão mais abrangente da política

²²⁹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.67.

²³⁰ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. p28.

²³¹ SOARES, Luiz Eduardo. *Meu Casaco de General: Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia de Letras, 2000. P.350-351.

econômica. Em Nova Iorque, existe pouca evidencia para sugerir que o mercado de drogas foi eliminado ou reduzido pela política de “tolerância zero”.²³²

O que deve ser visto, além dos números apresentados, é que o tráfico de drogas não foi eliminado. “O que aconteceu foi uma rearticulação dos meios para que o mercado não parasse e dificultasse o acesso da polícia a essas drogas. A conduta criminosa mudou, a polícia não”.²³³ Sobre as intervenções do Tactical Narcotics Team (TNT)²³⁴, o autor esclarece sobre as alterações no modo de agir no mercado de entorpecentes:

Houve grande número de prisões e apreensões e esse novo desenho estrutural e policial nova-iorquino provocou uma readaptação para que o mercado da droga sobrevivesse. Ao invés dos traficantes e usuários ficarem vagando pelas ruas e potencializarem seus riscos em serem presos, passaram a comercializar e consumir suas drogas em domicílio. Também acompanhavam quanto tempo a TNT ficava numa determinada área, sabiam os dias que seus membros realizavam suas operações e migravam para locais onde a TNT ainda não havia chegado, facilitando a transação ilícita. Devido à discriminação racial, os traficantes passaram a utilizar jovens de cor branca e sem passagem pela polícia a fim de diminuir a chance de êxito nas prisões e apreensões por parte da polícia já que os jovens negros eram tratados como eternos suspeitos e suas chances de serem abordados pela polícia era maior. Produziu-se, com isso, uma baixa nas prisões dos infratores. Acreditava-se que o crime estava controlado, mas não estava.²³⁵

As medidas policiais possuíam esse caráter discriminatório, questão observada até pelos traficantes de droga que passaram a procurar “funcionários” menos estigmatizados. O programa aplicado em Nova Iorque acabava atingindo reiteradas vezes os jovens moradores de bairros pobres, reafirmando a premissa do direito penal do inimigo, também encontrada no programa de Tolerância Zero, que direciona as ações de segurança pública aos “inimigos” da sociedade.

Como resultado dessa postura, ocorreram lamentáveis fatos em Nova Iorque, como Shecaira relata:

Alguns episódios inevitáveis aconteceram ao longo dos anos de implementação do programa. Entre os vários casos, podem ser destacados aqueles de brutalidade da polícia como o de Abner Louima, imigrante sodomizado com um cassetete. Ou ainda, o de Amadou Diallo, assassinado

²³² WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.268.

²³³ ROLIM, Vanderlan Hudson. Tolerância zero: um sinônimo para a repressão. Revista O Alferes, Belo Horizonte, Vol. 22, nº 61, pág. 83-96, jan./jun. 2007.p.6.

²³⁴ ROLIM, Vanderlan Hudson. Tolerância zero: um sinônimo para a repressão. Revista O Alferes, Belo Horizonte, Vol. 22, nº 61, pág. 83-96, jan./jun. 2007.p.6.

²³⁵ ROLIM, Vanderlan Hudson. Tolerância zero: um sinônimo para a repressão. Revista O Alferes, Belo Horizonte, Vol. 22, nº 61, pág. 83-96, jan./jun. 2007.p.6.

no vestíbulo do prédio onde morava com 41 tiros, 19 dos quais certos. A opção da polícia era clara: atingir jovens representantes de minorias, especialmente negros, latinos e imigrantes. Passou a pesar sobre o Departamento de Polícia de Nova York a grave acusação de *race profiling*, isto é, a escolha de alvos do policiamento pela cor da pele.²³⁶

Um modelo de atuação policial que repreendia as minorias e protegia as classes favorecidas economicamente não pode ser aclamado como uma medida capaz de reduzir a criminalidade na cidade de Nova Iorque. Trata-se de um mecanismo limitado, cujo “sucesso” deve ser analisado junto às mudanças econômicas e sociais da época.

Outros fatores devem ser considerados ao se analisar os verdadeiros motivos para a cidade ter alcançado uma redução na criminalidade, como as medidas estruturais que possuem uma essência de policiamento comunitário, citada por alguns autores, a retomada do patrulhamento a pé²³⁷ e a descentralização do comando policial em áreas menores²³⁸.

Tratando-se da aplicação da teoria das janelas quebradas, resta compreender que a forma como foi aplicada em Nova Iorque se tornou o diferencial para a fixação de um policiamento menos preventivo e menos comunitário:

No que diz respeito à criminalidade – e, talvez ainda mais importante, às percepções e medo do crime – existe uma linguagem quase internacional, um conjunto virtualmente previsível de respostas que podem surgir a respeito de crime e medo do crime. Uma parte dessas respostas é a tentativa de punir os criminosos de modo mais rigoroso, encher as prisões até suas capacidades máximas ou mesmo acima de suas capacidades. Uma outra parte é, em primeiro lugar, procurar fazer com que a polícia evite a ocorrência do crime. O público, ao invés de fugir da polícia, vai sair à sua procura.²³⁹

Entre as respostas possíveis, o programa de Tolerância Zero de Nova Iorque acabou direcionando suas medidas para um modelo de combate ao criminoso, desvirtuando um dos propósitos da teoria das janelas quebradas. Bayley e Skolnick enfatizam que a teoria de James Q. Wilson e George Kelling tinha uma preocupação com a comunicação entre polícia e comunidade. Nesse sentido, esclarecem:

²³⁶ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009. P.

²³⁷ WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.276.

²³⁸ WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.272.

²³⁹ BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.p.66.

A “teoria das janelas quebradas” diz, também, que o policiamento de pequenas infrações e atos de desordem diminuiria a ocorrência de crimes mais sérios. O que implica na volta do patrulhamento a pé, uma estratégia efetiva no controle do crime, e cooperação dos residentes. A idéia original da teoria incorpora consultas com a comunidade no planejamento de ações e no nível de tolerância dos vários atos de desordem cometidos. Isso não foi implementado em Nova Iorque. As regras estabelecidas ignoraram a participação da comunidade nas decisões. Kelling argumenta que a política de “tolerância zero” distorceu a abordagem de seu plano.²⁴⁰

Além das considerações feitas sobre a desmistificação dos resultados apresentados pelo governo de Rudolph Giuliani, é importante frisar que algumas das medidas tomadas em Nova Iorque, que possuem uma essência de policiamento comunitário, podem ter reduzido a criminalidade mais do que a intolerância, que se tornou a bandeira desse governo.

E outras medidas que eram pretendidas pela teoria das janelas quebradas, que foram ignoradas, poderiam ter feito a diferença para a implantação de um policiamento voltado à comunidade, mais preocupado com a prevenção do que em repreender de forma intolerante.

²⁴⁰ WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.p.276-277.

CONCLUSÃO

Em concordância com o que foi observado durante a realização da monografia, o policiamento comunitário representa uma alternativa ao policiamento tradicional e profissionalizado. Frente às exigências por um endurecimento das medidas de segurança pública, no sentido que preconizam os movimentos de “lei e ordem”, esse modelo de policiamento aparece como uma alternativa à manutenção do modelo de combate ao criminoso.

O programa de tolerância zero aplicado na cidade de Nova Iorque, conhecido pelo sucesso na redução da criminalidade, na verdade, possui resquícios de um movimento de intervenção punitiva máxima, utilizando de estratégias baseadas em um modelo de intervenção penal de defesa social para reduzir a criminalidade.

Como também ocorre no “direito penal do inimigo”, o programa de tolerância zero utiliza de um dos princípios que fundamentam o modelo da defesa social, o princípio do bem e do mal, para polarizar a relação entre sociedade e o criminoso. Assim, a sociedade representaria o bem e o criminoso o mal. Direcionando medidas intolerantes contra as minorias, em uma tentativa de controlar de forma indevida o crescimento da criminalidade.

Outra medida pautada nos princípios do modelo de defesa social é a crença que uma medida severa e rígida como padrão de resposta da polícia seria suficiente para impelir que outros indivíduos venham a cometer crimes, medida que possui respaldo no princípio da finalidade e foi utilizada em Nova Iorque no programa de tolerância zero.

A experiência de Nova Iorque deve ser analisada junto às etapas históricas do policiamento norte americano, compreendendo como um policiamento corrupto foi substituído por um mais profissionalizado e distante da comunidade, acreditando ser uma medida capaz de afastar a corrupção da polícia. Em seguida, diante na incapacidade de reduzir a criminalidade com as medidas profissionais de policiamento, fato comprovado por diversos estudos publicados na época, a aplicação de estratégias de policiamento voltadas à comunidade.

Seguindo essa tendência de retomar o contato com a população, diversas experiências de caráter de policiamento comunitário foram desenvolvidas nos Estados Unidos. Contudo, a cidade de Nova Iorque foi marcada por uma atuação intolerante e rígida da polícia, destoando

do escopo do policiamento comunitário, que é a atuação junto à comunidade na redução do crime.

O programa de tolerância zero, utilizado nos mandatos de Rudolph Giuliani, foi formulado com fundamento no estudo intitulado “janelas quebradas”, que defendia que o menor dos delitos, até mesmo uma janela quebrada, poderia incitar a prática de outros crimes mais graves. Entretanto, James Q. Wilson e George Kelling, autores desse estudo, preceituavam que haveria uma integração entre polícia e comunidade, onde deixaria de ser exclusividade da polícia. Integração que não foi promovida pelo governo de Nova Iorque, impossibilitando a implementação de um policiamento comunitário.

Para que a aplicação de uma atuação policial voltada à comunidade seja significativa deve estar pautada em um modelo de intervenção penal menos repressivo, mais preocupada em prevenir a ocorrência criminal do que em combatê-la de forma mais rígida. Em um modelo preventivo, além de fatores como o crime e o criminoso, é considerado a vítima e o controle social. Trata-se da superação do pensamento que exigem penas e medidas mais duras por uma tentativa de prevenir de forma conjunta o crime, já que este é um problema social.

Utilizando da premissa que o policiamento deve ser o resultado de uma produção conjunta da comunidade e dos agentes de polícia, o policiamento comunitário tem como pilar central a aproximação com a população. Também são enumeradas outras questões importantes, como o patrulhamento com ênfase em serviços não emergenciais, a descentralização do comando policial e o aumento da responsabilidade do agente.

Dependendo da relação que for estabelecida, os demais elementos do policiamento comunitário podem ser limitados a uma experiência próxima da que ocorria em uma estratégia policial de combate ao criminoso. Cuidado que deve ser tomado para que não se intitule algumas medidas de caráter preventivo como um modelo de policiamento comunitário, onde na verdade continua a existir o rotulo de “nós e eles” para os policiais.

Não adianta realizar pequenas mudanças ou medidas isoladas se os policiais não estiverem dispostos a ceder espaço para a comunidade ajudar, funcionando como um coprodutor de segurança pública, assim como seria insuficiente o incentivo da polícia se a comunidade não estiver disposta a colaborar. O policiamento comunitário depende da combinação dessas duas vontades que são consequências do reconhecimento, por parte da

polícia, que as medidas de modelo tradicional não são eficazes na redução da criminalidade, e por parte das comunidades, que devem ter uma maior participação no controle do crime.

Exemplificando como essa cooperação é fundamental para que outros elementos do policiamento comunitário sejam aplicados de forma eficaz e produzam bons resultados, em um cenário onde a relação fixada entre os policiais e os moradores do bairro for superficial, menor será a chance do patrulhamento direcionado a serviços não emergenciais obter bons resultados. Esta medida depende da relação de confiança da comunidade com o policial, ao contrario do sistema pautado no modelo de combate ao criminoso, que tem sua preocupação centrada no maior atendimento de chamadas sem se preocupar em conhecer a comunidade à que atende.

Nesse cenário também não haveria troca de informações suficientes que permitam uma análise de dados mínima para a fixação de diretrizes. O que retiraria a necessidade de ampliação de competência do agente, já que não haveria motivo para o patrulheiro exercer a autonomia pretendida no policiamento comunitário, se não existem casos que necessitem de suas soluções criativas, não haveria necessidade de agir de forma mais ampla. Dessa forma, o agente de polícia ficaria limitado ao papel que exercia em um modelo tradicional de policiamento, reafirmando a necessidade de que seja implantada uma relação de confiança, e também disseminado para a comunidade a importância de sua participação.

Apesar do programa de tolerância zero utilizar de algumas estratégias de policiamento comunitário, a redução da criminalidade em Nova Iorque é dada como consequência da atuação intolerante e rígida do polícia. Medidas encontradas no policiamento comunitário colaboraram, mesmo não tendo sido aplicadas nos moldes desse modelo, com a redução da criminalidade em Nova Iorque.

A descentralização do policiamento, como exemplo, tornou cada chefe do distrito responsável pelos crimes da sua área, da mesma forma que preceitua o policiamento comunitário, viabilizando a tomada de decisões por aqueles que se encontram mais próximos do problema. Outra medida que também é utilizada no policiamento comunitário é a retomada dos patrulhamentos a pé, que se mostrou capaz de reduzir o medo do crime e de aumentar o contato com a população.

Outros fatores são levantados pela doutrina como motivos mais significantes para a redução dos índices de ocorrências criminais. Questões sociais e econômicas, como a

diminuição do desemprego, aumento do nível de escolaridade, a retomada de áreas anteriormente dominadas pelo crime, a composição demográfica, o fato da criminalidade já vir caindo anteriormente à aplicação do programa de tolerância zero. Os índices apresentados pelo governo de Nova Iorque, mesmo sendo significativos, podem ser contestados quando se analisa que outras cidades obtiveram índices maiores ou semelhantes sem utilizar de mecanismos semelhantes aos aplicados em Nova Iorque.

Assim, levando em consideração o histórico do policiamento norte americano, os elementos tratados pela doutrina como verdadeiros responsáveis pela redução do crime em Nova Iorque e os elementos de policiamento comunitário que foram utilizados sob a bandeira do programa de tolerância zero, os resultados alcançados em Nova Iorque não se mostram tão milagrosos.

Em um momento que se tenta superar o policiamento profissionalizado, com medidas voltadas à comunidade, não cabe à manutenção de um policiamento ultrapassado. Contrapondo-se aos movimentos de intervenção punitiva máxima, a desmistificação da tolerância zero aparece como essencial para a compreensão do quanto é limitado um programa aplicado com fundamento no modelo de defesa social.

REFERÊNCIAS

- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: Introdução à sociologia do Direito Penal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz, ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo, Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 119-131. ISSN 0102-8839. Acesso em: 23 Março. 2013.
- BLANCO, Antonio Carlos Carbalho. Prevenção primária, polícia e democracia. In: *Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*. São Paulo: Ilanud, 2002.
- CALAZANS, Márcia Esteves de. Polícia e gênero no contexto das reformas policiais. *La Salle - Revista de Educação, Ciência e Cultura*, Canoas (RS), v. 10, n. 2, 2005.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública*. Revista Discursos Sediciosos. Rio de Janeiro, n. 4, p. 25-36, 103-120, 155-170. Novembro 1997.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O Futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.
- COSTA, Naldson Ramos da. *Ofício de polícia, violência policial e luta por cidadania em Mato Grosso*. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, 2004.
- CUNHA, Vagner Silva da. A proposta neoliberal no combate à criminalidade: O programa estadunidense tolerância zero. *Revista de Estudos Sociais*, Cuiabá, v.1, n.19, p.77-91, 2008.
- DE MOLINA, Antônio Garcia-Pablos. *Criminologia. Uma Introdução A Seus Fundamentos Teóricos*, Ed. Revista Dos Tribunais, São Paulo, 1992 apud CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública*. Revista Discursos Sediciosos. Rio de Janeiro, n. 4, p. 25-36, 103-120, 155-170. Novembro 1997.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

KELLING, George L.; MOORE, Mark H. *A evolução da Estratégia de Policiamento: Perspectivas em Policiamento*. Cadernos de polícia, n. 10. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1993.

MASTROFSKI, Stephen. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: Brodeur, Jean-Paul (Org.). *Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento Para a Solução de Problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp, 2003.

MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Tempo Social; Rev. Sociol., USP, S. Paulo*, 9(1): maio. 1997.

PACHOAL, Janaina. Segurança Pública- poder e dever de todos. IN: *Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*. São Paulo: Ilanud, 2002.

REISS JR., Albert J. Organização da polícia no século XX. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

ROLIM, Vanderlan Hudson. Tolerância zero: um sinônimo para a repressão. *Revista O Alferes, Belo Horizonte*, Vol. 22, nº 61, pág. 83-96, jan./jun. 2007.

ROSENBAUM, Dennis, 1987 apud BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SALES, Lília Maia de Moraes; ALENCAR, Emanuela Cardoso de Onofre. Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública. In: XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional, CONPEDI, 2008, Salvador.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. São Paulo, n.5, p. 165-176, outubro. 2009.

SKOGAN, Wesley. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu Casaco de General: Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

TROJANOWICZ, Robert, 1994 apud CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.

WALKER, S. A Critical History of Police Reform: The emergence of the professionalism, 1977 apud DIAS NETO, Theodomiro. *Policimento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia: A experiência Norte-Americana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: A Má Interpretação dos Resultados. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dez. 2002.