

A FALTA DE CONFIANÇA DA COMUNIDADE: O GRANDE DESAFIO À IMPLANTAÇÃO DA POLÍCIA COMUNITÁRIA NAS POLÍCIAS MILITARES DO BRASIL

Douglas Pereira da Silva

RESUMO: Na década de 90 do século XX, o modelo tradicional de polícia começou a ser questionado, pois tal modelo se mostrou ineficaz no combate à criminalidade. Nesse contexto começou a espalhar uma nova filosofia de polícia, fundada na união entre a polícia e a comunidade: o policiamento comunitário. O objetivo deste trabalho é discorrer sobre o principal desafio na implementação dessa nova filosofia: a obtenção da confiança da comunidade local. Assim, o conceito e os princípios do policiamento comunitário são listados, com base no trabalho teórico de Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux. E por fim apontam-se as considerações finais sobre o tema proposto.

Palavras chaves: Policiamento comunitário; Implantação; Desafios.

1 INTRODUÇÃO

O fim do regime militar (1964-1985) e a promulgação de nova Carta em 1988 indicaram a necessidade de mudanças nas polícias militares do Brasil. O velho modelo tradicional de polícia se mostrou ineficaz frente aos novos ares democráticos. O grande desafio das polícias militares passou a ser o combate da criminalidade rotineira, que assolava o país. O modelo tradicional pautado nas “operações” policiais não surtiu os efeitos desejados, mesmo porque o problema relativo à segurança pública é sistêmico. É nesse contexto que começou a ser difundida, a partir da década de 90 do século XX, a filosofia do policiamento comunitário, como alternativa ao modelo então vigente.

A intensificação do policiamento ostensivo e as chamadas “operações” como forma de solução do problema de segurança tem-se mostrado ineficazes, principalmente em médio e em longo prazo, pois “aumentar o número de policiais, por exemplo, não reduz a criminalidade; o patrulhamento motorizado aleatório não melhora a segurança pública” (BAYLEY e SKOLNICK, 2006, p. 224). Ademais “o patrulhamento intensivo de fato reduz o crime, mas apenas temporariamente, em grande parte porque o desloca para outras áreas” (BAYLEY e SKOLNICK, 2006, p. 18).

Dessa forma observa-se, então, que o **policiamento tradicional** estava alicerçado em premissas equivocadas. Portanto, em decorrência da decadência do modelo tradicional de polícia se faz necessário estudar os principais desafios a serem superados na implantação do policiamento comunitário.

2 CONCEITOS ELEMENTARES

2.1 POLÍCIA

A palavra polícia vem do grego *polis*, que significa cidade. Daí deriva os gregos *politeia*, e a nós policia. A palavra grega *politeia* significa propriamente governo de

uma cidade e no uso moderno tem aplicado nome de polícia especialmente àquela parte do governo que tem por objeto a manutenção da ordem pública e da segurança individual (REGO, 1860, p.77), portanto, a polícia é uma instituição encarregada de manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade e a segurança dos cidadãos, assim o caráter principal da polícia é a vigilância, e o objeto da sua solicitude é toda a sociedade (REGO, 1860, p. 77).

Quanto a divisão, a polícia se divide em dois ramos principais: a **polícia administrativa** e a **polícia judiciária**, embora ambas componham à função administrativa do Estado. A polícia *administrativa* é também denominada de polícia preventiva, porque exerce sua atividade, *a priori*, antes do ilícito ocorrer, procurando evitar que eles se verifiquem (CRETELLA JÚNIOR 1961, p. 39-40). Já a Polícia Judiciária tem natureza predominantemente repressiva, eis que se destina à responsabilização penal do indivíduo (CARVALHO FILHO, 2011, p. 120). No entanto, adverte Cretella Júnior (1961, p. 41) que o termo “repressivo” merece reparos porque não reprime delitos, mas funciona como auxiliar do Poder Judiciário nessa função.

Por fim, **polícia de segurança** é um ramo da polícia administrativa que “tem por objetivo **prevenir a criminalidade** em relação à incolumidade pessoal, à propriedade, à tranquilidade pública e social” (CRETELLA JÚNIOR 1961, p. 62, g. n.). Sobre o conceito de polícia de segurança, mas usando a denominação de **polícia administrativa da segurança pública** Moreira Neto define-a como “o ramo da polícia administrativa, inserida no sistema de segurança pública, que tem por atribuição a prática de atos de **prevenção** e de **repressão**, destinadas a evitar, reduzir ou eliminar, direta, imediata e discricionariamente, as perturbações a ordem pública” (1988, p. 154, g. n.).

Polícia significa, então, **restrição à liberdade em prol do interesse público** e isso é conseguido através do efetivo exercício do poder de polícia, que é a faculdade discricionária da Administração de limitar as liberdades individuais em prol dos interesses coletivos (CRETELLA JÚNIOR 1961, p. 54).

2.2 SEGURANÇA PÚBLICA

Outro conceito interligado ao de polícia é o conceito de segurança pública, que em sentido lato, traduz o estado de garantia e tranquilidade, que deve ser assegurado à coletividade em geral e ao indivíduo em particular, quando à sua pessoa, à sua liberdade e ao seu patrimônio, afastados de perigos e danos pela ação preventiva dos órgãos próprios – polícia civil e polícia militar –, a serviço da ordem pública e social. (SOARES, 1990, p. 538).

2.3 ORDEM PÚBLICA

Por sua vez ordem pública é o “Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum” (BRASIL, 1983).

2.4 CIDADANIA

Os direitos referentes à cidadania, de acordo com as ciências sociais, podem ser divididos em três elementos: o civil, o político e o social. De forma bastante simplificada e didática Marshall (1967) discrimina-os em três elementos: o civil, o

político e o social. Marshall apresenta as características de cada um desses elementos. O **elemento civil** se refere à liberdade individual (liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça); compreende o direito à justiça e o direito de defender e afirmar todos os direitos de igualdade com os outros e, se preciso for, fazer o encaminhamento processual. As instituições representativas dos direitos civis são os tribunais de justiça. O **elemento político** se refere ao direito de participar no exercício do poder como: membro de um organismo investido da autoridade política. As instituições representativas são o parlamento e conselhos do Governo local. Por fim, o **elemento social** se refere ao direito que vai desde o direito de um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar na herança social e viver dentro dos padrões estabelecidos pela sociedade. As instituições representativas dos direitos sociais são o sistema educacional e os serviços sociais. Marshall utilizou como paradigma a Inglaterra, que conquistou os direitos civis, no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX.

Carvalho (2004) comenta que, no estado brasileiro, os direitos da cidadania não seguiram a lógica de Marshall, pois primeiro surgiu os direitos políticos (1822), restritos a uma camada da população; depois os direitos sociais, tutelados pelo Estado (1930) e ainda o Brasil caminha na efetivação dos direitos civis, que teve um avanço, a partir da Constituição de 1988.

A fim de bem compreender a dimensão do conceito de cidadania deve-se afastar a noção de passividade, onde cidadania se resume: a) no direito de eleger representantes b) no direito de obter os benefícios sociais, a cargo do Estado e c) no direito à igualdade perante a lei. É uma visão tradicionalista do conceito. Todavia, a cidadania deve ser enfocada numa acepção mais ampla, que compreenda a efetiva participação do povo no projeto social de seu interesse.

2.5 POLÍCIA CIDADÃ

Polícia cidadã é **aquela que se dedica plenamente à proteção das pessoas**, a fim da concretização dos direitos inerentes à cidadania, em especial, àqueles referentes à liberdade, à participação e à igualdade e aos direitos humanos, sendo o principal sustentáculo da polícia cidadã é a implantação da filosofia da polícia comunitária.

3 POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Indispensável à implantação de uma verdadeira polícia cidadã é o policiamento comunitário (polícia comunitária). O policiamento comunitário é, simultaneamente, **uma filosofia e uma estratégia organizacional**, que proporciona **nova parceria entre a população e a polícia**.

O policiamento comunitário se fundamenta na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem atuar juntas na resolução dos problemas afetos à segurança, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1994, p. 5-6).

Essa filosofia de policiamento consagra a união de todos os segmentos sociais, com a participação dos chamados “seis grandes”, ou seja, polícia, comunidade, comunidade de negócios, autoridades cívicas eleitas, mídia e outras instituições e alicerça-se, entre outros, nos seguintes princípios: filosofia e estratégia organizacional; comprometimento com a concessão de poder à comunidade; policiamento

descentralizado e personalizado; resolução preventiva de problemas, a curto e longo prazo; ética, legalidade, responsabilidade, confiança e mudança interna (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1994, p. 3-15). Pode-se afirmar que os principais desafios na implantação da filosofia do policiamento comunitário são as **ofensas aos direitos humanos** pelos policiais a **resistência interna** dos integrantes das corporações policiais, e a **falta de confiança da comunidade** nos órgãos policiais e o **desinteresse da comunidade** pelos negócios públicos.

4 DISTANCIAMENTO ENTRE COMUNIDADE E POLÍCIA

O principal desafio na implementação do policiamento comunitário é o distanciamento entre comunidade e a polícia, decorrente principalmente da falta de confiança da comunidade na polícia contribuindo pela falta da democracia participativa por parte da comunidade.

4.1 DESCONFIANÇA QUANTO AO RESPEITO DOS DIREITOS HUMANOS

O respeito aos direitos humanos ainda não atingiu seu ápice, no Brasil. Houve evolução, mas os agentes do estado, ainda cometem violação aos direitos mais elementares das pessoas, como o direito à integridade física ou moral. Isso reflete negativamente na sensação da população quanto à atuação policial. Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômicas aplicadas (IPEA, 2012) constatou a desconfiança da população em relação ao respeito dos direitos por parte dos policiais militares no Brasil.

Relevante destacar que os dados não são referentes ao efetivo desrespeito aos direitos humanos, mas apenas sobre a sensação da população em geral e dos policiais sobre eles. Compare:

Tabela 1: Grau de concordância com a seguinte afirmação: Os policiais no Brasil respeitam os direitos dos cidadãos (Regiões e Brasil)

REGIÃO	Os policiais do Brasil respeitam os direitos dos cidadãos					TOTAL
	Concorda plenamente	Concorda	Discorda	Discorda plenamente	NS/NR	
CENTRO-OESTE	4,8%	29,3%	41,5%	18,1%	6,3%	100,0%
NORDESTE	3,3%	42,1%	42,4%	9,3%	2,9%	100,0%
NORTE	5,9%	24,6%	52,5%	10,8%	6,2%	100,0%
SUDESTE	3,0%	38,5%	43,5%	10,2%	4,7%	100,0%
SUL	3,1%	41,5%	43,7%	4,0%	7,8%	100,0%
BRASIL	3,5%	38,2%	43,8%	9,7%	4,9%	100,0%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2012.

Em análise superficial da tabela observa-se a desconfiança da população em relação ao respeito aos direitos humanos pelos policiais, pois, no Brasil, 53,5%

discorda (43,8%) ou discorda plenamente (9,7%) da afirmação “os policiais do Brasil respeitam os direitos dos cidadãos.

É bom esclarecer que a filosofia do policiamento comunitário prevê a "**tolerância zero**" ao uso excessivo força, abuso de autoridade, falta de civilidade, descortesia ou insensibilidade (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1994, p. 36, g. n.).

A essência do policiamento comunitário é a **parceria**, que só ocorre quando as pessoas **confiam** umas com as outras. As atitudes negativas irão mudar à medida que cresça a confiança ao trabalharem em conjunto no desenvolvimento e na implantação do programa (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1994, p. 121-181). Os dados de pesquisas realizadas mostram que o grau de confiança nas polícias militares é deficitário. Compare:

Tabela 4: Confiança na Polícia Militar

REGIÃO	Grau de confiança na Polícia Militar					TOTAL
	Confia muito	Confia	Confia pouco	Não confia	NS/NR	
CENTRO-OESTE	10,4%	27,4%	38,5%	22,6%	1,1%	100,0%
NORDESTE	4,5%	33,5%	41,7%	20,1%	0,2%	100,0%
NORTE	10,8%	20,3%	40,0%	28,2%	0,7%	100,0%
SUDESTE	5,9%	31,3%	38,3%	23,9%	0,6%	100,0%
SUL	5,6%	35,3%	46,7%	12,0%	0,4%	100,0%
BRASIL	6,2%	31,3%	40,6%	21,4%	0,5%	100,0%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2012.

No Brasil 62,0% da população não confia (21,4%) ou confia pouco (21,4%) na polícia militar.

Outros dados também não são favoráveis às polícias militares. No Brasil, por exemplo, os entrevistados apontaram em 53,3% dos casos que as polícias militares **são lentas ou ineficientes no atendimento de emergências** pelo telefone 190 (IPEA, 2012). Também em relação ao Brasil, quanto à pergunta se a PM aborda as pessoas de forma respeitosa nas ruas, os entrevistados **discordaram plenamente ou discordaram da afirmação em 51,5%** dos casos (IPEA, 2012). Todos os índices apresentados são amplamente desfavoráveis, dentro da filosofia do policiamento comunitário.

4.2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Alexis de Tocqueville, escritor e historiador francês, em uma de suas obras mais destacada, baseada nas suas viagens nos Estados Unidos, com título "**A democracia na América**" (1835-1840), ele descreveu em detalhes o modo de vida do povo norte americano e sua participação na democracia.

Um primeiro aspecto a destacar na obra do autor é a importância das **decisões tomadas a nível local**, no interior das comunas (centros de poderes locais), porque

essas comunas, em geral, só eram submetidas ao Estado quando se trata de um interesse que o autor chama de social, isto é, que elas partilham com outras, mas em tudo o que diz respeito apenas às comunas, elas permaneceram como corpos independentes e não assiste ao governo do Estado o direito de intervir na direção dos interesses puramente comunais (TOCQUEVILLE, 2005, p. 76).

Comparando a polícia da Nova Inglaterra com a de sua terra, o autor descreve as deficiências estruturais do modelo norte americano, mas ele duvida que **“que em qualquer outro país o crime escape tão raramente à pena”**, pois o motivo é **“que todos se acham interessados em fornecer as provas do delito e em prender o delinqüente”**. E complementa o autor que na Europa “o criminoso é um infortunado que combate para escapar dos agentes do poder; a população assiste, de certa forma, à luta. Na América, **é um inimigo do gênero humano e tem contra si toda a humanidade”** (TOCQUEVILLE, 2005, p. 108, g. n.).

Embora as conclusões de Tocqueville sejam anteriores as duas Guerras Mundiais e a 11 de setembro de 2001 elas destacam a importância da **comunidade local**, na resolução dos problemas afetos somente a elas.

No Brasil a comunidade entende os problemas afetos à segurança pública pouco tem haver com o apoio da população ao serviço policial. Na pesquisa do IPEA (2012) apenas **2,6%** entende que falta de apoio por parte da população é a principal dificuldade que policiais enfrentam para realizar o seu trabalho.

Em síntese, no Brasil a comunidade é bastante apática em relação aos problemas comuns do bairro em que vive, em especial, em relação aos problemas afetos à segurança pública. A democracia participativa e a verdadeira interação entre a polícia e a comunidade constituem a essência do policiamento comunitário e nesse campo há muito que avançar, ainda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As soluções afetas à área da segurança pública devem, certamente, passar pelo crivo estatal, daí a necessidade do fortalecimento da capacidade do Estado em gerir as políticas públicas de segurança, mas essas políticas devem conter a participação comunitária (democracia participativa).

No entanto, no atual sistema dotado, as comunidades, as associações de moradores, os conselhos de segurança, as comunidades de negócios e as instituições em geral exercem pouca participação nos negócios afetos a segurança pública. As reuniões se resumem em exigir policiamento específico em determinados lugares ou para resolver problemas pontuais. E do lado das instituições policiais, o discurso se resume na falta de efetivo. Não há um verdadeiro debate dos problemas afetos ao bairro e as linhas de ação para resolvê-los, com distribuição de atribuições aos diversos órgãos envolvidos.

Tudo parece girar em um círculo vicioso: a comunidade não confia na polícia e por isso pouco participa na solução dos problemas de segurança do bairro. Por outro lado as corporações policiais, formadas por uma administração essencialmente burocrática e fechada pouco reserva à participação da comunidade. Acrescente a isso a ofensa aos direitos humanos que ainda ocorrem nas Polícias Militares o que contribui também para a falta de confiança da comunidade nessas polícias.

Por fim é preciso aceitar que as Polícias Militares muito se desenvolveram pós-1988, como por exemplo, a Polícia Militar do Paraná (PMPR). Os sucessivos projetos de policiamento comunitário, que teve diversos nomes no decorrer da história,

como policiamento modular (1980), Policiamento Ostensivo Volante – POVO (1993) ou com a adoção das Unidades de Paraná Seguro – UPS (2012). Todos esses projetos possuem como características a tentativa de fixação do policial no seio da comunidade, a fim de melhor compreender suas necessidades. Na PMPR outros projetos ainda devem ser destacados, como a patrulha escolar comunitária (1994) e o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD (1998).

Entretanto a PMPR como as demais Polícias Militares do Brasil ainda não atingiu o grau de excelência, com a efetiva implementação do policiamento comunitário, na sua essência, porque ainda não resolveu dois problemas fundamentais a obtenção da confiança da comunidade e abertura democrática para que ocorra a participação popular (democracia participativa). As pesquisas indicadas no presente trabalho mostram esta realidade.

Portanto, é preciso que a formação policial entre num processo de melhoria contínua, incorporando a doutrina do policiamento comunitário, incentivando a participação popular, principalmente a nível local.

REFERÊNCIAS

BAYLEY, David H. e SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas Vol. 2**. São Paulo: Edusp, 2006.

BRASIL, **Sistema de Indicadores de Percepção Social (IPEA)**, disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf, acesso em 13-09-2014.

_____. Pesquisa de opinião: **Percepção sobre direitos humanos no Brasil (MJ) 2008**, disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/documentos/percepcaoDH.pdf>, acesso em 13-09-2014.

CARVALHO, J. M. **A cidadania no Brasil – o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 24 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão doutrinária dos conceitos de ordem e segurança pública, uma análise sistêmica**. Revista de Informação Legislativa, v. 25, n. 97, p. 133-154, jan./mar. de 1988. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181828/000435281.pdf?sequence=1>, acesso em 16-08-2014.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

REGO, Vicente Pereira do. **Elementos de Direito Administrativo Brasileiro**, segunda edição, Recife: Typographia Commercial de Geraldo Henrique de Mira & C, 1860.

SOARES, Orlando. **Comentários à constituição da Republica Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro: Forense, 1990.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**, tradução Eduardo Brandão, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TROJANOWICZ, Robert e BUCQUEROUX, Bonnie **Policiamento Comunitário: como começar**, 2ª edição, tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky - Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.