

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**EM DIREITO**

**JOYCE DE OLIVEIRA BEZERRA DE SOUZA**

**DEMOCRATIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA ATRAVÉS DO**  
**POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: efetivação do direito fundamental à segurança**  
**pública cidadã com a participação das comunidades em Alagoas**

**MACEIÓ, AL**

**2015**

**JOYCE DE OLIVEIRA BEZERRA DE SOUZA**

**DEMOCRATIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA ATRAVÉS DO  
POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: efetivação do direito fundamental à segurança  
pública cidadã com a participação das comunidades em Alagoas**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria da Graça Marques Gurgel.

MACEIÓ, AL

2015

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecária: Maria Helena Mendes Lessa**

S729d

Souza, Joyce de Oliveira Bezerra de.

Democratização da segurança pública através do policiamento comunitário: efetivação do direito fundamental à segurança pública cidadã com a participação das comunidades em Alagoas / Joyce de Oliveira Bezerra de Souza. – Maceió, 2015.

[128] f.

Orientador: Maria da Graça Marques Gurgel.

Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2015.

Bibliografia: f. 111-119.

Anexos: f. [120-128].

1. Segurança pública. 2. Polícia comunitária - Alagoas.  
3. Comunidade - Alagoas. 4. Polícia militar - Alagoas. 5. Conselhos comunitários. I. Título.

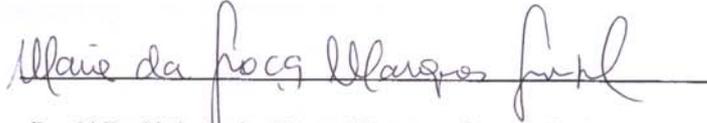
CDU: 342 : 351.759.6(813.5)

Folha de Aprovação

AUTORA: JOYCE DE OLIVEIRA BEZERRA DE SOUZA

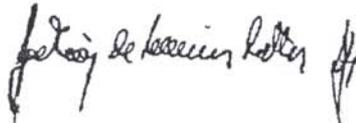
DEMOCRATIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA ATRAVÉS DO POLÍCIAMENTO  
COMUNITÁRIO: efetivação do direito fundamental à segurança pública cidadã com a  
participação das comunidades em Alagoas

Dissertação submetida ao corpo docente do  
Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal de Alagoas e aprovada em  
29 / 04 / 2015.

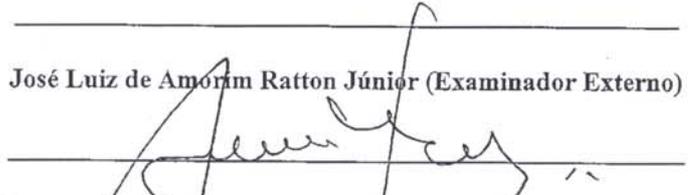


Prof.ª Dr.ª Maria da Graça Marques Gurgel (Orientadora)

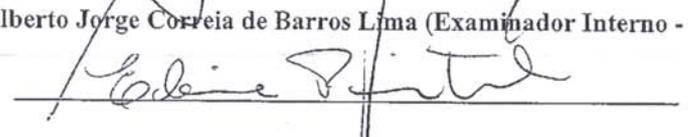
Banca Examinadora:



José Luiz de Amorim Ratton Júnior (Examinador Externo)



Prof. Dr. Alberto Jorge Correia de Barros Lima (Examinador Interno - Presidente)



Prof.ª Dr.ª Elaine Cristina Pimentel Costa (Examinadora Interna)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha orientadora pela forma libertadora e responsável como me conduziu durante todo o mestrado, contribuindo para o meu amadurecimento acadêmico ao longo desses dois anos;

À Professora Elaine Pimentel, pelo despertar acadêmico quando da orientação do meu TCC na graduação desta FDA e que me serviu de incentivo para amadurecer os estudos no Mestrado;

Aos professores do PPGD, pelas reflexões enriquecedoras suscitadas durante as aulas;

Aos fiéis amigos da Polícia Militar, pelo incentivo e apoio nos momentos em que parecia impossível percorrer essa curta, porém intensa jornada;

À minha família, em especial a papai, mainha, Dadá, Jé e Carlos Hélder, por me mostrarem que o amor incondicional é capaz de fazer o nosso mundo imediato bem melhor;

À Deus, fonte de todo o bem e amor, que a cada dia me faz acreditar numa polícia mais humana e transformadora de realidades.

## RESUMO

Esta dissertação aborda a democratização da segurança pública através do policiamento comunitário, buscando avaliar se a participação das comunidades nas questões de segurança pública propicia a efetivação deste direito fundamental. Para isso, inicia-se o trabalho analisando conceitualmente a segurança pública e o tratamento constitucional que lhe é conferido, contextualizado com a proposta do Estado brasileiro. Examinam-se aspectos legislativos do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) e as perspectivas inovadoras trazidas para a segurança pública a partir de então. O panorama alagoano de violência é destacado para a compreensão da realidade local e verifica-se a presença do autoritarismo na sociedade brasileira e no *modus operandi* da polícia ao categorizar o trato com o cidadão conforme a classe social. Chega-se na temática da polícia comunitária, apoiando-se na literatura local e estrangeira para apresentar fundamentos jurídicos que respaldem a atuação policial conforme esta filosofia. Experiências práticas internacionais e locais de policiamento comunitário são apresentadas ao leitor. O papel da comunidade na segurança pública é estudado, fazendo-se uma abordagem teórica do termo democracia e do comunitarismo alinhado de Gisele Cittadino, para finalmente adentrar nas questões atinentes aos Conselhos Comunitários de Defesa Social em Alagoas, expondo aspectos legislativos, constitutivos e de efetivação das ações.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Polícia Comunitária. Comunidade. Polícia Militar. Conselhos Comunitários.

## ABSTRACT

This dissertation approaches the democratization of public security through communitarian policing, seeking to evaluate if the participation of the communities in public security issues provides the effectivity of its fundamental right. The work begins conceptually analyzing the public security and the constitutional treatment conferred to it, in the context of Brazilian state proposal. It examines legislative aspects of PRONASCI (National Program for Public Security and Citizenship) and the innovative perspectives brought to public security from then. The panorama of violence in Alagoas is detached for the comprehension of the local reality and notice the presence of authoritarianism in Brazilian society and in the *modus operandi* of police to categorize the care with citizens according to social class. Reaches to the theme of communitarian policing, supported on nacional and foreign literature to present legal arguments that confirm the police action according to this philosophy. Practical international and local experiences of communitarian policing are presented to the reader. The role of the community in public safety is studied, making a theoretical approach of the terms democracy and aligned communitarianism of Gisele Cittadino, to finally enter into issues related to Communitarian Councils of Social Defense in Alagoas, exposing legislative, constitutive and effectivation of actions aspects.

**Key Words:** Public Security. Communitarian Policing. Community. Military Police. Communitarian Councils.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>1 SEGURANÇA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DE UMA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ.....</b>	<b>11</b>
1.1 SEGURANÇA PÚBLICA: A BUSCA POR UM CONCEITO ADEQUADO AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS.....	11
1.2 TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA E ATUAÇÃO POLICIAL NO BRASIL.....	15
1.3 SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E POLÍTICA PÚBLICA INSERIDA NO CONTEXTO DO ESTADO BRASILEIRO.....	21
1.4 O PRONASCI E A EFICÁCIA DE SUA PROPOSTA NA SEARA DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA.....	30
<b>2 POLÍCIA, AUTORITARISMO E VIOLÊNCIA: PANORAMA ALAGOANO.....</b>	<b>38</b>
2.1 POLÍCIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE CONJUNTURAL E SOCIAL DO AUTORITARISMO.....	38
2.2 POLÍCIA MILITAR E RETRATOS DA VIOLÊNCIA EM ALAGOAS.....	47
<b>3 POLÍCIA COMUNITÁRIA: CONCEITO, FUNDAMENTOS SOCIOJURÍDICOS E EXPERIÊNCIAS.....</b>	<b>55</b>
3.1 CONCEITO E FUNDAMENTOS SOCIOJURÍDICOS DA POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	55
3.2 EXPERIÊNCIAS COMPARADAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS.....	60
3.3 A EXPERIÊNCIA ALAGOANA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	67
<b>4 O PAPEL DA COMUNIDADE NA CONSOLIDAÇÃO DE UMA SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ.....</b>	<b>79</b>

4.1 DEMOCRACIA E COMUNITARISMO NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA	
.....	79
4.2 CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE DEFESA SOCIAL EM ALAGOAS: LEGISLAÇÃO, CONSTITUIÇÃO E EFETIVAÇÃO.....	91
CONCLUSÕES.....	100
REFERÊNCIAS.....	104
ANEXOS.....	

## I INTRODUÇÃO

O presente trabalho, com o tema: “Democratização da Segurança Pública através do Policiamento Comunitário: Efetivação do direito fundamental à segurança pública cidadã com a participação das comunidades em Alagoas” possui primeiramente uma importância de cunho subjetivo: a mestrandanda é policial militar e acredita numa atuação policial conforme os padrões normativos estabelecidos, mediante ações aproximativas e humanizadas junto à comunidade. A crença numa polícia cidadã impulsiona o desejo de atribuir caráter científico aos argumentos defendidos pela autora e que resultaram nesta pesquisa.

A importância objetiva deste trabalho está na proposta contida no tema escolhido: a possibilidade de democratização da segurança com o engajamento da sociedade civil e de diversos atores públicos. Isto se daria com a criação de espaços próprios de participação popular nos assuntos atinentes à segurança pública.

O objeto aqui analisado contempla alternativas ao modo de prevenção e repressão à criminalidade, apresentando-se um modelo aproximativo de polícia, bem como uma das possibilidades de democratização da segurança pública mediante a criação dos conselhos comunitários de segurança.

O tema da segurança pública, apesar de já explorado por diversos estudiosos, mostra-se inacabado, passível de ser revisitado pelo comunitarismo alinhado de Gisele Cittadino, numa sociedade plural, no modelo participativo presente na Constituição Federal de 1988.

Este assunto está cada vez mais presente na mídia e no cotidiano dos indivíduos, assumindo uma importância ímpar nas agendas governamentais dos entes federativos. O alargamento da criminalidade em nosso país exige um profundo repensar da maneira como as polícias e os sistemas penal e penitenciário vêm implementando as políticas públicas, visto o descontentamento da população com a ineficácia dos serviços prestados diuturnamente. Os governos precisam não apenas aparelhar os profissionais com modernos equipamentos, mas, principalmente, profissionalizá-los com conhecimentos capazes de fazê-los solucionar os conflitos diários com o mínimo de letalidade ou violações aos direitos fundamentais.

Os métodos essencialmente reativos utilizados pelos agentes policiais começam a ser estudados de forma crítica e com o auxílio de dados estatísticos que apontam a insuficiência da adoção de um único modelo de atuação que ataque apenas as consequências e não as

causas dos problemas de segurança. Isto dentro de uma concepção de uma segurança pública sob um viés mais amplo, no sentido de uma política pública participativa, influenciada por fatores ambientais, situacionais e sociais.

Inserido nessa perspectiva de uma segurança pública como um fenômeno complexo, requerendo uma abordagem de aspectos legais, sociais e ambientais, um método de policiamento de cunho eminentemente preventivo é destacado por autores de diversas nacionalidades pelos bons resultados evidenciados em países como Colômbia, onde o principal foco é o combate às causas da criminalidade, atribuindo ao policial um papel social-pedagógico<sup>1</sup>: o policiamento comunitário ou de proximidade.

A periodização dos aspectos preventivos estão previstos, inclusive, na Medida Provisória nº 384, instituidora do Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), do Governo Federal, propondo um combate à violência através de ações mais qualificadas e humanistas por parte dos agentes públicos, mediante políticas conjuntas entre União, Estados e Municípios.<sup>2</sup>

A participação da sociedade civil apoia-se na criação de condições favoráveis - tanto no plano institucional como no político e associativo -, para que haja um controle e, ao mesmo tempo, cobrança de responsabilidades dos encarregados pelo funcionamento da máquina estatal. Um ambiente discursivo seria estruturado para a tomada de decisões acerca do melhor para a vida de todos.<sup>3</sup>

O desafio da participação comunitária na segurança pública não envolve apenas a dimensão estatal, mas a ruptura com uma estrutura de sociedade baseada em desigualdades desde suas origens e em uma cultura de “higienização” do outro, no sentido encontrado em Silva de “eliminar segmentos sociais vistos como necessariamente perigosos e improdutivos para a sociedade”.<sup>4</sup> Esses segmentos coincidem justamente com os mais pobres, negros e jovens, geralmente desassistidos pelo Estado e moradores das periferias.

Na verdade, a garantia do direito à segurança pública deve possibilitar ao cidadão o usufruto das demais liberdades que lhe são conferidas por lei e um espaço de convivência

---

<sup>1</sup> Este sentido profissional do policial é ressaltado por Ricardo Balestreri em sua obra: **Direitos Humanos, coisa de polícia**, no sentido de ser o a profissão policial formadora de opinião, tal como acontece com outros ofícios como professor, jornalista e advogado.

<sup>2</sup> BRASIL. Medida Provisória n. 384, de 20 de agosto de 2007. Dispõe sobre o anteprojeto de lei que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania- PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm)> Acesso em: 23jun.2013.

<sup>3</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: Temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 94, 95.

<sup>4</sup> SILVA, José Fernando Siqueira da. **“Justiceiros” e Violência Urbana**. São Paulo: Cortez, 2004, p. 71.

harmônico e propício ao desenvolvimento de potencialidades, antes tolhidas pelo medo e pela insegurança. O desafio é concretizar o direito aqui enfocado sem distinções, de maneira igualitária.

O sentido de igualdade buscado na segurança pública coincide com o encontrado na concepção dworkiana, no qual governos (no sentido das três esferas de poder - Legislativo, Executivo e Judiciário) devem tratar os cidadãos com “igual consideração e igual respeito”. Nesta linha de raciocínio, há um esclarecimento conceitual importante a ser destacado: o significado de direito a igual tratamento e o direito a ser tratado como igual. O primeiro seria receber os mesmos bens e oportunidades das outras pessoas e, o segundo, “o direito à igual consideração e respeito na decisão política sobre como tais bens e oportunidades serão distribuídos”.<sup>5</sup>

Trazendo os entendimentos acima para a seara da segurança pública, pode-se dizer que devem ser traçados caminhos rumo a esse tratamento igualitário durante uma ocorrência policial, por exemplo, seguindo-se as orientações legislativas nacionais e internacionais no tocante ao respeito aos direitos humanos. É uma mudança profunda no modo de agir dos profissionais, que envolve menos interferência política na atuação policial, mais imparcialidade no trato com pessoas oriundas de diferentes segmentos, mais profissionalização e menos militarismo durante a formação.

O Direito assume um papel importantíssimo nas questões aqui apresentadas, pois é a partir de uma análise constitucional-legislativa que reflexões serão levantadas no sentido de se apontar caminhos para a efetivação de uma segurança pública cidadã concretizada com a participação das comunidades, no anseio de democratização do direito fundamental à segurança pública.

A temática escolhida como objeto de estudo, por apresentar diversas abordagens, conferindo-lhe um caráter multidisciplinar, conduziu o presente trabalho ao estabelecimento de um corte epistemológico subdividido em dois eixos temáticos. Num primeiro eixo, de caráter conceitual, são analisados os diversos significados conferidos à segurança pública no Brasil, tendo como foco central a Constituição Federal de 1988. São investigadas as bases teóricas da sustentação da segurança pública como direito fundamental e, ao mesmo tempo, social.

---

<sup>5</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 419, 420.

Logo após, aborda-se a temática do autoritarismo brasileiro, para uma compreensão do papel da polícia na configuração social construída desde a escravatura até os dias atuais, isto no segundo capítulo.

No terceiro capítulo, é feita uma proposição do modelo mais adequado de segurança pública aos preceitos de democracia e cidadania, apresentando ao leitor aspectos fundamentais do policiamento comunitário e trazendo à baila experiências internacionais e locais.

O quarto capítulo trata do papel da comunidade na consolidação de uma segurança pública cidadã, questionando-se a presença da corrente filosófica comunitarista no texto da Constituição brasileira, numa busca conceitual de democracia mais alinhada às propostas desta pesquisa, além de realizar uma análise legislativa do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), finalizando-se com o segundo eixo explicado a seguir.

De caráter empírico, após toda a discussão sobre um modelo de segurança pública adequado à ótica constitucional brasileira, o segundo eixo propõe a participação efetiva das comunidades na construção de uma segurança pública cidadã, através da criação de Conselhos Comunitários de Defesa Social e de outros mecanismos estatais, baseados em pesquisa de campo junto a policiais militares e pessoas residentes do entorno atendido pela Base Comunitária de Segurança do Conjunto Selma Bandeira, localizada no bairro do Benedito Bentes, em Maceió.

Objetiva-se, portanto, neste trabalho:

- 1- Verificar os aspectos constitucionais que permeiam o direito fundamental à segurança pública; analisar se o modo tradicional do policiamento repressivo efetiva esse direito de modo igualitário, participativo e na construção da cidadania.
- 2- Identificar estratégias preventivas de segurança pública; destacar o policiamento de proximidade, seus fundamentos e propostas, como ferramenta de redução da violência e da criminalidade nas comunidades alagoanas em comparação ao policiamento repressivo.
- 3- Demonstrar que a participação da comunidade no policiamento comunitário, mais especificamente através dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública em Alagoas, pode se constituir em forte mecanismo de democratização, proposição e consolidação de políticas públicas de segurança, se blindado de ingerências políticas ou interesses estranhos à segurança social.

A pesquisa de campo realizada, serviu como subsídio e sustentáculo à reflexão teórica alavancada até então, tendo como objeto de estudo exclusivamente a discussão da participação comunitária como sendo de fundamental importância à efetivação do direito fundamental à segurança pública em Alagoas.

Com relação aos moradores, propomos a elaboração de entrevistas a serem realizadas de modo individual, compostas por questões abertas, a fim de captar com maior fidedignidade o discurso dos envolvidos. Tais entrevistas foram gravadas na íntegra e posteriormente analisadas, servindo como subsídio empírico às reflexões propostas.

Quanto aos policiais militares, realizou-se um grupo focal, em virtude da afinidade profissional dos pesquisados, como também pela afinidade com o tema proposto, visto trabalharem em uma base policial cuja filosofia de trabalho é o policiamento comunitário.

O número de entrevistados, entre membros da comunidade e da segurança pública, entre moradores e integrantes do Poder Público, foi de 11 pessoas, através de amostra aleatória, sendo sete policiais militares e quatro membros da comunidade, englobando pessoas de ambos os sexos e diferentes faixas etárias, a partir dos dezoito anos de idade, tentando-se aferir os benefícios do policiamento comunitário bem como do Conselho Comunitário de Defesa Social, mensurando-se o grau de participação dos envolvidos.

A pesquisa teve uma natureza qualitativa por necessitar obter dados descritivos mediante a aproximação da pesquisadora com o objeto de estudo. No caso em tela, necessário se fez a compreensão do fenômeno da participação comunitária nos assuntos de segurança pública, bem como da eficácia do policiamento comunitário conforme a perspectiva dos entrevistados<sup>6</sup>, propondo-se a utilizar elementos inerentes à análise do discurso na fala dos atores pesquisados. Ressalte-se que todo o procedimento de entrevistas realizado na comunidade do Selma Bandeira foi anteriormente apreciado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Alagoas.

---

<sup>6</sup> NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa- características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, V. 1, nº 3, 2º Sem., 1996, p.1. Acesso em: 18 Fev 2015. Disponível em: [http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/pesquisa\\_qualitativa\\_caracteristicas\\_usos\\_e\\_possibilidades.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf).

# 1 SEGURANÇA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DE UMA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

## 1.1 Segurança Pública: A Busca Por Um Conceito Adequado Aos Ditames Constitucionais

A tarefa aqui proposta não é das mais simples: o termo segurança pública carrega consigo uma profundidade intrigante, pois não pode ser enxergado apenas sob a perspectiva policial: envolve na verdade uma rede de instituições como, por exemplo, o Judiciário, o Ministério Público, o Sistema Penitenciário, a Perícia Criminal, as Polícias Civil e Militar. Talvez um dos motivos para a complexidade do tema advenha justamente disso: para que haja um sistema de segurança pública eficiente e eficaz, é preciso a articulação entre o aparato público mencionado, de forma a garantir respostas e ações satisfatórias à sociedade. Sabemos bem que no Brasil muito precisa ser reformulado para que isso ocorra, pois presencia-se, no mais das vezes, um ciclo de ações repartido.

Percebe-se um direcionamento do foco das pesquisas em Segurança Pública para a atuação policial, com a preocupação em evidenciar o papel protetor dos agentes policiais e, neste ponto, cita-se o lema “servir e proteger”, cujo cerne do significado reside numa mudança de posturas institucionais, numa tentativa de romper a antiga visão de que a missão do policial é a de combater o inimigo, resquício não só do período ditatorial vivido no Brasil entre 1964 e 1985, mas fenômeno de raízes históricas mais profundas, remontando ao período escravocrata, e iniciar uma nova fase dotada de posturas humanizadas com um cunho protetor, principalmente das garantias constitucionais. Admite-se que a segurança pública inclui os entes apresentados no início deste tópico. Justifica-se o olhar mais voltado para o aparelho policial pela “parcela expressiva de responsabilidade no que tange à matéria”.<sup>7</sup>

Suscita-se uma reflexão sobre o papel da polícia em face do controle social e do controle de criminalidade. Neste sentido:

---

<sup>7</sup> SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. **Segurança Pública e Democracia Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.118,119.

O primeiro mostra como políticas de Segurança Pública podem ser elaboradas de forma autoritária para o controle de determinados segmentos (excluídos) da população, que verão seus direitos serem sistematicamente desrespeitados sob a justificativa do “combate” à criminalidade. Por outro lado, se se pensa em controle criminal, vê-se como se pode por em prática políticas democráticas de segurança, dentro das quais estará o homem, em toda sua integridade.<sup>8</sup>

Não é só uma postura exclusiva de autores voltarem um olhar mais atento à segurança pública quanto às forças policiais, mas configura-se numa tendência presente nos meios de comunicação e nos debates travados diariamente pela população. Uma das motivações para tal fenômeno talvez seja o fato de os entes que mais se percebem no cenário das cidades quando se fala em segurança pública sejam as forças policiais e muito fortemente a Polícia Militar, pelo seu caráter ostensivo-fardado e por ter a atribuição de prevenir delitos, muito embora se encarregue também da repressão, quando o crime já ocorreu.

Defende-se um conceito de segurança pública diretamente associado à noção de ordem pública, ao dizer que “segurança pública é a ausência de perturbação, garantia da ordem”. Isto deve-se à adequação do conceito a diferentes abordagens porventura atribuídas ao assunto, sustentando-se no argumento de que “um mesmo conceito de ordem pública se faz presente”<sup>9</sup>. Um elemento novo aparece nas reflexões aqui levantadas: ordem pública, com suas várias acepções, como algo intrínseco à segurança pública. Configura-se, nesta perspectiva, num de seus principais objetivos.

É preciso, no entanto, fazer um questionamento acerca do significado dessa ordem pública e se realmente é possível atribuir ao termo segurança pública um caráter apenas de garantidora dessa tal ordem. Sabe-se que a total ausência de perturbação social, hoje, apresenta-se como objetivo não alcançado, pois numa sociedade complexa, desigual, admite-se que a segurança pública constitui-se num sistema de proteção dos possuidores de patrimônio. Os conflitos aparentemente são apaziguados com a prisão de infratores da lei. A ordem, no sentido de ausência de perturbação, apresenta-se como uma utopia. Além disso, é preciso destacar, como acontece com outras acepções jurídicas, o potencial para a determinação conceitual do termo ordem pública, permitindo diversos vieses interpretativos.

---

<sup>8</sup> SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. **Segurança Pública e Democracia Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.120.

<sup>9</sup> FILOCRE, Lincoln Dàquino. **Direito de Segurança Pública. Limites jurídicos para políticas de Segurança Pública**. Lisboa: Almedina, 2010, p. 13.

As ciências sociais também contribuem para a compreensão da ordem pública, relacionando a atuação do Estado através de seus agentes na manutenção dos direitos dentro da esfera pública. Nesse sentido, qualquer ação ou omissão que provoque a violação de direitos produz uma reação/punição obrigatória por parte do Estado, em vista de evitar a vingança privada. Nesses termos, a aplicação da pena é função exclusiva do Estado, que estaria isento de todo interesse particular e, portanto, eliminaria a ação particular de vingança, que se constitui em ação violenta.<sup>10</sup>

Mesmo que a teoria hegeliana tenha pouco alcance para compreender as dinâmicas sociais da atualidade, ela nos ajuda como ponto de partida para compreender a relação entre ordem pública e Estado. A manutenção da ordem pública implica na criação e invenção, por parte da sociedade, de mecanismos de controle da violência e do crime, que precisam estar necessariamente inseridos na estrutura do Estado para serem legítimos.

Na teoria weberiana, o Estado reivindica para si o monopólio do uso da força através da ação racional de funcionários especializados.<sup>11</sup> Esse princípio ajuda na compreensão da importância que o Estado tem na manutenção da ordem, pois se o crime violento atenta contra um direito objetivado e sua efetivação implica no uso da força pelo agressor contra a vítima, cabe ao Estado utilizar a força necessária como forma de punir o criminoso ou mesmo prevenir o delito. O sistema de justiça criminal se constitui como o ápice nesse processo de racionalização, dispondo de funcionários especializados na manutenção da ordem, o que implica na garantia ou na supressão de direitos.

As instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública são as mais diversas, porém, a ação das instituições policiais se constitui em um caso empírico de grande significância, isso porque elas podem ser utilizadas pelos governos para diversos fins. Atualmente no Brasil, um tema caro no campo acadêmico é a atuação da polícia dentro de um contexto democrático, respeitando os direitos humanos. Mas por outro lado, em muitos momentos da história mundial, e aqui destacando-se a história brasileira, determinados governos utilizaram o aparato Estatal para manutenção de regimes autoritários.

---

<sup>10</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 92, 93.

<sup>11</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo: Editora da UNB, 2009, p. 525.

Partindo do pressuposto que a polícia pode servir a duas realidades políticas, apresenta-se uma questão desafiadora para a realidade brasileira: se uma das principais funções da polícia é preservar a ordem pública, de que ordem está se falando? A questão é esclarecida da seguinte forma:

Se estamos diante de uma ‘ordem social’ com raízes hierárquicas, e se as elites do poder continuam pensando em mantê-las tendo em mente os mesmos paradigmas com os quais ele foi pensada, estamos diante de um impasse: manter uma ordem autoritária com uma polícia democrática.<sup>12</sup>

Diante das análises teóricas feitas acima, foi possível verificar que a ideia de ordem pública apresenta-se inseparável da ação de especialistas autorizados pelo Estado no uso da força, seja na garantia de direitos em regimes democráticos ou na manutenção de regimes totalitários; no caso brasileiro atual, deve servir para a manutenção do regime democrático e das garantias constitucionais previstas.

No sentido de uma mudança historicamente necessária na segurança pública brasileira, propõe-se o repensar, primeiramente, das políticas de qualificação profissional, “por um programa de modernização e por processos de mudanças estruturais e culturais que discutam questões centrais para a polícia [...]”. Dentre os pontos da discussão estão as relações com a comunidade e a mediação de conflitos na atuação policial.<sup>13</sup>

Diante do desafio de repensar diferentes enfoques pertencentes à segurança pública, lança-se um conceito baseado numa visão sistêmica do fenômeno estudado:

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada,

---

<sup>12</sup> SILVA, Jorge da. Violência policial e ideologia dos algozes-vítima. *In: Policial: tolerância zero*. OLIVEIRA, Dijaci David de. SANTOS, Sales Augusto dos. SILVA, Valéria Getúlio de Brito. (Org.) Goiânia: UFG; Brasília: MNDH, 2001, p. 72,73.

<sup>13</sup> BEGONCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em Perspectiva*. V.18., n.1, 2004, p.119,120. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22234.pdf>> Acesso em: 22 Jan 2014.

interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos.<sup>14</sup>

Podem ser destacados alguns elementos interessantes no conceito acima, como por exemplo, a afirmação de que a segurança pública é um “processo sistêmico”. Os próprios autores tratam de explicitar melhor o significado, pautados na participação de diversos atores do poder público e da comunidade, inclusive como corpo integrante do aparelho público securitário. Além disso, dos conceitos até agora visitados, talvez seja o mais alinhado aos ditames constitucionais brasileiros, pois envolve implicitamente a observância dos direitos fundamentais tanto na proteção do cidadão nas ruas como na possível recuperação do encarcerado, não direcionando o olhar exclusivamente para a atuação policial ostensiva. Há também um chamamento à participação popular, algo que será melhor analisado em momento posterior.

A concepção sistêmica de segurança pública, como a apresentada acima, parece ser um dos caminhos viáveis para o funcionamento harmônico da segurança pública, pelo menos no plano teórico. O grande desafio se apresenta quando se analisa o plano da realidade, do papel executado concretamente por cada ente público potencialmente integrante desse sistema.

Na prática, a Polícia Militar parece trabalhar dissociada do trabalho investigativo da Polícia Civil: o indivíduo infrator é capturado pelos policiais militares e conduzido à delegacia. Lá, a depender de como o flagrante foi lavrado ou do arbitramento e pagamento da fiança, o indivíduo é devolvido às ruas. Por sua vez, o Poder Judiciário se depara com a fragilidade das provas colhidas nos inquéritos policiais. Por último, temos um sistema prisional arcaico, incapaz de cumprir fielmente os artigos da Lei de Execuções Penais por falta de estrutura humana e física. Resta a impressão de que cada instituição atua isoladamente.

Há que se destacar a variação de sentidos atribuídos à segurança pública sob dois enfoques: um descritivo e outro normativo. Este último tenta explicar a segurança pública “partindo de princípios, normas e valores”. Sob o ângulo descritivo, Jorge da Silva, citado por Filocre, diferencia segurança pública “como setor da administração e segurança pública como *corpus* do conhecimento”. A primeira acepção engloba as instituições e pessoas encarregadas

---

<sup>14</sup> BEGONCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**. V.18., n.1, 2004, p.119,120. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22234.pdf>> Acesso em: 22Jan2014.

do objetivo de realizá-la e o segundo significado remonta a estudos, pesquisas, enfim, produção de conhecimento sobre o assunto.<sup>15</sup>

Vê-se uma valorização do significado das pesquisas no âmbito da segurança pública, uma tendência relativamente recente, fortalecida na última década a partir da reflexão científica acerca de políticas de segurança imediatistas e desastrosas. Essa produção de conhecimento é verificada não só nos ambientes acadêmicos, como também por profissionais da área, que conhecem as realidades institucionais pesquisadas.

Pelas visões elencadas até agora, observa-se que o posicionamento sistêmico da segurança pública, apesar de apresentar uma proposta teórica interessante, com o funcionamento harmônico e comunicado de cada integrante institucional do sistema, atualmente não se mostra executável, pois seria necessário, em primeiro lugar, um alinhamento entre as concepções e atitudes por parte da polícia ostensiva e judiciária, do Poder Judiciário e do sistema prisional.

Explicamos melhor: uma prisão efetuada por uma guarnição da Polícia Militar sendo observados os preceitos legais e sem atender a interesses particulares; em seguida um inquérito policial endossando a legalidade da prisão realizada; o Judiciário, analisando o caso concreto e as circunstâncias da prisão entendendo-a como dentro dos parâmetros legais e por fim o sistema prisional cumprindo a ordem emanada do Judiciário e proporcionando o cumprimento da pena com um cunho realmente ressocializador e educativo. Haveria de se ter um alinhamento refletido nas ações operacionais de cada instituição envolvida no processo.

Para a melhor compreensão da problemática apresentada acima, faz-se necessária uma exposição da previsão constitucional da segurança pública e o delineamento geral da atuação policial verificada no Brasil, suas matizes históricas e a urgência por mudanças rumo a um modelo securitário mais igualitário.

## **1.2 Tratamento Constitucional da Segurança Pública e Atuação Policial No Brasil**

Muitos são os autores debruçados em desvendar os reais significados conferidos à segurança pública no texto da Constituição Federal de 1988, pois nela não são encontrados

---

<sup>15</sup> FILOCRE, Lincoln D'aquino. **Direito de Segurança Pública Limites jurídicos para políticas de Segurança Pública**. Lisboa: Almedina, 2010, p.15.

conceitos, mas basicamente atribuições das diferentes polícias em âmbito federal e estadual. Quanto aos municípios, permite-se a composição de guardas municipais (art. 144, par.8º, CF).

A segurança pública possui um capítulo exclusivo na Constituição Federal, composto por um único artigo subdividido em parágrafos e incisos. O *caput* do artigo 144 confere ao Estado o dever de promoção da segurança pública e, ao mesmo tempo, a configura como “direito e responsabilidade de todos”, cujas atividades principais são a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Várias observações já podem ser tecidas só na menção acima e alguns questionamentos importantes surgem, como: O que seria ordem pública? Como o Estado pode proporcionar adequadamente segurança pública aos cidadãos?

Quanto à ordem pública no sentido material, pode-se considerá-la um fim do ordenamento posto pelo Estado, numa acepção de “convivência ordenada”, como expressão de objetivos disciplinados em ordenamento jurídico. Caso haja ampliação do conceito de ordem pública sob a influência jurisprudencial, inclui-se a visão de funcionamento, sem entraves, das instituições.<sup>16</sup>

Trata-se também da ordem pública como limitadora do exercício de certos direitos, principalmente ao de liberdade e se também poderia ser evocada para restringir direitos fundamentais. Outra questão suscitada é se envolveria uma realidade puramente material ou se incluiria uma realidade ideal das relações entre os indivíduos.<sup>17</sup>

Partindo-se para uma análise da Polícia Militar, no parágrafo 6º do art. 144, constata-se um resquício do período ditatorial, ao prescrever que tanto a Polícia Militar quanto o Corpo de Bombeiros Militar dos Estados são “forças auxiliares e reservas do Exército”.

Dentre outras implicações, as mais evidentes são a submissão desses profissionais ao Código Penal Militar em situações específicas, a possibilidade de privação da liberdade em casos de transgressão disciplinar e a proibição de fazer greve e de participar de partido político sem o afastamento das funções.

Afora esse elenco de restrições, a ligação da Polícia Militar com o Exército influenciou até bem pouco tempo a grade curricular de formação nas Academias de Polícia e

---

<sup>16</sup> VERGOTTINI, Giuseppe. **Dicionário de Política**. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gian Franco (Org.). Trad. Carmen C. Varrieleet al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 9.ed, Vol. 2, 1997, p. 851.

<sup>17</sup> VERGOTTINI, Giuseppe. **Dicionário de Política**. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gian Franco (Org.). Trad. Carmen C. Varrieleet al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 9.ed, Vol.2, 1997, p. 851.

Centros de Formação de Praças, preparando-os para uma verdadeira “guerra” e, por conseguinte, para o combate ao inimigo. Importante essas observações sobre a formação conferida aos policiais, pois ela supostamente reflete o tipo de serviço prestado pelos militares nas ruas.

Essa submissão a um tribunal penal próprio, o cerceamento da liberdade por motivações de cunho administrativo, bem como a proibição do exercício de cargo eletivo sem o devido afastamento das funções constituem-se nos maiores motivos para a insatisfação profissional da categoria enfatizada aqui. O dilema é evidente: o discurso institucional cobra um profissionalismo cidadão do policial, pautado em posturas humanizadas voltadas a um atendimento ético e socialmente apoiado. Por outro lado, no âmbito institucional, o profissional é concebido e tratado ao longo da carreira como militar, submetido a um Regulamento Disciplinar rígido e em muitos aspectos com expressões vagas, imprecisas como “pudonor policial militar”, dando margem à aplicação de punições baseadas muito mais na interpretação conferida pelo julgador ao caso concreto. A depender do perfil do gestor, a punição é elevada a *status* de primeira grandeza. O servidor público, então, sente-se desvalorizado e até mesmo intimidado e acaba por reproduzir condutas arbitrárias em seu cotidiano laboral. Não se pretende, com essas observações, abrir margem a uma discussão sobre o tema da desmilitarização das polícias, pois seria preciso a construção de um outro trabalho monográfico para discuti-lo com a seriedade e profundidade que a problemática requer; apenas chama-se a atenção para modificações necessárias dentro das instituições militares condizentes aos padrões constitucionais de uma polícia inserida na modernidade.

Abrindo um parênteses sobre a relação polícia-sociedade como reflexo da atuação do policial, pode-se afirmar que, no Brasil, as pessoas mantêm uma relação ambígua com a polícia, baseada no medo e na necessidade de segurança, o que é um resquício justamente de práticas reprováveis cometidas abertamente durante a Ditadura e, por vezes (nem sempre), ainda hoje denunciadas e comprovadas por processos administrativos instaurados pelas corregedorias das polícias civil e militar. Descreve-se o distrito policial como uma repartição assustadora, onde não há a certeza do bom atendimento, com o risco de o cidadão ser vítima de práticas de tortura, principalmente os indivíduos mais pobres e vulneráveis, pelo enraizamento da concepção de que essa parcela populacional “é composta por desordeiros, potenciais criminosos, suspeitos e inimigos”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e Segurança Entre Pombos e Falcões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.205.

Encontram-se no texto constitucional alguns retrocessos na área da segurança pública, pela manutenção das polícias no Título: “Defesa do Estado e das instituições democráticas”, no qual são encontrados dispositivos versando sobre o estado de defesa, o estado de sítio e as forças armadas. Observa-se “uma primazia da defesa do Estado”, como sempre ocorreu, dedicando adjetivamente uma função policial a tais órgãos encarregados da segurança pública<sup>19</sup>.

Fazendo-se um comparativo entre os artigos 42 da CF de 1988, o qual estabelece as bases militarizadas das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares e o 144, que comunitariza a atividade de segurança pública no Brasil, encontra-se uma importante contradição entre os dois artigos: a investidura pessoal dos profissionais é militar e a destinação institucional de polícia é civil. Atribui-se a essa dualidade o fato de o modelo brasileiro ser contraproducente, havendo um paradoxo entre o comportamento dos militares e sua missão constitucional.<sup>20</sup>

As afirmações desse tipo conduzem a uma discussão acerca da adequação do modelo de polícia ostensiva adotado pelo Brasil ao arcabouço legal interno e externo, teoricamente com a primazia dos direitos humanos permeando as atuações no campo da segurança pública, inclusive. Um modelo que desde a formação profissional submete os agentes de segurança a situações que simulam uma possível guerra, como algumas marchas administrativas<sup>21</sup> promovidas pela Polícia Militar de Alagoas, onde o aluno tem o sono e a alimentação reduzidos e controlados, com o propósito de testar sua resistência física e psíquica, em analogia a testes de sobrevivência aplicados no Exército. É preciso o repensar do modelo para um melhor atendimento aos anseios legais e sociais.

Apesar do engessamento causado pela estrutura militarizada dentro das instituições policiais, faz-se imprescindível focar na mudança de paradigmas exigida pela Constituição. Primeiramente, o cidadão não pode ser visto como um inimigo a ser combatido nas ruas. Do contrário, ele deve ser concebido como ser humano portador de direitos e deveres a serem garantidos, devendo ser tratado com urbanidade e respeito, só podendo o policial utilizar-se da

---

<sup>19</sup> NAIM, Moisés. A nova Constituição e a polícia. *In*: FERNANDES, João Antonio da Costa, COSTA, Júlio Cezar. **Segurança Pública Convergência, Interconexão e Interatividade Social**. Vitória: Ed. do Autor, 2012, p.70.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.70, 71.

<sup>21</sup> Uma das marchas administrativas foi realizada no dia 27.03.2014 com alunos do Curso de Formação de Praças em Marechal Deodoro. Eles tiveram de comer frango cru em um teste de sobrevivência, conforme disposto na matéria do site: < <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/03/31/em-treinamento-pracas-da-pm-comem-frango-cru.htm>>

força legítima em casos extremos e de maneira técnica e progressiva, proporcional à agressão recebida, conforme os instrumentos internacionais e as leis de seu país.

A polícia encontra no uso instrumental da violência legítima o seu papel institucional de manutenção da ordem. A legitimidade conferida pelo Estado democrático de direito é o grande diferencial a ser frisado, pois o aparato legal funciona como um determinante objetivo da atuação do policial detentor do monopólio da violência estatal.<sup>22</sup>

Percebe-se a complexidade da atividade policial nos dizeres acima, tendo o profissional que manter, a todo momento, o equilíbrio e a proporcionalidade nas ações, configurando-se numa das poucas atividades em que o Estado autoriza o agente, em episódios extremos e devidamente justificados, a usar a força para conter agressões injustas por parte do cidadão. Aí reside a antipatia e até mesmo a rejeição nutrida por uma parcela da população em relação à polícia: a arbitrariedade de alguns profissionais no uso desmedido da força compromete a imagem da instituição em sua totalidade.

Uma proposta de mudança para um novo atuar policial estaria centrada em garantir e efetivar os direitos fundamentais dos cidadãos, através de um processo de interação com a comunidade e privilegiando no dia a dia atividades como mediação de conflitos e negociação.<sup>23</sup> Percebe-se um reforço no entendimento de que a Constituição de 1988 veio consolidar a necessidade de as forças públicas de segurança adequarem-se aos ditames do respeito aos direitos humanos fundamentais individuais e coletivos. O tema incita discussões e mobilizações sociais, na incessante cobrança por mudanças estruturais dentro das instituições policiais, principalmente quanto à formação profissional, com a inclusão de disciplinas mais voltadas à prática humanizada, onde o agente possa respeitar e tolerar diferenças de naturezas mais diversas.

Atribui-se à figura policial um cunho pedagógico, denominado de “pedagogo da cidadania”, pois a postura profissional inspira principalmente gerações de crianças e jovens a almejem um dia a carreira policial, tal como acontece com a figura do professor. Ao mesmo tempo, o registro de uma ação policial truculenta contra uma pessoa próxima deixa um

---

<sup>22</sup> SAPORI, Luís Flávio. Os Desafios da Polícia Brasileira na Implementação da “Ordem sob a Lei”. In: RATTON, José Luiz (Coord.), BARROS, Marcelo (Coord.). **Polícia, Democracia e Sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.99.

<sup>23</sup> BEGONCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em perspectiva**. v.18, n.1, 2004, p. 119,120. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22234.pdf>> Acesso em: 22 Jan.2014.

emblema negativo que pode ser lembrado por toda vida.<sup>24</sup> Dentro da perspectiva do policiamento comunitário, a dimensão pedagógica da atuação policial adquire sentido, pois o profissional não apenas realiza rondas, abordagens e apreensões sem um envolvimento maior com as populações atendidas: o caráter de aproximação com a comunidade mediante o estabelecimento de um território fixo de atuação e as atividades de visitas comunitárias fazem do policial um referencial positivo e atuante no seio da comunidade, permitindo-lhe orientar situações ligadas a direitos, mediar conflitos e, com sua presença diuturna, fazer com que outras instituições públicas e privadas desenvolvam ações sociais por se sentirem seguras na área.

Busca-se um profissional protetor, consciente da grandeza de seu papel social de garantir, no sentido de permitir a livre circulação de pessoas nas ruas, o mínimo de tranquilidade para trabalhar, estudar, enfim, desenvolver atividades rotineiras sem o temor de uma onda de barbárie. Isto por saber que um grupo de agentes públicos encarrega-se especificamente da manutenção de uma ordem suficiente ao convívio em sociedade.

Ao mesmo tempo, o caráter pedagógico da atividade policial deve-se em parte ao fato de os indivíduos recorrerem aos serviços emergenciais da polícia em situações de extrema fragilidade emocional, pois o socorro policial chega em ocasiões nas quais pessoas figuram como vítimas de crimes ou estão envoltas num conflito interpessoal. A maneira como são tratadas nesses momentos é decisiva para a aprovação ou rejeição da polícia.

Na incessante tentativa de adequação das forças policiais aos preceitos constitucionais, percebe-se que esses novos paradigmas têm exigido processos de redefinição tanto do modelo de gestão, quanto dos processos de formação, de regulamentação da ação policial e de controle social. As práticas em segurança pública estão sendo autoavaliadas a partir de novos parâmetros democráticos, buscando no modelo prevencionista criar novas formas de segurança, objetivando resgatar valores democráticos. Nesse contexto, a relação polícia e sociedade exige reformulações de concepções e de intervenção.<sup>25</sup>

Neste sentido, urge a necessidade de uma reinvenção do atuar policial, tendo como pilares a concepção de um profissional humanizado, técnico, com atitudes alinhadas aos valores ditados pelos direitos humanos e, principalmente, um atendimento igualitário, sem

---

<sup>24</sup> BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de polícia.** Porto Alegre: Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania, 2003, p.10.

<sup>25</sup> SILVA, Joseilton Matias da. Polícia Comunitária e Democracia- um Novo Modo de se Fazer Segurança Pública na Paraíba. In: RATTON, José Luiz (Coord.), BARROS, Marcelo (Coord.). **Polícia, Democracia e Sociedade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.265-277.

distinção de tratamentos conforme o público, ou seja, sem distinções conforme classe social, etnia ou gênero.

Claro que modificar comportamentos dessa espécie numa sociedade que também se pode dizer autoritária pela maneira classista como as pessoas são posicionadas na configuração social não é uma tarefa simples nem tampouco rápida, mas aos poucos os governos, no âmbito das três esferas de poder, implementam esforços que apontam para uma formação policial mais reflexiva das problemáticas sociais, não só contemplando nas malhas curriculares disciplinas técnicas e ligadas ao militarismo, mas trazendo disciplinas relacionadas à sociologia e à psicologia, como percebe-se da leitura da Matriz Curricular para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública da Senasp - Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Falou-se demasiado da previsão constitucional contida no artigo 144, parágrafos e incisos, mas é preciso mencionar também o Capítulo II, intitulado “Dos Direitos Sociais”, o qual enumera no artigo 6º um rol de direitos sociais, incluindo a segurança. Claro, deve-se esclarecer que o termo “segurança” possui uma acepção ampla, não se restringindo à segurança pública, mas incluindo a noção de segurança jurídica, a segurança da privacidade das informações, dentre outras. Neste sentido, endossa-se o entendimento acima ao salientar que a palavra segurança foi utilizada de forma genérica, não diretamente relacionada ao crime, mas com o sentido de garantir a todos os mesmos direitos sociais. Pertence à segunda geração dos direitos fundamentais.<sup>26</sup>

Observa-se que a Carta Constitucional de 1988 foi a primeira a afirmar, em seu art.6º, a existência de um direito social à segurança. Em verdade, trata-se não de uma “nova modalidade”, para além da previsão de semelhante teor no rol de direitos individuais (CF, art.5º, *caput*), mas de um processo de complexificação no sentido de atribuir uma nota de fundamentalidade a um campo crucial para o fomento do projeto democrático brasileiro: a segurança pública.<sup>27</sup>

A dimensão conferida à segurança pública a partir da previsão constitucional deste direito como sendo social transfere ao Estado, portanto, uma responsabilidade ainda maior de

---

<sup>26</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública Fundamentos Jurídicos para uma abordagem Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014, p.113.

<sup>27</sup> LINS, Bruno Rijo Jorge Rijo. **Democracia, criminalidade violenta e segurança pública na nova República**: discutindo alguns paradoxos do Brasil contemporâneo. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Público)- Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011, passim.

promovê-lo, dado o seu caráter fundamental a partir de então. O grande desafio é como promovê-lo na prática .

### **1.3 Segurança Pública como Direito Fundamental e Política Pública Inserida no Contexto do Estado brasileiro**

Debate-se a respeito de ser ou não a segurança pública um direito fundamental, já que no rol do artigo 5º, *caput*, no Título dedicado aos Direitos e Garantias Fundamentais, além do direito à vida, à liberdade e à propriedade, encontra-se a inviolabilidade do direito à segurança. Já se sabe que o vocábulo segurança foi empregado tanto neste artigo como no artigo 6º voltado aos direitos sociais de maneira genérica, não se reportando exclusivamente à segurança pública.

A dificuldade em definir alguns direitos como fundamentais reside, em parte, na evidência de a Constituição de 1988 regular uma vasta quantidade de assuntos e inúmeros princípios jurídicos com forte carga axiológica e poder de irradiação. Isto decorre da constitucionalização do direito, cuja regulação reúne uma variedade de temas antes reservados à seara ordinária. Assim, “a releitura de toda a ordem jurídica a partir de uma ótica pautada pelos valores constitucionais - a chamada filtragem constitucional do Direito”.<sup>28</sup>

Ao fazer uma digressão ao tema da eficácia das normas, um outro fenômeno observado é a mudança de posicionamento do STF quanto aos direitos sociais, antes vistos como “normas programáticas” e agora sob a tutela protetora do Judiciário. Aliado a isso, houve uma democratização gradativa do Judiciário, com a inclusão da figura do *amicicuriaie*, a realização de audiências públicas e a participação da sociedade civil organizada em julgados do STF, como nos processos de controle abstrato de constitucionalidade.<sup>29</sup>

Quanto aos direitos a prestações em sentido estrito, são denominados como “direitos fundamentais sociais” e, dentro dessa categorização, diferencia-se os “expressamente garantidos dos atribuídos por meio da interpretação”. Utiliza-se a teoria dos princípios para salientar que o catálogo de direitos fundamentais deve expressar “princípios que exijam que o

---

<sup>28</sup> SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e possibilidades. *In*: NOVELINO, Marcelo (org.). **Leituras Complementares de Direito Constitucional: Teoria da Constituição**. Salvador: Jus Podium, 2009, p.44.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.50.

indivíduo possa desenvolver livremente sua dignidade na comunidade social, o que pressupõe uma certa medida de liberdade fática”.<sup>30</sup>

Justifica-se a fundamentalidade de um rol de direitos “quando sua violação ou não-satisfação ou significa a morte ou padecimento grave ou acerta o âmbito nuclear da autonomia”. Inclui-se nesse rol os direitos sociais mediante a noção de mínimo existencial, como dever de prestação do Estado, pois não há como a garantia desse mínimo ficar a cargo do particular.<sup>31</sup>

Situando as colocações acima ao direito à segurança pública, chega-se ao entendimento de ser esse direito possibilitador do usufruto de liberdades e garantias fundamentais encontradas na Constituição, daí sua importância e *status* fundamental. Sem um mínimo de paz social, impossível ao indivíduo, por exemplo, transitar nas ruas livremente, exercer sua cidadania através do voto e adquirir bens materiais com a certeza de não ter o patrimônio saqueado por terceiros, como já mencionado neste trabalho em momento anterior.

Considera-se impossível individualizar o direito à segurança pública, enxergando nele, mesmo sob o prisma de um direito fundamental, um aspecto “muito mais coletivo que individual”.<sup>32</sup> Há que se concordar com este raciocínio, pois é impossível ao Estado garantir a não ocorrência plena de crimes, pois não há policiamento suficiente para estar em todos os lugares ao mesmo tempo e a própria história da humanidade demonstra que o crime é um fenômeno recorrente desde os primórdios. Deve-se pleitear índices aceitáveis de criminalidade para uma convivência social harmônica.

Destaca-se o assim chamado “caráter ambivalente do direito à segurança pública”. A ambivalência reside no dever do Estado de proteger seus cidadãos “obriga-o a produzir uma medida tão alta quanto possível deste bem. Isso, porém, não é possível sem intervir na liberdade daqueles que prejudicam ou ameaçam a segurança pública”.<sup>33</sup>

A ambivalência apresenta-se clara, pois ao mesmo tempo em que, através da garantia do direito à segurança pública pelo Estado, os indivíduos podem usufruir de liberdades e direitos, em algumas circunstâncias o próprio Estado precisa realizar intervenções na liberdade dos perturbadores da ordem a fim de manter a promoção do direito aqui analisado.

---

<sup>30</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.500,506.

<sup>31</sup> ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Trad. Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 48,49.

<sup>32</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública Fundamentos Jurídicos para uma Abordagem Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014, p.115

<sup>33</sup> ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.60.

Firma-se o sentido coletivo da segurança pública, pois, se preciso for, para mantê-lo há a supressão de parcelas de liberdades de uma minoria a bem da maioria dos cidadãos.

Novamente reafirma-se o posicionamento quanto ao direito de segurança pública como sendo coletivo, utilizando-se de um ponto de vista normativo:

Do ponto de vista normativo, sob a ótica do Estado Democrático de Direito, o reconhecimento desse direito individual à segurança é ainda mais impossível, pois, para pretender alcançá-lo, o Estado teria que “selecionar” e “rotular”, previamente, aqueles que julgasse que fossem “maus cidadãos” e “fontes de perigo”, de forma preventiva, excluí-los do convívio social, para que os “bons cidadãos” estivessem seguros.<sup>34</sup>

O Estado Democrático não admite este tipo de prática discriminatória e, além disso, medidas como esta não resolvem os problemas de segurança, muito mais ligados a opções políticas improvisadas adotadas ao longo dos anos no Brasil, que só em meados de 1990 cria uma Secretaria Nacional de Segurança Pública e passa a investir mais intensamente recursos financeiros no intuito de reduzir os índices de violência e a preocupar-se com a humanização no atendimento policial.

Com relação ao tema políticas públicas, ressalta-se que mesmo as judicializadas, “devem garantir o máximo do mínimo existencial, e não apenas o mínimo do mínimo existencial. Os seus limites fáticos são relativos”.<sup>35</sup> Vê-se então que não há uma limitação expressa posta pelo legislador acerca de até onde o Estado deve garantir a consecução de políticas públicas. Daí um caráter abstrato e indeterminado a esse mínimo existencial: não há como determiná-lo em moldes precisos, cada situação fática deverá ser analisada em suas nuances para a destinação de recursos e esforços referentes à certa política pública.

Apontam-se alguns caminhos a serem observados quanto à implementação de uma política na área da segurança pública, como o estabelecimento prévio de metas claras que possam ser posteriormente avaliadas, levando-se em consideração os meios à disposição para a execução dos objetivos. Alguns crimes específicos podem ser o alvo inicial da política a ser implementada. Salienta-se que uma política pública de segurança envolve uma etapa teórica

---

<sup>34</sup> Ibidem, p.119.

<sup>35</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial como Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 333.

(formulação de problemas, alternativas, ações e resultados) e uma etapa técnica, envolvendo modelos de custo/benefício, efetividade, eficiência e equidade.<sup>36</sup>

Sem dúvidas, é preciso que parâmetros sejam estabelecidos antes, durante e depois da implementação de uma política pública de segurança. Não há mais espaço para improvisos e amadorismos como dantes. Infelizmente, ainda existem polícias que adotam técnicas arcaicas ou ainda estão se adaptando às exigências dos “novos tempos”.

A esse respeito, faz-se interessante a análise do poder da polícia no sentido de quantitativo humano espalhado pelo território e quais os possíveis critérios de distribuição e aumento de efetivos. Fica constatada a proporção direta entre poder da polícia em países com elevados índices de desigualdade social, pois verifica-se também um aumento substancial da criminalidade em decorrência disso. Outro fator determinante do aumento do número de policiais é o contingente populacional dos territórios, sendo a presença policial mais forte nas cidades mais populosas.<sup>37</sup>

A abordagem do poder da polícia é aqui assinalada, pois influencia na elaboração de políticas públicas relacionadas à segurança, apesar de que não só no Brasil, mas em vários países do mundo, não existam parâmetros precisos de distribuição territorial dos policiais, nem uma exata medida de quantidade de agentes *per capita*. Verifica-se que a quantidade de profissionais a serem contratados constitui-se muito mais numa decisão política dos governos, em vez de opção pautada em dados estatísticos de projeção populacional ou aumento de criminalidade em dado território.<sup>38</sup>

Alagoas recentemente acenou para a adoção de um sistema de divisão territorial do estado em RISP (Regiões Integradas de Segurança Pública) e AISP (Áreas Integradas de Segurança Pública), fazendo coincidir as áreas geográficas sob a responsabilidade de uma delegacia de Polícia Civil e de um Batalhão da PM. O objetivo é incentivar ações conjuntas entre as duas polícias e cobrar responsabilidades dos respectivos gestores por metas e resultados como, por exemplo, diminuição de determinados crimes com maior incidência. Tal sistemática também é adotada pelo Estado do Rio de Janeiro, com bonificação financeira dos policiais quando as metas para o período são alcançadas.

---

<sup>36</sup> BEATO FILHO, Claudio C. Políticas Públicas de Segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, 13 (4), 1999, p. 15. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003)> Acesso em: 23 Jan.2014.

<sup>37</sup> BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento**. Trad. Renê Alexandre Belmonte. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2002, p. 91,92.

<sup>38</sup> BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento**. Trad. Renê Alexandre Belmonte. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2002, p. 97, 103.

A esse respeito, alguns questionamentos precisam ser feitos: o estabelecimento de metas de produtividade para as polícias constitui-se num mecanismo positivo para a sociedade sob a perspectiva do serviço prestado ou fomenta arbitrariedades no intuito de cumprir com os resultados estabelecidos pela cúpula da segurança pública? Seria necessária uma avaliação minuciosa para diagnosticar até que ponto a divisão territorial dos municípios em RISP (Regiões Integradas de Segurança Pública) e AISP (Áreas Integradas de Segurança Pública) é benéfica para a população, pois o bom desempenho da segurança pública não deveria, em tese, estar atrelado a um incentivo financeiro quando metas fossem atingidas. Caso contrário, com a mudança dos governos e suas respectivas políticas institucionais, se esse sistema não mais funcionar, os policiais deixarão de cumprir seu legal desiderato? Cabe uma séria reflexão.

Passa-se a valorizar os preceitos do *accountability*<sup>39</sup>, dentro das organizações policiais. Consiste em controles de ordem interna e externa da atuação policial. Exemplos práticos desse conceito são a utilização de tecnologias da comunicação e a socialização de valores da corporação. Na verdade, representa uma “adequação entre comportamento da polícia e objetivos da comunidade”.<sup>40</sup>

As políticas públicas de segurança atualmente levam em consideração a predisposição ao crime, como “a concentração da pobreza, as estruturas de oportunidade à disposição de populações excluídas, o declínio do capital social ou a socialização de gênero”. Além disso, o Brasil, revisitando escolas de polícia e experiências de outros países, volta o olhar “para fatores de natureza ambiental e situacional que podem colaborar com a ocorrência de crimes”.<sup>41</sup>

Neste último caso, são analisados os aparelhos sociais à disposição das comunidades, tais como escolas, postos de saúde, áreas de lazer, dentre outros que contribuem para uma melhor qualidade de vida. Quanto menos aparelhos, maior a probabilidade de influência negativa nas taxas de criminalidade, pois a presença do Estado não é sentida pela população.

As políticas de segurança mais comuns possuem como base a premissa do controle social, geralmente mediante “reformas nas organizações do sistema penal, da polícia, da

---

<sup>39</sup> No significado atribuído por alguns autores de responsabilização, controle e fiscalização dos agentes públicos pela sociedade civil.

<sup>40</sup> BEATO FILHO, Claudio C. Políticas Públicas de Segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, 13 (4), 1999, p. 19. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003)> Acesso em: 23 Jan.2014.

<sup>41</sup> BEATO, Claudio. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p.28.

legislação penal e penas”. O intuito dessas políticas seria a restrição da violência, num plano institucional.<sup>42</sup>

A simultaneidade entre a consolidação democrática e o crescimento desenfreado da criminalidade violenta, exige dos gestores novas maneiras de controle da violência urbana, conforme os ditames da legalidade e justiça. A sensação de insegurança que toma conta das pessoas em virtude das notícias veiculadas pela mídia faz crer que o atual modelo de atividade policial é impotente diante da complexidade dos problemas sociais atuais de toda ordem.<sup>43</sup>

Considera-se que o Brasil coleciona experiências malsucedidas no campo das políticas de segurança pública, apresentando sucessivos fracassos, talvez por querer reformar tudo e não conseguir reformar nada. Uma possível causa dos fracassos das políticas até então adotadas seria a falta de priorização do combate aos maus comportamentos nas organizações policiais, que se configuram como um dos maiores problemas na segurança pública.<sup>44</sup>

Realmente, em muitos Estados da Federação o que se verifica é a implementação de modelos de políticas públicas importadas de outros países e executadas aqui sem se levar em consideração as peculiaridades locais em relação à realidade vivida no país de onde se importa uma iniciativa que tornou-se bem sucedida por uma série de elementos ausentes por aqui.

Partindo-se de uma análise interligada com o contexto neoliberal moderno, sustenta-se que mesmo as políticas públicas na área da prevenção social não consideram as classes carentes e vulneráveis como sujeitos centrais das ações sociais, mas são objetos considerados “perigosos”, que precisam ser contidos para não ameaçar a paz das classes detentoras do capital através de ações preventivas não penais aliadas a formas policiais repressivas.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Ibidem, p.29.

<sup>43</sup> BEATO, Claudio; RABELO, Karina; JÚNIOR, Almir de Oliveira. Reforma Policial no Brasil. In: BEATO, Claudio (Org.). **Compreendendo e avaliando Projetos de Segurança Pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p.169.

<sup>44</sup> BEATO, Claudio; RABELO, Karina; JÚNIOR, Almir de Oliveira. Reforma Policial no Brasil. In: BEATO, Claudio (Org.). **Compreendendo e avaliando Projetos de Segurança Pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 172.

<sup>45</sup> DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e Segurança Entre Pombos e Falcões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.45. Vale ressaltar que a descrição feita pelo autor neste trecho enquadra-se bem no tipo de policiamento implementado na cidade do Rio de Janeiro desde 2008 nas favelas: as Unidades de Polícia Pacificadora. A proposta do modelo das UPP é uma ocupação territorial pela PM sob o emblema de tirar os morros cariocas do controle de traficantes e delinquentes, mas na verdade, há um outro objetivo diretamente ligado aos grandes eventos que acontecerão na cidade - Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016- que é a contenção populacional nessas áreas, agravando a separação entre ricos e pobres através da instalação de “muros imaginários” guarnecidos pela Polícia Militar. Mais uma vez, política pública de controle social.

Infelizmente, verifica-se a concretude do pensamento acima na política carioca das Unidades de Polícia Pacificadora - UPP: As melhorias sociais prometidas com a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora vêm ocorrendo de maneira tímida apenas nas favelas mais emblemáticas, como no Complexo do Alemão, Santa Marta - por ser a pioneira, Chapéu Mangueira e Rocinha, por terem maior visibilidade na imprensa. Nas outras, menos conhecidas do público, apenas a polícia ocupou o território mas sem nenhuma contrapartida social do Estado, conforme verificamos em visita técnica realizada em abril de 2013. Também se observou que não há uma confiança plena da comunidade no trabalho policial, sendo por enquanto apenas uma presença armada do Estado nos territórios, garantindo a não retomada dos espaços pelo tráfico de drogas.

Subdividem-se as ações estatais de segurança pública em políticas de segurança pública e atos de execução de ditas políticas, destacando-se a ação policial. O objetivo da aplicação dessas duas categorias não é eliminar a criminalidade, nem reduzi-la obsessivamente, mas estabilizá-la a patamares aceitáveis em um determinado contexto social. Na consecução das ações, é preciso que o Estado garanta os direitos e liberdades constitucionais, para que a rotina dos indivíduos não seja afetada negativamente nesse processo.<sup>46</sup>

Uma nomenclatura adotada por Mesquita Neto classifica as políticas de segurança pública em “Minimalistas e Maximalistas”, representadas as primeiras por “poucos tipos de ações estatais de controle da criminalidade”, como bastantes à manutenção da ordem pública. Já as segundas, consideram a ação policial importante, “mas não suficiente, e deve estar conjugada com outras atividades”.<sup>47</sup>

Há de se concordar que o modelo Maximalista parece mais adequado à realidade brasileira, tão complexa e diversificada, exigindo muitas vezes dos profissionais de segurança pública o desenvolvimento de ações criativas dentro das comunidades, não se adequando a mesma forma de realizar o policiamento em diferentes bairros da mesma cidade, por exemplo. Além do mais, considerando o aspecto dinâmico da criminalidade e das ações violentas e que fatores sociais e ambientais, apesar de não serem determinantes, são influenciadores da prática de delitos, é preciso sim, combinar ações policiais, preventivas e sociais no combate aos índices criminais.

---

<sup>46</sup> FILOCRE, Lincoln D’aquino. **Direito de Segurança Pública: Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública**. Lisboa: Almedina, 2010, p.14, 15.

<sup>47</sup> Ibidem, p.91, 92.

É preciso conferir um tratamento prioritário à segurança pública no Brasil, pois é um direito que, quando violado ou prestado de maneira deficiente, como com frequência vem ocorrendo em boa parte dos municípios brasileiros, direitos e liberdades outros deixam de ser exercidos, tais como a plena locomoção pelos logradouros públicos, o usufruto pleno do patrimônio adquirido de forma lícita através do desempenho de um trabalho, o direito de escolher o tipo de lazer preferido nos fins de semana, dentre outros.

Como foi citado em algumas passagens deste capítulo, é inegável a urgência de mudanças estruturais na segurança pública, envolvendo políticas sérias, duradouras e desvinculadas de governos e partidos políticos. Ademais, tais políticas precisam deixar de, implicitamente, tratar as classes consideradas mais vulneráveis como “outros” ou “lixo da sociedade”, levando-se em conta na implementação a influência de fatores sociais, ambientais e situacionais, exigindo soluções flexíveis e facilmente adaptáveis a diferentes tipos de realidades e pessoas.

Nisto consiste enxergar a segurança pública como um fenômeno sistêmico, que requer o ajustamento de ações no âmbito do Judiciário, Ministério Público, Sistema Prisional e Polícias. A harmonia entre todos os entes é fundamental para que o primeiro passo da mudança seja dado e, para isso, também é imprescindível o fortalecimento dos controles fiscalizatórios internos e externos, com o fito de extirpar do serviço público os maus profissionais, respingando o descrédito nos profissionais bem intencionados e abnegados.

A visão da segurança pública como serviço público requer a introjeção de noções antes apenas pertencentes ao universo do setor privado, para conferir método às atividades, mediante o estabelecimento de metas e ações pontuais no combate a determinados tipos de crime e compartilhamento de responsabilidades entre gestores e executores. A participação da sociedade neste processo também se apresenta como algo novo, numa tentativa de alinhamento da segurança pública aos ditames democráticos da Constituição Federal de 1988.

Também não restam dúvidas acerca do caráter fundamental do direito à segurança pública, primeiro pela previsão constitucional expressa em mais de uma passagem do texto e segundo pela importância central deste direito na vida de todos. A fundamentalidade também reside numa característica defendida por alguns autores de intervenção do Poder Judiciário quando da inoperância estatal em garantir tal direito, o que vem acontecendo cada vez mais frequentemente, especialmente no tocante à responsabilização do Estado em casos de danos

irreparáveis à saúde e à vida de pessoas sob sua custódia e cidadãos vítimas de atos criminosos pela ausência de policiamento nas ruas.

Os caminhos conduzem à adoção de um modelo prevencionista/participativo de segurança pública, com teor de legalidade, imparcialidade e resgate da cidadania de pessoas desassistidas pelo Estado durante décadas. Não é um modelo simples de ser aplicado, pois requer priorização política, respeito aos aspectos técnicos e doutrinários de uma filosofia e engajamento comunitário.

A seguir, tratar-se-á do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, instituído pela Lei n.11.707, de 19 de junho de 2008.

#### **1.4 O Pronasci e a Eficácia de sua Proposta na Seara da Segurança Pública Brasileira**

Diante da proposta de democratização da segurança pública trazida neste trabalho, dentro da perspectiva constitucional anteriormente analisada, é preciso uma reflexão tanto do texto da Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007, como também da Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008, ambas sobre o Pronasci - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

Tratando primeiramente dos aspectos contidos na Medida Provisória nº 384, nota-se a presença do termo sociedade civil em mais de uma passagem, remetendo, num primeiro momento, à preocupação de diversos segmentos com a problemática da segurança pública e depois remontando a debates promovidos pelo Ministério da Justiça para se chegar à proposta final do Pronasci, cujo foco volta-se a ações preventivas, por passar a compreender a violência como um fenômeno ligado a diversos acontecimentos de cunho social e começar a ver a importância de uma segurança pública atrelada a uma rede de serviços multidisciplinares.

Sobre o termo sociedade civil, remete-se inicialmente a uma concepção de Estado Neoliberal, com o propósito de deixar nas mãos dessa tal sociedade civil a “formatação da

convivência social e o encaminhamento de soluções para os diferentes problemas sociais”.<sup>48</sup> Com o passar dos anos, com a execução de uma política de Estado neoliberal em boa parte dos países do Ocidente, com o encolhimento das ações estatais e o avanço das políticas ditadas pelos interesses do capital privado, ficou comprovada a necessidade de retorno de um Estado Social, mais prestador de serviços e garantidor de direitos, viabilizando-os à população. Sob essa perspectiva, o termo sociedade civil adquire novo significado, num formato de Estado concebido para atender aos anseios da coletividade. “Um Estado, em suma, *da e para* a sociedade civil.”<sup>49</sup> O Pronasci, pela natureza das propostas contidas no texto legal, filiou-se a essa última visão de sociedade civil.

Apesar de o foco do Pronasci ser a prevenção, as ações não deixariam de lado a repressão à criminalidade. Neste ponto, é importante deixar claro que repressão e prevenção na verdade são atividades complementares, pois existem casos que exigem uma resposta mais imediata das polícias para o desmantelamento de organizações criminosas e, neste ciclo, incluem-se Sistema Prisional e Justiça Criminal. Haveria um fortalecimento da prevenção, por ter sido negligenciada por anos nas ações policiais dos Estados da Federação.

Há uma preocupação em que as atitudes policiais sejam mais “qualificadas e humanistas” através de mais investimentos em formação, com foco nos princípios de direitos humanos e oferta de cursos presenciais e à distância, com o oferecimento de um incentivo financeiro chamado “Bolsa -Formação”, inovação para os profissionais de segurança pública que recebiam até determinado valor mensal. A contrapartida para o recebimento da bolsa seria a realização de um curso à distância a cada doze meses. Percebe-se que houve uma melhora na qualificação profissional na seara da segurança pública, porém as iniciativas partem muito mais do Governo Federal. Houve um encolhimento das iniciativas dos governos estaduais, aplicando-se tal constatação a Alagoas, realidade mais imediata conhecida.

Dentre os diversos aspectos apontados no texto da Medida Provisória como associados à violência, destaca-se a necessidade de mais espaços públicos para os jovens. A esse respeito, traz-se uma noção de espaços públicos como locais onde a vida urbana se completa, pois as diferenças convivem diariamente, pessoas de classes sociais diversas dividem o mesmo lazer sem que haja pré-seleções de quem deva frequentá-lo. Ao mesmo tempo em que

---

<sup>48</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: Temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 90.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 90, 91.

estão sujeitos a todo tipo de ataque, tornando-se vulneráveis, são também locais propícios à prática de costumes urbanos. O cenário público alimentaria de uma forma positiva as diferenças, incentivando a tolerância entre os habitantes da cidade.<sup>50</sup> Daí a presença do tema nos propósitos do Pronasci, pois é no público que a inclusão acontece, pois está à disposição de todos e pertence a todos.

Alguns projetos direcionados ao público jovem estão contidos na Medida Provisória, como o Reservista-Cidadão, “destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI”.<sup>51</sup> O objetivo seria o resgate de jovens que estivessem iniciando no mundo do crime através da influência positiva e pedagógica de outros jovens. Esse programa não chegou a funcionar em Alagoas.

O Protejo (Programa de Proteção dos Jovens em Território de Descoesão) possui como público-alvo jovens egressos das Unidades de Internação pelo cometimento de ato infracional. O objetivo seria garantir uma renda para o jovem bem como inseri-lo num contexto de atividades culturais e educativas para que não volte a delinquir. A proposta, de certa maneira, viria suprir uma lacuna deixada pelo Poder Público, de acompanhamento do jovem infrator depois que cumpre a medida socioeducativa, prestando-lhe atendimento psicológico, jurídico e social.

O Protejo chegou a funcionar em Alagoas, em 2010, porém, a previsão da Lei nº 11.707, de 19 de Junho de 2008 em seu Artigo 8º- C, parágrafo 1º, o “PROTEJO terá duração de apenas 01 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período”<sup>52</sup>, impossibilita a continuidade do PROTEJO, pois no caso de Alagoas, já não funciona há mais de três anos. Além disso, o período de funcionamento mostra-se curto demais para devolver a cidadania a jovens já envolvidos com o crime, dificilmente havendo um resgate definitivo do indivíduo através de práticas cidadãs tão transitórias.

---

<sup>50</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009, p. 69, 70 e 71.

<sup>51</sup> BRASIL. Medida Provisória n. 384, de 20 de agosto de 2007. Dispõe sobre o anteprojeto de lei que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania- Pronasci e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm)> Acesso em: 10 Out. 2013.

<sup>52</sup> BRASIL. Lei n. 11.707, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania- Pronasci. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm)> Acesso em: 10 Out. 2013.

Por fim, o terceiro projeto intitulado na Medida Provisória de “Mães da Paz”, tem o propósito de capacitar mulheres para atuarem como articuladoras de uma “rede social” nos territórios atendidos pelo Pronasci. Pelo texto da Medida Provisória nº 384, na verdade essas mulheres seriam responsáveis por captar na comunidade jovens de alguma forma envolvidos com a criminalidade para que fossem encaminhados a uma rede de serviços capaz de esclarecê-lo e à respectiva família acerca de direitos.

A Medida Provisória fala de “mecanismos de sua efetivação”, referindo-se aos direitos. Nota-se, então, uma tentativa, ainda que insipiente, de garantir cidadania a um grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade social, através do devido esclarecimento de seus direitos. Seria um primeiro passo para que as pessoas pudessem sair de uma condição de subcidadania, termo já utilizado anteriormente, para a condição de protagonistas, de sujeitos ativos na construção de uma sociedade mais inclusiva.

O programa Mulheres da Paz (denominação da Lei nº 11.707) também chegou a funcionar em Alagoas no ano de 2010, capacitando 300 (trezentas) mulheres dos bairros do Vergel, Jacintinho e Benedito Bentes, todos considerados Territórios Pronasci. Foi realizada uma capacitação nos moldes previstos pelo Governo Federal e cada mulher recebia mensalmente uma bolsa no valor de R\$ 190,00 (cento e noventa reais). Durante o tempo em que funcionou, algumas atividades foram desenvolvidas junto aos policiais militares das bases comunitárias, como campanhas educativas e eventos comemorativos na comunidade. O programa só teve duração de 01 (um) ano e não foi renovado por Alagoas junto ao Governo Federal.

Para não desativar completamente o programa, a Secretaria de Defesa Social, em parceria com a Secretaria da Mulher, selecionou dentre as 300 (trezentas) capacitadas, 132 (cento e trinta e duas), para continuarem atuando nos três territórios iniciais. Essas mulheres passaram a receber uma ajuda de custo no valor reajustado de R\$ 210,00 (duzentos e dez reais).

Segundo informações da Diretoria de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Defesa Social, o programa, que no âmbito local foi chamado de “Mulheres na Comunidade”, passou a ser custeado exclusivamente pela Secretaria da Mulher. Foram desenvolvidas palestras sobre temas ligados a direitos e uma tentativa ocasião em que eram identificados casos de violência doméstica visando um esclarecimento sobre os direitos da mulher vitimizada. As mulheres atuavam no Conjunto Carminha, no bairro do Benedito Bentes,

auxiliando também na execução do projeto “Cinema na Base”, onde filmes são passados em ambiente aberto para a comunidade. Frise-se que o Conjunto Carminha possui uma Base Comunitária da Polícia Militar em funcionamento. Hoje, devido a cortes orçamentários, o programa está completamente desativado.

Apesar de o governo local ter dado continuidade ao projeto “Mulheres da Paz”, outrora transformando-o em “Mulheres na Comunidade”, percebe-se que os impactos preventivos das ações não foram mensurados, nem tampouco houve uma rede de articulação social atuando junto a essas mulheres, tal como previsto na Medida Provisória nº 384. O público jovem já não era mais o foco principal das ações, sendo mais voltadas ao gênero feminino. Novamente, o fato de o programa ter prazo certo para funcionar, sem as garantias de continuidade, prejudicaram os objetivos das ações, pois o processo de resgate de jovens envolvidos com o crime, bem como de suas respectivas famílias, na tentativa de proporcionar-lhes uma vida de promoção de direitos, leva tempo, e um ano é um período curto demais para modificar um processo histórico longo de negação de direitos a uma parcela considerável da população.

A Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008, instituidora do Pronasci, propõe, dentre outras perspectivas, a intensificação de uma cultura de paz mediante a difusão dos direitos humanos e o combate a diversos tipos de preconceitos ligados, inclusive, a gênero e orientação sexual.<sup>53</sup> Não se define de maneira categórica como se concretizaria essa cultura de paz; ou no mínimo esse objetivo foi tratado de forma minimalista, restringindo-se no Art. 3º ao apoio ao desarmamento e ao combate aos preconceitos já mencionados.

Os incisos do Art. 3º da Lei nº 11.707 elencam objetivos perseguidos há décadas por estudiosos, gestores e executores das políticas de segurança pública, destacando-se nos propósitos deste trabalho os incisos II, IV, IX, XI e XVII. O inciso II propõe a “criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias”, justamente a proposta de segurança pública compartilhada entre Estado e população prevista na Constituição Federal, com maior participação da sociedade na execução das políticas públicas. Acredita-se que essas redes sociais atuariam de maneira preventiva, proporcionando, principalmente aos jovens, opções educacionais, laborais e culturais capazes de afastá-los do mundo do crime.

---

<sup>53</sup> BRASIL. Lei n. 11.707, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania- Pronasci. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm)> Acesso em: 10 Out. 2013.

O inciso IV trata da “promoção da segurança e da convivência pacífica”: na verdade, remete-se os seguintes objetivos a uma expressão comumente utilizada na literatura, qual seja, a tão sonhada paz social, aspiração difícil de ser conceituada e concretizada. Em termos reais, a nosso ver, essa convivência pacífica seria a possibilidade de convivência num seio social com patamares suportáveis de criminalidade. A mensuração do suportável dar-se-ia pela ausência do medo exacerbado de transitar nas ruas, de frequentar certos lugares depois de um determinado horário, enfim, sentir-se seguro nos mais diversos espaços públicos e privados.

O inciso XI prevê a “garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos”. Nota-se uma adoção, pela preocupação com a boa apresentação dos espaços públicos, da “Teoria das Janelas Quebradas”, teoria dos norte-americanos James Q. Wilson e George Kelling, que associa a degradação dos espaços públicos a alguns tipos de incidência criminal, pois a degradação espacial apontaria a ausência do Estado e, de certa forma, seria um chamariz à ocupação do espaço pelos infratores da lei. Há de se concordar com a referida teoria, pois os espaços públicos devem ser utilizados para atividades e ocupações salutares e produtivas.

Novamente no inciso XVII, menciona-se a “participação da sociedade civil” no processo de consolidação das propostas do Pronasci, abrindo espaço para debates entre instituições públicas e cidadãos. A Lei, porém, não especifica como se daria a efetivação dessa garantia de participação. O foco das ações do Pronasci toma por parâmetros os índices de homicídios verificados em algumas capitais e regiões metropolitanas. Por isso, em Maceió, elegeu-se os bairros do Vergel, Clima Bom, Benedito Bentes e Jacintinho como Territórios de Paz, contradizendo a expressão com a situação de conflito vivida nestes locais, eleitos pelo Pronasci por apresentarem os mais altos índices de homicídios da capital alagoana.

O Art. 6º, em linhas gerais, cuida do compromisso em garantir a participação da sociedade civil e de outros atores nas discussões sobre segurança pública, em eventos como fóruns específicos, através da difusão das ações do Pronasci e um compromisso dos Estados em fomentar ações de mobilização social.

Há uma preocupação em massificar junto aos profissionais da segurança pública uma formação orientada aos princípios dos direitos humanos, no intuito de diminuir os casos de violência policial. Ainda no Art. 6º, inciso V, exige-se o “comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial” [...], imprescindível para que as ações do

Pronasci possam obter êxito. O desafio proposto por esse inciso é enorme, pois requer todo um trabalho de conscientização dos efetivos acerca da importância das atuações preventivas e da importância do trabalho compartilhado com a sociedade, como destinatários do direito à segurança pública. O rompimento das velhas estruturas laborais e ideológicas de combate e repressão se perfaz neste momento.

A Lei nº 11.707 detalha os três programas já apresentados anteriormente, quando tratou-se da Medida Provisória nº 384, tendo modificado apenas a nomenclatura de “Mães da Paz” para “Mulheres da Paz”. Além da mudança de nomenclatura, a lei estabelece os objetivos específicos do programa nos incisos do Art. 8º- D, tendo como públicos principais mulheres, jovens e adolescentes. As Mulheres da Paz, mediante capacitação específica, mobilizariam o público alvo com o intuito de promover um sentimento de cidadania e quanto às mulheres, teriam ainda a tarefa de prevenir e enfrentar atos de violência. No tocante aos jovens e adolescentes, as Mulheres da Paz, através de prévia articulação, viabilizariam o acesso deles a uma rede de serviços de cunho psicológico, jurídico e social.<sup>54</sup> A capacitação dessas mulheres, conforme o par. 2º do Art. 8º-D teria como foco “direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos”. As ações desenvolvidas por essas mulheres também estariam interligadas ao Protejo, por tratarem os dois programas com o mesmo público.

Quanto ao projeto Bolsa-Formação, concebido para incentivar melhor qualificação profissional aos diversos atores da segurança pública, o Art. 8º-E, no par. 1º e incisos, estabelece algumas condições a serem preenchidas e aceitas pelos entes federativos interessados em aderir ao programa federal. Uma das condições, contida no inciso II do Art. 8º- E, pertinente ao estudo realizado até aqui, refere-se à “instituição e manutenção de programas de polícia comunitária”.

Talvez essa tenha sido a semente embrionária impulsionadora da implementação de programas de polícia comunitária nos Estados, infelizmente atrelada à captação de recursos para qualificação profissional e não por uma iniciativa espontânea dos entes federativos. Os artigos e incisos finais da Lei nº 11.707 tratam ainda de outros detalhes financeiros e orçamentários acerca do custeio do Bolsa-Formação e sobre os requisitos a serem preenchidos pelos profissionais de segurança pública interessados no benefício do programa.

---

<sup>54</sup> BRASIL. Lei n. 11.707, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania- Pronasci. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm)> Acesso em: 10 Out. 2013.

Em algumas passagens, aparece o termo “comunidade” como um espaço de convivência próprio da cidade, com o qual o jovem vive e identifica-se. Pertinente ao contexto legal do uso da palavra comunidade, atrelado à promoção da segurança pública, Bauman remete a terminologia à defesa do lugar e afirma ser segurança um “assunto comunitário”, preenchendo as lacunas deixadas pela ausência estatal neste aspecto.<sup>55</sup>

Pode-se inferir do uso em diversas passagens da Medida Provisória nº 384 como também na Lei nº 11.707 do termo comunidade a um sentimento de pertencimento e identificação das pessoas com o lugar onde vivem, pois quando isso ocorre, desperta-se um movimento de solidarização coletiva que acaba por desembocar em atitudes de participação nos processos decisórios de melhoria da qualidade de vida dos residentes.

Em termos gerais, o Pronasci trouxe avanços para a segurança pública, pois a partir de sua instituição, houve uma intenção explícita de modificação do foco das ações policiais e criminais, valorizando-se um eixo até então esquecido: o preventivo. Houve, também, a inclusão nos cursos de qualificação profissional e nos discursos institucionais, bem como nas disciplinas e treinamentos, da primazia dos direitos humanos, visando um atendimento policial conforme os padrões legais internacionais e locais. Também se percebem iniciativas no sentido de incluir a sociedade civil nas discussões sobre segurança pública, abrindo os espaços para debates e sugestões. Neste ponto, pode-se dizer que há um alinhamento com a proposta participativa contida na Constituição Federal de 1988. Apesar de reconhecer a importância da repressão, o Pronasci veio para fomentar a resolução de conflitos através da mediação, realizada tanto por policiais como por pessoas da comunidade. Há ainda o reconhecimento da violência como um fenômeno multifatorial e a necessidade de desenvolvimento de ações criativas e multidisciplinares capazes de afastar os jovens do crime.

Em Alagoas, a partir da adesão ao Pronasci, algumas mudanças puderam ser percebidas, apesar da manutenção dos altos índices de homicídios na capital e região metropolitana: capacitação de mais de três mil policiais militares, civis e guardas municipais em cursos de promotor e multiplicador de polícia comunitária; implementação de seis bases comunitárias de segurança em Maceió, com a adoção de um modelo de polícia de aproximação com a comunidade, tendo como metodologia de trabalho a adaptação do método

---

<sup>55</sup> BAUMAN, Zigmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p. 102.

japonês *koban* à realidade local; atuação do programa Mulheres na Comunidade nos Territórios de Paz Pronasci.

Algumas críticas à proposta do Pronasci, a partir do conhecimento do texto da Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008 e da Medida Provisória nº 384 são as seguintes: falta de continuidade dos programas Proteção e Mulheres da Paz, sendo estabelecido um prazo de apenas um ano, podendo ser prorrogado por mais um, se o ente federativo demonstrar interesse em cumprir os requisitos exigidos pelo Governo Federal. Em tão curto espaço de tempo, não há como garantir cidadania a jovens e mulheres em situação de vulnerabilidade social e, no caso dos jovens, o crime acaba se mostrando um caminho mais compensador, já que só podem contar com a tutela estatal durante, no máximo, dois anos.

A outra ressalva é que o Pronasci não especifica nem disponibiliza instrumentos à atuação em rede dos diversos serviços necessários ao bom andamento do Proteção e das Mulheres da Paz. Os programas acabam sendo executados de forma precária, com um mínimo de estrutura, e não são feitos os devidos encaminhamentos sociais, jurídicos e psicológicos. As atividades restringem-se, na prática, a palestras periódicas e a algumas atividades lúdicas pontuais, sem um diagnóstico sério dos impactos na vida das pessoas atendidas.

Apesar das críticas apontadas, o Pronasci apresenta uma perspectiva de segurança pública dotada de amplitude, ao privilegiar ações não só policiais, mas de cunho preventivo, social e de qualificação profissional. Inova ainda no sentido de promoção de uma segurança pública democrática, através da mobilização comunitária e da criação de espaços deliberativos, como fóruns e cursos abertos à sociedade civil.

O próximo capítulo investigará a possível conexão existente entre polícia e violência, a partir do estudo da realidade local (alagoana) e abordará o tema do autoritarismo presente na sociedade brasileira, como legitimador de uma situação de subcidadania de parcela significativa da população.

## 2 POLÍCIA, AUTORITARISMO E VIOLÊNCIA: PANORAMA ALAGOANO

### 2.1 Polícia Brasileira: Uma Análise Conjuntural e Social do Autoritarismo

O tema do autoritarismo que já fora introduzido em capítulo anterior, passa a ser tratado com mais profundidade devido à necessidade de compreensão de uma polícia concebida, principalmente pelas camadas mais pobres da população, como truculenta e arbitrária. Ao mesmo tempo, tem-se a sociedade brasileira, marcada por desigualdades econômicas, fruto de uma categorização de pessoas em grupos sociais distintos, marcada por tratamentos e distribuição de direitos diferenciados como uma prática normalmente aceita.

Além disso, as reflexões auxiliarão na compreensão da difícil consolidação da cidadania com traços participativos no Brasil. Portanto, serão aqui trazidos argumentos no sentido de comprovar uma presença autoritária em parte dessa sociedade, que se representa na burocracia do Estado, acabando por refletir o atuar da polícia.

Os fatos históricos apontam que desde a escravidão até os dias atuais as relações de senhorio influenciaram consideravelmente a configuração da sociedade brasileira moderna. Os escravos alforriados passaram a compor uma espécie de limbo, pois não queriam mais receber ordens nas lavouras, pois isso os fazia lembrar o passado nas senzalas, mas ao mesmo tempo precisavam assegurar o sustento dos seus. Essa parcela significativa da população passou a habitar o que hoje se concebe como favelas e muitos, por não conseguirem ocupar funções remuneradas, foram levados a praticar delitos para sobreviver.<sup>56</sup>

No entanto, raízes do autoritarismo na sociedade brasileira vão mais longe, destacando-se um aspecto muito sentido por todos: a confusão entre o público e o privado, herança da época das capitânicas hereditárias, ocasião em que terras da Coroa foram vendidas, arrendadas ou mesmo doadas, ficando nas mãos dos particulares a administração das territorialidades. Isso ainda hoje é verificado no serviço público e mais ainda no meio político, onde os eleitos

---

<sup>56</sup> SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. 2.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012, passim.

não representam, de fato, o povo e o povo, por sua vez, sente-se inferior aos políticos, não se percebendo na condição de representado.<sup>57</sup>

Destacam-se traços de coronelismo na cultura brasileira, possuindo como marca característica eleições baseadas em negociações e compras de votos em troca de vantagens e favores. Essa relação clientelista fez com que não se registrasse na história do país grandes conflitos armados. Transportando esses traços para a modernidade, tem-se como herança recente “violência privada, desigualdade social, econômica e jurídica”.<sup>58</sup>

No Brasil, há uma estrutura social verticalizada, criando uma hierarquia entre as classes sociais, dando a alguns o privilégio de serem tratados sob a denominação de “doutores”, por serem considerados mais distintos, superiores, e outros são tratados de forma deprimente, por vezes humilhante, por não serem letrados ou assumirem postos de trabalho que exigem basicamente força braçal, em vez de exercício intelectual.<sup>59</sup> Esta última categoria de indivíduos não é vista como portadora de direitos, pois o capitalismo tratou de enraizar simbolicamente a ideia de que ser pobre ou rico é uma questão de escolha ou até mesmo de meritocracia, criando a ilusão de que o sucesso financeiro está ao alcance de quem o busca.

Os indivíduos considerados hierarquicamente inferiores, segundo a configuração social brasileira, são chamados de “ralés”, ressaltando-se a dispensabilidade conferida a eles, enquadrados no perfil de pessoas vivendo à margem, por não exercerem funções produtivas consideradas importantes no contexto social do capitalismo. Nessa lógica, os sujeitos são considerados “classificados” e “desclassificados sociais” e, apesar disso, tem-se a impressão nítida de que as distinções são naturais, até necessárias.<sup>60</sup> Afinal, como existiriam ricos se não houvesse pobres?

Ainda, introduz-se noções como “europeidade” para justificar a presença de uma hierarquia valorativa peculiar à sociedade brasileira, traçando uma linha divisória que separa “gente” de “não gente” e “cidadão” de “subcidadão”. Seria uma “ralé” no sentido moderno, pois não mais oprimida por uma relação de dominação pessoal senhor-escravo, mas envolta em redes

---

<sup>57</sup> CHAUI, Marilena. **Mito fundador e sociedade autoritária**. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2012, p. 90.

<sup>58</sup> ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados 21 (61)**, 2007, p. 35,36. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300003)> Acesso em: 18 Ago.2014.

<sup>59</sup> CHAUI, Marilena. **Mito fundador e sociedade autoritária**. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2012, p. 89.

<sup>60</sup> SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. 2.ed. Belo Horizonte: UFMG, p. 125, 131.

invisíveis de crenças compartilhadas pré-reflexivamente acerca da relatividade de indivíduos e grupos, “ancorados institucionalmente e reproduzidos cotidianamente pela ideologia simbólica subpolítica incrustada nas práticas do dia a dia que determinam, agora, seu lugar social”.<sup>61</sup>

Continuamos, portanto, reproduzindo de uma forma abasileirada velhas noções eurocêntricas tratadas por Quijano<sup>62</sup>, categorizando mentalmente os indivíduos através de raças, associando como à época da colonização tal noção aos papéis e lugares a serem ocupados por cada um em uma estrutura global de controle do trabalho, sendo ainda privilégio dos brancos o trabalho assalariado bem pago, nada muito diferente do que acontece hoje nas cidades brasileiras, com a nítida separação entre ricos e pobres, moradores da área nobre e moradores de favelas.

A lógica trazida até o momento serve para a compreensão de uma diferenciação de tratamentos entre os indivíduos na sociedade, mais especificamente quanto aos serviços públicos; lógica que contraria frontalmente os preceitos contidos na Carta Constitucional de 1988, no tocante ao tratamento isonômico de todos perante a lei. Por isso também a evidência do sentimento de não pertencimento da população, efetivamente não sendo portadora de direitos considerados basilares.

As argumentações apresentadas acima justificam e ajudam a entender, em parte, as atuações truculentas ainda hoje perpetradas pelas polícias brasileiras, com a importante ressalva de parte dos agentes tratarem os indivíduos tal qual a configuração classista da sociedade brasileira: são cordiais e respeitadores dos limites legais nos bairros nobres, ásperos e truculentos na periferia, claro sem generalizações que desmereçam os profissionais que agem com isonomia.

Percebe-se a nítida opção de classe na ação policial brasileira, de natureza preconceituosa e racista, mesmo sendo boa parte dos agentes policiais oriunda de classes ou segmentos vulneráveis e de grupos raciais regularmente atingidos.<sup>63</sup>

Vê-se os efeitos de uma atuação pautada na divisão em classes sociais externalizada em práticas diferenciadas conforme o padrão econômico, próprias não só de uma polícia autoritária,

---

<sup>61</sup> Ibidem, 2012. P.182.

<sup>62</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.* Edgardo Lander (org.). Colección SurSur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Set. 2005. p. 230-232.

<sup>63</sup> DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e Segurança:** Entre Pombos e Falcões. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008p. 78.

mas de uma sociedade autoritária como um todo, já que muitas atuações recebem a aprovação popular.

Observa-se nitidamente a “elitização das finalidades”<sup>64</sup> da polícia, com ações e objetivos voltados à segregação de um grupo social específico, os mais pobres, para assim poder satisfazer aos interesses de um grupo economicamente detentor do poder. O mais grave nessa lógica classista são as violações de direitos decorrentes dessas atuações policiais direcionadas, conforme dito a seguir:

A esses últimos não se reconhece, bem por isso, os mesmos direitos e inviolabilidades constitucionais considerados intocáveis quando aplicados às pessoas das classes média e alta da sociedade brasileira, notadamente as garantias de presunção de inocência e do devido processo legal, que devem obrigatoriamente condicionar os procedimentos investigatórios e da prisão.<sup>65</sup>

Essas violações de direitos dos menos favorecidos economicamente estão diretamente relacionadas a uma visão do “outro” encontrada em Quijano<sup>66</sup>, noção já mencionada e consolidada através de uma codificação dos traços fenotípicos dos colonizados e expressos emblematicamente por meio da cor da pele e que até hoje ditam os papéis de cada indivíduo na estrutura global de controle do trabalho. O “outro” visto como não portador de direitos, geralmente é o mulato das periferias, não detentor da capacidade de consumo almejada pelo empresário capitalista.

Um exemplo recente dessas violações, amplamente divulgado pela mídia nacional, foi o chamado “Caso Amarildo”, ocorrido em 14 de julho de 2013, no qual relatos testemunhais evidenciam que Amarildo estava indo para casa quando foi abordado por policiais pertencentes à UPP, para o que deveria ser uma averiguação rotineira. A família do pedreiro aguardava a saída dele em frente ao prédio da UPP quando um policial mandou que fossem para casa e que em seguida Amarildo seria liberado. A família obedeceu às ordens policiais e ele nunca mais foi visto. Câmeras de segurança da UPP e GPS não estavam funcionando naquela noite (ou propositalmente foram desligados); o corpo nunca foi encontrado. Posteriormente, com o avançar das investigações da Polícia Civil, evidências de que um dos cômodos da UPP foi

---

<sup>64</sup> CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais**: Ensaios sobre o Constitucionalismo pós-moderno e comunitário. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 266.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org.). Colección SurSur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Set. 2005. p. 230-232.

lavado e transformado em almoxarifado; vestígios de sangue humano foram encontrados no local. Diante das evidências apresentadas, a sociedade conclui que os responsáveis pelo desaparecimento são os policiais militares de serviço na noite do ocorrido.

Vê-se uma nítida função de controle social por parte da polícia, porém, o policiamento não deve ser concebido como sinônimo de controle social, sendo apenas um aspecto integrante dele.<sup>67</sup> É preciso começar a perceber na atuação policial algo mais profundo, uma atividade que inclui diferentes aspectos, como garantia de cidadania, ao se respeitar os preceitos de direitos humanos durante as atuações e abertura democrática, ao permitir a participação comunitária durante reuniões e formulações de políticas institucionais.

Verifica-se, a partir da leitura comparada de policiamentos desenvolvidos em outros países, inclusive europeus, o papel controlador da polícia desde o nascedouro, garantindo uma separação entre elites e classes subalternas. Termos como “refugo” e “propriedade da polícia” são utilizados para denominar as camadas sociais compostas por desempregados e homens jovens, alvos recorrentes da atividade policial por passarem boa parte do tempo nas ruas.<sup>68</sup> Esses indivíduos acabam por integrar uma espécie de subclasse com direitos mitigados, por vezes violados, integrantes de uma “subcidadania”.<sup>69</sup>

Inseridos no contexto de opção de classe por parte da polícia, existem os processos de higienização social, nos quais um grupo de policiais, desacreditado com o Poder Judiciário e com o sistema carcerário, incentivado por vizinhos e comerciantes locais, resolve fazer justiça com as próprias mãos, executando pessoas com antecedentes criminais, geralmente jovens e do sexo masculino. Seria uma maneira clandestina - visto não ter respaldo legal algum- de realizar uma limpeza no seio social, eliminando indivíduos considerados perigosos e indesejados. Um exemplo emblemático de executor dessa higienização foi o conhecido Cabo Bruno, ex-policia militar a quem se atribui mais de cinquenta execuções com as conotações aqui apresentadas. Silva esboça outros atores que legitimam a atuação desses justiceiros:

---

<sup>67</sup> REINER, Robert. **A política da polícia**. Trad. Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Edusp, 2004, p. 21.

<sup>68</sup> Ibidem, p. 124, 125.

<sup>69</sup> SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: Para uma sociologia política da modernidade periférica**. 2.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

[...] A concepção de mundo por eles veiculada conta, ao mesmo tempo, com outros dois importantes atores (sem os quais seria impossível explicar a origem e o perfil dos “justiceiros”): os *justificadores*, que propagam a política da eliminação e defendem e/ou subsidiam, direta ou indiretamente, a ação dos “justiceiros”; e os *ideólogos*, que sistematizam teoricamente argumentos capazes de sustentar e justificar essa visão social de mundo.<sup>70</sup>

Vê-se, então, que a ação dos justiceiros encontra todo um respaldo social, não só das classes mais pobres como também dos integrantes das classes consideradas formadoras de opinião. Percebe-se novamente a presença do autoritarismo nas práticas sociais, ditada pela confusão entre o público e o privado, e essa indistinção acaba concebendo a resolução de contendas de maneira particular, desacreditados que estão os indivíduos nas instâncias estatais. Seguindo esse raciocínio, defende-se que o perfil do policial “bom de serviço” é aquele que aplica corretivos nos “malas” durante o trabalho: abordagens com rigor excessivo, tapas ao pé do ouvido, invasões a domicílios baseados em informes e sem mandado judicial, dentre outras práticas. O policial respeitador da lei, que só usa da força necessária, é considerado frouxo, não tem perfil para ser policial, pois é bonzinho demais. Novamente é preciso ressaltar que esta não é uma visão compartilhada pela totalidade da população.

A consequência da categorização dos indivíduos é compreendida sob um conceito de violência como sendo “o poder de transformar um sujeito em coisa”, e isso se operacionaliza a partir da concepção de violência sob um aspecto estritamente jurídico. A coisificação do indivíduo se opera em diversas searas, como nos hospitais, quando o paciente reduz-se a objeto a ser medicado e, no nosso caso, na segurança pública, quando o indivíduo geralmente pobre, negro e morador de periferia é encarado como inimigo a ser eliminado da sociedade.<sup>71</sup>

Logradouros são considerados perigosos e algumas pessoas residentes nesses locais são incluídas na categoria de perigosas a partir de uma análise estereotipada das vestimentas, das atitudes ao avistar uma viatura e a depender do horário em que estiverem transitando na rua, do nível de “vagabundagem”, pois se durante o dia conversam nas calçadas demonstrando não ter outra ocupação, podem estar planejando uma ação criminosa ou serem “olheiros” a serviço do tráfico local. A idade dos indivíduos também é parâmetro para o enquadramento deles como perigosos: os mais idosos são menos suspeitos, os mais jovens, devem ser abordados se

---

<sup>70</sup> SILVA, José Fernando Siqueira da. “Justiceiros” e Violência Urbana. São Paulo: Cortez, 2004, p. 73.

<sup>71</sup> CHAUI, Marilena. **Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro**. André Rocha (Org.). Belo Horizonte: Autêntica, 2013, p. 242.

estiverem em grupo, à toa pelas ruas. Nota-se, pois, um senso comum policial na eleição dos locais considerados perigosos, bem como dos indivíduos tidos como uma ameaça em potencial.<sup>72</sup>

Com relação ao Texto Constitucional, há um contrassenso entre a missão historicamente desempenhada pela polícia e a proposta comunitária insculpida na Constituição de 1988, pois a instituição policial sempre fez parte do rol de políticas públicas discriminatórias, dado o controle social a ser exercido por ela, servindo de instrumento repressor do Estado e não concebida a serviço da sociedade.<sup>73</sup>

Não há, portanto, como discordar de Dornelles<sup>74</sup> ao dizer que “a polícia brasileira e a sua história de violência e arbitrariedade contrastam negativamente com a consolidação de uma sociedade democrática, com um Estado de Bem Estar Social, com uma ordem baseada na cidadania e no respeito aos direitos humanos”.

Aliás, o termo cidadania é pouco compreendido e usufruído por seus destinatários, contraditoriamente intitulados cidadãos. Primeiro, quando questionados acerca do significado da palavra cidadania, muitos não sabem conceituá-la devidamente, não sendo uma acepção comum, corriqueira do vocabulário popular, pois é difícil conceituar algo desconhecido, distante da realidade.

Percebe-se que a abertura democrática no Brasil não foi suficiente para uma mudança estrutural nas polícias brasileiras, que continuam adotando velhas práticas arbitrárias, mediante a desumanização do “outro”, o que torna as atuações truculentas menos reprováveis e mais facilmente executáveis, pois o agente não enxerga no indivíduo violado um parente ou um amigo próximo, enfim, não há um sujeito de direitos; há muito mais um alvo a ser neutralizado, abatido.

Assinale-se, portanto, a ausência de discussões durante e após o fim do regime militar a respeito da militarização das polícias, não havendo reflexão alguma sobre os efeitos dessa decisão sobre a sociedade. Ressalta ainda que, basicamente, houve um resgate da democracia nas

---

<sup>72</sup> SUASSUNA, Rodrigo Figueiredo. **O habitus dos policiais militares do Distrito Federal**. 2008. 120 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 82-84.

<sup>73</sup> COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade: Gestão de Segurança Pública, Violência e Controle Social**. Salvador: EDUFBA, 2005, p. 193-195.

<sup>74</sup> DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e Segurança: Entre Pombos e Falcões**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.77.

eleições e na liberdade de imprensa. No tocante ao trabalho da polícia, a Constituição de 1988 não consegue até hoje garantir aos pobres tratamento em observância aos direitos civis.<sup>75</sup>

Destaque-se o negligenciamento para com a polícia no momento de transição para a abertura democrática, projetando-se até hoje como prevalência de um modelo conservador dentro das instituições policiais. A não priorização dos avanços nas instituições policiais não seria mera indiferença: serviria e serve aos interesses de grupos instalados no poder. Para recuperar o tempo perdido, as polícias de um modo geral vêm adotando em suas práticas o modelo gerencial tão difundido na seara privada.<sup>76</sup>

A forma diferenciada de tratamentos também pode ser evidenciada quando da eclosão de manifestações ou protestos nas ruas: durante as manifestações de julho de 2013, a classe média saiu às ruas para reivindicar melhores prestações de serviços públicos nas mais diversas áreas, como transporte, saúde, educação e segurança pública. Enquanto eram encabeçadas basicamente pela classe média, o policiamento garantiu o exercício do direito de manifestação e a tranquilidade dos participantes dos eventos, apesar de transtornos relacionados ao trânsito de veículos nas cidades onde ocorreram.

Porém, quando os moradores das favelas vão para o asfalto cobrar melhorias prestacionais do Estado ou celeridade na investigação policial de alguma morte havida na comunidade durante operações policiais, mesmo que o protesto esteja acontecendo sem violência ou depredação, geralmente a ordem é o uso da tropa de choque para dispersão dos moradores e desobstrução da via, sem que um canal de negociação seja estabelecido. Considera-se mais importante no último exemplo a preservação do direito de ir e vir dos transeuntes.<sup>77</sup> Daí e de outras práticas advêm as reações hostis contra viaturas e pessoal da polícia, havendo relatos de que “a polícia só entra aqui pra bater”.

---

<sup>75</sup> ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados** 21 (61), 2007, p. 40. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300003)> Acesso em: 18 Ago. 2014.

<sup>76</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados** 17 (47), 2003, p. 75, 76. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005)> Acesso em: 16 Jun. 2013.

<sup>77</sup> Ressalte-se que, fugindo à regra da maioria das polícias militares, a PM de Alagoas possui uma equipe especializada em gerenciamento de crises que mantém um eficiente canal de negociação com movimentos sociais e atua em situações de bloqueios de via, no intuito de encaminhar demandas e conseguir, de forma negociada, a desobstrução do logradouro ou estrada sem o uso da força policial. Iniciativa esta, inclusive, premiada em 2003 com o Prêmio Nacional de Direitos Humanos.

O *déficit* democrático no Brasil também se observa nas práticas quotidianas quanto ao trato das pessoas umas com as outras: antes do regime ditatorial, havia uma “cultura urbana de tolerância e as artes da negociação”. O enfraquecimento da atuação de sindicatos e outros segmentos de mobilização coletiva são a prova do afirmado anteriormente.<sup>78</sup> A abertura democrática não conseguiu resgatar este aspecto tão importante para a solução de conflitos de maneira pacífica e até mesmo para o estabelecimento de vínculos sociais comunitários entre as pessoas.

É notória a ineficiência do modelo de polícia estabelecido atualmente, focado quase exclusivamente nas ações repressivas, mas é preciso admitir que as raízes desse modelo possuem um cunho histórico, ligado à razão de ser das instituições policiais e concebido para sacramentar um modelo social verticalizado, dividido em classes econômicas. Não bastasse isso, a sociedade vem se conformando com o modelo econômico estabelecido, como sendo inevitável, fruto de uma escolha individual e diante do aumento vertiginoso da criminalidade, defende irrefletidamente um modelo de polícia pautado na “lei e na ordem”, preocupado em demonstrar resultados imediatos, numa eterna urgência que não se empenha por implementar políticas públicas de longo prazo, capazes de sanar senão definitivamente mas pelo menos consideravelmente os problemas relacionados à criminalidade.

Considera-se que há uma solução viável capaz de romper com a lógica instaurada tanto dentro das polícias como na sociedade, que como se pode constatar, também se apresenta autoritária. É preciso que o texto constitucional quanto à segurança pública assuma contornos concretos e não apenas continue sendo uma previsão romântica a ser operacionalizada talvez no longo prazo. Faz-se necessário que o serviço policial volte os olhares para questões de cunho social e ambiental, como fatores importantes no desencadeamento da criminalidade. Uma possível mudança de atuação policial e participação comunitária na segurança pública pode ser encontrada no policiamento comunitário, programa desenvolvido não só no Brasil, mas em outros países mundo afora, tema a ser abordado mais adiante.

---

<sup>78</sup> ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados** 21 (61), 2007, p. 39. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300003)> Acesso em: 18 Ago. 2014.

## 2.2 Polícia Militar e Enfrentamento à Violência em Alagoas

Saindo do tema do autoritarismo e ingressando na problemática da violência no Brasil, pode-se dizer que houve, nas três últimas décadas, um agigantamento do espaço conferido aos assuntos polícia e violência em virtude do aumento vertiginoso dos crimes com natureza violenta e pela ocorrência deles nos mais diversos espaços, não mais se restringindo às áreas pobres e desassistidas pelo Estado. De alguma maneira, todos carregam a sensação de um dia, não muito distante, serem a próxima vítima de um assalto, de um sequestro relâmpago, enfim, de um tipo penal violento.

Os números apontam que as preocupações demonstradas pela população e nas pautas das agendas governamentais não são infundadas: o Brasil da década de 1980 apresentava um percentual de 11,7 homicídios por 100 mil habitantes, saltando para 27,8 em 2001.<sup>79</sup> Isto, em termos comparativos, lança o Brasil como um dos países mais violentos do mundo, equiparando-se, inclusive, a países em guerra civil. Em termos federativos, algumas capitais brasileiras chegam a ultrapassar ou a se igualarem a índices apresentados por países como a Colômbia.

Junto ao aumento do número de homicídios ocorrido nas três últimas décadas, observa-se também o aumento das mortes causadas por armas de fogo: em 1980, somavam 43,9% do total havido no país. Em 2000, saltou para 68%. Uma possível hipótese a ser investigada e até mesmo afirmada pelos estudiosos do tema seria a maior facilidade de oferta e aquisição de armas de fogo pelo cidadão comum, atestando a ineficácia proibitiva prevista no Estatuto do Desarmamento. Além disso, houve uma proliferação do tráfico de drogas para centros urbanos inexpressivos.

Não serão abordadas neste tópico múltiplas categorias de violência, atentando-se a pesquisa naquela considerada mais brutal e irremediável, caracterizada pelo homicídio. Alagoas, foco de nossos estudos, apresenta números alarmantes quanto ao número de homicídios por grupos de 100 mil habitantes, assumindo na última década o topo do *ranking* referente aos

---

<sup>79</sup> LEMGRUBER, Julita. RAMOS, Silvia. Criminalidade e respostas brasileiras à violência. **Observatório da Cidadania**, 2004, p.45. Disponível em: <<http://www.comunidadesegura.org.br/files/criminalidadeerespostasbrasileirasaviolenciamoselengruber.pdf>> Acesso em: 18 Ago.2014.

Estados da Federação e possuindo ainda, pautado neste critério, algumas das cidades mais violentas do mundo.

Em termos gerais, para os anos 2000, as regiões Norte e Nordeste apresentam crescimento em suas taxas de homicídio, enquanto o Sudeste conseguiu reduzir os índices. Neste aspecto, o Nordeste, que em 2000 registrava 19,3 homicídios por 100 mil habitantes, saltou para 35,6, apresentando, portanto, variação de 84,2%.<sup>80</sup> Importante destacar a região Nordeste por nela se incluir o estado de Alagoas.

O Mapa da Violência de 2014 aponta de maneira clara a evolução dos números neste sentido, evidenciando que, em 2002, Alagoas ocupava o 11º lugar no número de homicídios, contabilizando 21,8 por 100 mil habitantes. Já em 2012, aparece ocupando a 1ª posição, com 64,6 homicídios por 100 mil habitantes. Chama atenção ainda o fato de, do total de homicídios acontecidos neste último ano, 53,4% correspondiam a jovens na faixa etária de 15 a 24 anos<sup>81</sup>.

Esta última tendência observada não é um privilégio alagoano, mas uma realidade verificada na maior parte dos entes da Federação. O jovem, de maneira crescente, torna-se vítima de homicídio. O senso comum atribui esse aumento ao avanço do consumo e do tráfico de drogas, especialmente do *crack*, não só nas capitais, como também nas cidades do interior, fenômeno que precisa ser analisado mais atentamente.

O histórico da violência em Alagoas indica que o homicídio sempre (ou quase sempre) foi utilizado como meio para se atingir determinado fim. Exemplos de crimes de sangue para lavar a honra ou para impedir que determinado candidato vencesse politicamente um adversário considerado poderoso são recorrentes. A conivência de autoridades ocupantes de cargos nas diversas esferas de poder e o não esclarecimento da autoria de crimes dessa natureza fomentavam e fomentam, até hoje, a prática indiscriminada dos atentados contra a vida. Mais uma vez, evidencia-se a apropriação da coisa pública por um grupo pequeno de pessoas ou famílias que a consideram como propriedade privada.

---

<sup>80</sup> CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro, et al. A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (Org.). **Brasil em Desenvolvimento 2013: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013, p.880, 881.

<sup>81</sup> WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2014**, Versão Preliminar. Flacso Brasil, p.28. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014\\_JovensBrasil\\_Preliminar.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf) > Acesso em: 12 Jul. 2014.

Por isso, há que se falar de uma violência institucionalizada<sup>82</sup>, sendo personificada na seara política e policial. Algumas consequências evidentes seriam o medo da população em relação à política e à segurança pública e a sensação de impunidade que motiva a prática de novos crimes sem testemunhas nem autores identificados. Durante praticamente toda a década de 1990, o retrato mais evidente dessa categoria de violência elencada foi intitulado de “ganguê fardada”: grupo de extermínio composto por integrantes das Polícias Civil e Militar, na maioria das vezes a serviço de políticos locais. Esse grupo de servidores operacionalizou o conhecido “crime de mando”, aquele em que determinado indivíduo, por estar incomodando ideológica ou politicamente uma autoridade, deveria ter sua vida ceifada, servindo como exemplo para que outras pessoas também não se atrevessem a ir de encontro à lógica política e social local.

Percebe-se, além dessa dinâmica de crimes encomendados, outra sistemática de homicídios pautada por questões de ordem subjetiva: sentimentos de traição, desafeição e vingança como elementos motivadores dos crimes contra a vida. Observa-se certa “cultura de violência” enraizada na sociedade alagoana, que acaba por tornar normais e aceitáveis práticas consideradas primitivas, sob a justificativa de que as leis são arcaicas e inoperantes.<sup>83</sup> A banalização da vida acaba emparelhada com a banalização de outros desvios crônicos sociais, como a corrupção e a pobreza extrema em detrimento da concentração de renda por uma minoria conhecida.

Incluindo Alagoas num contexto histórico mais amplo que abarca a região Nordeste, verifica-se uma forte influência do Coronelismo na forma como os conflitos tendem a ser solucionados e até mesmo na maneira como parte do corpo policial atua em prol da proteção dos interesses de um determinado grupo social. Neste sentido, destaca-se:

Os “coronéis” receberam esse título por terem tropas de “jagunços”, isto é, homens armados sob o seu comando dentro de suas propriedades que formaram a Guarda Nacional durante o Império do século XIX. As vinganças pessoais ligadas ao parentesco eram comuns em uma sociedade segmentada por grupos locais e de parentesco que disputavam entre si o poder e a propriedade de terra, às vezes durante séculos.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> VASCONCELOS, Ruth. **O Poder e a Cultura de Violência em Alagoas**. 2. ed. Maceió: Edufal, 2014, p. 34.

<sup>83</sup> VASCONCELOS, Ruth. **O Poder e a Cultura de Violência em Alagoas**. 2.ed. Maceió: Edufal, 2014, p. 44, 45.

<sup>84</sup> ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados** 21 (61), 2007, p. 37. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300003)> Acesso em: 18 Ago.2014.

Diante do cenário apresentado anteriormente, tornam-se compreensíveis certas práticas sociais verificadas ainda hoje em Alagoas: os apadrinhamentos políticos mediante a concessão de cargos comissionados; a segurança armada de políticos feita por policiais militares e civis que em alguns casos são colocados à disposição de autoridades pelas próprias instituições policiais em questão; exigência de tratamentos legais diferenciados, sob a prerrogativa do questionamento: “Você sabe com quem está falando?”

Outro fator a ser destacado, é o alto índice de impunidade verificado em Alagoas: “entre 2002 e 2007, ocorreram aproximadamente 5.200 homicídios em Maceió. Desses crimes, apenas 5% foram transformados em processos penais, e apenas 1% obteve um desfecho com a punição do culpado.”<sup>85</sup> Evidente que o sentimento generalizado de impunidade traz a quase absoluta certeza de que um ato de violência contra o outro não acarretará maiores consequências punitivas. Em termos jurídicos, leis fundamentais são abertamente desrespeitadas e os indivíduos não se sentem sujeitos de direitos. É o desafio de o aspecto legal formal transformar-se em lei de efeitos concretos.

Diante de uma sociedade autoritária, classista e cultivadora da violência em relações cotidianas, as instituições policiais precisam recuperar a boa imagem, comprometida pelo envolvimento indevido de agentes com práticas de extermínio, para que profissionais que agem dentro da legalidade não carreguem uma mácula pela qual não podem ser responsabilizados. A partir do desmantelamento da “gangue fardada”, houve justamente essa necessidade de resgate da confiança da população nas instituições estatais, o que vem melhorando com o ingresso de policiais através de concurso público, pois outrora muitos agentes ingressavam nas Corporações por indicação política.

A noção de violência aqui adotada é aquela remetendo a atos de excesso, culminando em ações arbitrárias, subjugando o outro a uma relação visivelmente desigual. A desigualdade mostra-se mais clara especialmente quando a violência é física, objeto central destes estudos, onde o mais fraco acaba se tornando a vítima.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> VASCONCELOS, Ruth. As estranhas e inquietantes formas de expressão da violência na atualidade. *In*: VASCONCELOS, Ruth; PIMENTEL, Elaine (Org.). **Violência e Criminalidade em mosaico**. Maceió: Edufal, 2009, p. 130,131,136.

<sup>86</sup> SANTOS, José Vicente Tavares dos. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. *In*: **Tempo Social. Revista de Sociologia**. São Paulo: USP, 1997, p. 163. Disponível em: <[http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt\\_BR](http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt_BR)> Acesso em: 12 Set. 2013.

Pode-se dizer, ainda, que ela pode se concretizar de várias maneiras, sendo antecedida e justificada por uma violência simbólica, mediante a construção de uma representação social caracterizada por uma relação ditada pelo excesso de poder e que, em sua manifestação extrema, compromete a sobrevivência do indivíduo em situação de vulnerabilidade.<sup>87</sup>

A violência ainda, por muito tempo, foi associada diretamente à pobreza, como se a presença de um dos fatores remetesse necessariamente ao outro. Porém, através de estudos iniciados na década de 1980, a tendência a esse tipo categórico de constatação foi se modificando, pois é nítida a não participação de boa parcela de indivíduos pobres em práticas criminosas. Admite-se atualmente o fato de a pobreza, aliada à ausência de políticas públicas, ser um agente impulsionador do ingresso do indivíduo no mundo do crime. Busca-se de todas as maneiras no Brasil respostas para o aumento vertiginoso da violência.

Vários fatores são elencados como sendo responsáveis pelo aumento da violência urbana no Brasil, como “a corrupção institucional, a irreverência pela lei, a ineficácia e a discriminação no sistema de Justiça”, conjugado ao conhecimento tardio sobre drogas ilícitas e as articulações internas do tráfico de drogas.<sup>88</sup> Na realidade, como ressaltado em alguns trabalhos de autores brasileiros, não houve uma preocupação em se pensar numa reconfiguração da segurança pública aos moldes democráticos; velhas práticas persistindo num cenário constitucional, cujo principal cerne é a defesa dos direitos humanos.

Verifica-se, além disso, que no Brasil houve uma diminuição da desigualdade de renda mediante maior oferta de empregos, desestimulando parte da população a práticas criminais, mas ao mesmo tempo vê-se no aumento da renda novas oportunidades para mercados criminosos se expandirem.<sup>89</sup> Talvez isso explique o aumento estatístico de diversas categorias criminais, incluindo-se o número total de homicídios registrados nos últimos anos.

Esclarece-se ainda que atualmente já não existem grupos sociais protegidos, apesar do acesso privilegiado de alguns grupos a aparelhos institucionais. Desta maneira, é errônea a

---

<sup>87</sup> SANTOS, José Vicente Tavares dos. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. *In: Tempo Social. Revista de Sociologia*. São Paulo: USP, 1997, p. 164. Disponível em: <[http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt\\_BR](http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt_BR)> Acesso em: 12 Set. 2013.

<sup>88</sup> ZALUAR, Alba. Democratização inacabada- fracasso da segurança pública. *Estudos Avançados* 21 (61), 2007, p. 33. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300003)> Acesso em: 18 Ago.2014.

<sup>89</sup> CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro, et al. A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. *In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (Edit.). Brasil em Desenvolvimento 2013: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013, p.879.

concepção restritiva de violência ligada a questões raciais, econômicas ou geográficas - estes devem ser considerados fatores agravantes dos cenários de violência.<sup>90</sup>

Com relação aos homicídios, as causas ainda se apresentam sem justificativas pontuais acerca do cerne motivador. As análises em geral não são numerosas e não tratam de analisar as microrregiões onde ocorrem, sendo estudados grandes espaços populacionais.<sup>91</sup> O resultado é a enorme quantidade de especulações quanto a motivações e elementos configuradores, o que pode induzir à adoção de políticas públicas combativas equivocadas. Uma possível linha de mensuração das causas impulsionadoras da prática homicida é encontrada no seguinte trecho:

[...] Um sistema de informações compreensivo deveria classificar adequadamente os diferentes tipos de conflitos interpessoais, avaliar a motivação e o relacionamento entre agente e vítima e, em alguns casos, manter um arquivo de agressores reincidentes.<sup>92</sup>

O tipo de sistema proposto envolveria uma equipe multidisciplinar de profissionais empenhados na longa e trabalhosa tarefa de averiguar qualitativamente elementos não estampados no caráter apenas numérico dos homicídios. Daí a dificuldade enfrentada por alguns entes federativos em reduzir índices, incluindo-se Alagoas.

Contraditoriamente, a proteção do Estado não é voltada para as potenciais vítimas de homicídios, enquadradas, em sua maioria, num universo de homens jovens moradores de periferia, cujas chances de morrer são trezentas vezes maiores se comparadas as de uma senhora de meia-idade moradora de um bairro de classe média.<sup>93</sup> Não há, portanto, democratização dos serviços protetivos nos diferentes espaços urbanos.

Sabe-se que a situação vivida hoje é um reflexo de um passado de lacunas mal resolvidas, principalmente quanto à ineficiência do sistema de Justiça Criminal: como já mencionado, poucos são os crimes efetivamente esclarecidos e muito menos os autores condenados. A resposta da justiça causa uma sensação de impunidade por ser morosa e, em alguns casos, ausente.

---

<sup>90</sup> ALRANOVAY, Miriam, et al. **Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: Desafios para políticas públicas**. Brasília: Unesco, BID, 2002, p.12. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138POR.pdf>> Acesso em: 20 Jan. 2014.

<sup>91</sup> BEATO, Claudio. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 145,146.

<sup>92</sup> Ibidem, p. 146.

<sup>93</sup> BEATO, Claudio. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 152.

Essa sensação de que o Estado é um ente omissor, pouco preocupado com o bem-estar dos cidadãos, desencadeou recentemente um fenômeno primitivo sob a falsa justificativa de ser necessário fazer justiça com as próprias mãos: o linchamento, prática desumana e cruel, pois não permite à vítima um mínimo de defesa, mesmo que sob a justificativa de ser autora de um crime. A situação agrava-se ainda mais quando se verifica o linchamento por engano de pessoa inocente. O resgate da credibilidade das polícias, da justiça e do sistema carcerário faz-se necessário não só em Alagoas, mas em todo o Brasil.

Quanto à atividade policial, nota-se uma ambivalência, qual seja, o uso legítimo da força física e o esforço por conseguir o consenso da população, através da adoção de estratégias de aproximação com as comunidades.<sup>94</sup> Pode-se dizer que as duas atividades constituem faces opostas de uma mesma moeda e desencadeiam muita confusão quanto ao verdadeiro papel da polícia, tanto por parte dos indivíduos atendidos quanto por parte dos profissionais. Daí se falar recorrentemente, no caso das polícias brasileiras, em quebra de paradigmas quanto à aproximação com a comunidade, sendo que esta aproximação é pressuposto de legitimidade da própria existência policial.

O abismo entre polícia e população torna-se mais profundo quando se veiculam na mídia ações violentas perpetradas por policiais e a situação apresenta-se ainda pior quando em determinada ação a polícia acaba por matar um inocente. Nos casos apresentados, observa-se o exercício do “uso ilegítimo da força” por violação legal. Se o consenso é o cerne da legitimidade da atividade policial, em casos como esses, ele é totalmente violado.

É preciso romper com este distanciamento, através da adoção de políticas de segurança pública pautadas na profissionalização e no respeito aos direitos dos indivíduos. Importante se faz a luta intensiva contra a corrupção policial, além de estratégias de combate ao crime baseadas na leitura inteligente dos dados estatísticos. Soares consegue sintetizar bem essa proposta de inovação:

[...] Hoje, avanços expressivos implicam sucesso no aprimoramento da *performance* policial - que se traduz em redução da impunidade - e na redução da corrupção policial. O resultado de políticas exitosas, na área, se resumiria na transformação de nossas polícias em instituições menos violentas e corruptas, mais respeitadas dos

---

<sup>94</sup> SANTOS, José Vicente Tavares dos. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. In: **Tempo Social. Revista de Sociologia**. São Paulo: USP, 1997, p. 161. Disponível em: <[http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt\\_BR](http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt_BR)> Acesso em: 12 Set. 2013.

direitos humanos, mais inteligentes e eficientes, mais aptas a agir preventivamente, mais confiáveis e, portanto, mais legítimas e capazes de valorizar seus profissionais.<sup>95</sup>

É quase uma unanimidade dos autores que escrevem sobre segurança pública, a necessidade de democratização das práticas policiais, mudando o foco eminentemente repressivo das ações atuais para uma linha mais preventiva, com a abertura à participação popular, mediante o estabelecimento de um canal de diálogo entre os representantes da polícia e os moradores das diversas comunidades, pois eles são os verdadeiros conhecedores das necessidades de segurança nos espaços onde vivem.

Nota-se a importância do acesso amplo aos serviços de segurança pública; o desestímulo nas instituições policiais de práticas contrárias à lei, adotando-se a punição exemplar aos maus profissionais, bem como o respeito aos direitos humanos, principalmente dos menos assistidos da sociedade.<sup>96</sup>

Acredita-se que, dentro das concepções apresentadas anteriormente, o modelo mais adequado aos preceitos constitucionais brasileiros quanto à atuação policial seja o policiamento comunitário, por privilegiar justamente a construção compartilhada e democrática da segurança pública. Seus principais aspectos, propostas e experiências serão apresentados no próximo capítulo.

### **3 POLÍCIA COMUNITÁRIA: CONCEITO, FUNDAMENTOS SOCIOJURÍDICOS E EXPERIÊNCIAS**

#### **3.1 Conceito e Fundamentos Sociojurídicos de Polícia Comunitária**

---

<sup>95</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. *Estudos Avançados* 17 (47), 2003, p. 80. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005)> Acesso em: 18 Ago.2014.

<sup>96</sup> CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais: Ensaio sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 273.

Para delimitar de forma mais precisa o objeto de pesquisa deste trabalho dissertativo, busca-se não uma conceituação única, mas contextualizações capazes de elucidar o desempenho das atividades inerentes à polícia comunitária no contexto social. A intenção também é encontrar na literatura local e estrangeira fundamentos jurídicos que confirmam respaldo legal à polícia comunitária.

É preciso esclarecer que, com a abertura democrática não só no Brasil como em países vizinhos da América Latina, houve uma preocupação em reformular o formato de atuação das polícias, surgindo a necessidade de uma maior aproximação com a população. Como esse novo papel apresenta-se completamente diverso da maneira como as forças de segurança atuavam há pouco mais de vinte anos, ainda há muitas resistências a essa adequação no âmbito interno das instituições.

Além disso, existem outros fatores impulsionadores da mudança de atuação profissional, ligados ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis e a uma maior descentralização da tomada de decisões para melhor atender ao usuário do serviço:

[...] A esse respeito se pode dizer que a um certo nível de generalidade todos eles encontram sua origem em fatores que são similares: isto é, o processo de democratização que tem vivido a região em anos recentes e que fortalece as demandas por mudanças institucionais que reduzam os níveis de violência policial e que criem canais de comunicação e serviços para a comunidade; o incremento do crime que pressiona a buscar uma maior profissionalização do pessoal e das estratégias policiais, e finalmente, a difusão de modelos de gerência e administração pública que enfatizam a busca da flexibilidade nas respostas que apresentam as instituições públicas, focado mais nos resultados que no cumprimento de normas, descentralização no processo de decisões e atenção ao usuário do serviço policial. (Tradução nossa).<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> [...] A esse respecto se puede decir que a um cierto nivel de generalidad todos ellos encuentran su origen en factores que son similares: esto es, el proceso de democratización que ha vivido la región en años recientes y que ha fortalecido las demandas por cambios institucionales que reduzcan los niveles de violencia policiales y que creen canales de comunicación y servicio hacia la comunidad; el incremento del crimen que ha presionado para buscar una mayor profesionalización del personal y de las estrategias policiales, y finalmente, la difusión de modelos de gerencia y administración pública que enfatizan la búsqueda de la flexibilidad en las respuestas que entregan las instituciones públicas, acento en los resultados más que en el cumplimiento de normas, descentralización en el proceso de decisiones y atención al usuario del servicio policial. E. Hugo Frühling. *Polícia Comunitária y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?.* **Série documentos**, p. 3. Disponível em: <[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf)> Acesso em: 10Set. 2014.

O “todos eles” refere-se aos países da América Latina em situações políticas similares de abertura democrática e polícias militarizadas em descompasso com os preceitos de aproximação com a comunidade e o respeito aos direitos humanos.

Outros elementos inovadores da atuação policial observados são a concepção alargada de segurança pública, resultando em práticas integradas dos profissionais envolvidos não só com a temática, mas de outros órgãos estaduais e municipais prestadores de serviços públicos, com o objetivo maior de garantir cidadania aos indivíduos. Aliado a isso, surgem os primeiros conselhos comunitários de segurança nos anos de 1980 em alguns estados brasileiros, num processo embrionário de incentivo à participação da comunidade nos assuntos de segurança pública, antes de trato exclusivo das instituições executoras das políticas.<sup>98</sup>

Diante desse cenário de mudanças, acadêmicos e profissionais da segurança pública começam a desenvolver pesquisas e trabalhos científicos apontando para um modelo de polícia adequado às legislações constitucionais e internacionais, ao qual passaram a denominar de “polícia comunitária” e “policiamento de proximidade”, num esforço para, além dos aspectos já relacionados, transformar as polícias em instituições de Estado, com mais autonomia diante dos governos.

A polícia comunitária é concebida como espaço público aberto, disponibilizado pelo Estado para a conquista da sensibilização do cidadão, reconhecendo a necessidade de participação deste último, proporcionando-lhe a chance de efetivação da responsabilidade para com a segurança pública.<sup>99</sup>

Na verdade, esse reconhecimento ainda não é amplo e contempla apenas pequenos grupos de profissionais das instituições policiais: a maioria ainda crê na solução repressiva para a redução dos crimes e desordens, visão também compartilhada pelos governos, mais preocupados em divulgar dados estatísticos de apreensões de entorpecentes e prisões efetuadas, não interessando tanto os investimentos numa política cujos resultados positivos são obtidos em longo prazo.

---

<sup>98</sup> XAVIER, Laécio Noronha. Responsabilidade Constitucional e Comunitária em Segurança Pública. **Revista Jurídica**, V.1, n. 30, 2013, p. 150. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/558>> Acesso em: 20 Ago.2013.

<sup>99</sup> MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária**: Construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009, p. 81.

Outras peculiaridades são enaltecidas no desempenho do policiamento comunitário, como uma atuação multidisciplinar, pois as soluções dos diversos problemas identificados nem sempre estão objetivamente previstas na legislação, reclamando atuações criativas dos profissionais da segurança junto aos moradores, valendo-se dos meios disponíveis no bairro para equacionar as carências identificadas. O diferencial está na forma como os serviços de polícia comunitária são bem avaliados por governos e comunidade: ausência de crime e desordem e presença de parcerias locais e governamentais, reduzindo fatores como violência e marginalidade.<sup>100</sup>

Porém, é preciso que essa atuação multidisciplinar conte com o apoio de outros entes governamentais e da comunidade, pois do contrário a polícia identificará problemas de naturezas diversas em sua área de atuação e será incapaz de resolvê-los sem o auxílio dos verdadeiros responsáveis por solucioná-los. Essa necessidade é evidenciada na fala de um policial militar da Base Comunitária do Selma Bandeira, no complexo Benedito Bentes, objeto de estudo deste trabalho, em grupo focal realizado em agosto de 2014, cujos passos metodológicos serão apresentados em momento oportuno:

[...] O problema foi que a filosofia chegou dizendo “você vão fazer assim” e a gente fez, só que a outra parte, que é a parte social, não aconteceu, criou-se a expectativa, a população frustrou, e hoje a gente tá assim, a credibilidade caiu. Os marginais, devido ao crescimento de outros conjuntos, como o Paulo Bandeira, agora teve outro problema com o pessoal do Aprígio, estão vindo e a gente está aqui sozinho para resolver. (Grupo Focal, policial militar 3)<sup>101</sup>

O policiamento comunitário aumentaria a participação civil no policiamento. Haveria uma necessária reciprocidade de comunicação. O público opinaria sobre as prioridades estratégicas e táticas, e também sobre a conduta dos policiais.<sup>102</sup> Essa ação fiscalizadora do público requer profissionais receptivos a críticas e desprovidos do pensamento de que a comunidade nada sabe sobre segurança pública. Do contrário, os maiores conhecedores da rotina do bairro são os moradores.

---

<sup>100</sup> XAVIER, Laécio Noronha. Responsabilidade Constitucional e Comunitária em Segurança Pública. **Revista Jurídica**, V.1, n. 30, 2013, p. 156. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/558>> Acesso em: 20 Ago.2013.

<sup>101</sup> Grupo focal realizado na Base Comunitária do Conj. Selma Bandeira no mês de agosto de 2014, com sete policiais militares daquela base, sob o nº CAAE 32406513.2.0000.5013.

<sup>102</sup> BAYLEY, David H. SKOLNICK, Jerome H. **Policiamento Comunitário**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2006, p. 32.

Outro caractere inerente ao policiamento comunitário é a flexibilização na tomada de decisões, conferindo-se autonomia aos policiais de ponta para que resolvam os problemas locais sem a necessidade de aguardar um posicionamento do superior. Seria uma consequência do maior envolvimento da polícia na comunidade.<sup>103</sup>

Sobre a filosofia de polícia comunitária, durante o grupo focal, um dos policiais militares classifica o trabalho como sendo “maravilhoso”, demonstrando satisfação com o tipo de atividade desempenhada, mas ao mesmo tempo lamenta o preconceito sofrido pelo grupo dentro da própria instituição, apontando como uma das soluções para o respeito ao trabalho a inclusão na estrutura organizacional desse tipo de policiamento, como acontece com o Batalhão de Operações Especiais e o Batalhão de Radiopatrulha, por desempenharem atividades especializadas. Além disso, em outro relato, percebe-se um sentimento de isolamento, resultado da resistência dos demais colegas às atividades preventivas realizadas pela base comunitária. Denominam, ainda, as ações policiais como sendo diferentes, sem especificar essa diferença:

[...] A polícia comunitária na verdade, no meu pensamento, é maravilhosa. A forma de trabalhar com a polícia comunitária é maravilhosa. É muito bom, é bom de trabalhar, bom estar aqui, mas a gente já passou por várias situações difíceis ao longo desses cinco anos que amanhã se completam e a gente percebe que, enquanto a polícia comunitária, é o meu pensamento, não fazer parte da Polícia Militar, ou seja, como existem os batalhões, como existe tudo na polícia, a polícia comunitária tem que fazer parte da estrutura. (Grupo focal, policial militar 1).

Seria como implantar uma filosofia na Polícia Militar, não como um serviço que fosse à parte, como se a gente estivesse isolado da polícia, como um tipo de policiamento diferente, é diferente, mas a gente não pode estar à mercê de tudo o que acontece, tem que ser um trabalho em conjunto com toda a polícia. (Grupo focal, policial militar 2).

Com relação à fundamentação jurídica da filosofia de polícia comunitária, a promulgação da Constituição de 1988 trouxe novas atribuições aos atores da segurança pública, apesar da manutenção do caráter militarizado da polícia ostensiva e o conservadorismo em mantê-la como “força auxiliar do Exército”.

---

<sup>103</sup> BAYLEY, David H. SKOLNICK, Jerome H. **Policiamento Comunitário**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2006, p. 33.

A grande inovação constitucional operacionalizada pelo policiamento comunitário é a definição de porções de dever e responsabilidade na segurança pública, mediante integração entre agentes policiais, entidades governamentais e privadas e comunidade, objetivando melhorar a qualidade de vida local e a sensação de segurança.<sup>104</sup> Muito desse compartilhamento de responsabilidades pode ser viabilizado mediante a instalação dos Conselhos Comunitários de Segurança, como canais adequados à participação popular.

Além da distribuição de parcelas de responsabilidades na segurança pública, nota-se o incentivo na Constituição de 1988 à criação de espaços de participação social, a fim de propiciar ampla discussão e posterior tomada de decisão da política pública mais adequada às necessidades identificadas em determinada região geográfica.<sup>105</sup>

Há uma atual exigência pela presença de uma instituição policial capaz de garantir direitos e capaz de estabelecer parcerias em prol de ambientes mais tranquilos para a convivência social.<sup>106</sup> Sob essa ótica, acredita-se no modelo de policiamento comunitário como uma das alternativas capazes de atender aos anseios democráticos de uma polícia mais voltada para o público, dentro do formato proposto pelo texto constitucional de garantia aos direitos humanos conduzindo-se, assim, à estruturação defendida por muitos autores, de uma polícia mais voltada ao serviço prestado.

Claro que esta não é uma realidade consolidada no Brasil, onde ainda se verifica a presença de muita corrupção e arbitrariedade no seio das instituições policiais, mas é um pressuposto existencial da polícia tal como está posta atualmente. Para a compreensão de como a filosofia de polícia comunitária pode ser convertida em prática, aborda-se, a seguir, algumas experiências estrangeiras e locais.

### 3.2 Experiências Comparadas Internacionais e Nacionais

---

<sup>104</sup> XAVIER, Laécio Noronha. Responsabilidade Constitucional e Comunitária em Segurança Pública. **Revista Jurídica**, V.1, n. 30, 2013, p. 155, 156. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/558>> Acesso em: 20 Ago.2013.

<sup>105</sup> MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária**: Construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009, p. 75.

<sup>106</sup> PACHECO, Giovanni C. MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária**: evoluindo para a polícia do século XXI. Florianópolis: Insular, 2005, p. 82, 83.

Para haver uma maior compreensão de como os fundamentos teóricos da filosofia de polícia comunitária são concretizados pelas instituições encarregadas da segurança pública, necessário se faz o conhecimento de algumas experiências vivenciadas em países ao redor do mundo, fazendo-se um recorte especial no Japão, por ser o nascedouro do método adaptado para Alagoas; Colômbia, pela similitude com a realidade brasileira, bem como Peru e México, pelo respeito ao pluralismo jurídico nas ações de segurança pública, privilegiando ações de grupos locais. No tocante às experiências nacionais, destacam-se os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. A experiência local será tratada em momento adequado.

O Japão desenvolve um modelo de polícia comunitária desde o ano de 1874, baseado na presença constante dos policiais nos postos, nas viaturas, nas bicicletas e a pé, objetivando integrarem o cenário dos bairros da cidade. Existem os postos fixos denominados *kobans*, significando “vigilância por troca”, denotando a presença policial diuturna, apenas com a troca dos profissionais durante o serviço. Essas edificações são assemelhadas a mini delegacias, pois em algumas delas é realizado até mesmo o exame de renovação da carteira de motorista e o pagamento de algumas taxas municipais são efetuadas.<sup>107</sup>

Além dos *kobans*, também há os *chuzachos*, edificações mantidas pelo governo municipal nas quais moram os policiais juntamente com as famílias. São mais frequentes em áreas rurais, e a esposa do policial desempenha a função de atender ligações e encaminhar as ocorrências ao marido. Apesar disso, ela não possui vínculo jurídico com o governo, ou seja, não é funcionária do Estado. Como maneira de recompensar o casal, o policial recebe um adicional pelos serviços desempenhados pela companheira.<sup>108</sup>

O mecanismo de aproximação utilizado pela polícia japonesa junto aos residentes é a visita comunitária, na qual o policial preenche um cadastro sucinto contendo dados sobre os moradores da casa, contatos e principais observações a respeito dos problemas identificados na rua, tais como: desordens, mobilidade urbana e incidência criminal. Cada policial é responsável por uma parcela de território previamente definido para a realização das visitas.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> BRANDÃO, Ailton Araújo, et al. **Programa de Policiamento Comunitário- Sistema Koban- adaptado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 3.ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011, p.79, 80, 81.

<sup>108</sup> Ibidem, p. 81.

<sup>109</sup> BRANDÃO, Ailton Araújo, et al. **Programa de Policiamento Comunitário- Sistema Koban- adaptado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 3.ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011, p.83.

Diferentemente do Brasil, há um forte sentimento de cidadania entre os japoneses, não sendo diferente nas questões de segurança pública: estima-se que aquele país possui aproximadamente duzentos e quarenta mil voluntários. Eles não desempenham o serviço tipicamente policial, por óbvio, dedicando-se a campanhas preventivas ligadas ao trânsito, a possíveis desastres naturais, dentre outros. As atuações preventivas são pensadas conjuntamente entre polícia e comunidade: durante a realização de reuniões periódicas, são discutidos os problemas identificados durante as visitas comunitárias e relatados pelos moradores para que, todos juntos, desenvolvam a melhor estratégia de solução. Nota-se, portanto, que o modelo de policiamento comunitário japonês atingiu um patamar de completude, pois há um efetivo engajamento das pessoas na construção da segurança pública e um sentimento de pertencimento que faz com que os assuntos públicos sejam assuntos de todos.<sup>110</sup>

A Colômbia, país cuja imagem esteve por muitos anos associada ao narcotráfico e aos altos índices de homicídios, vem conseguindo na última década romper com uma lógica de violência que parecia impossível de ser revertida. A semelhança da realidade do país latino americano com a situação encontrada em muitas cidades brasileiras faz do modelo colombiano uma referência para os governos locais.

Alguns traços característicos do modelo de segurança cidadã colombiano precisam ser destacados: ações integradas e simultâneas nas áreas de urbanismo, educação e segurança, priorizando as áreas mais pobres das cidades de Medellín e Bogotá. O lema das políticas implementadas é : “as melhores obras para os mais pobres”. Em outras palavras, os governos compreenderam que, se a cidade estiver proporcionando uma boa qualidade de vida para os mais carentes, também será considerada um lugar bom para se viver para os mais abastados.<sup>111</sup> A continuidade das ações pelos políticos sucessores foi um ingrediente fundamental para o êxito das mudanças estruturais da cidade e dos hábitos das pessoas.

Os aparelhos públicos passaram a comunicar-se com os equipamentos privados e ambos com os cidadãos, dando origem a um fenômeno denominado pelos colombianos de “conectividade”. Os espaços públicos foram recuperados, aformoseados, tornando-se espaços de interação entre as pessoas. Os logradouros passaram a beneficiar pedestres e pessoas com

---

<sup>110</sup> Observações constatadas durante visita técnica realizada pela autora em junho de 2010 ao Japão, juntamente com delegação formada por policiais militares brasileiros de nove Estados da Federação.

<sup>111</sup> CAVALCANTI, Murilo. **As lições de Bogotá e Medellín: do caos à referência mundial**. Recife: INGT, 2013, p. 26, 28.

deficiências. Bibliotecas modernas foram construídas especialmente em áreas desassistidas por muitos anos pelo Estado. Houve uma participação da sociedade, que passou a ocupar os espaços e a compreender que a cidade deve ser cuidada por cada habitante.<sup>112</sup> Houve, além disso, geração de emprego e renda, retirando as pessoas do ócio que torna a prática criminosa atraente e, em alguns casos, necessária à sobrevivência.

As transformações foram capitaneadas pelos municípios, com o apoio dos governos estadual e federal. Alguns requisitos para a operacionalização de uma “segurança cidadã” foram estabelecidos, como: trabalho conjunto de diversas secretarias no combate à violência urbana; transparência na administração pública; não politização da violência; enfrentamento da violência como um problema não exclusivo da polícia; política de combate à violência partindo-se do preventivo ao punitivo; ênfase no direito à vida como o principal do cidadão.<sup>113</sup>

O conhecimento dos “requisitos para uma política integrada de segurança cidadã”, postas em prática durante a gestão do Secretário de Segurança Cidadã de Bogotá, Hugo Acero, conduzem ao entendimento de que houve um resgate de valores fundamentais ligados ao sentimento de pertencimento, participação social ativa, inclusão social e o mais importante: a defesa da vida como direito supremo. As condições de mudança proporcionadas pelo poder público acabaram por conferir ao termo cidadania um significado concreto, sentido no dia a dia da população. Pode-se dizer que as leis adquiriram contornos de eficácia e os valores constitucionais de igualdade e de dignidade já não representam mera retórica para as populações de Bogotá e Medellín.

As experiências de policiamento do Peru e México a serem ressaltadas são chamadas de “policiamento alternativo”. No Peru, verifica-se a presença das “rondas campesinas” e no México, a “Policia Comunitaria de Guerrero”.

As rondas campesinas peruanas surgiram na década de 1970 e para a aceitação desse mecanismo de segurança local é necessária uma compreensão plural do direito. Isto porque, no seio das comunidades onde atuam, as rondas exercem funções jurisdicionais com estatuto próprio, com previsões punitivas para os infratores locais, indo desde a devolução do bem subtraído a castigos físicos aplicados pela família do infrator e condenação a participarem das rondas, como forma de compreensão do trabalho realizado pelos vizinhos e também de

---

<sup>112</sup> CAVALCANTI, Murilo. **As lições de Bogotá e Medellín: do caos à referência mundial**. Recife: INGT, 2013, p. 33, 34.

<sup>113</sup> Ibidem, p. 76, 77.

reinserção social. Porém, há um limite punitivo previsto pelo estatuto das rondas, não se permitindo a tortura, o desaparecimento e a pena de morte.<sup>114</sup>

As rondas campesinas atuam no período noturno, com escalas de revezamento entre os rondeiros, que realizam a segurança dos residentes locais. É desempenhada, também, uma atividade de mediação de conflitos, evitando a judicialização de casos mais simples. Há a participação da população local, através de “Assembleias, na qual participa toda a população e cria um Comitê Diretivo que é democraticamente eleito”.<sup>115</sup>

Porém, esse trabalho, desempenhado junto às aldeias agrícolas, enfrenta muitas resistências principalmente por parte de algumas autoridades do Judiciário, não reconhecendo nos membros das rondas campesinas autoridade para aplicação de penas e realização de vigilância coletiva. Há casos de rondeiros processados por Crimes contra a Administração Pública, dentre outros tipos delitivos. Isto não deveria acontecer, pois a Constituição peruana de 1993 prevê, em seu Artigo 149, que as Rondas Campesinas podem exercer funções jurisdicionais pautadas no direito consuetudinário, com a ressalva de não violarem os direitos fundamentais da pessoa.<sup>116</sup>

Nota-se que o monismo jurídico impediria o desenvolvimento de uma maneira de resolução de conflitos antes de tudo legitimada pela própria comunidade, desafogando o Poder Judiciário de querelas menores, reinserindo infratores no seio da própria comunidade e fortalecendo os laços coletivos locais, através da deliberação em assembleias e do desempenho do trabalho de vigilância noturna pelos próprios residentes.

No México, há uma experiência semelhante à demonstrada acima no Peru, em comunidades indígenas em que a ausência estatal, especialmente no campo da segurança pública e da justiça, conduziu as comunidades a desenvolverem mecanismos próprios de

---

<sup>114</sup> KYRILLOS, Gabriela M.; FRANCKINI, Tiago Menna; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. O pluralismo jurídico a partir de duas experiências de policiamento alternativo na América Latina: Rondas Campesinas no Peru e Polícia Comunitária no México. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CORREAS, Oscar (Org.). **Crítica jurídica na América Latina**. Aguascalientes: CENEJUS, 2013, p. 196, 197. Disponível em: <<http://www.ucm.es/data/cont/docs/603-2013-12-19-Crica%20Juridica%20na%20America%20Latina.pdf>> Acesso em: 15 Set. 2014.

<sup>115</sup> Ibidem, p. 196.

<sup>116</sup> KYRILLOS, Gabriela M.; FRANCKINI, Tiago Menna; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. O pluralismo jurídico a partir de duas experiências de policiamento alternativo na América Latina: Rondas Campesinas no Peru e Polícia Comunitária no México. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CORREAS, Oscar (Org.). **Crítica jurídica na América Latina**. Aguascalientes: CENEJUS, 2013, p.197, 198. Disponível em: <<http://www.ucm.es/data/cont/docs/603-2013-12-19-Crica%20Juridica%20na%20America%20Latina.pdf>> Acesso em: 15 Set. 2014.

resolução de conflitos. Verifica-se a presença de uma polícia comunitária, fortalecida com a criação da CRAC - Coordenadoria Regional de Autoridades Comunitarias. As ações são mais voltadas para a recuperação de infratores da norma, condenando-os a cumprir pena de trabalhos voltados para a comunidade.<sup>117</sup> A importância do trabalho é evidenciada no seguinte trecho:

Essa proximidade com a comunidade é muito positiva na medida em que tem um papel importante no estreitamento dos laços comunitários, a partir de uma dupla reconciliação: por um lado, aquele que cometeu o delito passa a se identificar com aquela população e entender as consequências de suas ações; por outro lado, e em decorrência disso, a própria comunidade passa a enxergar o indivíduo em questão como parte dela e os próprios membros da comunidade deixam de desumanizá-lo, de considerá-lo como um inimigo.<sup>118</sup>

Assim como nas Rondas Campesinas do Peru, a Coordenadoria Regional de Autoridades Comunitárias acaba por exercer uma atividade jurisdicional no seio da comunidade, pois condena infratores de pequenos delitos a penas comunitárias e comunica essa decisão às instâncias de justiça formais, para que eles não sejam condenados duas vezes pelo mesmo ato. Há, portanto, uma presença de pluralismo jurídico também nesta iniciativa, dando voz a grupos minoritários que, formalmente, são iguais perante a lei, mas nem sempre conseguem ser beneficiários desse mesmo aparato legislativo.

A decisão, por adotar o modelo de policiamento comunitário em São Paulo, uma das referências nacionais, ocorreu após o episódio da “Favela Naval”, no ano de 1997, fato que suscitou, inclusive, a possibilidade de extinção das Polícias Militares brasileiras e a substituição por um modelo civil de polícia. O objetivo inicial da adoção do policiamento comunitário era o resgate da imagem da polícia junto à sociedade, através de uma aproximação entre o profissional de segurança pública e a população. Para isso, foi criada

---

<sup>117</sup> KYRILLOS, Gabriela M.; FRANCKINI, Tiago Menna; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. O pluralismo jurídico a partir de duas experiências de policiamento alternativo na América Latina: Rondas Campesinas no Peru e Polícia Comunitária no México. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos; CORREAS, Oscar (Org.). **Crítica jurídica na América Latina**. Aguascalientes: CENEJUS, 2013, p.200, 201. Disponível em: <<http://www.ucm.es/data/cont/docs/603-2013-12-19-Crica%20Juridica%20na%20America%20Latina.pdf>> Acesso em: 15 Set. 2014.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 200.

uma Diretoria de Direitos Humanos e Polícia Comunitária para coordenar as ações em âmbito estadual.<sup>119</sup>

Foram inauguradas diversas Bases Comunitárias de Segurança (BCS), porém, numa primeira fase de instalação da filosofia de polícia comunitária, não se observou o êxito da iniciativa por ausência de uniformidade e metodologia das ações. Só a partir 2005, mediante a renovação de um acordo de Cooperação Técnica Brasil/Japão, as ações de polícia comunitária foram padronizadas e a metodologia utilizada no Japão foi adaptada para a realidade do estado de São Paulo.<sup>120</sup>

Além disso, houve um fomento à participação comunitária nos assuntos de segurança pública, através da criação dos Conselhos Comunitários de Segurança e da realização de reuniões junto aos comandos dos batalhões.

As atuações dos policiais das bases comunitárias são mais voltadas à prevenção e, com o auxílio das visitas comunitárias, há um conhecimento do perfil das comunidades atendidas e a criação de elos de confiança entre os policiais e os moradores. É através, principalmente, dessa atividade de visita, que se percebe a humanização do policial, pois o morador passa a tratá-lo pelo nome. O policial, por sua vez, vai conhecer os hábitos e condições de vida do morador. Há, ainda, o desenvolvimento de projetos sociais nas comunidades atendidas, após diagnóstico do perfil da comunidade, dos hábitos locais e da incidência de problemas de desordem constatados durante as rondas.

Por fim, destaca-se no cenário nacional as Unidades de Polícia Pacificadora do estado do Rio de Janeiro, com início no ano de 2008, no morro Santa Marta. Pode-se dizer que a experiência carioca possui particularidades que a transformam num caso *sue generis* em território nacional. Na verdade, o objetivo principal do projeto pacificador foi a retomada dos territórios das favelas sob o domínio do tráfico de drogas.

Após a realização de operações policiais para a retomada dos territórios pelo Estado, com o auxílio da força pública, inicia-se a etapa de incorporação da polícia ao cenário da comunidade, num esforço para romper com a imagem da polícia que sobe o morro, “troca tiros” e depois se retira. As Unidades de Polícia Pacificadora possuem como lemas:

---

<sup>119</sup> BRANDÃO, Ailton Araújo, et al. **Programa de Policiamento Comunitário- Sistema Koban- adaptado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011, p. 95, 96.

<sup>120</sup> Ibidem, p. 95.

“preservar vidas, garantir liberdades e transformar realidades”. Internamente, há uma subdivisão de grupamentos que desempenham diversas funções, como: mediação de conflitos, elaboração de projetos e grupamento de polícia de proximidade. Algumas políticas adotadas na Colômbia foram adaptadas para o projeto do Rio de Janeiro, como os teleféricos, interligando comunidades próximas, como o Complexo do Alemão e projetos voltados ao social.<sup>121</sup>

O projeto de polícia de proximidade no Rio ainda precisa ser aprimorado, pois percebe-se que apenas a polícia é presença permanente nas comunidades e só alguns poucos projetos sociais são desenvolvidos com mais notoriedade na mídia, como o morro Santa Marta e o Complexo do Alemão. O Estado não sanou junto às comunidades ditas “pacificadas” o *déficit* histórico de ausência de políticas básicas como saúde, educação e saneamento básico. Também ainda há ocorrências de arbítrio policial, como o caso do pedreiro Amarildo, relatado anteriormente neste trabalho. Também não houve até o momento um forte fomento à participação comunitária nas questões de segurança, e o tráfico de drogas ainda se faz presente, agora de maneira mais sutil. Vê-se, pois, que uma gama de direitos fundamentais continua a ser negligenciada por parte do Estado, continuando os moradores numa condição de subcidadania.

Pelo exposto, constata-se que especialmente as experiências nacionais carecem de maior apoio estatal, pois tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, praticamente são desenvolvidas exclusivamente com a presença da Polícia Militar nas comunidades. Partindo-se do entendimento da segurança pública como um direito amplo, não restrito à questão policial, seria necessária a implementação de diversas políticas públicas nas comunidades atendidas pelo policiamento comunitário, além da elaboração de uma estratégia eficaz de empoderamento dos indivíduos, no sentido de ser conferida a eles voz ativa na elaboração das políticas públicas. Isto conduziria, afinal, à concretização do texto constitucional, em consonância com um dirigismo de observância imperativa das normas constitucionais.

---

<sup>121</sup> Informações e realidades constatadas durante visita técnica realizada no ano de 2013, aos morros Santa Marta, Chapéu Mangueira e Nova Brasília, pela Polícia Militar de Alagoas.

### 3.3 A Experiência Alagoana de Polícia Comunitária

Em Alagoas, assim como em outros Estados da Federação, as experiências intituladas de polícia comunitária sempre estiveram ligadas a vontades individuais de policiais insatisfeitos com o modelo de atuação puramente reativo. Esses policiais, quando no comando de Unidades de Polícia Militar e em delegacias, implementavam iniciativas que adquiriam um cunho pessoal e quando eram transferidos ou se aposentavam, os programas eram interrompidos, por estarem associados não à instituição, mas a determinados profissionais.

Só em 2009, com o aporte de recursos da Senasp - Secretaria Nacional de Segurança Pública, é que Alagoas iniciou uma experiência de polícia comunitária desvinculada de iniciativas personificadas, passando a adotar um método adaptado do Japão - o *koban*. O conhecimento e a adaptação do método japonês à realidade local tornou-se possível mediante a ida de alguns oficiais da polícia alagoana à Polícia Militar do Estado de São Paulo - PMESP, para participarem de um Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária - Método *koban*. Neste curso, foi possível conhecer o funcionamento das Bases Comunitárias de Segurança- BCS, edificações fixas onde o policiamento opera diuturnamente atendendo a população local. A importância do curso em São Paulo é ressaltada no seguinte trecho:

Até então a gente tinha tido toda uma base em termos de mobilização social, organização de grupo, com os cursos realizados aqui em Alagoas, mas em termos de atividade policial, que práticas, que técnicas a polícia poderia fazer pra ser assim chamado de policiamento comunitário é que a gente não tinha tanta noção, quer dizer, tinha até uma noção vaga, e o curso de São Paulo deu esse, essa base, a gente vai fazer a atividade tal, atividade tal, de estar conhecendo as ações a serem feitas pela Polícia Militar efetivamente, talvez em conjunto com outras forças, [...] operacionalizar o sistema e não só ficar nas ideias, nas informações (Grupo focal, Polícia Militar, AL).<sup>122</sup>

A estratégia de aproximação adotada por São Paulo, transplantada para Alagoas, é a visita residencial e comercial, na qual o policial vai conhecendo o público destinatário dos

---

<sup>122</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Políticas públicas: análise e diagnóstico. FIGUEIREDO, Isabel Seixas de; NEME, Cristina; LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro. **Coleção Pensando a Segurança Pública**, V.3. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013, p. 255.

seus serviços, bem como os moradores e comerciantes vão criando vínculos com os profissionais da segurança pública.

Durante as visitas, é preenchido um cadastro onde são elencados os membros residentes, crianças em idade escolar, membros da família que trabalham, dentre outras informações. Os moradores visitados não são constrangidos a prestarem informações de natureza criminal e os dados colhidos pelos policiais possuem caráter sigiloso. As informações colhidas servem para traçar um perfil socioeconômico da comunidade atendida pela base comunitária, servindo de subsídio não só para a formulação de ações e projetos em segurança pública, como também podendo subsidiar outros setores públicos que podem desenvolver ações pontuais (inteligentes) de acordo com o perfil apresentado pela população.

Com o intuito de captar melhor a realidade social, foi realizada uma pesquisa de campo na área atendida pela Base Comunitária do Conjunto Selma Bandeira. A Base Comunitária do Selma foi a primeira a desenvolver, a partir de 2009, a filosofia de polícia comunitária baseada no método *koban*, já mencionado.

Foram realizadas entrevistas individuais com quatro moradores, sendo escolhidos aqueles que participaram ativamente do Conselho Comunitário de Defesa Social provisório, que funcionou durante onze meses e com um certo tempo de residência nas áreas atendidas pela base comunitária. O tempo de residência na área geográfica pesquisada foi levado em consideração para que fosse feito um comparativo da realidade antes e depois dos serviços da BCS do Selma Bandeira. Também foi realizado um grupo focal envolvendo sete policiais militares pertencentes à BCS, contemplando um universo de três sargentos e quatro soldados. Sobre o tempo de atuação profissional, a amostra contemplou militares entre quatro e vinte e nove anos de experiência policial.

Metodologicamente, as entrevistas foram, inicialmente, do tipo padronizada ou estruturada, mas em alguns momentos apresentaram aspectos de entrevista não dirigida, pois o entrevistador usou do recurso de “liberdade incentivada”, não seguindo rigidamente o roteiro inicialmente formulado.<sup>123</sup>

Além disso, foi escolhida a pesquisa de tipo qualitativa, pois a realidade a ser comprovada é pautada no convencimento da experimentação empírica, argumentando-se

---

<sup>123</sup> MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 68, 69.

logicamente as ideias, partindo-se do pressuposto de que os fatos analisados possuem significados sociais não captados numérica ou estatisticamente.<sup>124</sup>

Quanto à opção pelo grupo focal numa das etapas da pesquisa, essa ferramenta metodológica foi a eleita pelo fato de a pesquisa envolver uma categoria profissional (policiais militares) conhecedora do foco da discussão, acerca de polícia comunitária e conselhos comunitários. A escolha pelo grupo focal também foi impulsionada pela necessidade de incentivo à discussão do tema estudado, havendo uma interação entre os participantes sobre ideias, sentimentos, valores, dificuldades, dentre outros aspectos inerentes à atuação profissional dos participantes.<sup>125</sup>

Para o tratamento e interpretação das falas dos entrevistados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, por permitir o uso de operações adaptativas às questões a serem resolvidas pela pesquisa, objetivando deduções lógicas e justificadas, considerando os emissores das mensagens, o contexto em que foram captadas e os reflexos dos enunciados proferidos.<sup>126</sup>

Sobre a riqueza de conteúdo das entrevistas realizadas, Bardin reforça a importância desta técnica para a pesquisa, sob a perspectiva de uma lógica própria:

[...] O técnico, habituado a trabalhar com material verbal produzido por entrevistas-quer seja investigador, analista de conteúdo, psicoterapeuta... -, depressa compreende que cada entrevista se constrói segundo uma lógica específica. A apoiar os temas, a conservá-los (manifestando-os ou escondendo-os), há uma organização subjacente, uma espécie de calculismo, afectivo e cognitivo, muitas vezes inconsciente na medida em que a entrevista é mais um discurso espontâneo do que um discurso preparado.<sup>127</sup>

No referido grupo focal do qual participaram policiais militares da Base Comunitária de Segurança do Conjunto Selma Bandeira<sup>128</sup>, retomando o tema da importância do papel das

---

<sup>124</sup> MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 37.

<sup>125</sup> MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 69.

<sup>126</sup> BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4.ed. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2010, p. 44.

<sup>127</sup> Ibidem, p. 92.

<sup>128</sup> Pesquisa de campo aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Alagoas em 05.08.2014, com o CAAE nº 32406513.2.0000.5013.

visitas o para o trabalho de polícia comunitária, as opiniões são controvertidas, como se verifica a seguir:

A visita no hoje, no formato como ela está hoje eu discordo, houve uma modificação nos formulários, a gente fez uma pesquisa mesmo de campo para saber a situação socioeconômica da comunidade. Eu discordo, antes eu concordava, mas hoje eu discordo, discordo porque dados o governo tem, a UFAL já é suficiente, IBGE também tem, a gente ta fazendo trabalho pra que? A Polícia Militar não vai utilizar esses dados, vai mandar pra o governo pra quê? Se eles têm esses dados, tem secretaria A, secretaria B que trabalha com isso, aí ficou a gente agora com a visita inchada porque a gente não vai cobrir a necessidade. A gente faz visitas às famílias, no primeiro momento era só buscar os nomes e uma demanda ou outra, hoje não, a gente tem que fazer “o cara ganha quanto? Quantos não ele tem?” se a mãe trabalha, se o pai trabalha, se os filhos estão estudando, quer dizer, ampliou, pra quê? (Grupo Focal, Policial Militar 3).<sup>129</sup>

No trecho acima, há uma discordância quanto aos dados colhidos durante as visitas, pois o policial julga não serem relevantes para o trabalho tipicamente policial. Na concepção do entrevistado, as informações contidas no formulário são de interesse de outros órgãos que, por sua vez, não respondem às demandas apresentadas, e isso fica claro na fala: “[...] aí a gente ficou com a visita inchada porque a gente não vai cobrir a necessidade”, deixando entender que a comunidade deposita uma expectativa de solução de problemas nos policiais, os quais não possuem competência nem meios para resolvê-los devido à natureza das demandas levantadas.

Porém, em outros momentos do grupo focal, os entrevistados relatam casos de elucidação de crimes descobertos fruto da confiança estabelecida junto aos moradores mediante a realização das visitas comunitárias:

E eu digo mais, teve muitos casos aqui de abuso sexual, de “caba” velho já, com sessenta e poucos anos, como aquele da venda, que estava abusando de uma menina de quatorze anos, e isso a gente descobriu nas visitas comunitárias, ela não teve coragem de dizer ao pai quem era o abusador dela, mas ela me chamou e disse: “Sargento, é fulano de tal”. Policiamento nenhum consegue isso, mas a gente conseguiu isso e mais algumas coisas. (Grupo Focal, Policial Militar 1).<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Grupo focal realizado na Base Comunitária do Conj. Selma Bandeira no dia 11.08.2014.

<sup>130</sup> Grupo focal realizado na Base do Conjunto Selma Bandeira em 11.08.2014.

Além da elucidação de crimes, o desenvolvimento de um projeto de alfabetização foi possível mediante a detecção da demanda durante as visitas:

[...] E tem os projetos de fora, por exemplo, nas visitas a gente detectou que existiam muitas pessoas analfabetas, então corremos atrás de um projeto que entrasse aqui e ajudasse nesse sentido, aí tem o projeto Mova Brasil [...]. (Grupo Focal, Policial Militar 1).<sup>131</sup>

Outra tendência observada na experiência alagoana, também evidenciada em outros estados, como o Rio de Janeiro, é que as áreas escolhidas para o desenvolvimento dos programas de polícia comunitária são vulneráveis socialmente e estão, em sua maioria, localizadas na periferia da cidade, com altos índices de homicídios. O desenvolvimento das ações no caso de Alagoas concentra-se na capital, com seis bases comunitárias fixas, cinco delas sendo construídas com recursos do Governo Federal e uma com recursos estaduais. Elas estão localizadas nos bairros do Benedito Bentes, Eustáquio Gomes, Vergel do Lago, Jacintinho e Clima Bom. Sobre a confiança na continuidade e permanência do programa de polícia comunitária através das bases, destaca-se a seguinte fala de um policial alagoano:

“Ah, a base fica ali”. Então a gente sente muito, sente bem de saber que a população já conhece a base comunitária, já sabe onde fica, pra que serve, que vê que tá dando certo porque inicialmente, antes de iniciar as aulas e antes da palestra, eu fiz uma pesquisa sobre o assunto, e você vê a questão da evolução né, a questão de chegar e vai embora, a população está cansada disso, de você fazer todo um aparato, aquela coisa toda montar isso montar aquilo e no outro dia ir embora, então assim você se sente órfã daquilo ali, então a população ela tá se acostumando com a questão da base, pelo menos aqui no nosso estado, ela vem acreditando mais na questão da base. (Policial, grupo focal, AL).<sup>132</sup>

Conforme já falado anteriormente, a primeira base comunitária a ser inaugurada foi a do Selma Bandeira, no bairro Benedito Bentes, destacando-se nacionalmente por, no primeiro ano de instalação, ter conseguido manter o índice zero quanto à incidência de homicídios,

---

<sup>131</sup> Grupo focal realizado na Base do Conjunto Selma Bandeira em 11.08.2014.

<sup>132</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Políticas públicas: análise e diagnóstico. FIGUEIREDO, Isabel Seixas de; NEME, Cristina; LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro. **Coleção Pensando a Segurança Pública**, V.3. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013, p. 264.

quando antes da presença policial registrava uma média de três homicídios ao mês.<sup>133</sup> Não se verifica, porém, uma interação entre Polícia Militar e Polícia Civil nas áreas atendidas pelas bases da PM, como também praticamente todos os projetos sociais desenvolvidos nas áreas das bases são alavancados só pela Polícia Militar. A participação da comunidade ainda é precária, em vias de consolidação.

O programa de polícia comunitária alagoano, além de não ter conseguido ainda a integração contínua com outros órgãos, também não é um programa instituído mediante lei, podendo sofrer interrupções a depender da linha de concepção operativa do secretário de Defesa Social, bem como do comandante da Polícia Militar, ou seja, ainda não se consolidou como uma política permanente da segurança pública estadual. Neste sentido, durante grupo focal na Base do Selma, os entrevistados colocaram a necessidade de regulamentação das ações de polícia comunitária através de lei estadual, pois na concepção deles, haveria um respeito maior à doutrina empregada por Alagoas:

O que ele está querendo dizer é o seguinte, ele está querendo criar uma diretoria de polícia comunitária, onde a gente exista na polícia militar, como por exemplo, hoje na polícia militar você tem o BOPE, tem os batalhões na área, mas é lei, ele tem uma independência, tem um comandante. (Grupo Focal, Policial Militar 3).

Quando eu falo pra você que a polícia comunitária só vai dar certo quando tiver uma estrutura da polícia, quando for lei, é por isso. Porque enquanto não for lei, fica assim. ( Grupo Focal, Policial Militar 1).

Está dentro da estrutura. (Grupo Focal, Policial Militar 1).

A gente não existe na estrutura. (Grupo Focal, Policial Militar 3).

Mas o que eles estão querendo é tirar essas bases comunitárias da esfera de atuação desses batalhões e criar um batalhão próprio de polícia comunitária. (Grupo Focal, Policial Militar 3).

As falas apresentadas acima denotam que o modelo de polícia comunitária ainda carece de uma legitimidade dentro da própria Polícia Militar e os profissionais empregados nas atividades de proximidade a enxergam como um serviço especializado, assim como

---

<sup>133</sup> A estimativa de homicídios por mês mencionada neste trabalho para o Conjunto Selma Bandeira não pode ser confirmada estatisticamente pela Secretaria de Defesa Social de Alagoas, já que as estatísticas referem-se a todo o bairro do Benedito Bentes. A média de três homicídios ao mês provém de relatos informais de moradores da comunidade do Selma Bandeira.

acontece com o Batalhão de Operações Especiais. É como se carecesse de respeito, reconhecimento da importância dentro da instituição.

Em termos normativos, existem apenas as chamadas “Diretrizes Operacionais para implementação da Polícia Comunitária, método *koban*”, publicadas em Boletim Geral Ostensivo da Polícia Militar no ano de 2010. Logo no início do texto, ressalta a importância da consolidação de uma polícia cidadã, respeitadora dos direitos fundamentais como forma de conseguir a confiança da sociedade na instituição policial. Também remete às diretrizes do Pronasci, como fomentadoras da difusão da filosofia de polícia comunitária nos estados.

Outro ponto importante das diretrizes é a menção à quebra de paradigmas dentro da polícia e perante a sociedade quanto ao desenvolvimento do policiamento comunitário, comprovando que a regra de policiamento até então desenvolvida é a reativa, podendo haver resistências internas e externas até mesmo pelo desconhecimento das atividades do policiamento comunitário. Acerca das resistências internas ao trabalho desempenhado pelos policiais comunitários em Alagoas, destacam-se as seguintes falas extraídas do grupo focal realizado na Base Comunitária do Conjunto Selma Bandeira, em Maceió:

Teve uma época, um período negro da gente, com um comandante nosso, que eu não vou citar aqui o nome dele, que bateu duro com a gente, a gente mostrando resultado, com essa pesquisa da Getúlio Vargas dizendo que a gente conseguiu reduzir em mais de 70% e ele em cima da gente, massacrando, massacrando. (Policial 3, Grupo Focal, PMAL).

A gente teve que parar muita coisa. Ficamos mais de uma no parado, porque ele tirava, ele mudava o policiamento. (Policial 2, Grupo Focal, PMAL).

A gente não tinha apoio, supervisor nenhum fiscalizava. (Policial 4, Grupo Focal, PMAL).

Ele deixava bem claro “eu odeio polícia comunitária, independente do resultado”. (Policial 3, Grupo Focal, PMAL).

Tinha grupo que não concordava no batalhão e não dava apoio, a própria supervisão mesmo não vinha porque não era de acordo com o policiamento comunitário. (Policial 4, Grupo Focal, PMAL).

Dizia assim: “deixa pra lá porque não vai dar em nada mesmo”. (Policial 1, Grupo Focal, PMAL).

O que se percebe é que a ideia da maioria dos comandantes de polícia é transformar essas bases em simplesmente um posto policial, um ponto de apoio. Na verdade, eles nunca quiseram que isso aqui funcionasse. (Policial 2, Grupo Focal, PMAL).

Percebe-se uma incompreensão oriunda de alguns comandantes da Polícia Militar acerca do trabalho realizado pelas bases comunitárias, havendo um discurso de desprezo e desestímulo às ações dos profissionais que estão executando o programa.

O Art. 3º das Diretrizes expressa uma preocupação com a necessidade de padronização das ações de polícia comunitária, talvez por já terem sido tentados diversos programas não institucionalizados pela polícia, como mencionado acima. Ressalta-se no mesmo artigo a importância de se estimular a participação da comunidade, sendo utilizados alguns termos presentes tanto na Medida Provisória nº 384, como na Lei nº 11.707 do Pronasci, como: “segurança pública cidadã” e “cultura de paz”, no tocante à responsabilidade comunitária na construção desses dois processos, pois a comunidade é a melhor conhecedora dos problemas locais de segurança.

Algumas expressões típicas da administração gerencial também se fazem presentes, como: “estabelecimento de metas específicas”, “avaliação dos resultados”, “excelência do serviço prestado”, “supervisão e controle de qualidade”, demonstrando a necessidade de um comprometimento dos servidores públicos envolvidos com o desenvolvimento das ações e com o tratamento ofertado à comunidade.

Constitui-se num grande desafio para a área de prevenção a mensuração dos resultados, ou melhor, a construção de indicadores que apontem a qualidade das ações realizadas, se comparadas às atuações repressivas, focadas geralmente em números de armas e drogas apreendidas. O empenho em construir indicadores para a área preventiva é recente no Brasil, sendo encontradas iniciativas pioneiras na Polícia Militar de Minas Gerais. Os indicadores basicamente seriam nas seguintes esferas: social, educacional, ambiental e de organização social. O sistema avaliativo ainda encontra-se em fase experimental, mas observa-se a natureza multifatorial dos elementos considerados, saindo da clausura dos crimes contra a vida e contra o patrimônio, tão repisados no Brasil. Leva-se em conta a complexidade dos fenômenos estudados - violência e criminalidade.

No Capítulo III das Diretrizes, sob o título: “Dos resultados esperados”, Art. 4º, há uma preocupação em, de fato, democratizar os assuntos atinentes à segurança pública, pois mais da metade dos incisos voltam-se ao relacionamento entre polícia e comunidade e sobre o estímulo à participação comunitária como uma das formas de melhorar os serviços ofertados pela polícia. Há, também, uma proposta de envolvimento de outros segmentos estatais na

solução de problemas locais identificados, comprovando a amplitude do direito à segurança pública, no sentido de envolver diversos atores.

A partir do Art. 5º até o Art. 23 (último artigo), trata-se basicamente das Bases Comunitárias de Segurança mantidas pela Polícia Militar, especificando-se como devem ser implantadas (seguindo algumas etapas), bem como as rotinas administrativas e meios de avaliação de resultados. Uma observação interessante contida no texto é a delimitação da área de atuação de uma base comunitária: aproximadamente dois quilômetros quadrados.

A importância de se delimitar um raio de atuação para o atendimento de ocorrências e a realização das visitas está em tornar possível a criação de vínculos de confiança entre os policiais e a população atendida, pois se não há uma limitação geográfica, o atendimento fica disperso, bem como o público atendido torna-se variado, mantendo-se um tom impessoal e casual das ações.

Com a limitação da área de atendimento, chega-se a falar em “serviço personalizado”, pois o policial passa a tratar os moradores pelo nome, bem como os moradores conhecem os policiais pelo nome também. As relações tornam-se finalmente humanizadas bilateralmente. Ainda pode-se afirmar que essa humanização acarreta um atendimento dentro de parâmetros legais, sem uso de violência e com a chancela da população atendida. Há, além disso, um encorajamento à realização de denúncias sobre problemas que afligem o bairro como: desordens, tráfico, dentre outros. Isso acaba otimizando o trabalho policial, conferindo-lhe foco de atuação específico e planejamento das ações.

Quanto à seleção dos profissionais das bases comunitárias, o parágrafo único do Art. 9º traz: [...] “devem apresentar conduta e caráter irrepreensíveis para lidar diretamente com a comunidade [...] notadamente por meio da prevenção de condutas desviantes durante o desempenho das atividades”. As ressalvas relacionadas à “conduta e caráter irrepreensíveis” dos policiais selecionados para trabalhar com policiamento comunitário deixam dúvidas quanto ao seguinte: seriam os outros policiais desprovidos de conduta e caráter?

O texto não especifica o sentido das qualidades acima exigidas do policial. Tentando fazer uma interpretação das intenções envolvidas, acredita-se que o cuidado ao selecionar policiais para esse tipo de atividade deve-se ao estreito relacionamento com a comunidade, não eximindo o universo dos demais policiais do dever de agirem corretamente.

Porém, como em toda categoria laboral existem os bons e maus profissionais, faz-se necessária tal seleção, incluindo, até, análise de histórico disciplinar na Instituição e entrevista com o chefe imediato do policial. Outro requisito levado em consideração é a voluntariedade dos policiais, pois o trabalho é mais bem desempenhado quando há uma prévia disposição em trabalhar com a filosofia de polícia comunitária.

Nas rotinas administrativas (Art.14), elencam-se algumas atividades desenvolvidas durante o trabalho de policiamento como: visitas residenciais e comerciais; reuniões com a comunidade; desenvolvimento de ações sociais e elaboração de projetos. Além dessas atividades, o efetivo policial deve realizar o patrulhamento da área como se pratica no policiamento ordinário.

A escala hoje em vigor na Polícia Militar de Alagoas, num regime de 12 horas de trabalho por 24 horas de folga e 12 horas de trabalho por 48 horas de descanso, dificulta o pleno desenvolvimento das atividades descritas, pois seria necessário que o policial tivesse um intervalo de folga maior e, nesse interregno, comparecesse pelo menos uma manhã a título de expediente administrativo voltado ao planejamento de projetos, ações sociais e reuniões locais. O intervalo de folga aumentado também garantiria maior dignidade ao profissional e o motivaria a continuar atuando no policiamento, desenvolvendo um potencial criativo. Além disso, constatou-se no grupo focal realizado com policiais da Base do Selma Bandeira uma ausência quase total dos aparelhos do Estado na área atendida, conforme os relatos abaixo:

Nós já estamos aqui na terceira geração, então, os meninos que quando nós chegamos aqui estavam com nove anos, dez anos, onze anos, hoje com quatorze anos, quinze anos, dezesseis anos são os traficantes hoje. Por que eles são os traficantes? Cadê o Estado? Cadê a educação? Cadê o lazer? Cadê a cultura?(Grupo Focal, Policial Militar 2).

Essa entrega nossa foi tão grande, a coisa deu tão certo, que eu mesmo sou cobrado em casa pela minha esposa por eu ter que passar em casa e estar aqui. Deu muito certo, só que são cinco anos, uma quadra de futebol não tem para os meninos jogarem bola, eu tô com esse problema na mão para resolver. Para você ter ideia, o Conjunto Paulo Bandeira não tem um equipamento público, não tem nada, não tem escola, creche, posto de saúde. (Grupo Focal, Policial Militar 1).

Há uma ressalva nas Diretrizes quanto à atividade de visitas residenciais e comerciais, como sendo “a base da filosofia de Polícia Comunitária, pois proporcionam o estreitamento dos laços de confiança entre comunidade e polícia”. A polícia alagoana, seguindo padrões

adotados por outras polícias, como a do estado de São Paulo e pelo Japão, adotou o sistema de visitas como forma de aproximação com a comunidade.

As visitas são consideradas por alguns acadêmicos, como também por membros da comunidade uma estratégia invasora da privacidade, pois o policial toma conhecimento de detalhes como renda da família, número de membros, nome completo. Talvez não seja uma medida que respeite limites de privacidade, mas permite uma aproximação sem dúvidas.

A filosofia de polícia comunitária está em constante aperfeiçoamento e construção, e nada impede a adoção de outro mecanismo de proximidade mais adequado à preservação da intimidade dos moradores. Apesar da crítica apontada, é importante dizer que a visita não é ato obrigatório, podendo o morador recusar-se a responder às perguntas contidas no cadastro específico. Ademais, deve-se ter em conta que o bem comum figura-se como mais relevante que a privacidade de certas informações no caso.

O parágrafo único do Art. 17 coloca como dever do efetivo da Polícia Militar envolvido com o trabalho das Bases Comunitárias de Segurança o incentivo à comunidade para instituição do Conselho Comunitário de Defesa Social, com vistas a realizar “procedimentos administrativos junto ao poder público, quanto à prestação do serviço público eventualmente deficitário ou inexistente na comunidade”. Os objetivos delegados ao Conselho não se restringem a apenas adotar procedimentos administrativos; o papel transcende a mera execução de ofícios para serem encaminhados: é um primeiro passo para a consolidação de uma postura ativa dos moradores, da tomada de consciência dos direitos aos quais devem ter acesso, a clareza de saber que são, enfim, sujeitos de direitos. Neste aspecto, considera-se que as diretrizes apresentam-se limitadas.

Outra consideração a respeito da participação da comunidade é feita no parágrafo único do Art. 17, enfatizando a importância do engajamento da comunidade em eventos organizados pela base comunitária, como forma de aproximar policiais e moradores e iniciar um processo de pertencimento dos envolvidos nas questões relacionadas à prevenção.

Em termos gerais, as Diretrizes Operacionais de Polícia Comunitária editadas pela PMAL representam uma intenção institucional de disseminar no seio das ações policiais posturas preventivas, visando atingir a comunitarização da segurança pública, através de uma filosofia de trabalho que prima pela proximidade e pelo respeito aos direitos humanos.

Quanto à experiência alagoana, percebe-se que a aplicabilidade da filosofia de polícia comunitária resume-se praticamente à instalação de Bases Comunitárias de Segurança pela PMAL em bairros com altos índices de criminalidade violenta, quase não havendo integração com outros órgãos estatais, requisito fundamental para a consolidação das ações preventivas. Também não se verifica, até o momento, uma forte participação dos beneficiários dos serviços da polícia, quer por falta de incentivos à mobilização, quer pela ausência de uma cultura participativa.

Como a disseminação e a execução da filosofia de polícia comunitária ficaram praticamente a cargo da Polícia Militar, os profissionais acumularam uma sobrecarga de cobranças e atribuições, não conseguindo solucionar grande parte das demandas. É preciso também um engajamento com a Polícia Civil, pois as informações de interesse colhidas junto à comunidade serviriam como subsídio à elucidação de crimes e à captura de infratores da lei, de uma forma legal e técnica. A presença do Estado ainda é precária nas comunidades atendidas, comprometendo a consolidação da cidadania dos residentes, conforme já demonstrado.

Por tudo isso, pode-se dizer que o modelo alagoano de polícia comunitária ainda enfrenta muitas dificuldades para consolidar-se tal como a proposta democrática de segurança pública prevista na Constituição Federal de 1988, devendo sofrer ajustes e modificações nos próximos anos para atingir melhorias.

A mobilização da comunidade faz-se urgente nesse processo de aproximação com a polícia e o aporte, principalmente do município, mediante a promoção das políticas públicas. Acredita-se, também, que a visão de polícia comunitária carece de amplitude, não devendo estar atrelada exclusivamente a edificações fixas como as bases comunitárias, mas através de outras ações preventivas nas comunidades com o gradativo empoderamento da população nas intervenções. A democratização da segurança pública, mediante o fortalecimento do comunitarismo, será abordada a seguir.

## **4 O PAPEL DA COMUNIDADE NA CONSOLIDAÇÃO DE UMA SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ**

### **4.1 Democracia e Comunitarismo na Segurança Pública Brasileira**

A abordagem anterior sobre polícia comunitária, com uma proposta de participação da comunidade nos assuntos de segurança pública, requer uma breve análise sobre democracia. O termo democracia é comumente pronunciado por autoridades, estudiosos e até mesmo por pessoas que não refletem acerca do seu possível significado.

Isto talvez conduza muitos indivíduos à errônea conclusão de ser a democracia um termo sem muita carga de significância, apenas denotando uma situação em que o Estado permite aos seus cidadãos uma abertura para a participação política e para a livre expressão do pensamento. Porém, desde a antiguidade, pensadores debruçam-se na ânsia por compreender as nuances de um conceito carregado de profundidade. Daí a necessidade de um levantamento teórico sob o prisma de alguns autores consagrados.

O conceito remoto de democracia é associado ao forte elemento da representatividade do povo inglês no século XVIII, como uma permissão conferida pelo povo a um grupo de parlamentares, diante da impossibilidade de se reunirem todos em uma praça para discutir e tomar decisões, tal como se procedia na Atenas Antiga. O mais importante fator deste sistema seria a fiel concretização, por este grupo representativo, da vontade do povo.<sup>134</sup>

Nota-se, então, um primeiro aspecto evolutivo da democracia ao longo dos tempos: em seu formato primário, em virtude do exíguo contingente populacional das cidades gregas, era possível que a tomada de decisões contasse com a participação de todos os residentes do território, desde que fossem aqueles considerados “cidadãos”, excluindo-se da deliberação mulheres, escravos, crianças e estrangeiros. Com o crescimento populacional das cidades, inviável tornou-se a tomada de decisões por todos, na acepção ampla do vocábulo, adotando-se o modelo representativo, onde um grupo de indivíduos eleitos deliberam as questões de

---

<sup>134</sup> LEONI, Bruno. **A liberdade e a Lei**. São Paulo: Mises Brasil, 2010, p. 119.

interesse público e decidem o que seria teoricamente melhor para determinado segmento social.

Penetrando na seara da eficácia dos direitos sob uma perspectiva democrática, Habermas<sup>135</sup> endossa que o princípio da democracia só pode aparecer como o núcleo de um sistema de direitos que assegure, precipuamente, a autonomia pública e privada dos cidadãos mediante o estabelecimento das condições viabilizadoras da participação daqueles no processo democrático.

Há um esforço no sentido de apontar condições de concretização do princípio democrático, com a efetivação de um sistema de direitos que permita a participação dos interessados – no caso os cidadãos –, na construção do processo. Podemos ressaltar, pelo observado, que a democracia não deve ser entendida como uma aceção pronta, hermeticamente construída e posta, mas como uma terminologia em formação; dinâmica, visto ser construída pelas circunstâncias históricas e sociais nos diferentes territórios do mundo.<sup>136</sup>

A democracia participativa, por sua vez, está diretamente associada à concepção de soberania e concebida como um direito de 4ª geração, por estar “intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana”. Este tipo de democracia é visto como um processo participativo dos governados na formação da vontade governativa. Esta participação se alargaria na busca de uma meta utópica: a identidade de governantes e governados.<sup>137</sup>

Uma indagação importante pode ser feita na configuração representativa do Brasil atual e nos faz a todos questionar se a democracia conclamada nas ruas e discursos plenários conserva apenas a forma e não a substância do poder democrático republicano e que o ideal democrático transcende a ideia de separação de poderes, mas sem contradizê-la, pelo contrário, firmando-a na soberania de um povo. Seriam inimigos nefastos do processo democrático o neoliberalismo e a globalização, na medida em que mascaram realidades e privilegiam grupos abastados economicamente.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Vol. 1. Brasília: Tempo Brasileiro, 2003, p.154-168.

<sup>136</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 25-65.

<sup>137</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 25-65.

<sup>138</sup> Ibidem.

No intuito de compreender melhor a discussão supra, traz-se a “regra da maioria” como sendo um aspecto crucial da democracia moderna, porém não suficiente para a definição de democracia. O elemento caracterizador da democracia seria o sufrágio universal. Há, com a regra da maioria, uma tentativa de aproximação entre o promulgado nas leis e a anuência da maior parte do povo, conferindo uma concretude maior ao ideal democrático dotado de feições não discriminatórias e igualitárias, aproximando, desta forma, governantes e governados.<sup>139</sup>

Associa-se a eficácia da regra da maioria à realização da experiência tridimensional do direito – fato, valor e norma –, no sentido de que o dinamismo e informalidade das práticas sociais no processo de tomada de decisões são determinantes da eficácia da regra da maioria, repousando a validade das regras na possibilidade de aplicação formal e a legitimidade nos valores da liberdade e da igualdade<sup>140</sup>.

Porém, a regra da maioria possui limitações a serem observadas, e a mais importante delas, a nosso ver, é a capacidade de modificar o conteúdo ou as características dos direitos fundamentais, não podendo ser adotado tal critério para suprimir direitos humanos, por exemplo.

Portanto, em linhas gerais, não se deve identificar exclusivamente democracia com regra da maioria, mas é preciso concordar com a evidente imprescindibilidade da adoção da regra nas sociedades atuais, dotadas de grandes conglomerados humanos, pois a decisão da maioria proporciona resultados rápidos a questões centrais e, apesar de não se apresentar como um sistema aplicável a todas as ocasiões, é o que mais aproxima a vontade do povo da vontade legal.

Uma “definição mínima de democracia” baseia-se na característica nuclear de ser composta por um conjunto de regras definidoras de quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos* (grifo do autor). Este conjunto de regras legitimaria as decisões tomadas individualmente e consolidariam os autorizados a decidir como portadores de um direito previsto em lei.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia**. São Paulo: Max Lemonad, 1997, p. 36.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p.41,42.

<sup>141</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6. ed.Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2011, p.30.

A regra da maioria também é mencionada como sendo fundamental ao jogo democrático moderno, com o alargamento considerável do número de indivíduos autorizados a decidir os rumos políticos em diversos países do mundo.<sup>142</sup>

Especifica-se a indispensabilidade em garantir aos que são chamados a decidir direitos de liberdade e alternativas reais de escolha, pois se assim não for, a alternativa escolhida não será espontânea, livre de vícios e amarras antidemocráticas. A interligação do Estado Liberal e do Estado Democrático é verificada como dois entes que não sobrevivem um sem o outro, pois o primeiro garante o exercício das liberdades fundamentais, condição *sinequa non* para o estabelecimento de um regime democrático, e conclui-se dizendo que, “quando caem, caem juntos”.<sup>143</sup>

Constata-se a íntima ligação da ideia de democracia com os conceitos de liberdade e igualdade, próprios da Revolução Francesa de 1789. A importância da liberdade advém do fato de os homens tornarem-se independentes através dela. Mas não só isso: a liberdade desperta na consciência dos homens a predileção por um governo eleito e controlado pelo povo.<sup>144</sup>

A importância da igualdade nos regimes democráticos faz nascer a necessidade do estabelecimento de uma legislação uniforme, pois como todos se enxergam como “iguais” desejam um tratamento igualitário, sem privilégios a uns poucos.<sup>145</sup>

Um ponto negativo da liberdade e igualdade observados nos países democráticos é o individualismo, pois cada um volta-se a si mesmo, para cuidar de interesses particulares, deixando os interesses coletivos a cargo do Estado. A consequência maior desse fenômeno é o enfraquecimento dos laços de solidariedade entre os cidadãos. Esse problema seria amenizado pelo fortalecimento da liberdade de imprensa nos regimes democráticos, como uma ferramenta de apoio sempre à disposição dos cidadãos para a manutenção da liberdade em sentido lato.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2011, p.30.

<sup>143</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2011, p.33.

<sup>144</sup> TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. Livro II. Sentimentos e opiniões. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 126-129.

<sup>145</sup> Ibidem, p. 359.

<sup>146</sup> TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. Livro II. Sentimentos e opiniões. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 119-121.

Ressalta-se a importância da eleição por ser um expediente democrático garantidor da independência do desempenho diante do poder central, em relação à hereditariedade típica dos sistemas aristocráticos.<sup>147</sup>

Concorda-se com o entendimento de que, modernamente, a democracia representativa tradicional mostra-se adoecida, pois não só no Brasil como em outros países houve uma perda da confiança nos partidos, sindicatos, especialistas, políticos. A escuta da opinião do cidadão vem se configurando como elemento obrigatório.<sup>148</sup> Daí surge a importância e a necessidade da criação de instâncias participativas, quer sejam elas espontâneas, nascidas da própria iniciativa da comunidade, quer sejam estimuladas pelos entes governamentais.

A participação analisada neste trabalho pode ser chamada de “Modelo do Pressuposto Participativo”, verificado com mais frequência em países da América Latina. Este modelo refere-se a diferentes tipos de comitês e conselhos de bairro e, assim como o policiamento comunitário, também possui uma característica territorial, ao reunir pessoas numa escala micro-local para discutir questões que afetam determinado território.<sup>149</sup>

Situando a problemática do comunitarismo no contexto jurídico brasileiro, nosso país deixa bem explícito logo no Artigo 1º de sua Carta Política de 1988 que constitui um Estado Democrático de Direito, não restando dúvidas da proposta democrática norteadora das demais diretrizes contidas ao longo do texto constitucional. Ademais, o Artigo 14, *caput*, versa a respeito de soberania a ser exercida pelo voto direto e secreto do povo, que elege os representantes para assumir cargos nos Poderes Executivo e Legislativo. Os incisos I a III do artigo ora analisado elencam formas de democracia direta, ou seja, escolhas estatais feitas diretamente através do voto popular, qual seja, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Tratando-se do comunitarismo em oposição ao liberalismo, na verdade essa dicotomia mostra-se um tanto ultrapassada se analisadas as defesas dos pensadores de ambas as correntes de maneira isolada, sem intercomunicar-se entre si, pois por exemplo Kymlicka, considerado um liberal-igualitarista, traz em seus escritos influências do comunitarismo, ao

---

<sup>147</sup> Ibidem, *passim*.

<sup>148</sup> BLONDIAUX, Loïc. **El nuevoespíritu de la democracia**: actualidad de la democracia participativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2013, p. 13.

<sup>149</sup> BLONDIAUX, Loïc. **El nuevoespíritu de la democracia**: actualidad de la democracia participativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2013, p. 15.

defender a precedência do modo de vida da comunidade sobre o direito dos indivíduos aos recursos e liberdades necessários para que busquem suas próprias concepções de bem.<sup>150</sup>

Os grandes embates existentes entre liberais igualitários e comunitaristas referem-se às concepções de justiça, bem e liberdade. Os liberais igualitários como Rawls defendem uma concepção de justiça adotada de maneira uniforme por todos para, assim, assegurar-se a igualdade entre os cidadãos. O indivíduo, independente da cultura a qual pertença, teria a liberdade de escolher o bem que lhe proporcionasse o bom da vida, desde que sua escolha seja moralmente aceita pela sociedade. No modelo apresentado, o Estado assume uma postura neutra, garantindo a liberdade de escolha dos indivíduos para a concretude do bem e do justo.

Aí reside a crítica comunitarista: os liberais igualitários não levaram em consideração as desigualdades sociais ao elegerem um Estado neutro como o mais adequado ao ideal de justiça uniforme, além de negligenciar que as influências comunitárias devem prevalecer nas escolhas dos indivíduos, pois eles são fruto primeiramente da cultura a qual pertencem, não podendo realizar escolhas incompatíveis com ela, sob pena de descaracterizá-la. Ou seja, exige-se uma postura positiva do Estado, garantindo liberdades através da criação de oportunidades sociais e políticas.

Acerca da igualdade distributiva, rebate-se a concepção de Rawls sobre a existência de uma única justiça a ser exercida de maneira uniforme por todos. Discorda-se desse ponto de vista, afirmando que existem diversos bens sociais eleitos como importantes, dependendo de fatores culturais e históricos a eleição do mais relevante. Não existiria, portanto, um sistema distributivo ideal garantidor da igualdade plena como idealizou Rawls. Existiria, em determinado momento, um critério de distribuição de bens sociais eleito como predominante em certa sociedade e constituiriam esses bens uma esfera distributiva.<sup>151</sup>

A justiça, conforme esta linha de raciocínio, serviria para declarar um bem social como predominante, por ser, naquele instante, o bem capaz de promover uma maior igualdade distributiva entre os cidadãos. Quando não mais for considerado o mais justo do ponto de vista distributivo, a insatisfação tomará conta da comunidade, outro grupo predominará e outro bem social prevalecerá. Pode-se perceber que este processo é interminável e está sempre em construção.

---

<sup>150</sup> LIMA, Ana Paula Brito de. Leitura comunitarista da Constituição Democrática: Exame crítico da tese de Cidadino à luz do liberalismo comunitarista de Kymlicka. **Seara Filosófica**, N.6, Inverno, 2013. Disponível em: 2013, p. 132.

<sup>151</sup> WALZER, Michael. **Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.7,8.

Dois conceitos importantes precisam ser considerados: o de igualdade simples e o de igualdade complexa. No primeiro tipo, o Estado constantemente haveria de intervir para evitar monopólios de grupos dentro da sociedade, mantendo todos os indivíduos num mesmo patamar, sem a presença de dominantes e dominados. No segundo tipo, vários bens sociais são monopolizados, porém nenhum em específico é conversível, e mais: é assegurado o não exercício da tirania. O que mais se aproximaria da igualdade seria a comunidade política, com língua, história e cultura comuns, criando uma consciência coletiva.<sup>152</sup>

Defende-se a ideia de uma comunidade política como cenário, que é justificada atribuindo-se a ela um caráter distributivo. Porém, para configurar-se como bem, é preciso o acolhimento de pessoas, no sentido de serem “fisicamente admitidas e politicamente recebidas”, sendo uma decisão interna tomada por comunidades com capacidade para tal.<sup>153</sup>

A vida comunitária só é possível quando se é membro de algo onde há uma expectativa de compartilhamento de bens sociais, como segurança, cargos e poder. Porém, esse compartilhamento e o ser membro de uma comunidade requerem o compromisso de garantir, por parte dos exercentes de cargos dentro da comunidade política, um Estado de bem estar social.<sup>154</sup>

Conclui-se que o justo não define uma sociedade, mas pode modificá-la substantivamente, na medida em que haja o respeito às discordâncias no tocante aos significados atribuídos pelas pessoas aos bens sociais, sendo disponibilizados “canais institucionais para sua expressão, mecanismos de julgamento e distribuições alternativas”. Tudo isso pela existência de diversas culturas, religiões, situações geográficas, enfim, do chamado “pluralismo”.<sup>155</sup>

Ressalte-se a posição contrária dos comunitaristas acerca da “concepção de pessoa” em relação aos liberais igualitários, na qual os indivíduos seriam capazes de refletir sobre tais relações, podendo apartar-se delas, caso haja discordâncias.<sup>156</sup> As relações aqui referidas são as de pertencimento a determinado grupo, cultura, podendo o indivíduo realizar escolhas totalmente apartadas de suas origens.

---

<sup>152</sup> WALZER, Michael. **Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

<sup>153</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>154</sup> Ibidem, passim.

<sup>155</sup> WALZER, Michael. **Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.37.

<sup>156</sup> GARGARELLA, Roberto. **As Teorias da Justiça depois de Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 139.

Para os comunitaristas, contrariamente, as pessoas perderiam sua identidade se deixassem de lado o fato de pertencerem a determinado grupo ou comunidade. Segundo essa linha de pensamento, as escolhas individuais devem levar em conta o bem do grupo, se será bom para a comunidade na qual o indivíduo está inserido.

Sandel, citado por Gargarella, critica a visão do “eu” defendida por Rawls, pois é como se a comunidade não fosse parte integrante da pessoa. Seria improvável, portanto, a existência de objetivos compartilhados dentro de uma comunidade pelo sentimento de pertencimento de cada ser.<sup>157</sup> O autor salienta ainda que os liberais concebem os indivíduos como seres separados, dissociados entre si, como átomos dispersos. Isto se explica pelo fato do não reconhecimento por parte dos liberais, de laços que unem as pessoas em uma comunidade.

A esse respeito, duas teses são confrontadas: a do atomismo, de cunho liberal, com a defesa do indivíduo capaz de desenvolver suas potencialidades isoladamente, com a garantia mínima de alguns direitos individuais e a tese social, de natureza comunitarista, com raízes no pensamento de Aristóteles: “o homem como um animal social”.<sup>158</sup>

Os comunitaristas também rebatem a importância exacerbada conferida pelos liberais ao ideal de justiça, como uma virtude de primeira grandeza, argumentando que a justiça só aparece tanto por não se permitir o desenvolvimento de virtudes como fraternidade e solidariedade.<sup>159</sup>

Fazendo-se uma análise jusfilosófica dos principais pensadores liberais e comunitários, abre-se uma discussão acerca das correntes doutrinárias estudadas, situando-as no constitucionalismo brasileiro, que passou de uma concepção “positivista e privatista” a um “constitucionalismo societário e comunitário”, o qual privilegia valores como igualdade e dignidade humana.<sup>160</sup>

Significa então, que os valores adquirem uma centralidade não antes verificada em outros momentos históricos no Brasil, dando margem a vários espectros interpretativos para um mesmo dispositivo constitucional. Conclui-se que há um reforço ao caráter comunitário da

---

<sup>157</sup> Ibidem, p. 141.

<sup>158</sup> GARGARELLA, Roberto. **As Teorias da Justiça depois de Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 144, 145.

<sup>159</sup> Ibidem, p. 149.

<sup>160</sup> CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p.15.

Constituição, ao dizer que o principal objetivo da Carta Magna é realizar valores evidenciadores da existência da comunidade<sup>161</sup>.

Os autores do comunitarismo constitucional brasileiro repudiam a ideia propagada pelos liberais de uma Constituição com o objetivo precípua de defesa da autonomia dos indivíduos, apenas protegendo a vida privada. A visão agora é de uma Lei Maior que promova a participação comunitária crescente, proporcionada pela ampliação dos espaços públicos.<sup>162</sup> Neste novo cenário político, o Estado deve agir positivamente, não apenas abstando-se de atuar para preservar direitos, mas criando mecanismos garantidores das chamadas liberdades positivas.

Cria-se, então, um espaço democrático de participação, no qual a abertura constitucional oferece condições para que cidadãos e diversos segmentos sociais sejam intérpretes da Constituição, sendo democrático neste ponto por ser público e conferir concretude à Lei Fundamental.<sup>163</sup>

Em análise do pensamento habbermasiano, na teoria do discurso desenvolvida por ele aliada às concepções democráticas, pode-se considerar um equívoco no embate entre liberais e comunitários a concepção de um caráter competitivo entre os direitos humanos e a soberania popular. Isto porque: “é da conexão interna entre direitos humanos e soberania popular que decorrem as normas que levam em conta tanto a desigualdade das condições sociais de vida quanto as diferenças culturais”.<sup>164</sup> Ou seja, soberania popular e direitos humanos são elementos harmônicos indispensáveis a um processo democrático no qual se verifica a participação comunitária.

Quanto ao pluralismo, verifica-se que os liberais privilegiam a garantia da autonomia privada, ou seja, a esfera particular primeiramente deve ser preservada, para depois se pensar no coletivo. Já os comunitários enaltecem em primeiro plano a autonomia pública, para posteriormente assegurar o âmbito das liberdades privadas.<sup>165</sup>

Em relação à defesa do comunitarismo constitucional, pode-se dizer que os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados expressam mais a vontade e a

---

<sup>161</sup> CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 16.

<sup>162</sup> CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 15-20.

<sup>163</sup> CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p.19.

<sup>164</sup> Ibidem, p.137.

<sup>165</sup> Ibidem, p. 78-85.

autodeterminação da comunidade do que um espaço de independência individual em relação à autoridade estatal ou aos demais indivíduos.<sup>166</sup>

Concorda-se com a conformação comunitarista na Constituição Brasileira, no estímulo à participação nas decisões do Estado, por intermédio do voto, no controle social da sociedade fiscalizando a atuação do Poder Público, induzindo a um sentimento de que a máquina pública pertence a todos.

Com o advento da Constituição Federal, observa-se uma mudança significativa na maneira como a segurança pública passa a ser concebida no país, devendo estar alinhada à nova proposta democrática que se apresenta, exigindo-se o despojamento do velho autoritarismo do período ditatorial, que agora dá lugar a uma roupagem garantidora de direitos. Nessa perspectiva paradigmática, o agente de segurança pública tornou-se um guardião e, por vezes, promovedor dos direitos e garantias do cidadão.

As mudanças, porém, vêm acontecendo de forma paulatina, consolidando-se a partir dos anos 2000. Evidencia-se que foi preciso haver uma ocorrência de repercussões mundiais para a confecção do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública nos anos 2000: O episódio do ônibus 174 no Rio de Janeiro. Além disso, no mesmo período, criou-se a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).<sup>167</sup>

A partir daí, investimentos financeiros e humanos começaram a ser feitos no intuito de reduzir os índices de violência, ofertando-se cursos de capacitação que têm como carro-chefe a valorização dos direitos humanos dentro das instituições policiais. A perspectiva humanizada dos profissionais de segurança pública é reforçada com a adoção de estratégias de policiamento que privilegiam ações preventivas e de aproximação com a população, em prol da preservação da vida, como o policiamento comunitário - assunto já tratado neste trabalho.

Destacam-se ainda outras mudanças operadas na área de segurança pública principalmente em âmbito estadual, porém com fortes incentivos financeiros do Governo Federal, como a já mencionada experiência de polícia comunitária, fortalecimento das Ouvidorias de polícia, com o intuito de apurar denúncias de abusos cometidos por policiais e

---

<sup>166</sup>CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 161.

<sup>167</sup>SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, 21 (61). São Paulo: 2007,p.83. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006)> Acesso em: 04 Set 2013.

o uso de técnicas de georreferenciamento para mapear áreas e horários de maior incidência criminal, direcionando o patrulhamento para pontos críticos.<sup>168</sup>

A gama de ações operacionais e legais apresentadas visa dar concretude ao exposto no artigo 144 da Constituição Federal: “A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, no qual verificamos o dever de o Estado garantir a promoção da segurança pública, porém atribuindo a todos os cidadãos a responsabilidade de também promovê-la conjuntamente.

Nesta concepção, a comunidade sai de uma condição passiva e assume uma postura ativa diante dos problemas de seu bairro, cobrando dos órgãos públicos providências que acarretem em melhor qualidade de vida para todos, tomando consciência dos seus direitos e deveres e assumindo fundamental importância na feitura de uma segurança pública cidadã.

Apresenta-se, portanto, a perspectiva de sujeitos ativos, criadores de sua própria história, ao sair de uma condição passiva e individualista e formando um “novo sujeito coletivo”, através da politização e modificação dos espaços públicos. Tal dinâmica inovadora promove a retomada do conceito de comunidade como sendo a instância de subjetividades individuais e coletivas que envolvem um conjunto de valores vinculados às necessidades humanas essenciais.<sup>169</sup> Observamos, portanto, o papel transformador e fundamental da participação comunitária na concretização de direitos como a segurança pública.

A participação cada vez maior da sociedade nas questões públicas configura-se em elemento integrante da própria dinâmica democrática, que exige a mobilização de diversos atores defendendo seus interesses no cenário público, fiscalizando o cumprimento das leis, sugerindo melhorias de serviços e apontando necessidades e deficiências. Essa regra aplica-se à segurança pública, pois as práticas comprovam que a eficiência policial é muito maior quando há a participação dos destinatários dos serviços, apontando os crimes mais recorrentes, os locais onde mais ocorrem, dentre outras informações imprescindíveis a uma perfeita elucidação de casos.

Concorda-se com a abordagem de comunidade num sentido diretamente ligado a questões territoriais, pressupondo a proximidade entre as pessoas e o consequente

---

<sup>168</sup> CANO, Ignacio. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Trad. Maria Lucia Marques. **Sur- Revista Internacional de Direitos Humanos**, p.142-143. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci_arttext)> Acesso em: 11 Set 2013.

<sup>169</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 3.ed.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 122,123.

estabelecimento de vínculos que conduzem ao compartilhamento de interesses em comum, geralmente na localidade onde moram.<sup>170</sup> Constata-se a presença de uma vertente comunitarista no que foi dito, pois a identificação de interesses dentro de um grupo conduz a um fortalecimento de laços de amizade, solidariedade e, em último plano, a uma mobilização comunitária organizada para a discussão e melhoramento das questões públicas.

Estudiosos, porém, são céticos quanto à permanência de laços comunitários na modernidade atual, percebendo um fenômeno contrário: o da fragmentação social. Tal fragmentação seria causada pela rápida mobilidade social e a facilidade com que as pessoas se comunicam, quebrando a noção de comunidade aqui enfocada, diretamente vinculada ao conceito de território.<sup>171</sup>

Atribui-se ao termo comunidade um aspecto cálido, aconchegante. Um elo perdido, capaz de proporcionar prazeres não mais experimentados nos dias atuais. Com o capitalismo, houve um esfacelamento “da teia de laços morais e emocionais, da família e da vizinhança - simultaneamente esvaziando tais ações de todo o sentido de que eram, antes, portadoras.”<sup>172</sup>

Algumas concepções modernas para o termo comunidade são apresentadas numa visão interligada aos anseios econômicos atuais. Vale destacar duas delas: comunidades estéticas e comunidades éticas. As primeiras, pensadas por Kant, surgem geralmente em virtude de um evento em específico, sendo transitórias, superficiais, incapazes de estabelecer entre os participantes laços duradouros. Enfim, não há compromissos firmados a longo prazo e esta ruptura inevitável não causa nenhum tipo de sofrimento.<sup>173</sup>

As comunidades éticas, contrariamente, firmam compromissos de longo prazo, mediante obrigações projetadas para o futuro. A ética residiria na natureza dos compromissos acordados: de tipo “compartilhamento fraterno”- é o coletivo sobrepondo-se ao individual. Os objetivos específicos a serem alcançados por esse tipo de comunidade seriam: “garantia de certeza, segurança e proteção”[...].<sup>174</sup>

Realmente, não se pode negar o grande desafio de manter uma prática comunitária nos dias atuais na vigência de um sistema eminentemente individualista, no qual a maioria das

---

<sup>170</sup> HENRIQUES, Márcio Simeone. **Comunicação e mobilização social na prática de polícia comunitária**. Minas Gerais: Autêntica, 2010, p. 49-51.

<sup>171</sup> Ibidem, p. 51,52.

<sup>172</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p.7, 32.

<sup>173</sup> Ibidem, p.67.

<sup>174</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p.68.

peças desconhece os próprios vizinhos e não nutre pelo outro sentimentos ou laços em comum.

Quando se criam as condições propícias ao debate de questões que afetam a vida de todos, com a recuperação de espaços públicos, a valorização das manifestações culturais da comunidade e a aproximação do poder público nas pessoas de seus funcionários, as pessoas tendem a resgatar o sentimento de pertencimento e se dispõem a auxiliar neste processo ativo de participação social.

Esse fenômeno pode ser concretizado mediante a criação de Conselhos Comunitários de Segurança, local ideal para a discussão das questões de segurança, que atingem o bairro, com a cautela de não se tornarem espaços eleitoreiros ou exclusivos de denúncias, onde serão construídas propostas para uma segurança pública mais adequada aos anseios da população.

Em linhas gerais, são destacados alguns efeitos positivos da participação social, como o acompanhamento direto do que está sendo implementado pelas autoridades envolvidas; melhor compreensão do fenômeno da violência e, dentro de uma nova percepção, um maior apelo por ações preventivas e o fomento à resolução pacífica de conflitos.<sup>175</sup>

Dentro da perspectiva apresentada pela Constituição Federal, parece inegável a influência do pensamento comunitarista em diversos artigos, como o próprio artigo 144, no momento em que enfatiza a importância da participação popular nas questões de segurança pública. Ao mesmo tempo, vemos o viés democrático desta convocação popular, através da fiscalização, exposição de opiniões e elaboração de sugestões para um melhor funcionamento da máquina pública.

Pelos argumentos expostos, nota-se a eloquente presença da doutrina comunitarista na Constituição brasileira, pois percebe-se que o Estado, quanto à garantia de usufruto de certos direitos e liberdades, assume uma postura positiva e requer do cidadão também uma participação mais efetiva.

Na segurança pública evidencia-se na última década incentivos advindos do Governo Federal na área de prevenção, privilegiando programas como o policiamento comunitário, cujo objetivo é uma aproximação maior entre o agente policial e a população, através da

---

<sup>175</sup> CANO, Ignacio. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Trad. Maria Lucia Marques. **Sur- Revista Internacional de Direitos Humanos**, p.142,143. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 11 Set 2013.

criação de vínculos entre eles. Estes vínculos envolvem valores como solidariedade, amizade e sentimento de proteção, tal como prega a doutrina comunitarista em algumas vertentes.

Para uma efetivação real da democratização da segurança pública, acreditamos ser necessário o fomento da mobilização comunitária pelo Poder Público em um primeiro momento, visto não termos no Brasil a tradição da participação popular nos assuntos de segurança. Este processo de mobilização pode ser realizado mediante a criação de entes como os conselhos comunitários de segurança, espaços de discussão e construção de políticas direcionadas às necessidades da população diretamente envolvida. Com o aprimoramento da cultura de mobilização, os espaços seriam espontaneamente tomados pelas comunidades e o poder público assumiria uma postura mais secundária, apenas auxiliando nas questões essenciais e dando o aporte para que os serviços públicos chegassem satisfatoriamente aos destinatários finais.

Sabe-se, porém, que atualmente muito ainda precisa ser feito e aprimorado para que se alcance o ideal de uma segurança pública aliada à comunidade, mas alguns estados brasileiros já apresentam experiências neste sentido, como São Paulo e Minas Gerais. Acredita-se que o processo de mudanças no tocante a uma população mais participativa e uma segurança pública realmente cidadã é lento e faz parte de paulatinas mudanças sociais.

A temática dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública como mecanismo de participação social será abordada em seguida.

#### **4.2 Conselhos Comunitários de Defesa Social em Alagoas: Legislação, Constituição e Efetivação**

Alinhada aos temas da democracia e do comunitarismo analisados anteriormente, importante se faz a reflexão dos Conselhos Comunitários de Defesa Social como mecanismo formal de participação popular nas questões de segurança pública. Em outros estados da federação, recebem a denominação de Conselhos Comunitários de Segurança, não comprometendo os objetivos por conta dessa diferença apenas nominativa. Um conceito adequado encontra-se no trecho seguinte:

Os Conselhos Comunitários de Segurança surgem como um novo canal de interação entre a comunidade e as polícias, na busca pela redução da violência interpessoal e do controle de criminalidade. Eles pretendem democratizar e ampliar a participação dos cidadãos no tocante às políticas públicas nesta área e representam a possibilidade de desenvolver uma nova relação ente Estado e cidadão, com um maior conhecimento de anseios e limitações mútuas e estabelecimento de parcerias concretas para a construção de uma ordem pública democrática.<sup>176</sup>

Em Alagoas, os CCDS são regulados pelo Decreto Estadual nº 21.454, de 26 de julho de 2012. A regulamentação mediante decreto já demonstra que a iniciativa de participação popular nos assuntos referentes à defesa social não surgiu por provocação espontânea da comunidade, mas de um esforço governamental em cumprir a previsão constitucional contida no Artigo 144. Inclusive, o escopo inicial do decreto estadual menciona explicitamente o referido artigo, no que tange à “responsabilidade de todos”. Com relação à responsabilidade, inclusive:

Uma questão relacionada a essas diz respeito aos meios através dos quais uma pessoa adquire expectativas recíprocas nas interações com os outros: que direitos eu tenho, e quais são minhas responsabilidades? Neste caso, a resposta implica um processo duplo, em que se deve, simultaneamente, ter consciência das responsabilidades dos outros em relação a si mesmo e aprender sobre as responsabilidades de si mesmo perante os outros. Ao mesmo tempo, o processo implica uma definição compartilhada do escopo das responsabilidades assumidas por cada sujeito.<sup>177</sup>

Ou seja, primeiro há uma autoconsciência não só dos direitos, mas também das responsabilidades a serem assumidas pelo sujeito no meio social. A junção dessas responsabilidades individuais seria o impulsionador à participação coletiva nas questões de ordem pública.

Retomando a análise do Decreto nº 21.454, de 26 de julho de 2012, no Art. 1º, § 1º, fica estabelecida a vinculação dos Conselhos à Secretaria de Defesa Social e no § 2º que a atuação geográfica dos CCDS corresponderá às áreas atendidas pelas Bases Comunitárias de

---

<sup>176</sup> ALMEIDA, Jéssica Oliveira de; TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza; SILVA, Sabrina Souza da. Polícia e Comunidade. *In: Polícia e Comunidade: temas e desafios na implantação dos conselhos comunitários de segurança.* MIRANDA, Ana Paula Mendes de. TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (Org.). Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, v.1, p.60.

<sup>177</sup> JELIN, Elizabeth. Cidadania Revisitada: Solidariedade, Responsabilidade e Direitos. *In: Construindo a Democracia: Direitos Humanos, Cidadania e Sociedade na América Latina.* JELIN, Elizabeth. HERSHBERG, Eric (Org.). Trad.: Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2006, p. 156.

Segurança da PM. Sob um ponto de vista democrático e até mesmo igualitário, no sentido de materializar a lei para todos, pode-se dizer que a restrição da área de atuação dos CCDS apenas às áreas atendidas pelas BCS da Polícia Militar fere o pressuposto da ampla participação de todos nos assuntos ligados à segurança pública. O estímulo à formação de Conselhos dessa natureza haveria de ser ampla, contemplando as mais diversas regiões da capital e do estado de Alagoas.

Os Conselhos Comunitários de Defesa Social possuem caráter consultivo e deliberativo (Art. 2º), significando que “na primeira, as pessoas são consultadas sobre certos assuntos, mas não decidem; na segunda, se deliberam as decisões. Conseqüentemente, constituem-se diferentes espaços para o desenvolvimento dessas competências” [...].<sup>178</sup>

O Art. 2º estabelece ainda a estrutura do CCDS, com a previsão de membros natos, representantes do poder público: 01 da Polícia Civil, 01 da Polícia Militar, 01 do Corpo de Bombeiros Militar e 01 da Secretaria de Articulação Social. A Diretoria do CCDS, por sua vez, seria composta por 08 membros da comunidade e, conforme o Art. 2º, inciso II, esses membros podem ser moradores, membros de associações comunitárias, profissionais liberais, de instituições religiosas, clubes de serviços e líderes comunitários. Ao que parece, a intenção do decreto foi garantir ampla representação na diretoria do CCDS, não só dos residentes, mas também de todos aqueles que, de alguma forma, convivem no espaço abrangido pela atuação do CCDS, desempenhando alguma atividade econômica, religiosa e de prestação de serviços de utilidade pública.

A escolha dos membros natos, de acordo com o Art. 2º, § 1º, se dá mediante nomeação de 01 titular e 01 suplente. A presença deles é obrigatória nas reuniões trimestrais do denominado “Fórum dos Conselhos”. Já a escolha da diretoria, conforme o Art. 2º, § 2º, deve ser através de certame eleitoral, em eleição a ser amplamente divulgada pela Secretaria de Defesa Social. O ato de criação dos CCDS é simplório, como bem se observa no Art. 3º, através da assinatura do Termo de Posse pela diretoria eleita pela comunidade.

Conforme o decreto, os membros do CCDS devem se reunir uma vez ao mês (Art. 5º), devendo as atas com os assuntos tratados na reunião serem remetidas à Gerência de

---

<sup>178</sup> PIRES, Lênin. SOUZA, Mirian Alves de. Políticas Públicas e Participação Popular. *In: Polícia e Comunidade: temas e desafios na implantação dos conselhos comunitários de segurança.* MIRANDA, Ana Paula Mendes de. TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (Org.). Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006, v.1, p.24.

Articulação Comunitária da SEDS (Art. 5º, § 2º). Nesse aspecto, há de se refletir se o controle do poder público não acaba interferindo no funcionamento dos conselhos, de maneira a acarretar uma relação de dependência e de fiscalização exacerbada, retirando parte da autonomia dos membros diretores.

Por fim, o Art. 6º estabelece a realização de um fórum trimestral com a presença de representantes dos governos estadual ou municipal convidados, por suas pastas estarem ligadas a deficiências detectadas na prestação dos respectivos serviços públicos.

Na prática, porém, existem apenas dois CCDS em funcionamento em Maceió, sendo um no bairro do Jacintinho e outro no Conjunto Osman Loureiro, cujas eleições ocorreram no ano de 2013, para um mandato de 02 anos. Porém, conforme dados da Gerência de Articulação Comunitária da SEDS, apenas o CCDS do Jacintinho tem se reunido com regularidade, enviando as atas. O CCDS do Osman Loureiro está com as atividades paralisadas. Nas áreas das Bases Comunitárias do Selma Bandeira e do Vergel, chegaram a funcionar Conselhos Comunitários com diretorias provisórias, não eleitas, pelo período de 01 ano, após o qual deveria ter sido mobilizada a comunidade para a constituição de eleições conforme previsão do decreto.

Sobre o conselho comunitário do Selma Bandeira e as visitas comunitárias realizadas pelos policiais militares da base comunitária, atividades atualmente paralisadas por motivos diversos, um morador que foi membro do conselho provisório em 2010 recorda as melhorias decorrentes da interação entre comunidade e polícia na elucidação de situações criminosas. Lembra também como os policiais eram tidos como referenciais para crianças e moradores, lamentando o enfraquecimento desses laços interativos com a interrupção das atividades da visita comunitária:

Tivemos muitas melhoras, em termos de tudo, tráfico, já pegaram muita coisa depois do conselho, e quando eles vinham fazer visita, cada guarnição tinha um setor daqui, aí parou, aí ficou ruim, depois que o conselho acabou aí as visitas pararam, por que as pessoas tinham confiança na polícia, por que era o mesmo policial aí dava mais confiança, na época que começou a base, as crianças queriam ser polícia, tinham um exemplo, mas hoje não, elas querem ser bandidos, quando os policiais vinham a gente fazia bolo, lanchinho, suco e agora parou... num sei porque parou, né? (Entrevista Individual, Entrevistado 2)<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Entrevista individual realizada durante pesquisa de campo no Conjunto Selma Bandeira em Agosto de 2014.

Ainda em pesquisa qualitativa realizada pelo Ministério da Justiça publicada no ano de 2013, policiais militares que atuavam nas Bases Comunitárias da PM destacaram a importância da presença dos Conselhos como um dos elementos para a solução dos problemas de segurança pública e encaminhamento de demandas específicas, além da necessidade de envolvimento de outras forças de segurança na consecução da filosofia de polícia comunitária:

Não seria a grande solução, seria uma das soluções... [seria uma ferramenta]. O que a gente sente falta hoje é trabalhar de forma mais articulada com as outras forças de segurança, porque a gente vê que hoje o policiamento comunitário é muito aliado à figura da polícia militar. E policiamento comunitário não é só isso. Deveria ter a articulação das outras forças, e a gente sente falta que às vezes o policial identifica os problemas, mas os órgãos responsáveis não têm aquela resposta imediata. Então isso vai gerando um descrédito na comunidade, com relação a isso. (Grupo focal, policial militar, AL).<sup>180</sup>

O conselho comunitário é uma das carências que a base sente é essa, da atuação do conselho comunitário, porque muitas demandas poderiam ser encaminhadas pelo próprio conselho, e aí o policial comunitário fica tendo de fazer a parte dele e a parte que seria do conselho (Grupo focal, policial militar, AL).<sup>181</sup>

Especificamente na Base Comunitária objeto de estudo deste trabalho, a do Selma Bandeira, no complexo Benedito Bentes, o conselho comunitário já não funciona há mais de 02 anos e não há forte mobilização para o retorno das atividades após eleição de uma chapa devidamente inscrita, levando ao entendimento de uma concepção frágil ou até inexistente do significado de termos como democracia e cidadania.

Importante ressaltar que o surgimento de espaços participativos é essencial para o fortalecimento da democracia, através da promoção da associação de indivíduos voltados a discutir assuntos e interesses públicos, momentos em que surgem as divergências e interesses precisam ser negociados.<sup>182</sup> É a prática da negociação sendo exercitada, além da diversidade

---

<sup>180</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Políticas públicas: análise e diagnóstico. FIGUEIREDO, Isabel Seixas de; NEME, Cristina; LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro. **Coleção Pensando a Segurança Pública**, V.3. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013, p. 267.

<sup>181</sup> Ibidem, p. 268.

<sup>182</sup> PIRES, Lênin. SOUZA, Mirian Alves de. Políticas Públicas e Participação Popular. *In: Polícia e Comunidade: temas e desafios na implantação dos conselhos comunitários de segurança*. MIRANDA, Ana Paula Mendes de. TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (Org.). Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, v.1, p.17.

representativa no momento da tomada de decisões. Daí a relevância da diversidade de representação para que os interesses mais plurais sejam debatidos por todos.

Mas percebe-se no relato de um morador da área atendida pela Base Comunitária do Selma Bandeira preconceito por parte de alguns gestores públicos relacionado ao local de residência dos conselheiros, não sendo bem atendidos quando da entrega de ofícios reivindicativos de melhorias para a comunidade. Ele relaciona a importância da reativação das atividades do conselho à melhoria do atendimento nas repartições públicas:

Um conselho que tenha pelo menos uma das portas abertas um pouco para um órgão público né, que seja recebido e atendido, porque chega em muitos “órgão” fala que é do Selma, Paulo, Carminha, eles têm preconceito, se for dizer que é do Carminha pior ainda, agora se chegar do Osman, do Vergel, talvez ...isso é complicado né? (Entrevista Individual, Entrevistado 2).<sup>183</sup>

Pela análise do discurso acima, infere-se a presença de uma situação de subcidadania<sup>184</sup>, na qual há um tratamento social classista, onde o acesso a determinados direitos está condicionado às origens sociais do indivíduo, pois pelo local onde reside denota-se uma situação econômica mais favorável ou não. Lógica contraditória, pois os indivíduos com maior poder aquisitivo, geralmente não acessam os serviços públicos, servindo-se dos serviços privatizados.

Ainda sobre a regulamentação dos conselhos comunitários em Alagoas, há um Regulamento com 36 artigos ainda não aprovado, em fase de apreciação pela Procuradoria Geral do Estado. Merece ser mencionado nestas páginas por ter relação direta com o objeto aqui estudado. O Regulamento vem disciplinar de maneira mais detalhada o Decreto nº 21.454, de 26 de julho de 2012, já visto anteriormente.

O Art. 2º do regulamento firma o principal objetivo do CCDS, sendo colaborar na elucidação dos problemas relacionados à segurança. Os CCDS seriam, conforme § 1º, Art. 2º, entidades de direito privado sem fins lucrativos e os membros devem ser voluntários, visto não perceberem remuneração para o exercício das atividades. Em entrevistas realizadas com alguns moradores da comunidade atendida pela Base Comunitária do Selma Bandeira, um dos

---

<sup>183</sup> Entrevista individual realizada durante pesquisa de campo no Conjunto Selma Bandeira em Agosto de 2014.

<sup>184</sup> SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

entrevistados diz ser um elemento desmotivador a não percepção pelo menos de uma ajuda de custos para os deslocamentos às repartições públicas para a entrega de ofícios e outros documentos de cunho oficial, pois a conciliação das atividades com o trabalho formal é por vezes inviável:

[...] no caso eu sou comerciante, eu tô fora do comércio por problema de saúde né, hoje eu tenho mais um tempinho, mas nem todos têm tempo disponível, porque vamos supor, eu trabalho na área de vender ...se eu sair daqui eu perco o emprego, daquele dia, não tem nem como pegar uma declaração, será que ele vai aguentar? Tinha um menino que trabalhava na CICOSA, se ele perder um dia pra apresentar um negócio desse, ele vai perder o dia, e foi reivindicado que pelo menos o presidente fosse remunerado, uma ajuda de custo, entendeu, pra colocar gasolina no carro, pra não se prejudicar também. (Entrevista individual, Entrevistado 1).

Propõe-se no mesmo artigo uma parceria nas atividades de preservação da ordem pública e, neste aspecto, os objetivos a serem alcançados seriam a “melhoria da qualidade de vida e a paz social”. Sabe-se que qualidade de vida envolve um arcabouço de elementos relacionados à saúde, educação e segurança pública, só para exemplificar. O regulamento não especifica as áreas a serem trabalhadas pelos CCDS para a concretização dessa melhoria. O termo paz social, por sua vez, dá margem a várias conceituações. Uma delas aponta para uma situação utópica, uma busca incessante pela harmonia em sociedade. Numa acepção mais concreta, pode-se definir paz social como uma situação que garanta um mínimo de direitos para um convívio social sem medos exacerbados, permitindo realizar tarefas cotidianas e transitar pelas ruas sem ser vítima de crimes de toda ordem. Esta última reflexão parece a mais apropriada às intenções do regulamento. O § 2º do Art. 2º repete uma passagem já presente no Decreto nº 21.454 sobre a área de atuação do CCDS à área correspondente aos serviços da Base Comunitária de Segurança da PM, dispositivo já comentado.

O inciso III do Art. 5º estimula a participação ativa da comunidade, através da proposição de definição de prioridades na segurança pública. Os resultados a serem alcançados com esse engajamento entre poder público e população interessada pode trazer benefícios em via dupla, pois ao mesmo tempo proporciona o direcionamento inteligente dos escassos recursos policiais e gera satisfação na comunidade atendida aumentando, a sensação de segurança.

Ao mesmo tempo, no inciso IV do Art. 5º o CCDS deve mobilizar a comunidade para a solução de problemas ambientais e sociais, que tragam implicações policiais. Assim como foi verificado na Lei instituidora do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania-

PRONASCI, também se prima no regulamento pela prevenção primária, relacionada a aspectos multifatoriais que acabam desembocando em fatores de violência, se não solucionados em estágios de detecção inicial.

Também se constata a preocupação com a prevenção no inciso VII do mesmo artigo 5º, quando se deixa a cargo dos CCDS a finalidade de promover eventos relacionados à cultura de paz e prevenção, numa proposta articulada com as polícias da circunscrição. O objetivo seria a integração entre os entes estatais e a população atendida.

A proposta de participação da comunidade através do CCDS mostra-se capaz de operar transformações em nível institucional, pois cabe ao CCDS propor, segundo o regulamento, no inciso IX do Art. 5º, subsídios à elaboração de modificações ou inovações legislativas em benefício da comunidade. Sabe-se que a concretização do disposto neste inciso depende do nível de politização e envolvimento da comunidade, bem como de uma análise séria do diagnóstico dos problemas mais recorrentes da área. Há de ser ter a cautela de não querer legislar sobre tudo, pois corre-se o risco de burocratizar a solução de deficiências estatais, em tese, simples de serem resolvidas.

Além de uma função contributiva, o CCDS também desempenharia uma função fiscalizadora, conforme o inciso II do Art. 6º, que estabelece a busca pelo acompanhamento pelo CCDS do trabalho desenvolvido na área de segurança pública. Ainda no Art. 6º, inciso V, fala-se explicitamente acerca da filosofia de polícia comunitária, condensando aspectos já mencionados em outros dispositivos do regulamento, pois se trata novamente da integração entre polícias e comunidade, prevenção, decadência do local e qualidade de vida. A novidade é a menção explícita à repressão da violência e criminalidade, reforçando o entendimento da prevenção e repressão como ações complementares desempenhadas pelos mesmos agentes.

Os demais artigos do regulamento tratam, em termos gerais, das eleições dos CCDS, das atribuições de cada conselheiro, da periodicidade das reuniões e dos casos de afastamento compulsório dos membros do conselho. Considera-se que num estágio inicial de mobilização e incentivo à participação, seja importante, até como parâmetro de organização e administração de interesses distintos na comunidade, uma maior interferência do poder público na atuação dos conselhos comunitários como forma de conferir-lhe legitimidade perante os diversos entes estaduais e municipais. O importante é que essa intervenção seja benéfica, no sentido de auxiliar no desenvolvimento de uma cultura de participação popular

nos assuntos de interesse comum e não no sentido de direcionar posicionamentos ou inibir a exposição de pontos de vista da comunidade.

Sem dúvidas, a participação em espaços discursivos exige o preparo dos envolvidos, tanto dos agentes públicos quanto dos moradores, para administrar diferenças e conflitos. Daí a necessidade da existência de regras possibilitadoras do debate amplo.<sup>185</sup>

Em Alagoas, como foi demonstrado acima, a participação da comunidade nos assuntos de segurança pública em espaços específicos como o dos conselhos comunitários ainda é embrionária, exigindo maiores esforços do poder público no sentido de conscientizar os indivíduos da importância da exposição dos anseios da comunidade na condução de políticas públicas mais adequadas às realidades sociais.

Há que se pensar em outras formas mais eficientes de mobilização das comunidades, observando-se as peculiaridades de cada uma delas. Para isso, seria necessária a realização de diagnósticos para se ter um perfil aproximado das comunidades a serem mobilizadas, mediante o conhecimento prévio dos instrumentos públicos e informais à disposição, com o fito de engajar ao máximo as lideranças e servidores públicos que atuam na área alvo da participação. Uma proposta aqui lançada seria mecanismos de mobilização informais, sem a necessidade de eleição de um Conselho, e o estímulo à elaboração de planos locais de prevenção entre representantes do poder público e sociedade civil.

---

<sup>185</sup> PIRES, Lênin. SOUZA, Mirian Alves de. Políticas Públicas e Participação Popular. *In: Polícia e Comunidade: temas e desafios na implantação dos conselhos comunitários de segurança.* MIRANDA, Ana Paula Mendes de. TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (Org.). Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, v.1, p.31.

## CONCLUSÕES

Propôs-se inicialmente neste trabalho a análise dos diversos conceitos de segurança pública existentes na literatura. Dentre os conceitos apresentados, o mais adequado às propostas de democratização seria o que enxerga a segurança pública de forma ampla, com a participação dos entes públicos e da sociedade civil e influenciada por fatores ambientais, sociais e institucionais.

Restou-se comprovado o direito à segurança pública na Carta Constitucional de 1988, contemplado no artigo 144 e incisos. Este direito clama pela participação popular nos assuntos relativos à segurança pública, possuindo um contorno comunitarista. Por isso mesmo, requer uma atuação policial mais próxima da comunidade, e mais: ações não só legais, mas com o aval de legitimidade da população, o chamado consenso.

Nas reflexões sobre as raízes autoritárias da sociedade brasileira e as influências deste autoritarismo na atuação policial, constatou-se a presença de práticas clientelistas e patrimonialistas na sociedade e uma confusão entre público e privado. Os aspectos elencados também são evidenciados em algumas práticas policiais, especialmente no tocante à opção de classes no momento de realizar uma abordagem de rotina ou de uma ação truculenta. Restou-se clara a condição de subcidadã da população em situação de vulnerabilidade, no sentido de não ser assistida adequadamente pelo poder público.

Constatou-se um histórico de violência em Alagoas, incluindo crimes de mando relacionados aos meios político e policial. A confusão entre público e privado se faz presente também nos apadrinhamentos políticos e no tratamento diferenciado conferido a pessoas pertencentes a determinadas classes sociais, bem como a famílias consideradas tradicionais no meio político.

Quanto aos números, demonstrou-se, com o auxílio do Mapa da Violência, que os homicídios vêm aumentando em Alagoas ano a ano, rendendo-lhe a liderança do *ranking* dos estados brasileiros na proporção por cem mil habitantes. Os jovens apresentam-se como as maiores vítimas da violência letal e percebe-se a carência de estudos qualitativos capazes de apontar com clareza as motivações de grande parte dos homicídios, sendo atribuídos pelo senso comum ao envolvimento das vítimas com o tráfico de drogas.

Pesquisas e experiências aplicadas ao redor do mundo comprovam a influência do *déficit* de políticas públicas, como as acima elencadas, no aumento dos índices criminais, pois não se pode considerar mera coincidência o fato de as periferias concentrarem a maior incidência criminal das cidades, bem como as taxas mais alarmantes de homicídios. Esse cenário de precariedades dificulta a consolidação da cidadania, pois os indivíduos não se sentem verdadeiramente sujeitos de direitos. O Texto Constitucional apresenta-se como algo abstrato, distante da realidade social.

Diante deste cenário de violência, viu-se que a atividade policial encontra-se numa situação de ambivalência quanto ao uso legítimo da força física e ao esforço por conseguir o consenso da população, através de estratégias de aproximação com as comunidades.<sup>186</sup>

Abordou-se um modelo de policiamento cujo foco principal é a aproximação com a comunidade: o policiamento comunitário. Foi visto que o fundamento jurídico da filosofia de polícia comunitária é o próprio artigo 144 da Constituição Federal, ao direcionar a segurança pública no sentido do compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a população.

No tocante à filosofia de polícia comunitária, pelas experiências apresentadas, restou demonstrada a correspondência da proposta contida na Constituição Federal de 1988 com as ações desenvolvidas nesta modalidade de policiamento, de natureza essencialmente preventiva, operacionalizando uma segurança pública com a participação de diversos atores públicos, privados e da sociedade civil. A Colômbia é o exemplo mais exponencial do êxito da filosofia de polícia comunitária, mediante a conjugação de esforços políticos no sentido de conferir aos mais vulneráveis acesso a serviços públicos de qualidade. O sucesso também pode ser atribuído à existência de um planejamento de médio prazo que não sofre solução de continuidade com a mudança dos chefes dos Executivos municipais.

Com relação ao policiamento comunitário em Alagoas, a pesquisa de campo revelou a necessidade de maior presença do ente público municipal nas áreas contempladas pelos serviços da Base Comunitária de Segurança da Polícia Militar, pois como foi demonstrado ao longo deste trabalho, segurança pública não se restringe à atuação policial. O caráter multifatorial da violência e da criminalidade requer atuações principalmente do município,

---

<sup>186</sup> SANTOS, José Vicente Tavares dos. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. In: **Tempo Social. Revista de Sociologia**. São Paulo: USP, 1997, p. 161. Disponível em: <[http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt\\_BR](http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt_BR)> Acesso em: 12 Set. 2013.

dadas as competências conferidas constitucionalmente quanto à operacionalização de políticas públicas como saúde, educação, trabalho e geração de renda, lazer e espaço urbano.

Além disso, as resistências internas da instituição policial em Alagoas acabam por desmotivar os profissionais envolvidos e dificultar o avanço das ações, apesar de restar comprovado que o trabalho mais voltado à comunidade humaniza tanto o profissional de segurança quanto o morador atendido pelos serviços, diminuindo sensivelmente a abertura de processos administrativos contra policiais e fazendo com que a polícia passe a ser avaliada positivamente pela população. A falta de apoio ao trabalho da base comunitária também se fez presente nos discursos dos moradores entrevistados durante a pesquisa, denotando uma diminuição da qualidade dos serviços prestados.

Uma proposta a ser lançada seria a institucionalização, mediante instrumento legislativo, do policiamento comunitário, não só destinando atribuições para a Polícia Militar, mas para os órgãos do sistema de defesa social, bem como articulação com os entes municipais e estaduais responsáveis pelas diversas políticas públicas. Tais políticas necessitam acontecer de maneira contínua nas áreas das bases comunitárias, para que se possa fazer uma análise apurada quanto à redução dos índices criminais e se houve redução.

Não restam dúvidas da adequação da proposta comunitária aos preceitos constitucionais, voltando-se a política de segurança pública para os destinatários, através da abertura do diálogo, do respeito às leis no âmbito das atuações policiais, da aproximação entre agente estatal e morador. Necessita-se da adequada aplicação dos elementos caracterizadores da polícia comunitária na prática, sem desconsiderá-los na raiz.

Chamou-se a atenção para o importante papel da comunidade na consolidação de uma segurança pública cidadã, viabilizando maior democratização do direito fundamental em questão. Diversas percepções de democracia foram apresentadas. A mais adequada às propostas deste trabalho foi a do tipo participativa. Foi visto que não há como apontar regras rígidas de funcionamento da democracia participativa, pois ela apresenta-se de maneiras diversas ao redor do mundo.

Por vezes, é fomentada pelo próprio poder público, como os conselhos comunitários aqui pesquisados, ora manifesta-se espontaneamente das camadas populares, como no caso de algumas assembleias surgidas em comunidades indígenas do México. Apesar das vicissitudes da participação democrática, ela não pode ser negligenciada, pois também restou evidenciado

que o modelo representativo encontra-se em vias de questionamento, por não atender plenamente aos interesses dos representados.

Demonstrou-se forte presença da corrente comunitarista na Constituição Federal de 1988, pois há um apelo democrático à participação dos indivíduos, enaltecendo-se em primeiro plano a autonomia pública, privilegiando-se os interesses coletivos. Isto se aplica adequadamente à segurança pública.<sup>187</sup> Sabe-se, porém, da dificuldade atual em mobilizar pessoas e reuni-las para discutir pautas de interesse comum. A vida moderna dita, principalmente nas grandes cidades, uma linha comportamental de caráter individualista e impessoal, dificultando a união em torno de objetivos gerais, de todos.

Fez-se uma análise legislativa do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), comprovando-se a presença de incentivos relacionados à participação social na segurança pública, o fomento à priorização da prevenção pelas forças policiais e a intenção do Governo Federal em implementar, nos Estados da Federação, iniciativas de polícia comunitária.

O mérito do Pronasci reside principalmente em legitimar institucionalmente o incentivo às práticas policiais voltadas aos direitos humanos, a resolução de conflitos através da mediação; além disso, o chamamento dos estados para a criação de espaços de discussão capazes de incluir a sociedade civil e o reconhecimento da violência como fenômeno multifatorial. Infelizmente, apesar de contemplar incentivos financeiros a jovens e mulheres em situação de vulnerabilidade, como nos programas Protejo e Mulheres da Paz, essas iniciativas não possuem uma natureza de longo prazo, dificultando a verdadeira retirada da situação de vulnerabilidade do público temporariamente beneficiado.

Por fim, tratou-se da constituição e efetivação dos Conselhos Comunitários de Defesa Social em Alagoas, mediante análise legislativa local. Pode-se dizer que a proposta de democratização da segurança pública, através da participação comunitária, constitui-se em desafio não consolidado no estado de Alagoas. As iniciativas do poder público quanto à mobilização comunitária e constituição dos Conselhos Comunitários de Defesa Social ainda se apresentam tímidas, não sedimentadas conforme a previsão encontrada na Constituição de 1988.

---

<sup>187</sup> CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 78-85.

Na verdade, a participação cidadã constitui-se em desafio não só no Brasil, pois como demonstrado, o descrédito nas representatividades oficiais, tais como partidos políticos e sindicatos, fez surgir a urgência de maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Mas o debate ainda mostra-se amplo e inacabado, pois ainda não há como apontar um modelo ideal de participação ou de quem deve partir a iniciativa de fomentá-lo: do poder público ou da própria sociedade.

Quando parte do poder público, como é o caso dos Conselhos Comunitários de Segurança instituídos em Alagoas, o modelo recebe críticas no sentido de haver um controle das atividades, bem como a escolha dos membros seguir um rito institucional previamente delineado mediante decreto governamental. Se parte exclusivamente de iniciativa popular, as pessoas com participações mais expressivas tornam-se alvo de desconfiança dos demais membros da comunidade acerca das reais intenções em defender os interesses da coletividade.

É certo também que, diante dessas constatações, não há como trabalhar no sentido de abolir o modelo representativo posto e buscar colocar nas mãos do povo toda decisão política. Ambos os modelos democráticos apresentam desvios, mas não há como negar a importância deles. Defende-se o aperfeiçoamento dos modelos tradicionais para uma melhor correspondência aos anseios sociais, no sentido de fazer com que a política pública cumpra o papel de beneficiar a população. Acredita-se que há uma probabilidade maior de uma política pública concebida no plano ideal dar certo no plano da ação quando os diretamente afetados opinam a respeito, mesmo que essa opinião tenha uma natureza meramente consultiva.

Os dois Conselhos Comunitários eleitos conforme previsão do decreto estadual nº 21.454, de 26 de julho de 2012, não conferiram efetividade à participação comunitária nos assuntos inerentes à segurança pública, provavelmente pela escolha de estratégias de mobilização social inadequadas aos perfis das comunidades ou pela falta de apoio e assiduidade dos entes públicos estaduais e municipais às reuniões realizadas pelo CCDS. Percebe-se que, como não existe uma obrigatoriedade de se fazerem presentes às reuniões, os gestores públicos não conferem prioridade à participação nesses espaços, o que causa uma sensação de descrédito nas populações envolvidas.

É preciso que o setor responsável por mobilizar as comunidades para a formação dos Conselhos Comunitários de Defesa Social realizem um diagnóstico prévio contendo os perfis das populações envolvidas para que, assim, haja observância dos melhores dias e horários

para convidar os atores locais à participação, bem como do uso da linguagem e das dinâmicas de mobilização mais adequadas ao envolvimento dos moradores.

O Decreto instituidor dos CCDS também precisa ser revisto ao limitar a formação dos conselhos apenas às áreas atendidas por Bases Comunitárias da Polícia Militar. A participação nas questões de segurança pública não deve limitar-se apenas aos moradores beneficiados por uma das tantas ferramentas preventivas que podem ser utilizadas nas comunidades; a formação de CCDS deve levar em conta territorialidades, mas sem restringi-la tão somente às Bases Comunitárias da PM, para evitar a demasiada restrição à participação comunitária num assunto que afeta a vida de todos.

Diante da lentidão e das dificuldades apontadas para a multiplicação dos conselhos comunitários em Alagoas, por motivos diversos, desperta-se para uma discussão inacabada de outras formas de alimentar a mobilização nas comunidades independentemente das classes sociais. Como cada territorialidade apresenta dinâmicas de funcionamento populacional distintas, as estratégias de mobilização devem ser montadas com o auxílio de um diagnóstico prévio do perfil da comunidade. Uma proposta aqui lançada seria mecanismos de mobilização informais, sem a necessidade de eleição de um Conselho, e o estímulo à elaboração de planos locais de prevenção entre representantes do poder público e sociedade civil.

Outro entrave à consolidação de uma segurança pública cidadã é o enfraquecimento dos laços de solidariedade entre os indivíduos, não havendo interesse na discussão de questões coletivas. A consequência é a busca por soluções privadas para problemas cuja natureza depende de atitudes coletivas, como a ocupação de espaços públicos e a vigilância natural de uns sobre os outros. O isolamento só ocasiona mais sentimentos de insegurança e inviabiliza a congregação de esforços para a criação de espaços de discussão e de propositura de alternativas para os problemas identificados numa comunidade.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Decreto n. 21.454, de 26 de julho de 2012. Autoriza a Secretaria de Estado da Defesa Social, em parceria com outras unidades de gestão do Estado, a promover a criação de Conselhos Comunitários de Defesa Social - CCDS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/39019691/doeal-executivo-27-07-2012-pg-9> Acesso em: 05 Set.2014.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ed.São Paulo: Malheiros, 2010.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Trad. Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ALMEIDA, Jéssica Oliveira de; TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza; SILVA, Sabrina Souza da. Polícia e Comunidade. *In: **Polícia e Comunidade**: temas e desafios na implantação dos conselhos comunitários de segurança*. MIRANDA, Ana Paula Mendes de. TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (Org.).Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública.

ALRANOVAY, Miriam, et al. **Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina**: Desafios para políticas públicas. Brasília: Unesco, BID, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138POR.pdf> Acesso em: 20 Jan. 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4.ed. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2010.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos**: Coisa de polícia. Porto Alegre: Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania, 2003.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento**. Trad. Renê Alexandre Belmonte. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2002.

BAYLEY, David H. SKOLNICK, Jerome H. **Policiamento Comunitário**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BAUMAN, Zigmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BEATO, Claudio. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

BEATO FILHO, Claudio C. Políticas Públicas de Segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, 13 (4). Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003) Acesso em: 23 Jan.2014.

BEATO, Claudio; RABELO, Karina; JÚNIOR, Almir de Oliveira. Reforma Policial no Brasil. *In*: BEATO, Claudio (Org.). **Compreendendo e avaliando Projetos de Segurança Pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BEGONCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**. V.18., n.1, 2004. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22234.pdf> Acesso em: 22 Jan.2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRANDÃO, Ailton Araújo, et al. **Programa de Policiamento Comunitário- Sistema Koban- adaptado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 3.ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011.

BRASIL. Medida Provisória n. 384, de 20 de agosto de 2007. Dispõe sobre o anteprojeto de lei que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania- Pronasci e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm) Acesso em: 10 Out. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.707, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania- Pronasci. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm) Acesso em: 10 Out. 2013.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia**. São Paulo: Max Lemonad, 1997.

CANO, Ignacio. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Trad. Maria Lucia Marques. **Sur- Revista Internacional de Direitos Humanos**. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci_arttext) Acesso em: 11 Set 2013.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais: Ensaio sobre o Constitucionalismo pós-moderno e comunitário.** Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CAVALCANTI, Murilo. **As lições de Bogotá e Medellín: do caos à referência mundial.** Recife: INGT, 2013.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro, et al. **A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000.** In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (Org.). *Brasil em Desenvolvimento 2013: Estado, Planejamento e Políticas Públicas.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013.

CHAUI, Marilena. **Mito fundador e sociedade autoritária.** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2012.

CHAUI, Marilena. **Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro.** André Rocha (Org.). Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

CITTADINO, Gisele. **Plurarismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia constitucional Contemporânea.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade: Gestão de Segurança Pública, Violência e Controle Social.** Salvador: EDUFBA, 2005.

DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e Segurança: Entre Pombos e Falcões.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Trad. Nelson Boeira. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

E. Hugo Frühling. *Polícia Comunitária y Reforma Policial en América Latina ¿Cuáles el impacto?.* **Série documentos.** Disponível em: [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf) Acesso em: 10Set. 2014.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública Fundamentos Jurídicos para uma abordagem Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2014.

FILOCRE, Lincoln Dàquino. **Direito de Segurança Pública. Limites jurídicos para políticas de Segurança Pública.** Lisboa: Almedina, 2010.

GARGARELLA, Roberto. **As Teorias da Justiça depois de Rawls.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito.** Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade.** Vol. 1. Brasília: Tempo Brasileiro, 2003.

HENRIQUES, Márcio Simeone. **Comunicação e mobilização social na prática de polícia comunitária.** Minas Gerais: Autêntica, 2010.

JELIN, Elizabeth. Cidadania Revisitada: Solidariedade, Responsabilidade e Direitos. *In: Construindo a Democracia: Direitos Humanos, Cidadania e Sociedade na América Latina.* JELIN, Elizabeth. HERSHBERG, Eric (Org.). Trad.: Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2006.

KYRILLOS, Gabriela M.; FRANCKINI, Tiago Menna; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Opluralismo jurídico a partir de duas experiências de policiamento alternativo na América Latina: Rondas Campesinas no Peru e Polícia Comunitária no México. *In: WOLKMER, Antonio Carlos; CORREAS, Oscar (Org.). Crítica jurídica na América Latina.* Aguascalientes: CENEJUS, 2013. Disponível em: <http://www.ucm.es/data/cont/docs/603-2013-12-19-Crica%20Juridica%20na%20America%20Latina.pdf> Acesso em: 15 Set. 2014.

LEMGRUBER, Julita. RAMOS, Silvia. Criminalidade e respostas brasileiras à violência. **Observatório da Cidadania**, 2004, p.45. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org.br/files/criminalidadeerespostasbrasileirasaviolenciamoselengruber.pdf>Acesso em: 18 Ago.2014.

LEONI, Bruno. **A liberdade e a Lei.** São Paulo: Mises Brasil, 2010.

LIMA, Ana Paula Brito de. Leitura comunitarista da Constituição Democrática: Exame crítico da tese de Cittadino à luz do liberalismo comunitarista de Kymlicka. **Seara Filosófica**, N.6, Inverno, 2013. Disponível em: <http://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/searafilosofica/article/viewFile/1351/2368> Acesso em 03 Ago 2013.

LINS, Bruno Rijo Jorge Rijo. **Democracia, criminalidade violenta e segurança pública na nova República**: discutindo alguns paradoxos do Brasil contemporâneo. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Público)- Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011.

LOÏC, Blondiaux. **El nuevo espíritu de la democracia**: Actualidad de la democracia participativa. Trad. Mónica Cristina Padró. Buenos Aires: PrometeoLibros, 2013.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária**: Construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Políticas públicas: análise e diagnóstico. FIGUEIREDO, Isabel Seixas de; NEME, Cristina; LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro. **Coleção Pensando a Segurança Pública**, V.3. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013.

NAIM, Moisés. A nova Constituição e a polícia. In: FERNANDES, João Antonio da Costa, COSTA, Júlio Cezar. **Segurança Pública Convergência, Interconexão e Interatividade Social**. Vitória: Ed. do Autor, 2012.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa- características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, V. 1, nº 3, 2º Sem./ 1996.

Disponível em:

[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/pesquisa\\_qualitativa\\_caracteristicas\\_usos\\_e\\_possibilidades.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf)

Acesso em: 18 Fev 2015.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: Temas éticos e políticos da gestão democrática. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

PIRES, Lênin. SOUZA, Mirian Alves de. Políticas Públicas e Participação Popular. *In: Polícia e Comunidade: temas e desafios na implantação dos conselhos comunitários de segurança.* MIRANDA, Ana Paula Mendes de. TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (Org.). Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006, v.1.

POLÍCIA MILITAR DE ALAGOAS. Portaria n.058/2010- GCG/ASS, de 28 de dezembro de 2010. Aprova as Diretrizes Operacionais para implementação da Polícia Comunitária, Método *Koban*, na Polícia Militar do Estado de Alagoas e dá outras providências. Disponível em: <http://sistemas.pm.al.gov.br/sistemas/public/boletim/bgo/mes/ano/2010/mes/Dezembro> Acesso em: 20 Ago.2014.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.* Edgardo Lander (org.). Colección SurSur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Set. 2005.

REINER, Robert. **A política da polícia.** Trad. Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. *In: Tempo Social. Revista de Sociologia.* São Paulo: USP, 1997. Disponível em: [http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt\\_BR](http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21686?locale=pt_BR) Acesso em: 12 Set. 2013.

SAPORI, Luís Flávio. Os Desafios da Polícia Brasileira na Implementação da “Ordem sob a Lei”. *In: RATTON, José Luiz (Coord.), BARROS, Marcelo (Coord.). Polícia, Democracia e Sociedade.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e possibilidades. *In: NOVELINO, Marcelo (org.). Leituras Complementares de Direito Constitucional: Teoria da Constituição.* Salvador: Jus Podium, 2009.

SILVA, José Fernando Siqueira da. **“Justiceiros” e Violência Urbana.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Joseilton Matias da. Polícia Comunitária e Democracia- um Novo Modo de se Fazer Segurança Pública na Paraíba. *In: RATTON, José Luiz (Coord.), BARROS, Marcelo (Coord.). Polícia, Democracia e Sociedade.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SILVA, Jorge da. Violência policial e ideologia dos algozes-vítima. *In: Policial: tolerância zero.* OLIVEIRA, Dijaci David de. SANTOS, Sales Augusto dos. SILVA, Valéria Getúlio de Brito. (Org.) Goiânia: UFG; Brasília: MNDH, 2001.

SOUZA, Jessé. “**A construção social da subcidadania:** para uma sociologia política da modernidade periférica.” 2.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados 17 (47)**, 2003, p. 75, 76. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005) Acesso em: 16 Jun. 2013.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, 21 (61). São Paulo: 2007. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006) Acesso em: 04 Set 2013.

SUASSUNA, Rodrigo Figueiredo. **O habitus dos policiais militares do Distrito Federal.** 2008. 120 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. **Segurança Pública e Democracia Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América.** Livro II. Sentimentos e opiniões. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial como Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais. *In:* SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais:** fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

VASCONCELOS, Ruth; PIMENTEL, Elaine. **Violência e Criminalidade em mosaico.** Maceió: Edefal, 2009.

VASCONCELOS, Ruth. **O Poder e a Cultura de Violência em Alagoas.** 2. ed. Maceió: Edefal, 2014.

VERGOTTINI, Giuseppe. **Dicionário de Política**. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, GianFranco (Org.). Trad. Carmen C. Varrielet al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 9.ed, Vol. 2, 1997.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2014**, Versão Preliminar. Flacso Brasil. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014\\_JovensBrasil\\_Preliminar.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf) Acesso em: 12 Jul. 2014.

WALZER, Michael. **Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo: Editora da UNB, 2009.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

XAVIER, Laécio Noronha. Responsabilidade Constitucional e Comunitária em Segurança Pública. **Revista Jurídica**, V.1, n. 30, 2013. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/558> Acesso em: 20 Ago.2013.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *In: Estudos Avançados* 21 (61), 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300003) Acesso em: 18 Ago.2014.



