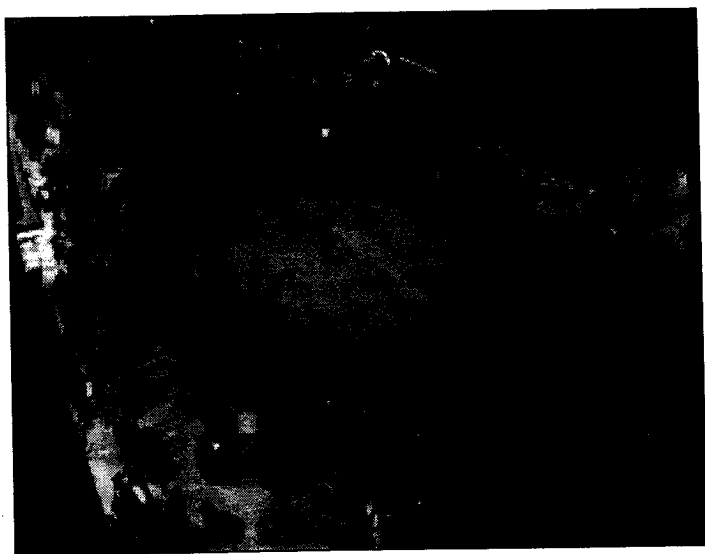


*Policiamento Comunitário
e Controle Sobre a Polícia:
a experiência norte-americana*



André Devambez
La Charge
1902

THEODOMIRO DIAS NETO

*Policiamento Comunitário
e Controle Sobre a Polícia:
a experiência norte-americana*



São Paulo
2000

POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E CONTROLE SOBRE A POLÍCIA: A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA

© THEODOMIRO DIAS NETO, 2000

Produção Gráfica: Método Editoração e Editora Ltda.

Fone: (11) 3361-4788 – Fax: (11) 3361-4795

Capa: Luis Augusto Beraldi Colombo

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM)

Diretoria da gestão 99/00

Presidente: CARLOS VICO MAÍAS

Vice-presidente: TATIANA VIGGIANI BICUDO

2.º Vice-presidente: MARCIO ORLANDO BARTOLI

1.º Secretário: GERALDO DE FARIA LEMOS PINHEIRO

2.º Secretário: CARLOS ALBERTO PIRES MENDES

3.º Secretário: SILVIA HELENA FURTADO MARTINS

Tesoureiro: ADRIANO SALLES VANNI

Tesoureiro-adjunto: MÁRCIA MARIA SILVA GOMES

Diretor da Biblioteca: ALBERTO SILVA FRANCO

Diretor de Cursos: MAURICIO ZANOIDE DE MORAES

Diretora da Revista - RBCCRIM: ANA SOFIA SCHMIDT DE OLIVEIRA

Diretora do Boletim: BERENICE MARIA GIANNELLA

Diretor de Relações Internacionais: FAUZI HASSAN CHOUKR

Diretora do Núcleo de Pesquisas: LUCI GATI PIETROCILLA

Rua XI de Agosto, 52, 2.º andar,

CEP 01018-010 - São Paulo, SP, Brasil

Tel.: (11) 3105-4607 (tranco-chave)

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

e-mail: ibccrim@ibccrim.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dias Neto, Theodomiro

Policiamento comunitário e controle sobre a polícia : a experiência norte-americana / Theodomiro Dias Neto. — São Paulo : IBCCRIM, 2000.

Bibliografia.

1. Polícia – Controle 2. Policiamento comunitário I. Título.

00-3628

CDD-363.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Polícia : Controle : Problemas sociais 363.2

2. Policiamento comunitário : Problemas sociais 363.2

TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS

Impresso no Brasil – Printed in Brazil
2000

T-1995
00/6/01
35

SUMÁRIO ■

APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	13

PARTE I

A BUSCA DE QUALIDADE NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO POLICIAL

1. INTRODUÇÃO	19
2. OS PRIMEIROS ANOS: A POLÍCIA DOMINADA PELOS POLÍTICOS	21
3. O MODELO PROFISSIONAL	
3.1. Revisão da estrutura de controle sobre a atividade poli- cial	26
3.1.1. Isolamento contra ingerência política externa.....	26
3.1.2. Centralização das estruturas internas de comando e controle	27
3.1.3. Delimitação da função policial	28
3.1.4. A formação profissional	29
3.2. Inconsistências e contradições do modelo profissional	30
3.2.1. A polícia e a comunidade	30
3.2.2. O mito da função criminal da polícia: distância entre imagem e realidade	32
3.2.3. O exercício da discricionariedade	33
3.2.4. A subcultura policial	35

4. A APROXIMAÇÃO COM O PÚBLICO: UMA NOVA ERA DE REFORMAS

4.1. Os programas de relações públicas	40
4.2. O controle comunitário sobre a polícia	41
4.3. A emergência de novos modelos	43
4.4. A influência da sociedade sobre a atividade policial	45

PARTE II

FORMAS DE INFLUÊNCIA SOCIAL SOBRE A FUNÇÃO POLICIAL

1. INTRODUÇÃO	51
----------------------------	-----------

2. MUDANÇAS NO RELACIONAMENTO POLÍCIA-SOCIEDADE

2.1. Maior interação policial-cidadão	56
2.1.1. O ajustamento das expectativas sociais em relação à polícia	60
2.2. O policiamento orientado aos problemas	62
2.2.1. Identificação das prioridades locais	65
2.2.2. Demandas sociais e limitações dos recursos e dos poderes policiais	71
2.2.3. Preferências locais e consistência das políticas policiais	74
2.3. A ampliação das competências do policial	77
2.3.1. A influência da polícia nas políticas públicas	79
2.3.2. O aumento da presença policial	83
2.4. O policiamento comunitário e o abuso policial	86
2.4.1. A expansão das atribuições não-criminais	87
2.4.2. Pressões sociais indevidas	88
2.4.3. O risco de corrupção	89
2.4.4. O controle comunitário sobre a polícia	90

3. ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA

3.1. Níveis de organização comunitária	95
3.2. A autonomia das organizações em relação à polícia	97
3.3. Estratégias de organização comunitária: meio de controle social, de auto-ajuda ou de parceria decisória?	100
3.3.1. Organização comunitária como meio de controle social (<i>The Social Control Approach</i>)	101
3.3.2. Organização comunitária como meio de auto-ajuda (<i>The Self-Help Approach</i>)	102
3.3.3. Organização comunitária como meio de parceria decisória (<i>The Power-Sharing Approach</i>)	105

4. A REGULAMENTAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE POLICIAL

4.1. A necessidade de estruturação do poder discricionário	107
4.2. A regulamentação e o controle da polícia	109
4.2.1. O controle da discricionariedade policial no uso da força letal	111
4.2.2. A regulamentação do tratamento policial da violência doméstica	112
4.3. A regulamentação no policiamento orientado aos problemas	113
4.3.1. A resposta da polícia de Madison ao problema da mendicância	113
4.3.2. O tratamento policial do consumo e porte de maconha	115

CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
----------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	121
--------------------	-----

APRESENTAÇÃO ■

A demanda pública por segurança, intensificada por uma percepção – não necessariamente justificada pela realidade – de que os índices de criminalidade crescem a cada dia, é um fenômeno mundial. No emaranhado das suas causas identificam-se alguns fatores. A forte carga emocional que envolve o tema faz dele um dos tópicos centrais dos discursos políticos, especialmente os mais passionais, dirigidos às grandes massas. Os noticiários locais ocupam espaço cada vez maior na mídia. A sensação de insegurança, atributo da pessoa humana agravado pela velocidade e complexidade do mundo globalizado, é facilmente canalizada e simplificada: o medo vira medo do crime. Surge uma tendência de criminalizar, de encontrar um culpado para toda situação de risco. A sociedade atual, como diz o espanhol Silva Sanchez, é uma sociedade de sujeitos passivos. A figura da vítima gera mais empatia hoje do que tempos atrás.

A mesma simplificação que transforma o medo em medo do crime, que interpreta a sensação de insegurança como a possibilidade de experimentar a vitimização, pode gerar uma sobrecarga da expectativa em relação a quem, idealmente, tem a tarefa de combater o crime, de evitar a vitimização: a polícia. Muito do questionamento que envolve hoje a atuação policial vem da necessidade de adequar as expectativas às possibilidades concretas, de delimitar as responsabilidades, pois, como no dizer de Hassemer, a polícia não pode ser a única voz no coral da segurança.

A intensificação da demanda pública por segurança traz um risco e um efeito positivo. O risco é a exploração comercial: segurança vira um produto rentável, vendido por especialistas no assunto, consultores internacionais, empresas de segurança privada, produtores de artefatos variados – de alarmes, blindagens a

armamentos. O lado bom é a intensificação do debate. Os vários centros de pesquisa que vão surgindo no cenário nacional, os inúmeros seminários e congressos, dão mostra disso. E o lado melhor é que este debate conta com a participação dos integrantes das organizações policiais que não podem – e talvez nem queiram – permanecer à margem deste processo.

Esclarecer o que se espera da polícia e o que se pode esperar é um passo que antecede a identificação do modelo mais eficiente de organização policial. As questões aí envolvidas são complexas e acabam relacionadas ao próprio modelo social em que vivemos. É preciso enfrentá-las.

Sensível ao momento atual e contribuindo para incrementar a ainda escassa bibliografia dedicada ao tema, o IBCCRIM traz a público o resultado da pesquisa realizada por Todomiro Dias Neto que lhe valeu o título de Mestre em Direito pela Universidade de Wisconsin – EUA.

O trabalho aborda a evolução do modelo policial norteamericano e apresenta, em linguagem objetiva e instigante, as principais questões que envolvem o policiamento comunitário. De se destacar a descrição da passagem do modelo profissional, dominado pelo tecnicismo, ao modelo comunitário, baseado na cooperação e na integração entre a polícia e a comunidade. Por que, em um determinado momento, não era sequer permitido que o policial residisse nas proximidades do local em que desempenhava suas funções e, num momento posterior, isso era mais que desejável? Por quais transformações passou a polícia e como mudou a comunidade? Outras tantas questões são levantadas.

O princípio da *ultima ratio*, do Direito Penal como última instância de controle social, parte de uma concepção das instâncias de controle social em que a formalidade é crescente. De um lado, as instâncias informais – a família, a escola, etc. De outro, as instâncias formais – o sistema de justiça criminal, o aparato repressivo do Estado. Se a polícia é a porta de entrada do sistema formal, sua intervenção e participação junto às instâncias informais não implicaria numa inversão das etapas? A existência de uma polícia comunitária vai levar à existência de uma “comu-

nidade policial"? Como atingir o equilíbrio? Embora baseado na experiência norte-americana (e talvez até por isso, já que sofremos tanto a influência dos nossos ricos vizinhos do andar de cima), os conceitos deste trabalho aplicam-se à nossa realidade. Que sirvam de estímulo a todos aqueles que querem enfrentar os desafios da segurança, buscando uma melhor compreensão dos seus problemas, lembrando sempre que qualquer instrumento de controle social só funciona se controladores e controlados forem vistos, não como a representação do bem e do mal, mas como homens e mulheres que interagem com seu meio.

O trabalho que se apresenta não é um manual para implantação do policiamento comunitário nem descreve um formato pronto e acabado. Aí exatamente seu grande mérito. Faz pensar. Faz questionar.

Boa leitura.

ANA SOFIA SCHMIDT DE OLIVEIRA

INTRODUÇÃO* ■

Inerente ao conceito de democracia é o princípio de que os cidadãos devem possuir mecanismos de controle sobre as decisões estatais. Tal princípio adquire especial relevância quando relacionado à instituição policial. Nenhum outro órgão do Estado dispõe de tanta autoridade para intervir na privacidade, na autonomia e na integridade física e psíquica dos cidadãos. Mecanismos devem existir para assegurar que esta autoridade seja legitimamente exercida.

Nos Estados Unidos, a estrutura de controle sobre a organização policial esteve, por muitos anos, alicerçada nos princípios do chamado “modelo profissional” (*professional model*). Concebido e implantado a partir do princípio do atual século, tal modelo nasceu vinculado a um projeto de reformas organizacionais voltadas a deter o então generalizado sistema de corrupção e protecionismo político desenvolvido em torno da polícia. O objetivo era melhorar a qualidade do policiamento através de eficiência administrativa, centralização dos sistemas de supervisão e controle, neutralização de influências externas, delimitação da função policial e aprimoramento dos métodos de seleção, treinamento, avaliação e punição de policiais. Amparado por um modelo organizacional burocrático-centralizador, o chamado “movimento da reforma ou profissional” esteve sempre vinculado à premissa de que o exercício da função policial não comporta discricionariedade, de que o policial deve limitar-se à aplicação estrita e uniforme da lei e

* Tese de mestrado (LL. M) defendida em 1992 na Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin (Madison, EUA) sob a orientação do Professor Herman Goldstein, com bolsa do CNPq.

Título original: “Police Accountability and Community Policing”.

de que os cidadãos não devem exercer influência sobre tal função. A idéia de dividir com “amadores” decisões relacionadas ao exercício da função policial era vista como um convite à ineficiência, à arbitrariedade e à corrupção.

Os movimentos civis dos anos 60 contribuíram para desnudar as fragilidades e incongruências do estilo “profissional” de policiamento. Com o objetivo de evitar abusos, a polícia acabou perdendo o seu contato com a sociedade. Medidas orientadas a proteger a polícia contra influências indevidas acabaram tornando-a impermeável às influências próprias do sistema democrático. Tal isolamento tornava a polícia norte-americana inapta para compreender a complexidade do contexto social em que atuava e para ajustar as suas práticas a uma realidade urbana altamente dinâmica. A insensibilidade para a questão da diversidade racial e cultural foi, neste sentido, fator de deterioração do relacionamento policial com a população negra e latina, vítimas principais do despotismo e do descaso policial.

O agravamento dos conflitos raciais estimulou uma onda de reflexões envolvendo a função policial e, especialmente, o relacionamento entre polícia e sociedade. No centro dos debates, estava a questão da discricionariedade, que passa a ser reconhecida como aspecto inerente e, mais além, indispensável ao exercício adequado da atividade policial. A consciência para a discricionariedade transformou profundamente a ótica do debate sobre o tema do controle. Constatadas as limitações de um sistema meramente negativo de controle, direcionado à punição de policiais transgressores, o tema passa a ser focalizado desde uma perspectiva positiva, qual seja, a exigência de se tornar a polícia responsável não somente pelos seus erros, mas por todos os seus atos.¹ O debate adquire um caráter mais abrangente, envolvendo a necessidade de democratização dos processos decisórios relacionados ao exercício da função policial.

1. Egon Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models* (Chevy Chase, Md.: National Institute of Mental Health, 1970).

A sensibilização política da sociedade norte-americana para o tema do controle, a partir dos anos 60, decorreu também de uma constatação pragmática de setores da própria polícia, que viam os seus esforços de controle da criminalidade frustrarem-se diante da não-cooperação social. A polícia conscientizava-se para o fato de que a eficácia de seu trabalho dependeria de um esforço de reavaliação de seu relacionamento com o público, no sentido de viabilizar a cooperação dos cidadãos na tarefa de prevenção do crime. A forma como viabilizar esta parceria é o tema central que vem permeando os debates contemporâneos na área policial, especialmente os que se desenvolvem em torno dos conceitos de “policiamento comunitário” e “policiamento orientado ao problema”.

Tais conceitos expressam uma nova filosofia operacional voltada a aprimorar a compreensão policial dos problemas vivenciados pela população. O que se propõe é um estilo diferenciado de policiamento, caracterizado por: (1) uma concepção mais ampla da função policial que abrange a variedade de situações não-criminais que levam o público a invocar a presença da polícia; (2) descentralização dos procedimentos de planejamento e prestação de serviços para que as prioridades e estratégias policiais sejam definidas de acordo com as especificidades de cada localidade; (3) maior interação entre policiais e cidadãos visando ao estabelecimento de uma relação de confiança e cooperação mútua.

O objetivo deste trabalho é discutir em que medida esses novos modelos podem contribuir para uma efetiva democratização da atividade policial. Por democratização entende-se não somente a existência de mecanismos de prevenção e punição de abusos policiais (“controle negativo”), como também a existência de canais de participação social nos processos decisórios relacionados à função policial (“controle positivo”). Antes de enfrentar essas questões, será feita uma breve descrição da evolução histórica da polícia norte-americana, especialmente nas três últimas décadas com o advento do policiamento comunitário.

PARTE I

A BUSCA DE QUALIDADE
NO EXERCÍCIO
DA FUNÇÃO POLICIAL

INTRODUÇÃO

A história do policiamento nos Estados Unidos costuma ser dividida em três períodos fundamentais.¹ O primeiro se estende da primeira metade do século 19 ao início do século 20, abrangendo os primeiros anos do que se convencionou entender por policiamento moderno – “um sistema de aplicação da lei, envolvendo um órgão permanente, com funcionários dedicados em tempo integral ao patrulhamento contínuo visando à prevenção do crime”.² Tal fase é conhecida como a “era política”, em função dos estreitos vínculos existentes entre as polícias e os grupos políticos locais.

O segundo período, a “era da reforma ou profissional”, teve como marca a profissionalização e a modernização do aparato policial, que se desvincula de influências político-partidárias. O “modelo profissional” é implantado a partir das primeiras décadas deste século, mantendo-se hegemônico até os anos 80, quando seus princípios passam a ser alvo de fortes críticas e reavaliações.

1. George L. Kelling e Mark H. Moore, “From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police,” in *Community Policing: Rethoric or Reality?*, eds. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski (New York: Praeger, 1988), p. 3-26.

2. Samuel Walker, *A Critical History of Police Reform: The Emergence of Professionalism*, (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977), p. 3.

Nas últimas décadas, inovações surgem para redefinir o perfil da instituição policial.³ Tais inovações seriam indicativas de uma nova fase na história policial norte-americana, designada por “era comunitária”, por orientar-se à construção de um relacionamento cooperativo entre polícia e sociedade tendo em vista a solução preventiva dos problemas locais.⁴

3. Para uma descrição dessas mudanças, ver John E. Eck e William Spelman, *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News* (Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 1987), p. 11-31.

4. A tendência em direção ao policiamento comunitário não é um fenômeno norte-americano, mas internacional. Jerome H. Skolnick e David H. Bayley comentam experiências nos Estados Unidos, Austrália, Canadá, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Inglaterra, Singapura e Japão (onde, na visão dos autores, há o sistema de policiamento comunitário mais antigo e bem estruturado do mundo). (*Community Policing: Issues and Practices around the World* [National Institute of Justice, Issues and Practices. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1988]).

OS PRIMEIROS ANOS: A POLÍCIA DOMINADA PELOS POLÍTICOS

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

“A polícia estava sistematicamente envolvida em esquemas de corrupção relacionados à venda de bebidas alcoólicas, jogos e prostituição, além de fraudes eleitorais. Inerente a esse sistema de corrupção era o caráter eminentemente político da instituição policial (...) As máquinas políticas controlavam o processo eleitoral, do registro ao voto. As fraudes eram endêmicas e a polícia era um dos principais instrumentos de preservação deste sistema”.¹

A atividade policial era tida como altamente vantajosa, envolvendo boa remuneração, flexibilidade e poder pessoal. Ainda assim, não se tratava de uma carreira estável, mas de uma eventual oportunidade de emprego para protegidos políticos: “Como protegidos políticos, os policiais desfrutavam de

1. Walker, *A Critical History*, p. 24, 62.

pouca estabilidade. Uma mudança de rumos no dia da eleição resultava numa total limpeza nos departamentos policiais”.²

Essa realidade de ingerência política se refletia na deficiência dos quadros profissionais. Procedimentos e critérios de recrutamento, treinamento e avaliação eram inexistentes. Como afirmava, August Vollmer, o célebre chefe de polícia de Berkeley:

“Os únicos requisitos necessários para a indicação de um policial eram influência política e força física (...) Não havia necessidade de treinamento preliminar, os policiais eram considerados suficientemente preparados para o exercício de suas funções se portassem revólver, cassete, algemas e vestissem um uniforme (...) Tratava-se de uma era de incivilidade, ignorância, brutalidade e corrupção”.³

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

Seria incorreto, contudo, afirmar que a polícia do século 19 era completamente cega à realidade social. Os mesmos elementos que engendravam corrupção e desmandos propiciavam, paradoxalmente, uma certa convergência entre as prioridades policiais e as necessidades cotidianas dos setores populares. Walker explica que “os departamentos policiais eram, afinal, controlados pelas máquinas partidárias que estavam, por sua vez, comprometidas com as comunidades mais pobres”.⁴ Tal

2. *Ibid.*, p. 9.

3. *Ibid.*, p. 71.

4. *Ibid.*, p. 17.

compromisso pode ser constatado pela natureza dos serviços então prestados pela polícia:

“A polícia conduzia inspeções sanitárias, zelava por crianças perdidas, checava óleo nas iluminações de rua, monitorava os pesos e as medidas adotados pelos comerciantes, concedia licença para pedintes de rua, controlava odores advindos dos curtumes, realizava recenseamentos, apreendia animais perdidos, obrigava as pessoas a criar seus porcos nos quintais e preservava o *sabbath*”.⁵

Skogan refere-se à polícia como “uma das mais importantes instituições de bem-estar social do século 19”.⁶ Certamente, a qualidade dos serviços era altamente influenciada pelos rumos da política local. Afinal, os privilegiados de hoje poderiam ser os marginalizados de amanhã com uma simples virada no jogo eleitoral.

5. Wesley G. Skogan, *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods* (New York: Free Press, 1990), p. 85.

6. *Ibid.*, p. 18.

O MODELO PROFISSIONAL

SUMÁRIO: 3.1. Revisão da estrutura de controle sobre a atividade policial – 3.1.1. Isolamento contra ingerência política externa – 3.1.2. Centralização das estruturas internas de comando e controle – 3.1.3. Delimitação da função policial – 3.1.4. A formação profissional – 3.2. Inconsistências e contradições do modelo profissional – 3.2.1. A polícia e a comunidade – 3.2.2. O mito da função criminal da polícia: distância entre imagem e realidade – 3.2.3. O exercício da discricionariedade – 3.2.4. A subcultura policial.

Com a virada do século, novas vozes, freqüentemente da própria polícia, surgiram em defesa de mudanças. Despertava a consciência para a necessidade de reformas profundas capazes de deter os níveis de corrupção, violência e clientelismo dos departamentos de polícia e de implantar um sistema de policiamento, no qual as decisões fossem tomadas com base em critérios exclusivamente técnicos e jurídicos.¹

1. Walker questiona o caráter apolítico das reformas. O autor entende que o movimento profissional deveria ser entendido como uma reação de grupos de elite, que não estavam satisfeitos com a associação freqüente entre a polícia e o aparato político das classes trabalhadoras: "The attempt to remove the influence of politics was essentially an effort to supplant one political element with another," "Professions sought insulation from the public to give themselves a free hand in the determination of public policy. The rhetoric of professional expertise and autonomy was an useful device to deflect suggestions that the public should have a more direct voice in important policy decisions" (*A Critical History*, p. 31, 83).

Os defensores das reformas defendiam a incorporação dos métodos gerenciais e operacionais da iniciativa privada. A expectativa, era que, tal qual no mundo empresarial, a qualidade dos serviços prestados adviria da racionalidade administrativa e operacional. Tal concepção, ainda predominante na grande maioria das polícias norte-americanas, passou a ser associada ao “modelo profissional”.²

3.1. REVISÃO DA ESTRUTURA DE CONTROLE SOBRE A ATIVIDADE POLICIAL

Havia consenso entre os proponentes das reformas quanto à exigência de profundas revisões nas estruturas internas e externas de controle sobre a polícia.

3.1.1. Isolamento contra ingerência política externa

Novos arranjos organizacionais foram concebidos no intuito de isolar a instituição policial de pressões políticas, concedendo-lhe maior autonomia em relação aos mecanismos de controle externo (administrativos, legislativos e judiciais) e vinculando suas decisões a critérios estritamente técnicos.

Os chefes de polícia passaram a ter estabilidade e autonomia asseguradas por mandatos fixos, muitas vezes vitalícios.³ Em certas jurisdições, os representantes eleitos (prefeitos e vereadores) perderam não somente o poder de destituição do chefe de polícia, como também o poder de indicação, que passou a ser exercido por conselhos independentes. A racionalidade

2. Para uma descrição detalhada das mudanças realizadas na polícia norte-americana neste período, ver Walker, *A Critical History*.

3. Em Los Angeles, o último chefe de polícia com mandato vitalício, Darryl Gates, renunciou em 1992 em virtude da repercussão do caso Rodney King, em que um grupo de policiais foi filmado agredindo um cidadão negro, gerando uma onda de protestos e depredações na região sul da cidade.

dessas medidas é claramente expressa em um relatório elaborado pela Comissão Wickersham (1931):

“O chefe de polícia deve estar cercado de todos os possíveis mecanismos de proteção do serviço público. Tal providência deve aumentar o interesse dos cidadãos na nomeação de seu chefe. Com a segurança de um mandato, com inteligência, com treinamento, com honestidade e sinceridade de intenções, o elemento criminal pode ser controlado. Sem tais virtudes e com controle político, como hoje, os departamentos policiais deverão continuar desorganizados, ineficientes e corruptos”.⁴

As reformas não eram circunscritas aos altos escalões. Em diversos departamentos, os processos de seleção, promoção e disciplina passaram a ser submetidos às regras do serviço público. Com a implantação de critérios definidos e uniformes de recrutamento, retirava-se dos departamentos a condição de “cabide de empregos” e garantia-se a estabilidade profissional necessária para que os policiais não estivessem vulneráveis a pressões indevidas.

3.1.2. Centralização das estruturas internas de comando e controle

O modelo profissional implementou mudanças radicais nos sistemas internos de prevenção e punição de abusos. Implantou-se um estilo militarizado de gestão, baseado em regras e restrições que enfatizavam a importância da ordem e da disciplina. Para evitar ambigüidades na aplicação das regras, introduziu-se um modelo de administração altamente hierarquizado, conhecido como “sistema de comando e controle” (*command and control system*).

4. Herman Goldstein, *Policing a Free Society* (Cambridge, MA: Ballinger, 1977), p. 134.

O “sistema de comando e controle” restringiu substancialmente a margem de autonomia dos escalões inferiores, proibindo a discricionariedade e adotando mecanismos rigorosos de supervisão sobre a ação de patrulhamento nas ruas. Esperava-se que a centralização dos processos decisórios nos escalões superiores da hierarquia garantisse maior racionalidade, uniformidade e controle dos serviços policiais.⁵

Seria impossível compreender o impacto das reformas no estilo de policiamento sem considerar as inovações tecnológicas incorporadas pela polícia durante o período. A introdução do automóvel, de sistemas de rádio-patrolha, do telefone e, posteriormente, do computador potencializou radicalmente o nível de mobilidade dos policiais e as condições de acesso da população à polícia. No rastro dessas inovações, unidades locais foram desativadas e os processos decisórios concentrados em centrais de operação. Os policiais foram removidos das ruas e colocados em automóveis, limitando o contato com o público às situações de emergência.⁶ A triagem das chamadas por assistência passou a ser feita pelas centrais de operações com base em critérios técnicos e uniformes, viabilizando um maior controle das atividades de patrulhamento e uma alocação mais racional dos recursos policiais.

3.1.3. Delimitação da função policial

O amplo leque de responsabilidades atribuídas à polícia era tido como um obstáculo à eficiência operacional e ao controle de irregularidades. Os administradores comprometidos com as reformas defendiam uma redução dessas atribuições e uma redefinição do papel da polícia em termos mais precisos.

5. Walker, *A Critical History*.

6. Em algumas cidades, Philadelphia por exemplo, para evitar intimidação com a comunidade, os policiais eram proibidos de morar em suas áreas de trabalho (Kelling e Moore, *From Political to Reform to Community*, p. 10).

O que se propunha era a demarcação penal da função policial. Um problema seria de natureza policial somente quando envolvesse um delito. Com limites claros e rígidos a ação policial seria mais facilmente controlável. Os cidadãos teriam uma noção mais clara do que esperar da polícia. Os procedimentos de supervisão e de avaliação seriam baseados em critérios tangíveis e estruturados, dando aos policiais uma visão mais clara de suas responsabilidades. Finalmente, a conduta do policial seria meramente executória, não comportando discricionariedade ou qualquer tipo de influência social; caberia ao policial interpretar e solucionar os fatos nos termos definidos pela lei:

“Esta concepção criminal da função policial deu aos administradores de polícia um forte argumento contra tentativas de influência política sobre seus trabalhos: se a função policial consistia prioritariamente na aplicação da lei penal, não haveria razão para interferências políticas, a não ser que estas objetivassem a proteção de criminosos”.⁷

Ao excluir o espaço para a discricionariedade, o modelo profissional esperava propiciar uniformidade, previsibilidade e imparcialidade ao relacionamento entre polícia e sociedade.

3.1.4. A formação profissional

Uma das significativas contribuições do modelo profissional foi o reconhecimento da função policial como uma atividade que exige conhecimentos técnicos e experiência. A formação profissional mereceu, neste sentido, especial destaque na agen-

7. Carl B. Klockars, “Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police: A Different Line of Argument,” em *Police Leadership in America: Crisis and Opportunities*, ed. William Geller (Chicago: American Bar Foundation and Praeger Publishers, 1985), p. 314.

da das reformas. Foram instituídas as escolas de polícia, onde os futuros membros da organização seriam municiados com os valores, os conhecimentos e as aptidões exigidos para a atividade policial.

Também muito se investiu na definição de critérios técnicos de avaliação de desempenho. Tais critérios supervalorizavam as dimensões criminais do trabalho da polícia: número de chamadas por assistência, números de detenções realizadas, tempo de resposta, estatísticas criminais, índices de crimes elucidados, etc.⁸ Esses mecanismos de avaliação propiciaram uma maior consistência ao trabalho de supervisão. Mais além, ao definir indicadores de medição de desempenho, a polícia definiu os termos de sua controlabilidade, ou seja, os critérios a partir dos quais suas ações deveriam ser julgadas pela sociedade.⁹

3.2. INCONSISTÊNCIAS E CONTRADIÇÕES DO MODELO PROFISSIONAL

Apesar dos inquestionáveis avanços trazidos pelas reformas, o tempo foi revelando uma série de problemas remanescentes ou mesmo resultantes do estilo profissional de policiamento.

3.2.1. A polícia e a comunidade

O modelo profissional influenciou negativamente no relacionamento entre polícia e sociedade. A excessiva ênfase

8. David Couper questiona a validade desses critérios tradicionais de avaliação. (*How to Rate Your Local Police* (Washington, D.C.:Police Executive Research Forum, 1983). Ver também, Stephen D. Mastrofski e Robert C. Wadman, "Personnel and Agency Performance Measurement" in *Local Government Police Management* ed. William A. Geller (International City Management Association, 1991).

9. Mark H. Moore e Darrel W. Stephens, "Organization and Management" in *Local Government Police Management*, ed. William A. Geller (International City Management Association, 1991).

colocada na busca de eficiência operacional e administrativa acabou obstruindo os canais de influência social sobre as decisões policiais. Objetivando padronizar os serviços policiais e conter ingerências indevidas, o modelo profissional acabou tornando a polícia inacessível às demandas políticas próprias do jogo democrático.

Embora sejam inquestionáveis os progressos na formação de uma máquina policial moderna, provida de recursos tecnológicos, de uma burocracia eficiente e de um corpo profissional bem treinado, pouco se fez no sentido de se ampliar a capacidade policial de identificar e lidar com os problemas dos cidadãos. Em 1972, ao avaliar o desempenho do departamento de polícia de Milwaukee, a Comissão de Direitos Civis dos Estados Unidos concluiu:

“As grandes deficiências da polícia de Milwaukee são, em sua grande parte, atribuíveis à condição de isolamento do Departamento perante os cidadãos. A responsabilidade pelo controle do crime, pela definição e implementação das políticas está concentrada em um gabinete cujo titular não se reporta a ninguém. A posição de destaque que Milwaukee já desfrutou entre os departamentos de polícia do país erodiu sensivelmente ao longo dos anos. É o entendimento desta Comissão que tal erosão não se deve tanto a inadequações dos chefes de polícia que o presidiram durante este período, mas à estrutura do Departamento, que acabou isolando o conjunto da organização, tornando-a desequipada para lidar com as significativas mudanças ocorridas nos bairros de Milwaukee”.¹⁰

No intuito de prevenir abusos, a polícia acabou prejudicando a sua capacidade de prestar bons serviços à população. Os policiais foram privados do contato com os cidadãos e da

10. Goldstein, *Policing a Free Society*, p. 144.

possibilidade de influir nos processos decisórios da instituição, convertendo-se em burocratas cuja única obrigação era seguir regras e determinações superiores. Esta ausência de autonomia decisória nos escalões de base se chocava com o discurso do profissionalismo:

“A estrutura hierarquizada, militarizada dos departamentos de polícia contrapunha-se à essência do verdadeiro profissionalismo. O policial dos escalões inferiores tornou-se um objeto a ser controlado, uma peça na máquina de controle do crime, cuja obrigação essencial era seguir ordens, agir de acordo com os códigos. Se tal fato serviu para propiciar certa uniformidade nos departamentos de polícia e eliminar abusos, acabou, também, inibindo talentos e ambições entre os policiais”.¹¹

A situação de isolamento para a qual foi levada a polícia é tida hoje como a maior fonte de tensão e de antagonismo em seu relacionamento com a sociedade. O estilo impessoal e centralizado do policiamento no modelo profissional acabou obliterando a sensibilidade e a criatividade do policial para identificar e lidar com a diversidade de carências, interesses e valores coexistentes no espaço urbano. A despeito dos progressos em termos de uma racionalização dos sistemas de alocação dos recursos, grupos marginalizados economicamente, minorias étnicas e raciais continuam a reclamar do descaso e da negligência policial no atendimento de seus problemas.

3.2.2. O mito da função criminal da polícia: distância entre imagem e realidade

Estudos empíricos realizados entre os anos 60 e 70 revelaram que, embora a estrutura e a mentalidade policial estives-

11. Walker, *A Critical History*, p. 172.

sem inteiramente direcionadas para a repressão ao crime, parte significativa das chamadas por assistência policial relacionava-se a problemas de natureza diversa. Observou-se, portanto, uma tendência de mistificação da função policial, através de uma sobrevalorização de sua dimensão criminal.¹²

A perpetuação desta falsa imagem da função policial, vista somente em suas vertentes criminais, tem sido um obstáculo na busca de melhorias nos atendimentos prestados pela polícia.¹³ O policial não dispõe de aptidões, conhecimentos, competências legais e recursos para dar respostas adequadas a uma significativa parcela das chamadas por assistência da polícia. Em consequência, ele acaba valendo-se dos recursos e métodos penais para o tratamento de conflitos da mais diversa natureza. Tal prática, ineficaz, quando não abusiva, pode ser constatada através do excessivo número de detenções realizadas sem qualquer justificativa de natureza processual ou investigatória.¹⁴ Como observado por Bittner, em clássico estudo sobre o tema, a detenção se converteu em um instrumento "coringa", utilizado para as mais diversas finalidades, podendo, de acordo com a situação, funcionar como meio de investigação, ameaça, punição sumária, solução temporária de conflitos ou mesmo proteção de pessoas.¹⁵

3.2.3. O exercício da discricionariedade

O modelo profissional esteve profundamente alicerçado na idéia de que a função policial não admite discricionariedade,

12. Goldstein, *Policing a Free Society*.

13. George L. Kelling, Robert Wasserman e Hubert Williams, *Police Accountability and Community Policing*, Perspectives on Policing (Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice e Harvard University, 1988).

14. Ver Wayne R. LaFave, *Arrest: The Decision to Take a Suspect into Custody*, ed. Frank J. Remington (Boston: Little, Brown, 1965), p. 437-89; Bittner, *The Functions of the Police*, p. 107-13.

15. Bittner, *The Functions of the Police*, p. 108.

limitando-se à execução estrita dos mandamentos da lei penal. Tal visão, embora predominante na cultura institucional da polícia, jamais refletiu-se no cotidiano do policial.¹⁶ Em sua rotina diária de patrulhamento preventivo e de investigação criminal, os policiais são levados a tomar decisões de profundo impacto na vida dos cidadãos.¹⁷ Esta é a visão de Kenneth Culp Davis:

“A polícia representa uma das mais importantes instâncias decisórias (*policy-making*) do sistema administrativo. Define políticas relacionadas à manutenção da ordem e à prestação de serviços que consomem grande parte de seu tempo e políticas relacionadas à repressão penal que ocupam menos da metade de seu tempo. Pode ser surpreendente o fato de que, talvez nenhum outro órgão – federal, estadual ou local – tome tantas decisões com impacto tão vivo e direto sobre um número tão grande de pessoas”.¹⁸

Preocupados, contudo, em manter uma imagem de estrita legalidade, os altos escalões ainda preferem ignorar tal realidade, permitindo que uma parte substancial das decisões policiais sejam tomadas de maneira informal, contingente, sem planejamento ou critérios pré-determinados, influenciadas por juízos pessoais e fora, portanto, do alcance dos mecanismos internos e externos de supervisão e controle:

“Há cinco fatos surpreendentes relacionados ao processo decisório policial. (1) As decisões são em grande parte

16. Dois dos mais importantes estudos empíricos nesta área são: Banton, *The Policeman in the Community* e Jerome Skolnick, *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (New York: John Wiley and Sons, 1966).

17. Para uma tipologia das mais importantes decisões tomadas pela polícia, ver Goldstein, *Policing a Free Society*, p. 93-130.

18. “An Approach to Legal Control of the Police,” *Texas Law Review*, 52 (1974), 703.

ilegais ou de legalidade questionável. (2) São, em sua maioria, tomadas por subordinados, na base da organização, e não por supervisores. (3) São, geralmente, ignoradas pelo público afetado. (4) As políticas policiais são, em regra, baseadas em deduções superficiais, sendo raramente baseadas em estudos sistemáticos por especialistas qualificados ou em investigações, como as conduzidas por nossas melhores comissões administrativas e legislativas. (5) As decisões se dão praticamente fora do alcance dos mecanismos de revisão judicial exigidos às demais instâncias administrativas".¹⁹

3.2.4. A subcultura policial

A idealização da função policial, reconhecida somente em seus aspectos criminais, e a condição de isolamento da polícia são os principais fatores de fortalecimento da chamada subcultura policial.

A existência de culturas ocupacionais é um fenômeno social freqüente, e não inerentemente prejudicial ao bom funcionamento das instituições. Esses códigos internos de valores e crenças expressam sentimentos de solidariedade e auto-proteção, especialmente entre profissionais que atuam sob pressão, em ambientes permeados por hostilidades e riscos.²⁰

No caso específico da polícia, a existência da subcultura costuma ser tematizada em seus aspectos negativos, como um obstáculo às tentativas de aprimoramento da instituição. Administradores públicos, e mesmo os escalões superiores da polícia, frustram-se diante de sua limitada capacidade de influenciar na conduta dos policiais. Projetos de reformas, de

19. *Ibid.*, p. 704.

20. Ver, Skolnick, *Justice Without Trial*, p. 42-70; William A. Westley, *Violence and the Police* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1970); Banton, *The Policeman in the Community*.

introdução de novas diretrizes operacionais, freqüentemente malogram em virtude de boicotes da base.²¹ A experiência demonstra que é a cultura do “policial de rua” que determina o estilo e a dinâmica do patrulhamento nas ruas.²² Moore é bastante enfático a respeito:

“A separação entre polícia e política não garantiu a independência dos supervisores. Estes simplesmente se tornaram mais dependentes do mais poderoso grupo interessado e capaz de influenciar nas operações policiais, qual seja, os próprios policiais”.²³

Regras informais de conduta – “*stay out of trouble*”, “*lay low*”, “*don’t make waves*” – expressam uma preocupação do policial em atuar com discrição e pouca visibilidade para não despertar a atenção dos supervisores e da sociedade sobre seu trabalho.²⁴ São neste sentido as palavras de um policial: “Se você é exageradamente ambicioso e aumenta a sua produtividade em um certo mês... você acaba trazendo pressões desnecessárias não somente para você, mas também aos seus colegas”.²⁵

21. Elizabeth Reuss-Ianni e Francis A. J. Ianni, “Street Cops vs. Management Cops: The Social Organization of the Police Precinct”. The Institute for Social Analysis; NILCJ, 1979; Elizabeth Reuss-Ianni e Francis A. J. Ianni, “Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing,” in *Control in the Police Organization*, ed. Maurice Punch (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1983), p. 251-274.

22. Reuss-Ianni e Ianni, “Street Cops and Management Cops.”

23. Moore e Stephens, “Organization and Management,” p. 40.

24. Para uma descrição dos principais valores constitutivos da subcultura policial, ver: Reuss-Ianni e Ianni, “Street Cops and Management Cops; John Van Maanen, “Working the Street: A Developmental View of Police Behavior,” in *The Potential for Reform of Criminal Justice*, ed. Herbert Jacob (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1974), p. 83-103.

25. Reuss-Ianni e Ianni, “The Social Organization of the Police Precincts”, p. 112.

A subcultura policial constitui, ainda, uma das principais fontes de tensão entre polícia e sociedade. Em um dos principais estudos sobre o tema, Van Maanem define a filosofia de trabalho dos policiais como uma constante preocupação por “manter a vantagem” (“*maintain-the-edge*”) sobre os criminosos, o que contribui para perpetuar uma relação de antagonismo, hostilidade e de confronto em relação ao público.²⁶ Tal filosofia está claramente refletida nos comentários de dois policiais citados pelo autor:

“Você deve ser forte nas ruas. Senão, eles vão para cima de você e você pode acabar também entregando a eles as chaves da cidade... Quando eu cheguei eu pensava que era possível ser legal e ainda assim seguir seu caminho. Mas eu descobri que se você não parecer mau, não falar como mau, e não agir como se soubesse exatamente o que está fazendo, ninguém jamais fará aquilo que você disser”.²⁷

“Você não pode parecer um escoteiro quando está nas ruas. Você deve fazer com que eles pensem que de uma hora para outra, no meio de uma conversa, você pode explodir suas cabeças”.²⁸

O relacionamento entre polícia e sociedade tem sido altamente influenciado por esta forma de pensar. O esforço por “manter a vantagem” tem justificado uma série de métodos impróprios e arbitrários. Segundo Reiss, o emprego da força deixou de ser uma questão filosófica, para ser uma questão de onde, quando e quanto.²⁹ Elizabeth e Francis Ianni observam

26. Segundo Van Maanem, o policial costuma dividir o público em três categorias: “suspicious persons”, “assholes” e “know-nothings”. In “Working the Street”, p. 118.

27. *Ibid.*, p. 116.

28. *Ibid.*, p. 117.

29. *Ibid.*, p. 117.

que um policial que não quer recorrer à força acaba sendo visto como uma ameaça a todos os colegas.³⁰

A trivialização da violência como método de trabalho, torna-se ainda mais preocupante quando se considera que o “código do silêncio” – conhecido nos Estados Unidos como a “cortina azul” – costuma frustrar os esforços de identificação e punição de abusos.³¹ Em situações envolvendo abusos, o policial costuma receber o apoio de seus pares, não raro as únicas testemunhas além das próprias vítimas, freqüentemente pessoas com antecedentes criminais, de baixo poder aquisitivo, e, portanto, de baixa credibilidade social.

Embora a adoção de tecnologias avançadas de comunicação e monitoramento tenha propiciado um acompanhamento mais eficaz da movimentação dos policiais, as decisões importantes continuam a ser tomadas nas ruas longe dos olhos dos supervisores e das autoridades judiciais. Os desdobramentos destas situações, especialmente aquelas envolvendo amplo poder discricionário dependem, em grande parte, da capacidade de avaliação e discernimento de cada policial. Tal constatação evidencia a inviabilidade de um sistema de controle centrado unicamente na idéia da supervisão direta ou do controle externo. Torna-se cada vez mais claro o fato de que a eficácia de um sistema de controle resulta em grande medida da capacidade de se difundir no interior da organização policial uma cultura de respeito aos direitos, capaz de permear tanto o relacionamento entre os escalões superiores e inferiores da hierarquia, quanto o relacionamento entre policiais e cidadãos.

30. “The Social Organization of the Police Precinct,” p. 109.

31. Bittner, *The Functions of the Police*, p. 63-71; Goldstein, *Policing a Free Society*, p. 202.

A APROXIMAÇÃO COM O PÚBLICO: UMA NOVA ERA DE REFORMAS

SUMÁRIO: 4.1. Os programas de relações públicas – 4.2. O controle comunitário sobre a polícia – 4.3. A emergência de novos modelos – 4.4. A influência da sociedade sobre a atividade policial.

Nos anos 60, os movimentos pelos direitos civis provocaram uma onda de protestos e denúncias envolvendo práticas policiais arbitrárias e discriminatórias, especialmente contra a população negra. Sintomaticamente, o mais violento destes protestos ocorreu na cidade de Los Angeles, sede do mais desenvolvido e aclamado modelo de policiamento profissional do país.¹ Foi, portanto, inevitável, que no esteio das denúncias, se iniciasse um debate questionando as premissas do próprio estilo profissional de policiamento. Cabe enfatizar que, pela primeira vez, a condenação das práticas policiais não vinha somente de suas tradicionais vítimas, mas também dos setores

1. Em 11 de agosto de 1965, a detenção de um cidadão negro por condução embriagada de veículo, detonou uma série de protestos em Watts, bairro pobre e predominantemente negro na área sul de Los Angeles. Após uma semana de confrontos, os protestos terminaram com 31 civis mortos e vários policiais feridos. (David M. Kennedy, *Neighborhood Policing in Los Angeles* [Case No. C16-86-7170 in The Case Program of the John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass.: 1986], p. 2).

organizados da classe média, ativamente envolvidos nas manifestações pacifistas e estudantis. A presença destas vozes propiciou ampla repercussão na mídia, nos setores governamentais e nas instituições da sociedade civil, contribuindo para o início de uma nova era de reformas na área policial.

4.1. OS PROGRAMAS DE RELAÇÕES PÚBLICAS

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

Embora indicativos de novos rumos na área policial, tais programas tiveram um impacto bastante limitado. Representavam, em sua grande maioria, esforços tímidos, quando não ingênuos, de criação de cenários fantasiosos que não refletiam a realidade do policiamento nas ruas. Tratavam-se de campanhas de relações públicas, e não de um esforço de enfrentamento dos problemas fundamentais relacionados ao exercício da função policial. Na falta de maior consistência, tais programas fracassaram em seus objetivos e a maioria desapareceu com o tempo.²

2. Brown entende que o fracasso desses programas se deu principalmente pela falta de participação decisória dos cidadãos. No entender do autor, tais programas eram vistos pela sociedade como “programas policiais”, concebidos e estruturados tendo em vista os interesses da polícia (“Police-Community Power Sharing” in *Police Leadership in America: Crisis and Opportunities*, ed. William Geller [Chicago: American Bar Foundation e Praeger Publishers, 1985]: p. 70-83). Ver também Lee P. Brown, “The Death of Police Community Relations” (Howard University, Institute for Urban Affairs and Research, Occasional Paper Ser. 1, October, 1973).

4.2. O CONTROLE COMUNITÁRIO SOBRE A POLÍCIA

Uma das principais críticas contra o modelo profissional referia-se à insuficiência de canais e instrumentos de controle sobre a conduta policial. Tal consciência impulsionou a criação dos chamados *civilian review boards*, conselhos que garantiam a participação de representantes da sociedade civil na apuração e no julgamento de denúncias de abusos policiais.³ Embora fossem um significativo passo para o aperfeiçoamento do controle externo sobre a polícia, predomina hoje a avaliação de que tais conselhos acabaram acirrando ainda mais os níveis de animosidade entre policiais, receosos de retaliações e ingerências de *outsiders*, e cidadãos, sequiosos pela punição de policiais arbitrários.⁴ Os conselhos contribuíram, por exemplo, para o fortalecimento dos sindicatos policiais, convertidos em porta-vozes da resistência às críticas e às propostas de mudanças. Conforme se dizia nos meios policiais, o *blue power* se articulava em resposta ao *black power*.⁵

O Poder Judiciário desempenhou um papel importante neste processo de aperfeiçoamento do controle externo, especialmente através da Suprema Corte, que, em decisões históricas, municiou a sociedade com instrumentos legais de coibição de abusos perpetrados pela polícia.⁶ Dois clássicos exemplos

3. Ver James R. Hudson, "Police Review Boards and Police Accountability." *Law and Contemporary Problems* 36 (1971): 515-538; Harold Beral e Marcus Sisk, "The Administration of Complaints by Civilians Against the Police," *Harvard Law Review* 77 (1964): 499-519.

4. Wayne A. Kerstetter critica a atuação dos conselhos por reforçar a dicotomia entre polícia e sociedade ("Who disciplines the Police? Who Should?" in *Police Leadership in America: Crisis and Opportunity*, ed. William A. Geller [New York: Praeger, 1985], p. 149-182).

5. Walker, *A Critical History*, p. 172. Para uma revisão histórica do sindicalismo policial, ver Anthony V. Bouza "Police Unions: Paper Tigers or Roaring Lions?" in *Police Leadership in America: Crisis and Opportunity*, ed. William A. Geller (New York: Praeger, 1985), p. 241-280.

6. Para uma breve descrição destas decisões, ver Samuel Walker, *Popular Justice: A History of American Criminal Justice* (New York: Oxford University Press, 1980), p. 229-232.

foram, em 1961, a extensão para os estados das regras de exclusão de provas ilícitas (*exclusionary rules*) e, em 1966, a introdução do dever policial de informar os suspeitos sobre os seus direitos contra auto-incriminação em interrogatórios (*Miranda warnings*).⁷ Embora a experiência demonstre os limites da capacidade do Judiciário de influenciar no comportamento dos policiais nas ruas, tais decisões contribuíram para aguçar a sensibilidade política para o tema do controle.⁸ Ao fortalecer os instrumentos jurídicos de controle e revisão das práticas policiais, a mais alta instância judicial do país enviava uma nítida mensagem de intolerância à arbitrariedade policial.

Outras propostas, ainda mais radicais e abrangentes, demandavam o controle comunitário sobre a polícia. Eram, em regra, propostas utópicas, que previam procedimentos de consulta popular em decisões técnicas ou em minúcias administrativas relacionadas ao cotidiano da burocracia policial. Tais propostas são hoje criticadas por aterem-se ao âmbito organizacional. Nutria-se a falsa expectativa de que a participação direta da população na contratação e promoção de pessoal ou na compra de equipamentos iria resolver os problemas essenciais no âmbito policial. Não há dúvida, contudo, de que as propostas de controle comunitário pavimentaram o caminho para significativos avanços. Pela primeira vez, a questão do controle era abordada numa perspectiva mais abrangente; ao invés de punição de abusos (controle negativo), discutia-se a necessidade de uma maior influência da sociedade nas decisões relevantes relacionadas ao exercício da função policial (controle positivo).

7. *Mapp v. Ohio*, 367 U.S. 643 (1961); *Miranda v. Arizona*, 385 U.S. 436 (1966).

8. Para uma discussão sobre o papel do Judiciário no controle da autoridade policial, ver Wayne R. LaFave e Frank J. Remington, "Controlling the Police: The Judge's Role In Making and Reviewing Law Enforcement Decisions," *Michigan Law Review* 63 (1965), 987-1012; Bittner, *The Functions of the Police*, p. 22-30.

4.3. A EMERGÊNCIA DE NOVOS MODELOS

As atuais reformas na área policial estão fundadas na premissa de que a eficácia de uma política de prevenção do crime e produção de segurança está diretamente relacionada à existência de uma relação sólida e positiva entre polícia e sociedade.⁹ Fórmulas tradicionais como sofisticação tecnológica, agressividade nas ruas e rapidez no atendimento de chamadas se revelaram limitadas na inibição do crime, quando não contribuíram para acirrar os níveis de tensão e descrença entre policiais e cidadãos. Mais além, a enorme desproporção entre os recursos humanos e materiais disponíveis e o volume de problemas, forçou a polícia a buscar fórmulas alternativas capazes de maximizar o seu potencial de intervenção. Isto significava o reconhecimento de que a gestão da segurança não é responsabilidade exclusiva da polícia, mas da sociedade como um todo.¹⁰

Os debates recentes envolvendo novos modelos policiais referem-se exatamente às formas de viabilização desta parceria de trabalho. Experimentos frustrados demonstraram a insuficiência de iniciativas cosméticas de relações públicas ou de reformas na estrutura administrativa policial. Constata-se a necessidade de uma compreensão mais abrangente e realista da função da polícia, através do reconhecimento da discricionariedade e das dimensões não-criminais do trabalho policial.

9. Brown, "Police-Community Power Sharing"; George L. Kelling, *Police and Communities: The Quiet Revolution*, Perspectives on Policing (Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and Harvard University, 1988); George L. Kelling e James K. Stewart, *Neighborhoods and Police: The Maintenance of Civil Authority*, Perspectives on Policing (Washington D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and Harvard University, 1989); Moore e Stephens, "Organization and Management".

10. Skonick e Bayley vêem o público como co-produtores de segurança e ordem pública (*Community Policing*, p. 3).

Trabalha-se hoje no sentido de se identificar a natureza dessas outras tarefas e de se realizar as mudanças operacionais e organizacionais para que a polícia as desempenhe de maneira eficaz.

Essas idéias se inserem nos conceitos de “policiamento comunitário” e “policiamento orientado ao problema”. O policiamento comunitário expressa uma filosofia operacional orientada à divisão de responsabilidades entre polícia e cidadãos no planejamento e na implementação das políticas públicas de segurança. O conceito revela a consciência de que a construção de uma relação sólida e construtiva com a sociedade pressupõe um empenho da polícia em adequar as suas estratégias e prioridades às expectativas e necessidades locais:¹¹

“Se não houver uma disposição da polícia de pelo menos tolerar a influência do público sobre suas operações, o policiamento comunitário será percebido como ‘relações públicas’ e a distância entre polícia e público será cada vez maior”.¹²

O “policiamento orientado ao problema” é um meio de se engajar a participação social. A polícia deixa de simplesmente reagir ao crime (*crime fighting policing*) e passa a mobilizar os seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas locais (*problem-oriented policing*); ao invés de reagir contra incidentes, isto é, aos sintomas dos problemas, a polícia passa a trabalhar para a solução dos próprios problemas.¹³ A noção do que constitui um problema desde uma

11. Ver Brown, “Police-Community Power Sharing”.

12. Skolnik e Bayley, *Community Policing*, p. 12.

13. A estrutura conceitual do policiamento orientado ao problema é articulada por Herman Goldstein, “Improving Policing: A Problem-Oriented Approach,” *Crime and Delinquency*, 25 (1979), 236-58; Herman Goldstein, *Problem-Oriented Policing* (New York: McGraw-Hill, 1990). Para descrições

perspectiva policial expande-se consideravelmente para abranger o “incrível leque de distúrbios que levam o cidadão a evocar a presença policial”.¹⁴ A expectativa é de que ao contribuir para o encaminhamento de soluções aos problemas, a polícia atrairá a boa vontade e a cooperação dos cidadãos, além de contribuir para eliminar condições propiciadoras de sensação de insegurança, desordem e criminalidade.

A implementação desses novos conceitos tem impulsionado reformas voltadas ao aprimoramento da percepção policial dos problemas desde a perspectiva dos cidadãos. Impõe-se um estilo radicalmente diverso de policiamento, envolvendo descentralização dos processos decisórios e proximidade com a comunidade local.

4.4. A INFLUÊNCIA DA SOCIEDADE SOBRE A ATIVIDADE POLICIAL

O modelo profissional nasce vinculado à idéia de que a participação da sociedade nos processos decisórios policiais é um convite à ineficiência e ao abuso; o policial exerce uma função mandatária, cabendo a ele executar a lei.¹⁵

O reconhecimento da existência da discricionariedade desperta, contudo, a consciência para a idéia de que os cidadãos devem possuir canais para influir na forma como as decisões policiais são tomadas. Um dos dilemas dos novos

de experiências práticas com o modelo, ver Gary W. Cordner, “A Problem-Oriented Approach to Community-Oriented Policing,” in *Community Policing: Rethoric or Reality?*, ed. Jack R. Greene and Stephen Mastrofsky (New York: Praeger, 1988), p. 135-52; Katherine Koller, *Working the Beat: The Edmonton Neighborhood Foot Patrol* (Edmonton Police Service, 1990); e Philip B. Taft, Jr., *Fighting Fear: The Baltimore County C.O.P.E. Project* (Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 1986).

14. Goldstein, “Improving Policing”, p. 242.

15. Stephen D. Mastrofsky e Jack R. Greene, “Community Policing and the Rule of the Law” (1991).

modelos está exatamente na definição de limites para que essa influência não comprometa a legitimidade e a eficácia da ação da polícia.¹⁶

Defensores do policiamento comunitário sustentam que respeito à lei e influência social não são princípios contraditórios, mas complementares.¹⁷ Dentro dos limites da lei, os cidadãos podem exercer um papel na estruturação do poder discricionário, esclarecendo ambigüidades, formulando políticas, definindo prioridades na alocação dos recursos e selecionando estratégias apropriadas:

“Policiamento comunitário poderia ser descrito como um posicionamento filosófico que afirma que os objetivos da função policial, a natureza dos serviços envolvidos, os meios utilizados para prestá-los e a avaliação de sua adequação deveriam ser formulados e desenvolvidos com base nas experiências, necessidades e normas específicas da comunidade local, assim como nos ditames da lei e dos procedimentos vigentes”.¹⁸

O policiamento comunitário fomenta, portanto, um ambiente organizacional e cultural voltado a alinhar a conduta policial às características locais. Não obstante, em contraste com as propostas de controle comunitário da década de 70, no atual modelo a polícia não está vinculada às demandas do

16. Exemplos de iniciativas comunitárias que resultaram em abusos podem ser encontrados em Susan A. Powers, “Community Responses to Drugs: Manhattan and Brooklyn Case Studies: At-Taqua Mosque” (Vera Institute of Justice, New York, 1990), p. 8-11. Ver também, “In Brooklyn, Private Police As Violent as Their Enemy: Security Guards or Vigilantes?,” *New York Times*, Jun. 16, 1991, p. 1.

17. Mastrofski e Greene, “Community Policing and the Rule of the Law.”

18. Vera Institute of Justice, *An Examination of the Community Patrol Officer Program (CPOP) in New York City* (New York, 1989), p. I-8.

público. A sociedade exerce um papel consultivo; o poder de decisão continua nas mãos da polícia.¹⁹

Quão vinculada deve estar a polícia à vontade dos cidadãos? Quais decisões devem estar submetidas à influência dos cidadãos? Uma das críticas ao modelo é a ausência de respostas mais precisas a essas questões. Há profundas variações de um contexto para outro, segundo os níveis de interesse e organização social e o empenho dos governantes e administradores policiais.²⁰ Há programas que enfatizam a idéia da cooperação comunitária, desde que dentro dos limites estabelecidos pela polícia, há outros nos quais os cidadãos assumem um papel ativo na definição da agenda e estrutura do programa.

19. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*; Mastrofski e Greene, "Community Policing and the Rule of the Law"; Skogan, *Disorder and Decline*.

20. Herman Goldstein, "Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold Questions," *Crime and Delinquency*, 33 No1 (1987), p. 6-30; Mastrofski e Greene, "Community Policing and the Rule of the Law".

PARTE II

FORMAS DE INFLUÊNCIA SOCIAL
SOBRE A FUNÇÃO POLICIAL

INTRODUÇÃO

Os canais institucionais de controle jurídico e político sobre a polícia são limitados e as autoridades responsáveis pelo exercício de tal controle costumam ser omissas no desempenho de suas funções.¹ Cria-se, assim, uma situação paradoxal na qual o órgão estatal com maior poder de intervenção sobre a autonomia individual – o único com autoridade para deter, realizar buscas e utilizar-se da força letal – é também um dos menos controlados do sistema estatal. Mais além, os segmentos mais afetados pelo impacto dessas intervenções são os que menos condições possuem de controlá-las.

No intuito de contrabalançar as limitações dos canais políticos formais, o policiamento comunitário propõe inovações capazes de propiciar formas mais diretas de controle e influência da sociedade no planejamento e na implementação das políticas públicas de segurança. Tais inovações envolvem um novo relacionamento entre policiais e cidadãos e uma descentralização dos processos de tomada de decisões e prestação de serviços.² Esta descentralização se concretiza, por exemplo,

1. Para uma seleção de artigos discutindo o papel do prefeito em questões policiais, ver William A. Geller, ed., *Police Leadership in America: Crisis and Opportunities* (Chicago: American Bar Foundation and Praeger Publishers, 1985), p. 3-55.

2. Kelling observa que a descentralização é uma tendência que se observa em todos os setores da administração pública: "Em várias comunidades, os

através da alocação permanente de um policial a uma certa área, com ampla autoridade discricionária para estabelecer contatos com a população e buscar soluções para seus problemas.³ Com uma estrutura descentralizada, a polícia adquire maior flexibilidade para ajustar as suas prioridades e estratégias às especificidades locais.

Além do “policial do bairro”, o modelo comunitário recupera uma outra antiga idéia: o patrulhamento a pé (*foot patrol*). Defensores sustentam que a estratégia contribui para aumentar a qualidade e a intensidade do contato policial-cidadão: “A patrulha a pé favorece uma relação de confiança e simpatia com os cidadãos que não ocorreria normalmente com um oficial fechado por trás da janela de um automóvel”.⁴

São vários os problemas relacionados a essas estratégias. O incentivo à discricionariedade nos escalões inferiores da hierarquia, a descentralização decisória e a maior amplitude da função policial, são medidas que tornam a instituição mais permeável às demandas sociais, mas que podem estimular a corrupção, favorecimentos e a onipresença policial.

cidadãos não estão mais dispostos a escutar de políticos distantes, aquilo que os governos não podem fazer e o que os cidadãos não devem fazer; os cidadãos estão demandando novas formas de influência e responsabilidade; e os bairros estão se tornando espaços de deliberação política e não meramente locais nos quais as pessoas vivem e trabalham.” (Kelling e Stewart, *The Maintenance of Civil Authority*, p. 3).

3. Em diversos programas tal medida é complementada pela criação de mini-postos policiais, onde os policiais do bairro podem se encontrar com o cidadão, ter acesso a um telefone ou a computadores. Para uma descrição desta experiência no departamento de polícia de Houston, ver Jerome H. Skolnick e David H. Bayley, *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities* (New York: The Free Press, 1986), p. 106-115.

4. Robert C. Trojanowicz, “Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program: The Flint, Michigan, Project” in *Community Crime Prevention: Does it Work?*, ed. Dennis P. Rosenbaum (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1986), p. 157. Para avaliações empíricas acerca da eficácia do patrulhamento a pé no controle do crime, do medo e na melhoria do relacionamento polícia-comunidade, ver Trojanowicz, “Evaluating the Flint Project and Police Foundation, *The Newark Foot Patrol Experiment* (Washington, D.C., 1981).

Questionamentos quanto à representatividade e à eficácia das estratégias de participação comunitária também merecem consideração. É arriscado dar uma aparência de legitimidade a decisões que não foram submetidas aos canais institucionais do processo democrático. Uma das grandes críticas ao modelo é que este se tem limitado ao aprimoramento dos mecanismos de participação direta, pouco avançando em termos de uma institucionalização dos canais de controle.⁵ Tais questões serão analisadas em maiores detalhes nos próximos capítulos.

5. Stephen D. Mastrofsky, "Community Policing as Reform: A Cautionary Tale," in *Community Policing: Rethoric or Reality?*, eds. Jack R. Greene e Stephen D. Mastrofsky (New York: Praeger, 1988), p. 47-68; Skogan, *Disorder and Decline*.

MUDANÇAS NO RELACIONAMENTO POLÍCIA-SOCIEDADE

SUMÁRIO: 2.1. Maior interação policial-cidadão – 2.1.1. O ajustamento das expectativas sociais em relação à polícia – 2.2. O policiamento orientado aos problemas – 2.2.1. Identificação das prioridades locais 2.2.2. Demandas sociais e limitações dos recursos e dos poderes policiais – 2.2.3. Preferências locais e consistência das políticas policiais – 2.3. A ampliação das competências do policial – 2.3.1. A influência da polícia nas políticas públicas – 2.3.2. O aumento da presença policial – 2.4. O policiamento comunitário e o abuso policial – 2.4.1. A expansão das atribuições não-criminais – 2.4.2. Pressões sociais indevidas – 2.4.3. O risco de corrupção – 2.4.4. O controle comunitário sobre a polícia.

As atuais reformas policiais vêm na redefinição do relacionamento entre polícia e sociedade o caminho necessário para melhorias na qualidade dos serviços policiais.¹ O objetivo é romper o distanciamento e a hostilidade e estabelecer um estilo de policiamento fundado na integração e cooperação entre as partes. A construção desta parceria pressupõe mudanças operacionais que maximizem a capacidade policial de identificar, analisar e solucionar problemas.

Algumas questões merecem discussão. Uma primeira refere-se à adequação das técnicas de diagnose da realidade. Uma

1. Kelling e Stewart, *The Maintenance of Civil Authority*.

segunda aos limites da influência social sobre as decisões policiais: (1) a harmonização entre as expectativas sociais e as limitações, legais e estruturais, da polícia e (2) a compatibilização entre o respeito às preferências locais e a coerência das políticas policiais. Uma terceira questão refere-se aos riscos de uma excessiva ampliação das competências policiais.

2.1. MAIOR INTERAÇÃO POLICIAL-CIDADÃO

No modelo tradicional, o policial passa a maior parte de seu tempo em contato com outros policiais. As breves oportunidades de contato entre policiais e cidadãos costumam ocorrer em situações de tensão e adversidade, fato que contribui para o desenvolvimento de desconfianças e estereótipos:

“Os policiais motorizados costumam ver as pessoas nas piores situações, o que pode levá-los a pensar que todos os que vivem numa área tomada pelo crime e pelas drogas são ‘maus sujeitos’. Ao mesmo tempo, as pessoas honestas que vivem em bairros decadentes e que são vítimas de indigidades, ameaças e abusos de um policial – ou que ouvem falar sobre tais incidentes – podem, por sua vez, etiquetar toda a polícia como sendo ‘o inimigo’”.²

A convivência diária com a violência e a sensação de impotência diante da gravidade dos conflitos sociais brutalizam o policial, tornando-o cético, hostil e insensível aos problemas vivenciados pela população. O cidadão comum, por sua vez,

2. Robert C. Trojanowicz, “Community Policing Curbs Police Brutality”, *Footprints: The Community Policing Newsletter* (National Center for Community Policing, Michigan State University, Vol. III, No.1&2, 1991), p. 1.

especialmente aquele proveniente das camadas mais pobres, costuma evitar o contato com a polícia, mesmo quando na condição de vítima. Em certas áreas, as pessoas evitam contato com policiais, temendo serem vistos como informantes ou suspeitos. Para muitos, a polícia está mais interessada em cumprir "quotas" (número de detenções, multas, ocorrências) do que em auxiliar os cidadãos no enfrentamento de seus problemas cotidianos. A ausência de expectativa de cooperação cria um terreno fértil para conflitos e violência.

A comunicação mais direta e cotidiana entre policial e cidadão pode contribuir para uma reversão desse quadro, favorecendo uma atitude menos superficial e mais positiva de lado a lado.³ A presença permanente de um policial na área representa, para muitos, uma primeira oportunidade de contato não-hostil com a polícia. A população tende a aceitar tal interação, entender o esforço e manifestar maior disposição para cooperar. Os policiais, por sua vez, sentem-se recompensados profissionalmente quando constatarem que a mudança de atitude é aceita pela população. A expectativa é de que, com a reavaliação de seus papéis, polícia e sociedade possam superar estereótipos e preconceitos que vêm impedindo um relacionamento mais construtivo. É neste sentido a declaração de um líder comunitário da cidade de Nova York:

"As pessoas são menos antagônicas em relação à polícia do que no passado. Há ainda um sentimento geral de que a polícia age de maneira estúpida e corrupta, mas é menor a sensação de que o policial representa o inimigo. O programa de policiamento comunitário tem ajudado na reversão deste quadro, porque as pessoas prezam o seu

3. Robert C. Trojanowicz, "Community Policing and Accountability: A Proactive Solution to Police Brutality," (monografia, 1991) Trojanowicz, "Community Policing Curbs Police Brutality".

policial local... Os policiais comunitários são capazes de romper a barreira entre polícia e comunidade”.⁴

Num mesmo sentido é o comentário de um policial comunitário da mesma cidade:

“O fato é que através do programa de policiamento comunitário eu tive a oportunidade de me expor ao público e perceber que há pessoas que são positivas em relação à polícia... Por outro lado, pessoas que eram antes negativas passam a ver estes policiais ‘individuais’ tentando ajudá-los e tornam-se mais receptivas à polícia. Nós não estamos mais somente arrombando portas ou multando”.⁵

Este processo de interação e de comunicação favorece uma percepção policial mais realista do contexto social. A intensificação do contato favorece a conscientização policial para o fato de que o tecido social urbano constitui-se de uma pluralidade de valores, estilos de vida, padrões socioeconômicos, interesses, percepções, carências e de que a eficácia de seu trabalho resulta de sua capacidade de entender e lidar com estas diferenças. A sensibilização da polícia para a questão da diversidade tem sido um fator decisivo de aproximação com as minorias.

Há, ainda, a expectativa de que o contato com a sociedade seja um fator de atenuação da subcultura policial e contribua para um maior senso de responsabilidade e de compromisso do policial em relação às pessoas e aos problemas de sua área.⁶

4. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Officer Program in New York*, p. VII-33.

5. *Ibid.*, p. II-29.

6. Mary Ann Wycoff, “The Benefits of Community Policing: Evidence and Conjecture,” in *Community Policing: Rethoric or Reality?*, eds. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski (New York: Praeger, 1988), p. 103-120; Trojanowicz, “Community Policing Curbs Police Brutality”; Trojanowicz, “Community Policing and Accountability”.

Como afirma um policial comunitário de Edmonton (Canadá): "O meu turno é um pequeno mundo e eu posso desenvolver um interesse pelas pessoas e pelas coisas que ocorrem porque sei que amanhã estarei aqui".⁷

O interesse e o compromisso do policial pelo seu trabalho reduz a necessidade de supervisão direta, fator relevante para um modelo no qual o policial é encorajado a tomar decisões e a interagir com o público.⁸ Experiências bem sucedidas demonstram progressos na atitude dos policiais; a filosofia bélica do combate ao crime, perpetuadora de uma relação centrada na autoridade e no conflito permanente, é atenuada por uma postura mais conciliatória e igualitária, baseada no diálogo e na busca de soluções para os problemas. Em pesquisa sobre o programa de policiamento comunitário de Nova York, o *Vera Institute of Justice* formulou aos policiais a seguinte questão: "Há qualidades ou virtudes que são em seu entender mais necessárias ao policial no modelo comunitário?" As respostas são indicativas da nova postura que se espera da polícia:

"Você deve ser mais sincero com o público e um pouco mais dedicado. Você tem que ter a iniciativa de querer fazer algo pelos problemas da área. Você é mais responsável (*accountable*) pelo público".⁹

7. Koller, *Working the Beat*, p. 15.

8. Este é o cerne do sistema de "gestão através de valores" ("management through values"). Supervisores policiais percebem que se logram introduzir valores democráticos na organização, não terão que depender de sistemas de supervisão direta, incompatíveis com a função policial. Ver Robert Wasserman e Mark H. Moore, *Values in Policing*, Perspectives on Policing (Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, and Harvard University, 1988); Kelling, Wasserman e Williams, *Police Accountability and Community Policing*; David C. Couper e Sabine H. Lobitz, "Quality Leadership: The first Step towards Quality Policing," *The Police Chief*, 55 (Apr.): 79 (1988); David C. Couper e Sabine H. Lobitz, *Quality Policing: The Madison Experience* (Police Executive Research Forum, 1991).

9. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, p. II-30.

“Ser capaz de ouvir as pessoas. Nem todos têm paciência para ouvir o que as pessoas dizem. Pode ser importante escutar o que as pessoas dizem por uns minutos a mais do que a maior parte das pessoas poderia tolerar”.¹⁰

“Você dever ser sincero. Você deve ser capaz de fazer as pessoas perceberem que você é honesto. Dizer a elas e mostrar a elas – projetar a sua honestidade”.¹¹

Não são poucos, contudo, os riscos envolvidos nesse relacionamento. Talvez o mais comum seja o de que a polícia venha a alinhar-se com certos segmentos sociais, deixando-se manipular na defesa de interesses específicos. Avaliações indicam a tendência policial de buscar a aprovação dos mais ricos, organizados e influentes, em geral mais receptivos à aproximação policial.¹² Tal questão será posteriormente explorada.

2.1.1. O ajustamento das expectativas sociais em relação à polícia

O contato direto e a comunicação freqüente podem contribuir para um ajustamento das expectativas sociais em relação à polícia. A sociedade, em regra, não tem consciência da complexidade da função policial e das limitações legais e estruturais às quais a instituição está submetida, depositando expectativas irrealistas em relação à capacidade policial de produzir segurança. A polícia, por sua vez, contribui para exacerbar este quadro, nutrindo falsas expectativas no intuito de perpetuar uma aura de invencibilidade e onipotência. Essas distorções comunicativas são fontes de descrédito e ceticismo. “Muitas pessoas ficam desiludidas, porque acreditam que a

10. *Ibid.*, p. II-31.

11. *Ibid.*, p. II-31.

12. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*; Mastrofski, “Community Policing as Reform”.

polícia faz promessas que não cumpre”, afirma um líder comunitário de Nova York.¹³

Uma compreensão mais abrangente da função policial, tal como proposta pelo modelo comunitário, aumenta, ainda mais, a responsabilidade da instituição de dissipar falsas expectativas e clarificar os limites exatos de seus recursos e poderes. Uma importante tarefa que se espera do policial comunitário é a de informar o público sobre as atividades da polícia na área, esclarecendo o que se pode concretamente esperar de tais esforços. Cabe a ele, ainda, utilizar-se de seus conhecimentos e de suas experiências para informar os cidadãos sobre a natureza e dimensão de problemas geradores de insegurança. A transparência na comunicação é essencial para a credibilidade e a solidez da parceria entre polícia e sociedade. As palavras de dois líderes comunitários de Nova York ilustram a importância atribuída à questão:

“Os policiais comunitários são dedicados, honestos e objetivos. Eles dizem aquilo que os policiais podem e o que não podem fazer. Eles lembram que as pessoas têm direitos e que você não pode obrigar aqueles que incomodam a se moverem da área. Eles têm sido informativos”.

“Os policiais comunitários ajudam a comunidade a desenvolver idéias realistas sobre o que a polícia pode e o que não pode fazer. Eles dirão em que a polícia pode influenciar. Eles são honestos conosco. Eles explicam como funciona o sistema local de patrulhamento motorizado, os critérios de triagem de chamadas telefônicas. Eles tentam dissipar o medo da população – explicar a situação do crime e, ao mesmo tempo, tentam mobilizar pessoas para a nossa organização”.¹⁴

13. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, p. VII-31.

14. *Ibid.*, p. VII-32.

Acredita-se que uma visão mais realista das capacidades e limitações policiais contribua para atenuar demandas indevidas ou ilegítimas sobre a polícia e para conscientizar os cidadãos acerca de suas próprias responsabilidades na tarefa de gestão da segurança de seu território.

Há sempre o risco de que a polícia venha a omitir ou manipular informações em função de seus próprios interesses. Avaliações sobre o modelo indicam que os policiais costumam ser mais eficientes em receber do que em transmitir informações.¹⁵ Uma explicação estaria na relutância de prestarem informações que exponham publicamente seus erros, insucessos ou limitações e que os coloque numa posição de fragilidade ou vulnerabilidade perante a sociedade.

2.2. O POLICIAMENTO ORIENTADO AOS PROBLEMAS

Experiências anteriores orientadas a reduzir tensões e a melhorar a imagem da polícia fracassaram em virtude das disparidades entre as práticas policiais e as necessidades sociais. O policiamento comunitário afronta o tema, buscando sintonizar a agenda policial às demandas locais. Parte-se da premissa de que a reavaliação da relação polícia-comunidade pressupõe uma reavaliação da própria natureza da função policial; ao invés de limitar-se à “repressão do crime” (*crime-fighting approach*), a polícia passa a atuar no sentido de “solucionar problemas” (*problem-solving approach*). O relacionamento entre policiais e cidadãos deverá construir-se ao longo de um processo de busca de soluções integradas aos problemas da área. A confiança e a credibilidade social da polícia resulta de seu empenho e de sua capacidade de oferecer respostas concretas aos problemas que afetam os cidadãos. A expectativa é que desta confiança resulte uma parceria de trabalho, na qual polícia e

15. *Ibid.*, p. III-29.

sociedade somem esforços, experiências, conhecimentos e recursos para a identificação dos problemas e o planejamento e execução de soluções.

O envolvimento mais ativo da sociedade nos processos decisórios e a compreensão mais abrangente da função policial, suscitam uma maior atenção a problemas de natureza não-criminal.¹⁶ Essa mudança de orientação foi altamente influenciada pela teoria das “janelas quebradas” (*broken windows*), na qual Wilson e Kelling argumentam a relação direta entre a desordem e o crime.¹⁷ A premissa é que, quando não enfrentados, problemas relacionados à desordem, também chamados de incivilidades, podem conduzir à deterioração física e social de um território, destruindo laços sociais, aumentando o sentimento de insegurança e nutrindo uma atmosfera de desrespeito, decadência e abandono que tornam o ambiente favorável ao crime.

“Se a primeira janela quebrada de um edifício não é reparada, as pessoas que gostam de quebrar janelas irão entender que ninguém preza pelo edifício e mais janelas serão quebradas. Em pouco tempo não haverá janelas no edifício”.¹⁸

O entendimento é que ao buscar soluções para os problemas da área – incluindo problemas referentes à desordem – e ao envolver os cidadãos no processo, a polícia pode contribuir para fortalecer laços comunitários e restaurar a capacidade da própria sociedade de enfrentar seus problemas e prevenir crimes.

16. Skogan, *Disorder and Decline*.

17. Ver James Q. Wilson e George L. Kelling, “The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows” *Atlantic Monthly* (March 1982), p. 29-38. Para uma discussão detalhada e abrangente sobre a matéria, ver também Skogan, *Disorder and Decline*.

18. James Q. Wilson e George L. Kelling, “Making Neighborhoods Safe,” *Atlantic Monthly* (Feb., 1989), 47.

A experiência tem evidenciado, contudo, uma série de pontos críticos nessas idéias. O primeiro refere-se ao conceito de comunidade, que não pode, nos dias de hoje, ser definido em termos geográficos, étnicos, raciais, religiosos ou socioeconômicos. O espaço urbano caracteriza-se pela diversidade.¹⁹ Mesmo áreas homogêneas do ponto de vista racial ou econômico são caracterizadas pela pluralidade de interesses e estilos de vida.

Uma dificuldade na implementação do policiamento comunitário decorre ainda das variadas expectativas em relação à polícia. Especialmente em situações não-criminais, podem ser grandes as divergências sobre o que constitui uma situação merecedora de intervenção policial.²⁰ O desafio de se definir uma agenda policial é naturalmente maior nos grandes centros urbanos, onde a diversidade cultural e socioeconômica produz demandas e conflitos muitas vezes inconciliáveis.²¹ Se as possibilidades de soluções meramente policiais para tais conflitos são limitadas, a negligência e a parcialidade policial podem agravá-los sensivelmente. Quando a polícia, no contexto de uma comunidade fraturada por conflitos, atua de forma sectária na defesa de interesses específicos, cria-se um terreno fértil para o aumento do preconceito, da marginalização e da violência.

É importante, em suma, não superestimar a capacidade policial de forjar consensos. O ideal de cooperação, de parceria polícia-sociedade, não deve ter como perspectiva a conciliação

19. Kelling e Stewart, *The Maintenance of Civil Authority*.

20. Mastrofski, "Community Policing as Reform"; Mastrofski e Greene, "Community Policing and the Rule of the Law"; Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*.

21. Stephanie W. Greenberg, William M. Rohe e Jay R. Williams, *Informal Citizen Action and Crime Prevention at the Neighborhood Level: Synthesis and Assessment of the Research* (Washington DC: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, 1985).

idílica da variedade de interesses e demandas presentes no espaço urbano. Uma noção de comunidade válida para os dias atuais, não deve projetar qualquer expectativa de consenso sobre a natureza dos problemas e das soluções apropriadas: “Enquanto a idéia de comunidade como consenso for entendida como requisito de governabilidade, a polícia receberá o ônus da necessidade de fabricar consenso onde este não existe”.²² O grande desafio está, pois, na definição de critérios e de procedimentos capazes de propiciar uma visão abrangente e representativa das prioridades de cada território, criando o espaço para a influência e o dissenso dos cidadãos em relação às decisões policiais.

2.2.1. Identificação das prioridades locais

Entre as diversas estratégias voltadas à identificação e análise dos problemas locais destaca-se a do “policial do bairro”. Poucos agentes públicos possuem um contato tão próximo e cotidiano com um leque tão ampliado de conflitos e situações problemáticas quanto o policial. Poucos profissionais estão, portanto, tão habilitados para identificar os problemas relevantes e entender o seu impacto na vida local. Tal potencial tem sido, contudo, subestimado; raramente é dado ao policial o espaço para dividir experiências, conhecimentos e percepções com a sua instituição e com a sociedade:

“Uma maior disponibilidade do conhecimento do policial no nível operacional poderia ser útil para aqueles responsáveis por redigir projetos de legislação criminal. Muitas das dificuldades recentemente encontradas na implementação de reformas legislativas em temas como crimes sexuais, alcoolismo, condução embriagada de veículos ou abuso de

22. “Community Policing as Reform,” p. 65.

menores poderiam ter sido evitadas caso a experiência policial tivesse sido aproveitada”.²³

As experiências com o policiamento comunitário têm procurado capitalizar ao máximo da potencialidade do policial como fonte de informação e de experiência. A expectativa é de que ele se envolva ativamente na identificação dos problemas (criminais ou não) de sua área e atue como catalisador dos recursos necessários ao desenvolvimento de soluções apropriadas e duradouras.

As responsabilidades do policial no modelo comunitário são bastante distintas. Grande parte de sua rotina consiste em estabelecer laços com a população e acumular conhecimentos sobre a área – percorrendo a região, realizando contatos, ouvindo informações e reclamações individuais, detectando situações suspeitas e utilizando-se das mais diversas estratégias para identificar e entender os problemas desde a perspectiva daqueles que os vivem.²⁴

A experiência ensina que a polícia tem muito a aprender neste processo. O uso mais sistemático do conhecimento e da experiência acumulada pelo policial, o desenvolvimento de novas fontes de informação e comunicação e o contato mais íntimo com os cidadãos dão à polícia um quadro mais global e adequado da realidade local. As palavras de um supervisor do departamento de Los Angeles atestam tal afirmação:

“A aproximação com a comunidade nos permitiu constatar que talvez algumas coisas que para eles eram importantes não eram tão importantes, e outras coisas que nós pensávamos não serem tão importantes eram muito importantes...”

23. Goldstein, “Improving Policing,” p. 249.

24. Para uma elucidativa descrição do trabalho cotidiano dos policiais do bairro, ver Koller, *Working the Beat*.

Como carros abandonados: em uma de nossas áreas, isto era um problema de grande importância. Eles estavam realmente incomodados com todos esses carros abandonados e pensavam que somente uma má polícia não iria cuidar deste problema. Quando nós começamos a remover os carros a opinião deles em relação a nós melhorou, mesmo considerando que (por haveremos mudado de prioridade) nós estávamos mandando menos consumidores de drogas para a cadeia".²⁵

No mesmo sentido é a afirmação de um policial comunitário de Nova York:

"Agora eu tenho maior sensibilidade. No carro eu simplesmente movia de um problema para outro. Eu não ligava para os garotos ouvindo rádio em alto volume. Agora eu conheço as pessoas. Agora eu entendo que um garoto ouvindo um rádio alto por dois anos em frente da casa de alguém é algo intolerável".²⁶

Quais são os métodos e os critérios utilizados pela polícia na identificação e seleção das prioridades da comunidade? São estas fontes de informação capazes de oferecer uma visão representativa das características e dos problemas de um território? Em que medida convicções pessoais ou pressões setoriais não interferem nas decisões policiais prejudicando a legitimidade do processo de diagnose da realidade local?

Um estudo do *Vera Institute of Justice*, realizado na fase de introdução do policiamento comunitário em Nova York, detectou a falta de critérios analíticos consistentes e de procedimentos sistemáticos e formalizados de consulta entre policiais

25. Kennedy, "Neighborhood Policing in Los Angeles," p. 5.

26. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, p. II-32.

e cidadãos: “O policial comunitário costuma fazer uma contagem das vozes indicando os diversos problemas, e aí ou prioriza algum problema que ouviu por mais de uma vez ou tenta decidir por ele mesmo questões de relativa prioridade”.²⁷

Tais deficiências podem comprometer a eficácia do modelo. O policial é um indivíduo com percepções, experiências e valores próprios – além dos valores culturais inerentes à profissão – que irão pesar em sua visão dos problemas. O mencionado estudo revelou, por exemplo, que os policiais tendiam a priorizar os problemas de natureza criminal e sentiam-se contrariados quando identificavam problemas que aos seus olhos eram de pouco relevância.²⁸

Além disso, em sua rotina de trabalho, o policial estabelece seus contatos, que acabam convertendo-se em fontes de informação e exercendo grande influência sobre as suas decisões. Nem sempre, contudo, tais contatos oferecem um quadro representativo dos problemas da área. Há o risco de que, ao atuar como elo de ligação entre polícia e comunidade, o policial tome posições baseadas em visões parciais da realidade.

A utilização conjugada de diversas fontes de informação e métodos de diagnose da realidade é uma forma de se enfrentar tal questão. Os programas costumam, por exemplo, realizar pesquisas (entrevistas em residências ou telefônicas, questionários) com o intuito de obter uma avaliação dos cidadãos sobre suas preocupações e expectativas em relação às atividades policiais.²⁹ Questionamentos surgem, contudo, acerca da exatidão e imparcialidade desses métodos. São as entrevistas

27. *Ibid.*, p. III-11.

28. *Ibid.*, p. III-10.

29. O uso de pesquisa é uma estratégia importante do estilo de “administração orientado ao consumidor” implementado por David Couper no departamento de polícia de Madison (Couper e Lobitz, *Quality Policing*, p. 73). Ver também Skogan (*Disorder and Decline*) para informações sobre pesquisas de porta em porta e por correio realizadas em Houston e Newark.

capazes de propiciar uma amostra global da diversidade de conflitos e opiniões presentes no espaço local? Como detectar a opinião daqueles que, embora não residentes, possuem um interesse na realidade local? São as pesquisas igualmente eficazes em regiões de baixo e alto poder aquisitivo? Como garantir a isenção e a transparência da polícia na obtenção, análise e divulgação dos dados?

Questões semelhantes surgem com relação à outra fonte usual de informação adotada pelos programas de policiamento comunitário: o contato com as organizações comunitárias. O contato com essas organizações viabiliza um conhecimento abrangente dos problemas e das características da área ou elas refletem somente a visão pessoal de seus representantes? Diversas pesquisas demonstram que comerciantes e residentes de maior poder aquisitivo tendem a ser os segmentos mais envolvidos com os programas, por serem os mais organizados, mais capazes de expressar as suas demandas e mais inclinados a cooperar com a polícia.³⁰ Como garantir voz àqueles segmentos tradicionalmente desorganizados ou sub-representados e que constituem os principais alvos da vigilância policial, como os sem-teto, as prostitutas, os mendigos e os imigrantes?

Análise periódica das estatísticas policiais é outro frequente, mas limitado, método de conhecimento da realidade do território.³¹ É sabido que os registros policiais nem sempre oferecem um quadro realista das condições locais, especial-

30. A avaliação conduzida pela *Police Foundation* sobre o programa de policiamento comunitário em Houston constatou que negros e inquilinos eram menos familiarizados com o programa do que brancos e proprietários. O programa era conhecido por 43% dos negros e 77% dos brancos; por 46% dos inquilinos e 80% dos proprietários (Skogan, *Disorder and Decline*, p. 107). Para conclusões semelhantes, ver a avaliação do *Vera Institute of Justice* sobre o programa de Nova York (Vera Institute of Justice, p. VII 5-7).

31. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, p. III-5.

mente em regiões de alta criminalidade, onde o medo de retaliações e o descrédito em relação à polícia desencorajam a notificação dos crimes. Mais além, em áreas carentes, o volume de problemas e a ineficiência dos serviços públicos geram uma maior tolerância da população em relação a condutas e condições que não são aceitas em regiões mais prósperas. O número de problemas reportados à polícia não é, portanto, necessariamente indicativo da gravidade da situação do território.

Tais questões revelam a necessidade de utilização de métodos de diagnose que propiciem maior consistência ao processo de identificação de problemas, sem, contudo, inviabilizar a possibilidade de adequação da agenda policial às diversas realidades. A adequação da fase de diagnóstico depende, em larga medida, da competência do policial; a familiaridade com a realidade local lhe dá maior discernimento para comparar as várias fontes de informação, checar a consistência dos dados produzidos e avaliar o peso que esses devem ter no planejamento de uma política de segurança local.³²

Há, naturalmente, o risco de abusos e distorções. Embora o policial possua um papel significativo a desempenhar, é importante não superestimar o peso de seu julgamento. Tal risco pode ser diminuído através de treinamento, supervisão e de mecanismos mais apurados de coleta e de análise de dados. Mais além, é essencial a criação de instrumentos institucionais que dêem aos cidadãos condições para rever as decisões policiais. Do contrário, pode-se dar uma aparência de legitimidade a decisões que não refletem a pluralidade de interesses, opiniões e valores locais.

32. Este é considerado um elemento fundamental para o aumento da eficácia policial na prevenção e no controle do crime. Ver Mark H. Moore, Robert C. Trojanowicz e George L. Kelling, *Crime and Policing, Perspectives on Policing* (Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and Harvard University, 1988).

2.2.2. Demandas sociais e limitações dos recursos e dos poderes policiais

Conciliar as expectativas sociais com as limitações legais e estruturais da polícia constitui outro desafio para o modelo comunitário. No processo de interação com o público, o policial constata que problemas não-prioritários desde uma ótica policial tradicional podem gerar enorme desconforto e tensão na vida de um território, além de produzir impacto no sentimento de insegurança.

A avaliação do projeto de Nova York feita pelo *Vera Institute of Justice* (1989) demonstrou que crimes tradicionais, como roubo e furto, não eram apontados como prioridades mesmo em áreas em que a sua incidência era alta. Por outro lado, situações ou condutas de menor relevância do ponto de vista policial, em geral relacionadas à qualidade de vida, são constantemente enfatizadas em pesquisas, reuniões comunitárias ou contatos informais. Em grandes centros urbanos, onde é grande a concorrência por recursos escassos, a conciliação destas disparidades representa uma tarefa bastante problemática para a polícia. Ao descrever um projeto em Los Angeles, Kennedy comenta:

“Trata-se de um dilema para a polícia. De um lado, a polícia de Los Angeles tem tantos problemas para responder com rapidez às suas ocorrências mais graves que acaba desistindo de atender chamadas por cães latindo ou barulhos em festas. Por outro lado, estas são as questões que a população apresenta freqüentemente nas reuniões e o departamento perde a sua credibilidade se os policiais simplesmente renunciam às suas responsabilidades”.³³

Esse dilema revela um problema central do modelo, qual seja, a dificuldade de se definir o nível adequado de influência

33. “Neighborhood Policing in Los Angeles”, p. 12.

que os cidadãos devem ter sobre o processo decisório policial.³⁴ Por um lado, constata-se a inviabilidade de se obter o engajamento da sociedade, caso a polícia não se estruture no plano operacional, cultural e organizacional para compatibilizar a sua agenda às demandas locais. Por outro lado, os problemas manifestados pelos cidadãos podem refletir leituras extremamente parciais ou subjetivas da realidade. A experiência de um policial de bairro numa área de alta criminalidade de Los Angeles é emblemática:

“Joe Walker, um policial da região de Newton que atua num conjunto habitacional permeado de armas e drogas, constatou inicialmente que os residentes iriam relacionar-se com ele somente individualmente. Ele encorajou a formação de um grupo para pressionar a agência habitacional sobre questões não-policiais: a falta de sinais de estacionamento, a falta de serviço postal e coisas do gênero. Após alguns sucessos – resolver a questão do correio, um antigo problema local, foi particularmente recompensador – o grupo passou a querer cooperar com o policial”.³⁵

Por outro lado, a polícia não pode abdicar da responsabilidade de definir a sua agenda. Ela deve ter autonomia para realizar julgamentos e conciliar as expectativas sociais, as prioridades, os recursos disponíveis e as restrições legais de sua autoridade. Isto significa que as decisões policiais nem sempre estarão de acordo com as preferências da maioria e, mais além, que em muitas circunstâncias a polícia deverá aceitar o ônus de decisões “impopulares” para proteger direitos e interesses de indivíduos ou grupos contra formas de agressão, discriminação, ou intolerância.³⁶

34. Goldstein, *Policing a Free Society*, p. 143.

35. Kennedy, “Neighborhood Policing in Los Angeles”, p. 11.

36. Goldstein, *Policing a Free Society*, p. 143.

Um ponto crítico do modelo é que problemas venham a ser priorizados não por sua relevância, mas pelo interesse policial de preservar a sua credibilidade e obter a cooperação do público (ou dos segmentos mais organizados). Como alerta Bayley, a polícia neste modelo “está preparada para trocar o comando pelo apoio popular”.³⁷ Quando a aprovação social converte-se em critério para a definição de prioridades e seleção de estratégias, há o risco de que a polícia endosse demandas impraticáveis, indevidas ou mesmo ilegais.

É da natureza da atividade policial lidar com situações problemáticas envolvendo conflitos de interesses ou de direitos. Como deve agir a polícia diante da insistência dos setores sociais “respeitáveis” em remover prostitutas, ambulantes ou pedintes de uma área? Simplesmente ignorar o problema pode comprometer o esforço policial em construir a sua credibilidade e obter a cooperação dos segmentos mais organizados da sociedade. Por outro lado, ao sucumbir a este tipo de pressão, a polícia estará se posicionando em defesa de interesses específicos, radicalizando ainda mais os conflitos.

Há sempre o risco de que diante da opção de proteger os interesses e os direitos dos segmentos marginalizados, os chamados “*broken windows*”, e a opção de atender as expectativas dos setores mais influentes, a polícia acabe optando por estes que lhe são mais favoráveis e mais dispostos a cooperar. Como afirma Bayley, “a polícia pode preferir não alienar setores influentes a ter de proteger aqueles que não tem voz”.³⁸ A necessidade de aproximação com a população pode levar a polícia a priorizar questões claramente secundárias tendo em vista o conjunto dos problemas de segurança da área. A maior transparência dos procedimentos de definição de prioridades

37. David H. Bayley, “Community Policing: A Report from the Devil’s Advocate,” in *Community Policing: Rethoric or Reality?*, eds. Jack R. Greene and Stephen Mastrofsky (New York: Praeger, 1988), p. 235.

38. *Ibid.*, p. 232.

seria, neste sentido, uma medida necessária para que a agenda policial pudesse ser definida com base em critérios racionais e legítimos.

2.2.3. Preferências locais e consistência das políticas policiais

A variedade de valores e estilos de vida representa uma das principais fontes de conflitos no espaço urbano. Hábitos sociais, formas de utilização dos espaços públicos (calçadas, parques, praças, ruas), tipos de atividade comercial, níveis de tolerância a ruídos, consumo de bebidas alcoólicas, formas e horários de lazer são questões que variam segundo as características culturais, étnicas, etárias e socioeconômicas de um território. A noção do que consiste um problema a ser enfrentado pela polícia poderá, por consequência, ser diferenciada de uma área para outra ou dentro de uma mesma área. O exemplo a seguir, tirado de Nova York, é significativo:

“Em áreas altamente populosas e de baixo poder aquisitivo, a comunidade costuma tolerar a presença de pessoas consertando seus carros nas ruas. Não é raro encontrar cinco pessoas sobre um motor, com o carburador, a bateria, fusíveis e ferramentas espalhados pela calçada e pela rua. Os residentes aceitam o fato de que as pessoas não podem pagar pelos serviços de um mecânico profissional e que não possuem garagens para desmontar seus carros. Entretanto, quando este tipo de conduta se passa em uma zona de alto poder aquisitivo ... a reação dos residentes é de indignação. Eles entendem que esta atividade é visualmente desagradável, impede o fluxo do tráfego, obstrui calçadas e é insegura”.³⁹

39. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, p. VII-26.

Uma evolução central do modelo comunitário é a valorização da discricionariedade na aplicação da lei ou, por outras palavras, a constatação da importância de um ajustamento das práticas policiais às múltiplas realidades do espaço urbano: "Aplicações diferenciadas da lei em virtude de diferenças culturais ou étnicas devem ser entendidas como apropriadas e não como um descumprimento de função".⁴⁰

Definir em que medida é possível conciliar o respeito aos valores locais com a qualidade, a consistência e a credibilidade das ações policiais é um dos grandes dilemas. Tome-se o exemplo da citação acima, envolvendo o conserto de carros em vias públicas. Poderia a polícia esperar uma relação positiva com os diversos segmentos da população caso ela não fosse sensível às variadas percepções em relação a tal conduta? Por outro lado, até que ponto tais diferenças podem ser consideradas na definição das ações policiais? Seria, por exemplo, apropriado adotar padrões diferenciados de aplicação das leis de trânsito em uma mesma cidade?

Outras situações demonstram a complexidade da questão. Em determinados grupos étnicos, por exemplo, o jogo de azar constitui uma das formas mais populares de lazer. Em que medida é justificável que, em respeito a tradições culturais, a polícia tolere esta atividade em uma área e a proíba em outra? É o respeito à diversidade cultural um argumento legítimo para justificar respostas policiais diferenciadas em temas como violência doméstica, abuso sexual ou consumo de bebida alcoólica?

A prática demonstra que simplesmente ignorar a questão da diversidade constitui um obstáculo à eficácia policial e ao desenvolvimento de uma parceria com a sociedade, especialmente entre grupos minoritários, cujos valores e padrões de

40. Raymond C. Davis, "Organizing the Community for Improved Policing" in *Police Leadership in America: Crisis and Opportunity*, ed. William A. Geller (New York: Praeger, 1985), p. 91.

conduta divergem das noções de ordem e moral dominantes.⁴¹ No caso do jogo, o recurso ao aparato penal pode ser apropriado na repressão de cassinos clandestinos, mas será provavelmente contraproducente se utilizado em comunidades, onde essa conduta constitui uma forma pública e cotidiana de lazer, relacionada às tradições culturais da população. Davis aborda o tema:

“É necessário ter cuidado ao selecionar uma abordagem para controlar atividades relacionadas a certos subgrupos culturais. Esforços bem intencionados frequentemente destroem um relacionamento, porque nós ignoramos o fato de que origens diversas podem levar pessoas a perceberem condutas de forma diferenciada”.⁴²

É inegável, entretanto, que, em muitas questões, padrões mais uniformes de aplicação da lei podem desempenhar um papel educacional relevante na afirmação de normas de civilidade e no confronto de valores que engendram discriminação e violência. Um caso típico é a violência doméstica, área na qual a aplicação mais consistente da lei penal tem sido um fator positivo de questionamento cultural da ideologia machista.

O desafio está, portanto, na busca de um meio termo apropriado, em que a polícia esteja apta a reconhecer a diversidade nos casos de manifestação legítima de estilos de vida e valores culturais diferenciados, mas que possa, ao mesmo tempo, coibir situações em que o argumento da diversidade é um mero artifício para justificar violações de direitos ou de regras básicas de convivência democrática. O reconhecimento da diversidade não pode ainda levar a uma situação na qual

41. Exemplos bastante úteis sobre os problemas encontrados pela polícia em áreas etnicamente heterogêneas podem ser encontrados em Davis, “Organizing the Community for Improved Policing”.

42. *Ibid.*, p. 91.

a polícia adote estilos e critérios de atuação radicalmente distintos de uma comunidade para outra. A credibilidade das ações policiais decorre, afinal, em grande medida de sua consistência e imparcialidade.

2.3. A AMPLIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO POLICIAL

Provavelmente o aspecto mais inovador do modelo comunitário esteja na expansão das competências do policial, a quem são atribuídas funções de planejamento, de resolução de problemas, de organização comunitária e de intercâmbio de informações.⁴³ Ao buscar soluções para os problemas locais, a polícia abandona a sua tradicional postura reativa e assume um papel mais ativo na gestão da realidade local. Ao invés de reagir ao crime, passa a intervir, junto com outros atores, nos fatores propiciadores de insegurança.⁴⁴ O policial comunitário é reconhecido como um profissional em condições de tomar decisões,

43. Como definido pelo programa de policiamento comunitário de Nova York, o papel do policial comunitário possui quatro dimensões: planejador, solucionador de problemas, organizador comunitário, e elo de informações (Michael Farrel, "The Development of the Community Patrol Officer Program: Community Oriented Policing in the New York City Police Department" in *Community Policing: Rethoric or Reality?*, eds. Jack R. Greene and Stephen Mastrofski [New York: Praeger, 1988], p. 73-88). Para uma avaliação das maiores dificuldades enfrentadas pelos policiais na implementação destes papéis ver Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, capítulos III e V. Ver também, Davis Weissburd e Jerome E. McElroy "Enacting the CPO Role: Findings from the New York City Pilot Program in Community Policing" in *Community Policing: Rethoric or Reality?*, eds. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski (New York: Praeger, 1988), p. 89-102.

44. Reiss levanta sérias dúvidas acerca da viabilidade e conveniência de uma função policial ampliada (Albert J. Reiss, Jr., "Shaping and Serving the Community: The Role of the Police Chief Executive" in *Police Leadership in America: Crisis and Opportunities*, ed. William Geller [Chicago: American Bar Foundation and Praeger Publishers, 1985], p. 61-69.

relacionar-se com o público e viabilizar respostas aos problemas.

Um dos fatores que fomentam a subcultura policial é a defasagem existente entre o que a sociedade espera da polícia e os recursos legais e materiais que a polícia dispõe para cumprir essas expectativas. Não dispondo de aptidões, competências e instrumentos para responder de forma adequada a uma grande parte das chamadas por assistência, o policial é constantemente impingido a valer-se de métodos informais no desempenho de suas funções. Pesquisas norte-americanas demonstram que, na falta de instrumentos específicos e apropriados, os policiais recorrem à autoridade de detenção para as mais diversas finalidades, muitas delas legítimas, como proteção de pessoas desabrigadas e embriagadas durante o inverno. A necessidade de improvisação acaba levando o policial a uma posição à margem da legalidade, forçando-o ao isolamento e à busca de proteção entre seus pares.

A compreensão mais realista do dia-a-dia do trabalho policial, o reconhecimento da discricionariedade como aspecto essencial desse trabalho e a busca de recursos alternativos, são medidas que maximizam as condições de encaminhamento de respostas eficazes e legítimas aos problemas. Uma das expectativas do policiamento comunitário é que a maior autonomia concedida ao policial na busca de soluções inovadoras tende a tornar seu trabalho mais estimulante, atenuando os sentimentos de frustração, impotência e ceticismo que nutrem a subcultura.⁴⁵ O policial deixa de ser visto como um mero aplicador

45. Gary W. Corner, "A Problem-Oriented Approach to Community-Oriented Policing" em *Community Policing: Rethoric or Reality?*, eds. Jack R. Greene and Stephen Mastrofski (New York: Praeger, 1988) p. 135-52; Goldstein, *Problem-Oriented Policing*; Koller, *Working the Beat*; Taft, *Fighting Fear*; Wycoff, "The Benefits of Community Policing"; David W. Hayeslip, Jr e Gary Cordner, "The Effects of Community-Oriented Patrol on Police Officer Attitudes," *American Journal of Police* (Vol. VI, No1 Spring, 1987), 95-119.

da lei penal; além do instrumentário penal, outros recursos podem ser utilizados na busca de soluções aos problemas, tais como mediação, intervenções urbanísticas, contato com instituições governamentais, mobilização da sociedade, entre outros.⁴⁶

A indefinição quanto às competências policiais pode ser, contudo, motivo de abusos e distorções.⁴⁷ Um dos desafios do modelo está, portanto, na definição dos limites do mandato policial em termos mais realistas e apropriados:

“O papel da polícia deve estar restrito à prevenção do crime, ou deve estender-se ao sentimento de medo e insegurança na comunidade, ou de forma ainda mais abrangente, à paz e à tranquilidade da comunidade? Ou, levando ao limite máximo, deveria a função da polícia estender-se a qualquer problema de competência do governo municipal”?⁴⁸

2.3.1. A influência da polícia nas políticas públicas

Cresce a relevância policial no processo de planejamento das políticas públicas, com a polícia assumindo uma posição de maior destaque em tarefas relacionadas à gestão do espaço urbano. Alguns programas chegam a qualificar o policial como um “*ombudsman* local”, responsável por receber reclamações e estabelecer contatos com outros órgãos públicos, apontar deficiências na prestação de serviços e requerer soluções aos problemas. Em alguns programas, há uma expectativa de que o policial atue como defensor dos interesses locais, pressionan-

46. Para uma relação das diferentes alternativas que a polícia pode usar em uma abordagem orientada ao problema, ver Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, p. 102-47.

47. Ver discussão em Reiss, “Shaping and Serving the Community”; Skolnick e Bayley, *Community Policing*, p. 81-87.

48. Goldstein, “Toward Community-Oriented Policing”, p. 18.

do por mudanças legislativas ou alterações nas políticas governamentais que sejam de interesse do território.⁴⁹ Exemplos poderiam ser citados para mostrar como a intensificação do contato entre polícia e outras agências governamentais pode contribuir para melhorias na qualidade de vida de uma área. Assim ocorreu na cidade de Madison (Wisconsin):

“Um policial do bairro empenhou-se num esforço de base para promover empregos meio-período para jovens durante o verão. Outro policial confrontado com problemas envolvendo jogo e consumo de bebida alcoólica em um parque local, trabalhou com a comunidade e representantes municipais para aprovar uma lei proibindo o jogo, que poderia ser utilizada no controle do problema. Em outras instâncias, policiais do bairro trabalharam com inspetores municipais para fechar edifícios de apartamentos com alta concentração de problemas. Os policiais de bairro tiveram também um papel importante trabalhando com o departamento de execução penal no sentido de aumentar as restrições sobre pessoas sob supervisão que estavam causando problemas e mesmo revogar a sua liberdade condicional”.⁵⁰

O acúmulo de funções atípicas relacionadas ao controle dos serviços públicos e à preservação da qualidade de vida, gera uma indefinição acerca dos limites do espaço policial, podendo inflar ainda mais as expectativas sociais em relação à polícia. Tal risco é bem articulado por um policial comunitário de Nova York:

“Conforme você resolve ou enfrenta um problema e a comunidade percebe isto, eles te pedem algo mais. Eu passei de venda de drogas à venda de cerveja e rádios altos até

49. Para exemplos, ver Koller, *Working the Beat* e Taft, *Fighting Fear*.

50. Dennis L. Reno, “Community Close-Up” (monografia, 1990), p. 2.

as coisas mais estúpidas. Ontem uma senhora me disse que o serviço de coleta de lixo não passou por sua casa".⁵¹

Considerando o volume de demandas, especialmente em grandes centros urbanos, não seria razoável supor que a polícia teria condições de suprir tais expectativas. Tal fato poderia gerar um sentimento de frustração na população, com a polícia sendo responsabilizada por situações ou erros que estão fora de seu raio de ação.

A falta de nitidez em relação aos limites da função policial favorece ainda o risco de abuso de autoridade, com o policial assumindo papéis para os quais não está autorizado ou capacitado. Tal situação poderia gerar conflitos de competência com outras instituições, além de tornar a sociedade vulnerável a um controle policial onipresente.

A diversidade e a amplitude dos fatores geradores de insegurança inviabilizam, contudo, uma rígida demarcação do espaço policial.⁵² Diversas situações que requerem a intervenção policial resultam de situações problemáticas inadequadamente geridas por outras instâncias. Em Edmonton, no Canadá, um policial comunitário interveio junto ao órgão de controle de substâncias alcoólicas (*Alberta Liquor Control Board*) visando à proibição da venda de um vinho de cozinha de alto teor alcoólico, cujo consumo estava causando problemas de ordem médica e comportamental na área. O mesmo policial pressionou por mudanças legislativas para regulamentar a venda de um desinfetante doméstico que vinha sendo ingerido como bebida alcoólica e causando problemas.⁵³

É apropriado que a polícia interfira neste tipo de situação? Trata-se de uma questão de difícil resposta. De um lado, a iniciativa do policial de Edmonton constitui um significativo

51. Weissburd e McElroy, "Enacting the CPO Role", p. 92.

52. Ver também, Reiss, "Shaping and Serving the Community", p. 65-68.

53. Koller, *Working the Beat*, p. 21.

exemplo de abordagem preventiva perante um problema que vinha gerando distúrbios na ordem local. Do outro, é preocupante imaginar como seria o impacto de centenas de policiais pressionando por mudanças legislativas e melhoria nos serviços públicos. Seria tal situação administrável? Não estaria a polícia exorbitando de suas competências? Possui o policial a legitimidade para exercer o papel de defensor dos interesses locais?

Há o risco de que o policial, convertido em porta-voz dos problemas locais, acabe arrogando para si o papel de representação de interesses específicos. Não seria, por exemplo, inconcebível uma situação na qual o policial, respaldado por associações de moradores, pressionasse pelo fechamento de um estabelecimento freqüentado por homossexuais ou demandasse, em nome dos comerciantes, maior controle repressivo sobre grupos marginalizados para evitar a deterioração econômica da região.

Quando o policial é bem sucedido, esse tipo de atuação pode adquirir contornos especialmente problemáticos. Com respaldo popular, ele adquire maior autonomia e pode utilizar-se indevidamente de seu prestígio, inclusive para imunizar-se ao controle da instituição ao qual pertence.⁵⁴ “O policiamento comunitário pode diminuir a distância entre polícia e público, mas pode aumentar a distância entre escalões inferiores e superiores”.⁵⁵

Os riscos de uma função policial ampliada não devem, entretanto, conduzir ao outro extremo, em que a polícia esquiva-se de buscar soluções mais permanentes para os problemas que chegam ao seu conhecimento. Como afirma Davis:

“Quando a polícia pode resolver ou ajudar a resolver os problemas que afetam a vida das pessoas, ao invés de rejeitar pedidos de assistência com a desculpa ‘isto não é

54. Wycoff, “The Benefits of Community Policing”.

55. Bayley, “A Report from the Devil’s Advocate”, p. 235.

nossa função' ela passa a construir a imagem de comprometimento e de preocupação que é necessária ao fortalecimento da comunidade".⁵⁶

É, de fato, contraditório esperar que a polícia atue com eficácia na prevenção do crime e, ao mesmo tempo, impedi-la de exercer um papel mais ativo na discussão e resolução de conflitos, que embora de natureza não-criminal, possuem relação com o sentimento de insegurança da população.

2.3.2. O aumento da presença policial

O policiamento comunitário desperta debates sobre a excessiva penetração policial na esfera das relações privadas.⁵⁷ De fato, enquanto no modelo tradicional a presença policial se dá somente em situações emergenciais, no modelo comunitário o policial é uma presença cotidiana na vida local:

"Tradicionalmente a polícia detinha, prendia, coagia, notificava e exercia tais funções quase que exclusivamente em locais públicos. Agora ela aconselha, media, leciona, organiza, participa, coopera, comunica, engaja, solicita e encoraja tanto em lugares públicos como privados".⁵⁸

Espera-se que o policial, familiarizado com os problemas da área e conhecido pela população, possa atuar como catali-

56. "Organizing the Community", p. 94.

57. Peter K. Manning, "Community Policing as a Drama of Control," in *Community Policing: Rethoric or Reality?*, eds. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski (New York: Praeger, 1988), p. 27-46.

58. Bayley, "A Report from the Devil's Advocates", p. 231. Bayley também observa que as polícias em Detroit e Houston estão fazendo uso cada vez mais freqüente de visitas a domicílio para inspeções de segurança e para obter informações sobre os problemas locais. No Japão e em Singapura, o policial deve visitar cada residência de sua área duas vezes por ano (*Ibid.*, p. 230).

sador de iniciativas de auto-ajuda, contribuindo para fortalecer os sistemas informais de controle social e diminuindo, por consequência, a necessidade da presença policial na resolução de conflitos sociais.⁵⁹ Bayley menciona que em vários países, o policial é identificado como um agente de desenvolvimento comunitário, “responsável por moldar e estimular dinâmicas sociais que promovam harmonia e ordem”.⁶⁰ Cria-se o mito da polícia como órgão responsável pela definição e manutenção da ordem, da moral e do bem-estar coletivo.

O que torna tal questão especialmente sensível é que no modelo comunitário a presença policial costuma ser desejada e estimulada. Há uma expectativa de que o policial seja acessível, conhecido e respeitado em sua área. Isto viabiliza o seu acesso a informações privilegiadas e o converte em um mediador natural para situações de conflito. As experiências vividas por policiais comunitários na cidade canadense de Edmonton são ilustrativas destas questões:

“Terry gostaria de ajudar crianças em idade pré-escolar organizando um *workshop* para mães solteiras em sua área. Ele também gostaria de ver um programa para pais de menores infratores para aumentar a sua cooperação com a polícia e mostrar aos pais como melhor controlar seus filhos. Gord pensa que os jovens necessitam de programas de formação nos últimos anos antes de se tornarem pais. Peter esperava que um telefonema para pais de jovens, vistas em companhia de homens mais velhos viciados em drogas pudesse evitar que uma relação aparentemente benigna se convertesse em um sério problema familiar. Uma mãe demitiu sua *babysitter* por recomendação de Marc; enquanto a mãe estava fora jogando bingo, a *babysitter* convidou diversas pessoas para uma festa. Contatos entre pais e

59. Wilson e Kelling, “Broken Windows”.

60. “A Report from the Devil’s Advocate”, p. 231.

polícia é um dos elementos essenciais para um policiamento comunitário preventivo".⁶¹

Independentemente do mérito individual das iniciativas mencionadas, deve-se questionar até que ponto a intimidade entre polícia e comunidade é algo desejável. É necessário avaliar o risco de que, com o pretexto de prevenir crimes e estabelecer a ordem, a polícia acabe provocando uma erosão das fronteiras entre as esferas pública e privada. Na busca de proteção e ajuda, a sociedade pode legitimar tal erosão, demandando a intervenção policial em situações que poderiam ser resolvidas no âmbito das relações familiares, profissionais, comunitárias. Moradores revelam à polícia os hábitos de seus vizinhos, crianças recorrem à polícia para informar sobre problemas conjugais de seus pais, os pais buscam auxílio policial no aconselhamento de um filho envolvido com drogas, a polícia entra em contato com a escola sugerindo melhor supervisão de estudantes problemáticos ou a escola pede a cooperação policial para promover a disciplina e a formação moral de seus estudantes. Tal quadro revela uma polícia onipresente, que aumenta a sua vigilância moral sobre os indivíduos que divergem dos padrões dominantes do que é certo e do que é errado, do que é um comportamento aceitável e do que é desviante.

Essa questão é especialmente preocupante em relação à família, que não deve ser esvaziada de sua capacidade de gerir seus próprios conflitos. Não se trata, obviamente, de defender a privacidade do lar como pretexto para a ocultação de violência e opressão. Mas, é necessário definir limites adequados para que a intervenção estatal, especialmente pela polícia, não viole a privacidade ou esvazie a função educadora e disciplinar da família. Quando a polícia passa a assumir a responsabilidade dos pais pela educação dos filhos ou a responsabilidade da

61. Koller, *Working the Beat*, p. 22.

escola pela disciplina dos estudantes, ela estará enfraquecendo, e não fortalecendo, a capacidade de uma sociedade de exercer controle sobre si própria.

Não se deve, além de tudo, superestimar a capacidade do policial de desempenhar papéis para os quais não está preparado ou autorizado. Até que ponto deve-se confiar na neutralidade do policial como mediador em situações envolvendo conflito doméstico? A preparação de cursos sobre drogas em escolas dever ser tarefa policial? Um policial pode dar uma útil contribuição expondo as suas experiências em debates legislativos envolvendo a tipificação de delitos sexuais. Isto significa que ele esteja igualmente habilitado para opinar sobre tais temas na condição de terapeuta ou educador?

Independente de sua competência ou intenção, o policial é um indivíduo com percepções próprias, derivadas de suas experiências de vida e de sua formação moral, educacional e profissional. Deve-se, portanto, ter prudência, quando se encoraja a polícia a realizar julgamentos, expressar opiniões ou tomar decisões em áreas para as quais não está profissionalmente habilitada. Nessas situações, deve a polícia recorrer às instituições competentes.

2.4. O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E O ABUSO POLICIAL

Outro importante debate refere-se ao impacto do policiamento comunitário na incidência de abusos. Trata-se de um tema intrigante em face das incompatibilidades existentes entre as características do modelo e as estratégias tradicionais de prevenção de abusos, quais sejam, supervisão direta, centralização administrativa, separação entre policial e cidadão e restrição do poder discricionário.⁶² O dilema central do modelo

62. Kelling, Wasserman e Williams, *Police Accountability and Community Policing*.

está em como exercer controle sobre o policial sem inibir a seu poder de iniciativa para exercer julgamentos e estabelecer contatos com a população. Antes de discutir a questão é necessário identificar alguns riscos derivados das novas abordagens.

2.4.1. A expansão das atribuições não-criminais

O envolvimento policial mais sistemático no controle de condutas não-criminais – genericamente definidas como desordem, incivildades ou problemas de qualidade de vida – pode ampliar as oportunidades de abusos.⁶³ A experiência demonstra que situações semelhantes podem ser interpretadas diversamente, de acordo com o perfil dos indivíduos ou policiais envolvidos. É grande a margem de autonomia do policial para decidir aquilo que deve ou não ser reprimido e a instituição pode encontrar dificuldades para evitar que tais julgamentos sejam movidos por preconceitos ou leituras equivocadas da realidade. Além disto, ao desempenhar funções não-criminais, o policial frequentemente utiliza-se de métodos informais, que escapam dos mecanismos de supervisão e controle.

Há o correto argumento, contudo, de que tais funções já vêm sendo informalmente exercidas pela polícia, por requisição da própria sociedade, e que, reconhecê-las publicamente é um passo necessário para que elas comecem a ser desempenhadas de maneira apropriada.⁶⁴

63. Ver o debate entre George Kelling e Carl Klockars em Geller, *Police Leadership in America*, p. 296-306.

64. George L. Kelling, "Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police: A Line of Argument" in *Police Leadership in America: Crisis and Opportunity*, ed. William A. Geller (New York: Praeger, 1985), p. 296-308.

2.4.2. Pressões sociais indevidas

O aumento da violência e do sentimento de insegurança aumenta a disposição do público para endossar ações policiais repressivas, ou mesmo arbitrárias, contra indivíduos ou grupos que, supostamente, constituem ameaça à segurança e à estabilidade local: “As comunidades podem ser locais de harmonia, sociabilidade e segurança, da mesma forma que podem ser locais de intolerância, rivalidade e tirania”.⁶⁵

O contato mais íntimo entre policial e cidadão pode dar a esse tipo de pressão ilegítima um caráter mais pessoal, direto e cotidiano. O policial sente-se pessoalmente desafiado diante da persistência de certos problemas e, preocupado com a perda de sua credibilidade perante a comunidade local, pode ceder às pressões e agir arbitrariamente. São neste sentido as declarações de um sargento da polícia de Nova York:

“Você pode ver-se em uma situação na qual há uma forte pressão da comunidade sobre um problema específico, e você pode tornar-se extremamente agressivo. Eu passei por isto com o nosso problema de narcóticos... Era uma afronta pessoal toda a vez que eu retornava e eles ainda estavam lá. Eu sei que se eu fosse um policial de bairro e tivesse responsabilidade pela mesma área e coisas do gênero, eu teria que marcar uma posição, pois eu não poderia fazer mais nada se pensassem que eu não era capaz de reagir contra quem fizesse coisas erradas. Você tem de marcar posição algumas vezes”.⁶⁶

65. Kelling e Stewart, *The Maintenance of Civil Authority*, p. 7.

66. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, p. IV-62.

2.4.3. O risco de corrupção

O risco de corrupção é também mencionado em avaliações sobre o modelo. Terne-se um aumento dos níveis de corrupção em face da maior flexibilidade dada ao policial, da impossibilidade de uma supervisão direta e constante nas ruas e da maior intimidade entre policial e cidadão.⁶⁷ Além disso, quanto maior o volume de responsabilidades delegadas ao policial, maiores serão as chances de propostas ilícitas. Um policial que tem voz na definição das prioridades, na forma de alocação dos recursos e no planejamento de respostas aos problemas torna-se um alvo privilegiado para indivíduos ou grupos em busca de vantagens.

A dinâmica do policiamento comunitário torna mais complexa a tarefa de controle da corrupção. Em um modelo que depende tão diretamente do estreitamento das relações entre policial e público, a linha de distinção entre comportamento lícito e ilícito pode ser nebulosa. Métodos ou critérios tradicionalmente utilizados para prevenir ou detectar ilicitudes perdem a validade. Estaria um policial agindo indevidamente ao aceitar o convite de uma instituição local para um jantar? Como julgar o gesto de uma associação comunitária que oferece ao policial um presente como demonstração de gratidão por serviços prestados? A visita diária de um policial a um estabelecimento comercial deve ser entendida como indício de corrupção?

Tais questões revelam um dilema do modelo. De um lado, as regras de punição e as estratégias de controle não devem impedir a flexibilidade e o poder de iniciativa necessários à

67. Para informações gerais acerca do problema da corrupção, ver Goldstein, *Policing a Free Society*, p. 187-223; Patrick V. Murphy e Gerald Caplan, "Fostering Integrity" em William A. Geller (ed.), *Local Government Police Management* (International City Management Association, 1991), p. 239-271.

eficiência do trabalho policial; do outro, quanto maior a autonomia do policial mais urgente se torna a existência de sistemas rígidos de detecção e punição de atos ilegais.

2.4.4. O controle comunitário sobre a polícia

Apesar dos aspectos acima mencionados, são vários os aspectos do policiamento comunitário que parecem contribuir para uma redução dos níveis de abusos. Paradoxalmente, o contato íntimo e direto com o público, tradicionalmente visto como um convite ao abuso, tem sido defendido como um importante instrumento de controle. O argumento é que a notoriedade do policial perante a população pode bloquear as oportunidades de condutas impróprias.⁶⁸

Um evento, por exemplo, como o ocorrido em Los Angeles em 1991, no qual Rodney King, um cidadão negro foi abordado e agredido por um grupo de onze policiais brancos, passaria possivelmente despercebido não fosse a presença inesperada de uma testemunha com uma câmera de *vídeo tape*. Teria tal ato de violência ocorrido se os policiais fossem pessoas conhecidas na comunidade e estivessem empenhados na construção de uma relação de cooperação com a população local?

Defensores do modelo acreditam que o policial tende a atuar com maior prudência e responsabilidade quando sabe que estará no dia seguinte atuando na mesma área, enfrentando os mesmos problemas e em contato com as mesmas pessoas. Ao invés de tomar decisões impulsivas e imediatistas, o policial tende a estar mais atento às implicações futuras de seus atos.

Diversos argumentos justificam tal suposição. Em primeiro lugar, sustenta-se que o policial comunitário desenvolve um senso de responsabilidade pelas pessoas e pelos problemas de

68. Trojanowicz, "Community Policing Curbs Police Brutality"; Trojanowicz, "Community Policing and Accountability".

sua área de trabalho: “ao focalizar nos problemas locais ao invés de detenções, o policiamento comunitário reduz a percepção de frustração e futilidade que exercem um papel inegável na brutalidade policial”.⁶⁹

Em segundo lugar, o policial sabe que a construção de uma parceria com o público depende, em grande parte, de seu comportamento diário. É inconcebível esperar boa vontade e cooperação social quando a polícia atua de forma corrupta e violenta. Como afirma Gary Hayes, “o público exerce o poder supremo na abordagem orientada ao problema... Se a polícia ultrapassa seus limites e o público toma conhecimento disto o jogo está acabado”.⁷⁰ Eventos como o de Los Angeles, envolvendo tensão racial e violência são fatais para a credibilidade e a aceitação da polícia.

Em terceiro lugar, a perda do anonimato torna o policial individualmente responsável pelas suas ações, reduzindo a impunidade. Mesmo quando o uso da violência é endossado pelo público, a notoriedade do policial aumenta a probabilidade de detecção pelos supervisores ou órgãos de controle externo:

“O policiamento comunitário permite que a comunidade controle diretamente as ações policiais. Policiais comunitários não podem ‘esconder’ suas identidades, tapando os nomes na fardas. Eles também sabem que terão que responder pessoalmente por tudo o que fizerem”.⁷¹

Há, finalmente, o argumento de que a legitimidade e o prestígio do policial diminuí o número de situações nas quais ele deve recorrer ao uso da força para estabelecer sua autoridade. Este é um dos princípios básicos do “policiamento por consenso” (*policing by consent*) proclamado pela polícia inglesa

69. Trojanowicz, “Community Policing and Accountability”, p. 19.

70. Taft, *Fighting Fear*, p. 26.

71. “Community Policing Curbs Police Brutality,” p. 2.

no século 19 e que influenciou as atuais tendências na esfera policial.

Como tais benefícios manifestam-se na prática? A introdução do policiamento comunitário tem produzido um aumento nos índices de abuso? Ao analisar a questão da corrupção no programa de Nova York, o *Vera Institute of Justice* concluiu que, embora, no entender dos supervisores, as oportunidades para “formas menos graves de corrupção”, sejam, em princípio, maiores, não se detectou uma especial propensão dos policiais comunitários para envolverem-se neste tipo de conduta.⁷² A explicação estaria no alto nível de exposição dos policiais:

“Em realidade, eu penso que deve ser mais difícil para um policial comunitário pelo fato de todos o conhecerem. Ele não é a pessoa sem rosto que está percorrendo as ruas em uma viatura. Ele conhece as pessoas. Uma coisa é você achar alguém que você não conhece, outra coisa é se esta pessoa é alguém que você vê diariamente. Há também o fato de que ele está lá todos os minutos. Ele não pode fazer o que quiser e depois ir embora. Não é patrulhamento tradicional”.⁷³

“As pessoas no bairro sabem o que está se passando. Se eles te vêem indo a um local, conhecido por pagar propinas... se você vai lá todas as semanas ou todos os dias haverá comentários. ‘Olha, ele está lá’. Não é que ele esteja lá um dia. Você está indo lá todos os dias e as pessoas sabem o que está se passando e as pessoas escrevem cartas... Além disto eu creio que se estes caras ganham a confiança das pessoas e você está fazendo qualquer tipo de acordo, isto irá realmente levar a sua credibilidade para o inferno, por que eles dizem, ‘se você está tratando com ele...’ Você sabe”.⁷⁴

72. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, p. IV-53.

73. *Ibid.*, p. IV-55.

74. *Ibid.*, p. IV-56.

O contato direto com a comunidade é parte fundamental do trabalho de supervisão.⁷⁵ Através do contato pessoal com os cidadãos, o supervisor poderá obter informações sobre a atuação do policial, certificando-se de eventuais descontentamentos por abusos ou ineficiência. Há, no entanto, uma visão consensual de que o policiamento comunitário não pode prescindir dos métodos tradicionais de controle. O impacto do modelo nos níveis de corrupção ou de violência irá depender do grau de eficiência da estrutura geral de controle e supervisão já existente na organização. O êxito do policiamento comunitário é inviabilizado em departamentos com altos níveis de abusos, onde os mecanismos de recrutamento, treinamento, supervisão e punição não são capazes de garantir qualidade ao serviço policial. Assim afirma Goldstein:

“Um administrador policial será capaz de implementar o policiamento comunitário somente naqueles departamentos nos quais integridade e conformidade com a lei sejam a regra; onde você pode, com mínimo grau de certeza, depender da autodisciplina”.⁷⁶

Cabe, contudo, ressaltar que não há fórmulas mágicas para o problema do abuso. Este é inerente ao papel da polícia como instrumento de imposição da autoridade estatal.⁷⁷ Com base em experiência acumulada, tem sido possível apontar caminhos capazes de reduzir a gravidade e a frequência do problema. O objetivo de evitar abusos não deve impedir, contudo, a capa-

75. Para uma discussão sobre a questão da supervisão no policiamento comunitário ver David Weissburd, Jerome McElroy e Patricia Hardyman, “Challenges to Supervision in Community Policing: Observations on a Pilot Project,” *American Journal of Police* 7 (1988), 29-50; Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, cap. 4.

76. Goldstein, “Toward Community-Oriented Policing,” p. 21.

77. Paul G. Chevigny, *Police Power: Police Abuses in New York City* (New York: Random House, 1969).

cidade da polícia de prestar bons serviços à população.⁷⁸ Um supervisor da polícia de Nova York apresenta a questão de forma bastante clara:

“Quando você fala de corrupção, este programa não poderia existir se ficássemos obcecados pelo tema. Você tem que estar preocupado com a corrupção, mas nós chegamos ao ponto em que se não formos eficazes e operacionais não deveríamos ter o programa. Se alguém quer ser corrupto, não há como impedir. Se o policial tem 50 quarteirões sob a sua responsabilidade, ele pode te enganar, não há dúvida. Há certos riscos que você deve aceitar. Se o policial é um manifesto corrupto, isto um dia se tornará público, de um jeito ou de outro. Mas eu acredito que no policiamento comunitário, isto iria aparecer muito mais rápido do que em outros modelos, porque o policial é tão conhecido na área”.⁷⁹

78. Kelling, *The Quiet Revolution*.

79. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, p. IV-57.

ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA

SUMÁRIO: 3.1. Níveis de organização comunitária – 3.2. A autonomia das organizações em relação à polícia – 3.3. Estratégias de organização comunitária: meio de controle social, de auto-ajuda ou de parceria decisória? – 3.3.1. Organização comunitária como meio de controle social (*The Social Control Approach*) – 3.3.2. Organização comunitária como meio de auto-ajuda (*The Self-Help Approach*) – 3.3.3. Organização comunitária como meio de parceria decisória (*The Power-Sharing Approach*).

Espera-se que a intensificação do contato entre polícia e organizações comunitárias favoreça o controle sobre as atividades policiais. A comunicação mais intensa amplia a percepção policial dos problemas e maximiza a influência dos cidadãos sobre os processos decisórios relevantes. Há, contudo, uma série de fatores a serem pesados quando se avalia o potencial democrático das diversas experiências de organização comunitária na área de prevenção criminal.

3.1. NÍVEIS DE ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA

O maior desafio enfrentado pela polícia no modelo comunitário é motivar e sustentar a participação do público. A prática ensina que o êxito de uma iniciativa policial de organização comunitária passa pelo envolvimento dos cidadãos na busca de soluções para problemas específicos. Um ponto crítico é que

as chances de êxito dessas iniciativas tendem a ser menores nas áreas onde se mostram mais necessárias, ou seja, onde os problemas são mais graves e abundantes.¹ O contato direto e permanente com a adversidade e a insegurança social costuma ter um efeito negativo nos esforços de organização social: “Em vez de unir as pessoas em torno de um sentimento de indignação ou finalidade comum, o crime parece minar a capacidade de organização comunitária”.²

Nesses contextos problemáticos, a organização comunitária envolve um árduo e duradouro esforço de superação de resistência de indivíduos, céticos em relação às possibilidades de melhorias em suas condições de vida, ainda mais quando dependentes de ações governamentais.³ Mesmo aquelas iniciativas que contam com investimento e apoio estatal (recursos financeiros, treinamento, informações, infra-estrutura) costumam ser prejudicadas pelo desinteresse e pela apatia do público. Confrontada com tais dificuldades, a polícia acaba tomando decisões baseadas em suas próprias percepções: “os problemas são tão latentes e os recursos tão escassos, que as consultas à comunidade podem parecer ineficazes e excessivamente demoradas”.⁴

Em áreas onde já há alguma base de organização social, a polícia tem procurado superar essas dificuldades estabelecendo contato com organizações preexistentes, tais como igrejas, associações de comerciantes e de moradores.⁵ Embora o contato

1. Wesley G. Skogan, “Community Organizations and Crime,” in *Crime and Justice: A Review of Research*, eds. Michael Tonry e Norval Morris, Vol. 10 (Chicago and London: University of Chicago Press, 1988), p. 39-78; Skogan, *Disorder and Decline*.

2. Skogan, “Community Organizations and Crime”, p. 42.

3. Skogan, “Community Organizations and Crime”; Mary Ann Wycoff, et al., *Police as Community Organizers: The Houston Field Test: Executive Summary* (Washington D.C.: Police Foundation, 1985).

4. Kelling e Stewart, *The Maintenance of Civil Authority*, p. 8.

5. Brown, “Police-Community Power Sharing”.

com os grupos favoreça um diagnóstico mais apurado da realidade local, deve-se questionar em que medida tais grupos são representativos dos diversos interesses presentes no território.⁶ Estudos sobre a composição das organizações comunitárias costumam destacar uma maior incidência de indivíduos casados, proprietários, com maior tempo de residência na área e em melhor situação econômica e educacional.⁷ Uma avaliação da *Police Foundation* sobre um projeto de organização comunitária promovido pela polícia de Houston indicou um maior êxito do programa entre brancos e proprietários.⁸ Uma das explicações para esta disparidade seria a tendência da polícia em limitar seus contatos com os grupos já estabelecidos, ao invés de investir na comunicação com segmentos não-organizados.⁹ Tal situação pode aguçar as divisões sociais, com os segmentos mais influentes, em maiores condições de articular publicamente as suas demandas, assumindo o controle da agenda e dos recursos policiais.¹⁰

3.2. A AUTONOMIA DAS ORGANIZAÇÕES EM RELAÇÃO À POLÍCIA

Um aspecto essencial a ser considerado na avaliação das experiências de organização comunitária é o nível de autonomia política dos grupos em relação ao Estado e, mais especificamente, em relação à polícia. Em regra, os grupos comunitários, assumem uma postura passiva e acrítica em relação à polícia, respaldando as suas práticas, mesmo quando claramente impróprias ou ilegais. Há, contudo, variáveis a serem consideradas na discussão.

6. "Community Policing as Reform," p. 51.

7. Skogan, "Community Organizations and Crime"; Skogan, *Disorder and Decline*; Greenberg, Rohe e Williams, *Informal Citizen Action and Crime Prevention*.

8. Ver nota 98.

9. Wycoff, *et al.*, *Police as Community Organizers*.

10. Moore e Stephens, "Organization and Management".

Uma primeira variável refere-se às características socioeconômicas da área. Em áreas mais ricas e homogêneas, costuma haver maior consenso entre polícia e sociedade na definição dos problemas e maior disposição do público em cooperar com a polícia na busca de soluções. Já em áreas marginalizadas e heterogêneas, esta relação tende a ser menos harmônica e cooperativa. As organizações comunitárias costumam ser mais céticas em relação à polícia e mais conscientes dos fatores socioeconômicos subjacentes à questão criminal:

“Nestas áreas, os grupos costumam estar mais preocupados com as ‘causas do crime’ no território, e reivindicar empregos, habitação e assistência médica; um policiamento mais intensivo pode ser visto como motivo para novas reclamações sobre ameaças, buscas indiscriminadas e conflitos entre polícia e jovens”.¹¹

Em áreas carentes, a experiência cotidiana com a arbitrariedade ou a indiferença policial pode tornar os cidadãos mais vigilantes. Ao invés de simplesmente pressionarem por maior presença policial, os cidadãos se mostram mais preocupados com o aprimoramento dos mecanismos de controle de abusos:

“Os representantes comunitários freqüentemente temem pela polícia e se ressentem da forma como esta exerce a sua autoridade; a demanda por maior controle sobre a polícia desperta tanto interesse quanto a demanda por maior presença policial nas ruas”.¹²

A maior ou menor dependência das organizações comunitárias em relação aos recursos policiais constitui outro fator determinante no tipo de relacionamento a ser estabelecido com

11. Skogan, *Disorder and Decline*, p. 172.

12. Skogan, “Community Organizations and Crime”, p. 56.

a polícia. Skogan menciona um estudo realizado por Garofalo e McLeod envolvendo 550 programas de vigilância comunitária (*neighborhood watches*), dos quais somente 6% não recebiam apoio material da polícia.¹³ A conclusão é que quanto maior o suporte policial menor a autonomia dos grupos; no mesmo sentido, quanto mais críticos os grupos, menor o entusiasmo e o empenho policial em apoiá-los:

“Uma organização comunitária que depende do apoio policial para garantir a mobilização de seus membros e viabilizar as suas atividades acaba convertendo-se em uma mera extensão civil da instituição policial, e não em um instrumento efetivo de participação comunitária”.¹⁴

Pode-se, assim, afirmar que a independência material de uma organização comunitária favorece a isenção na denúncia de abusos, na reivindicação de direitos e na postulação de demandas:

“Organizações que não dependem da polícia para a sua existência podem trazer significativos desafios para a polícia, dificultando a administração e restringindo a discricionariedade do departamento”.¹⁵

Observa-se, contudo, que com grande frequência, as organizações autônomas do ponto de vista econômico são aquelas representativas dos setores de maior poder aquisitivo, que tendem a ser os aliados naturais da polícia. As organizações

13. Skogan, “Community Organizations and Crime”, p. 70; James Garofalo e Maureen McLeod, “Improving the Effectiveness and Utilization of Neighborhood Watch Programs” (relatório não publicado para o National Institute of Justice da State University of New York em Albany, Hindelang Criminal Justice Research Center, 1986).

14. Mastrofski e Greene “Community Policing and The Rule of the Law”, p. 19.

15. *Ibid.*, p. 18.

oriundas de segmentos marginalizados, em geral mais antagônicas à polícia, não possuem autonomia econômica, sendo, muitas vezes, levadas a fazer concessões em troca de apoio e de recursos.

3.3. ESTRATÉGIAS DE ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA: MEIO DE CONTROLE SOCIAL, DE AUTO-AJUDA OU DE PARCERIA DECISÓRIA?

Os programas de organização comunitária (*community organization programs*) têm sido foco de especial atenção entre os interessados pelas tendências na área policial.¹⁶ Embora quase sempre vinculados ao conceito de “policiamento comunitário”, é possível constatar variações profundas entre os programas:

“Organização significa coisas diferentes para pessoas diferentes. Para muitos departamentos de polícia, organizar significa chamar residentes locais para assistir a uma reunião de vigilância local. Para muitas organizações comunitárias, organizar significa um processo contínuo de capacitação de residentes locais, especialmente o incentivo à

16. Ver Skogan, “Community Organizations and Crime”; Skogan, *Disorder and Decline*; Dennis P. Rosenbaum, ed., *Community Crime Prevention: Does it Work?* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1986); Judith D. Feins, *Partnership for Neighborhood Crime Prevention* (Washington, DC.: National Institute of Justice; U.S. Department of Justice, 1983); Greenberg, Rohe e Williams, *Informal Citizen Action and Crime Prevention*. Para estudos de casos, ver Saul Weingart, “Community Responses to Drugs”, (Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1990); Susan A. Powers, “Community Responses to Drugs: Manhattan and Brooklyn Case Studies.” (Vera Institute of Justice, 1990); Harvey Simon, “The Orange Hats of Fairlawn: A Washington DC Neighborhood Battles Drugs,” (Case No.C-16-91-1034.0 no Case Program of the John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass, 1991).

participação de cidadãos em decisões relacionadas à qualidade de vida do bairro".¹⁷

Um critério de diferenciação entre os programas é o grau de democratização da função policial; em que medida a organização comunitária tem sido um instrumento de controle de abusos (controle negativo) e de participação decisória (controle positivo).¹⁸ Com base neste critério, é possível classificar três tipos de programas.

3.3.1. Organização comunitária como meio de controle social (*The Social Control Approach*)

Diversos programas associados ao policiamento comunitário revelam tão-somente o interesse da polícia em ampliar e legitimar o seu controle sobre o território. O contato com as organizações comunitárias é visto como estratégia para obtenção de apoio popular, neutralização de críticas e não como forma de engajamento dos cidadãos nos processos decisórios. O interesse policial nesse tipo de estratégia costuma ser maior em áreas onde as relações com a comunidade são instáveis e a polícia não conta com a receptividade e a cooperação dos cidadãos.

Um dos mecanismos utilizados pela polícia para consolidar o seu controle territorial é a cooptação das lideranças locais, através de manipulações na seleção de prioridades e na alocação de recursos para fins de favorecimento de aliados ou, em casos extremos, de retaliação de setores não cooperativos.¹⁹ O con-

17. Dennis P. Rosenbaum, Eusevio "Ike" Hernandez e Sylvester Daughtry, Jr, "Crime Prevention, Fear Reduction, and the Community," in *Local Government Police Management*, ed. William A. Geller (International City Management Association, 1991).

18. Goldstein, "Toward Community-Oriented Policing"; Mastrofski e Greene, "Community Policing and the Rule of the Law."

19. Mastrofski, "Community Policing as Reform", p. 52.

trole de informações também pode ser parte de uma estratégia de controle, com os dados sendo sistematicamente omitidos ou manipulados com o intuito de preservar uma imagem positiva da polícia.

Outra estratégia de controle policial consiste na criação de um conselho permanente, com integrantes indicados pela própria polícia ou por entidades de sua confiança, com a finalidade de funcionar como instância formal de comunicação com o público. Dá-se, assim, uma aparência de legitimidade e de publicidade ao processo decisório policial, quando, em realidade, tais canais são manipulados para ratificar os interesses e juízos da própria polícia. Mastrofiski e Greene mencionam o caso de um supervisor policial que costumava denominar o seu "conselho de cidadãos pessoalmente selecionados" como sua "assessoria civil".²⁰ Por não serem socialmente representativos, tais conselhos desempenham um papel extremamente limitado na mediação de conflitos e na viabilização de respostas policiais adequadas. Nesses casos, não há que se falar em parceria polícia-sociedade, mas de uma deturpação do policiamento comunitário para fins de neutralização do dissenso e fortalecimento da autoridade policial no território.

3.3.2. Organização comunitária como meio de auto-ajuda (*The Self-Help Approach*)

Um segundo tipo de programa enfatiza os aspectos cooperativos do policiamento comunitário: a polícia utiliza-se dos "olhos" e dos "ouvidos" dos residentes e usuários da área com a finalidade de potencializar sua capacidade de prevenir crimes e manter a ordem. Esta é a filosofia básica da maioria dos programas participativos de prevenção. Quando bem sucedidos, podem contribuir para melhorias na qualidade de vida local e

20. Mastrofiski e Greene, "Community Policing and the Rule and the Law", p. 23.

para um aprimoramento da capacidade dos cidadãos em forjar soluções para os seus problemas.

Questiona-se em que medida tais programas contribuem para uma efetiva democratização da função policial. Não há dúvida de que uma sociedade atenta e mobilizada em torno de seus problemas, favorece a qualidade do trabalho policial. A população organizada serve de alerta à instituição sobre a gravidade de problemas e a necessidade de maior presença policial. Em regra, contudo, nesse tipo de programa, o envolvimento dos cidadãos limita-se à realização de tarefas, não havendo uma dinâmica de planejamento comum.²¹ Enfatiza-se a cooperação do público na realização de tarefas policiais, mas subestima-se a sua participação nos processos decisórios:

“Vende-se um pacote aos cidadãos; e a sua cooperação está direcionada a tarefas do tipo identificação de propriedade (*property marking*), notificação de crimes, identificação de residências seguras para crianças (*children safe houses*), campanhas comunitárias, jornais locais e coisas do gênero”.²²

No estudo do *Vera Institute of Justice* sobre Nova York, constatou-se, por exemplo, que os policiais não foram bem sucedidos em envolver o público nos processos decisórios relevantes.²³ O envolvimento dos cidadãos costumava limitar-se à participação em grupos de patrulhamento e de vigilância entre vizinhos.²⁴

21. Rosenbaum, Hernandez e Daughtry, “Crime Prevention, Fear Reduction, and the Community”; Mastrofski e Greene, “Community Policing and the Rule of the Law.”

22. Mastrofski, “Community Policing as Reform”, p. 23.

23. Vera Institute of Justice, *Community Patrol Program in New York*, p. V-14.

24. *Ibid.*

Assim, na prática, a comunicação flui somente em um sentido, qual seja, da polícia para a sociedade. Como afirmam Mastrofiski e Greene, esses programas “são tipicamente promovidos pela polícia, sendo, desde o princípio, projetados para adequarem-se à concepção policial de interação com a comunidade”.²⁵ Fala-se em parceria e co-produção, mas na prática, os programas desenvolvem-se dentro de limites estabelecidos e controlados pela própria polícia: “Co-produção na prática significa os cidadãos fazendo aquilo que a polícia julga mais apropriado”.²⁶

Um dos aspectos negativos de programas pré-concebidos é que estes ignoram as especificidades locais; um projeto pensado e estruturado para uma determinada área não será necessariamente adequado para outras.

“A freqüente ineficácia de programas pré-moldados deve-se principalmente ao fato de que, quando não adaptados, eles não se aplicam diretamente às preocupações e aos problemas específicos da comunidade”.²⁷

Tais programas podem auxiliar no aprimoramento das relações com o público ou na obtenção de melhorias concretas nas condições de vida e de segurança local, mas contribuem pouco para a reversão das reais fontes de conflitos entre polícia e sociedade. O papel secundário atribuído aos cidadãos nas tarefas de planejamento pode não somente desencorajar a participação, como também agravar os níveis de adversidade em relação à polícia:

“Quando acreditam que estão sendo usados pela polícia, os cidadãos se recusam a participar e se tornam mais críticos.

25. “Community Policing and the Rule of the Law” p. 17.

26. Mastrofiski, “Community Policing as Reform,” p. 56.

27. Rosenbaum, Hernandez e Daughtry, “Crime Prevention, Fear Reduction, and the Community,” p. 125.

Sem voz, retiram-se dos programas e podem converter-se em radicais oponentes da polícia”.²⁸

3.3.3. Organização comunitária como meio de parceria decisória (*The Power-Sharing Approach*)

Uma terceira categoria de programas caracteriza-se pela participação ativa do público nas decisões relevantes. Ao invés de atuarem como “olhos” e “ouvidos” da polícia – implementando estratégias concebidas e estruturadas pela polícia – os cidadãos assumem papel ativo no planejamento das atividades de prevenção. Kelling defende esta abordagem: “É importante que as agências do sistema de justiça criminal entendam que quando se relacionam com grupos de prevenção comunitária, estão lidando com parceiros e não auxiliares”.²⁹

Os projetos que lograram, ao menos em parte, estabelecer um planejamento comum, são os que mais avançaram em termos de realização das potencialidades do policiamento comunitário, quais sejam: redução das tensões entre polícia e público, uso mais produtivo dos recursos, maior eficiência e empenho no tratamento das demandas locais, maior satisfação profissional entre os policiais.³⁰

Especialistas da área indicam que a qualidade dos programas (durabilidade, eficácia e índice de participação social) tende a ser maior, quando polícia e sociedade dividem responsabilidades na identificação dos problemas e no planejamento e implementação de soluções. Ao analisar os resultados de 11 programas de prevenção criminal, Yin conclui:

28. Mastrofski e Greene, “Community Policing and the Rule of the Law”, p. 24.

29. George L. Kelling “Neighborhoods and Police,” (Cambridge, Mass.: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1985), p. 26.

30. Goldstein, “Toward Community-Oriented Policing.”

“Esforços bem sucedidos de prevenção criminal exigem ações conjuntas entre residentes e polícia... Onde a intervenção for uma simples atividade conduzida por uma das partes, a redução do crime provavelmente não ocorrerá”.³¹

A parceria decisória viabiliza a adequação das estratégias de prevenção às características locais. Administradores policiais devem descentralizar os processos decisórios, transferindo poder aos escalões inferiores, para que estes tomem decisões no âmbito local.³² A polícia deve, ainda, estimular o diálogo com os diversos setores sociais, especialmente aqueles que lhe são mais hostis, como forma de reverter insatisfações e animosidades. A relação igualitária com os grupos constitui um fator de socialização da polícia, que se torna mais permeável à influência social.

31. R. K. Yin, “Community Crime Prevention: A Synthesis of Eleven Evaluations,” in *Community Crime Prevention: Does it Work?*, ed. Dennis P. Rosenbaum (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1986), p. 306-307.

32. Kelling e Stewart, *The Maintenance of Civil Authority*.

A REGULAMENTAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE POLICIAL

SUMÁRIO: 4.1. A necessidade de estruturação do poder discricionário – 4.2. A regulamentação e o controle da polícia – 4.2.1. O controle da discricionariedade policial no uso da força letal – 4.2.2. A regulamentação do tratamento policial da violência doméstica – 4.3. A regulamentação no policiamento orientado aos problemas – 4.3.1. A resposta da polícia de Madison ao problema da mendicância – 4.3.2. O tratamento policial do consumo e porte de maconha.

4.1. A NECESSIDADE DE ESTRUTURAÇÃO DO PODER DISCRICIONÁRIO

Como já discutido, são muitos os problemas que derivam da falsa idéia de que a polícia exerce uma função mandatária, limitada à execução mecânica da lei. A imprevisibilidade e a diversidade dos problemas inviabilizam qualquer tentativa de padronização do trabalho policial.¹ É o policial que define a dinâmica de seu trabalho, em função das prioridades, dos

1. Egon Bittner, "Legality and Workmanship: Introduction to Control in the Police Organization" in *Control in the Police Organization*, ed. Maurice Punch (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1983), p. 251-74; Kelling, Wasserman e Williams, *Police Accountability and Community Policing*.

recursos disponíveis, das características da área, dos problemas e do público envolvido. Como observa Punch:

“Na visão dos policiais, uma conduta apropriada não está relacionada à aplicação estrita da lei, mas ao conhecimento das pessoas e à finalidade de preservação da ordem local. Se por um lado, muitas infrações são enfrentadas sem o recurso da detenção, por outro lado, esta pode ser um instrumento utilizado pela polícia para responder a problemas envolvendo embriaguez, pessoas problemáticas que não puderam ser tratadas de outra forma e pessoas que ‘mereceram’”.²

Esta situação tende a se tornar mais complexa à medida que o volume de problemas obriga os policiais a serem criteriosos na aplicação da lei e inovadores na busca de métodos alternativos de intervenção. Por não ser publicamente reconhecida, a discricionariedade acaba sendo exercida de maneira oculta, informal, sem orientação, com legalidade questionável e fortemente influenciada pelos valores da subcultura.³

Experiências desenvolvidas nas duas últimas décadas têm contribuído para uma gradual reversão deste cenário. Ao invés de ignorada ou criticada, a discricionariedade policial passa a ser reconhecida, estruturada e submetida a mecanismos mais eficientes de controle e revisão. Nesse sentido são as palavras de Goldstein:

“Para que se avance no sentido de um maior controle (*accountability*) da organização policial, é necessário que se garanta alguma estrutura à massa de decisões policiais importantes que hoje são tomadas de forma desorganizada, desarticulada e, portanto, insuscetíveis de revisão”.⁴

2. Maurice Punch, “The Secret Social Service,” in *The British Police*, ed. Simon Holdaway (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1980), p. 104.

3. Kelling, Wasserman e Williams, *Police Accountability and Community Policing*, p. 2.; Davis, “An Approach to Legal Control of the Police.”

4. *Policing a Free Society*, p. 147.

Davis também observa:

“A discricionariedade policial é absolutamente essencial. Não pode ser eliminada. Qualquer esforço por eliminá-la seria ridículo. Mas a discricionariedade policial desnecessária pode e deveria ser eliminada, e a discricionariedade necessária pode e deveria ser controlada, pode e deveria ser adequadamente delimitada, estruturada e controlada”.⁵

Um dos métodos mais efetivos de estruturação do poder discricionário é a regulamentação, ou seja, a articulação pública e inequívoca de princípios e critérios que devem nortear a conduta do policial, principalmente em situações de alto risco, como realização de buscas, serviços de inteligência, emprego da força letal, tratamento da violência doméstica.⁶ Por muitos anos, entendeu-se que tal função deveria ser desempenhada pelos poderes Legislativo e Judiciário. Há hoje, entretanto, um entendimento de que a polícia deve assumir a liderança neste processo. Afinal, é ela a instância mais apropriada para identificar e prever as dificuldades e os desafios que costumam envolver o seu trabalho.

4.2. A REGULAMENTAÇÃO E O CONTROLE DA POLÍCIA

A regulamentação da conduta policial constitui um mecanismo de prevenção de abusos. Os policiais passam a ter indicações mais precisas sobre como proceder, especialmente

5. “An Approach to Legal Control of the Police” p. 706.

6. Ver Davis, “An Approach to Legal Control of the Police”; Herman Goldstein, “Police Policy Formulation: A Proposal for Improving Police Performance,” *Michigan Law Review*, 65 (1967):1123-46; Goldstein, *Policing a Free Society*; Samuel Walker “Controlling the Cops: A Legislative Approach to Police Rulemaking,” *University of Detroit Law Review*, 63 (1986), 361-91.

em situações de alto risco. Os cidadãos passam a ter referenciais mais precisos para preverem e avaliarem as práticas policiais, questionando-as quando ilegais, inadequadas ou contra o interesse público.

A regulamentação estimula também a racionalidade das decisões policiais, o que potencializa as suas condições de eficácia. Ao invés de tomadas nas ruas, de maneira informal e desorganizada pelos escalões inferiores da hierarquia, as decisões passam a ser tomadas com base em estudos e experiências acumuladas:

“Uma análise pormenorizada das práticas existentes, passo necessário no processo de formulação de políticas, deve levar à revelação e à rejeição daquelas considerações inapropriadas tendo em vista os critérios de justiça e de eficácia”.⁷

Um benefício da regulamentação tem sido a utilização cada vez mais freqüente dos espaços políticos institucionais na discussão e definição das diretrizes policiais. O envolvimento das instâncias legislativas, judiciais e governamentais confere legitimidade política e respaldo jurídico às práticas policiais, estimulando a compreensão e a cooperação da sociedade.

É importante, entretanto, não superestimar a capacidade de se obter controle das operações policiais através da regulamentação. Os benefícios da regulamentação dependem de um leque abrangente de reformas envolvendo clarificação da função policial, adoção de alternativas ao sistema de justiça criminal e instituição de sistemas de formação e supervisão de profissionais.

7. Goldstein, “Police Policy Formulation,” p. 1131.

4.2.1. O controle da discricionariedade policial no uso da força letal

Há poucas áreas em que a regulamentação mostrou-se tão eficiente quanto no controle do uso da força letal.⁸ Parece haver consenso entre estudiosos do tema que uma das maiores causas de abuso no emprego da força letal está na ausência de regras precisas orientando o policial.

Walker cita o caso de Memphis, onde, nos anos 70, vigorava uma norma policial determinando que em “certas condições específicas, a força letal pode ser exercida contra um criminoso em fuga”. A norma não especificava, entretanto, quais eram estas “circunstâncias específicas”, dando ao policial ampla autonomia para decidir caso a caso.⁹ Dados demonstram que na falta de orientação específica, as decisões policiais eram baseadas em estereótipos raciais, fato que se tornava visível no alto índice de negros desarmados mortos pela polícia.¹⁰ A realidade de Memphis refletia a situação da maioria dos departamentos de polícia dos Estados Unidos na época.

Durante as últimas décadas, houve uma reversão decisiva desse quadro, fato devido, em grande medida, à adoção de regulamentações policiais mais restritivas.¹¹ Caso exemplar deu-se em Nova York, onde, em 1972, sob grande pressão social, o departamento de polícia restringiu a autorização de

8. Para informações gerais sobre o uso policial da força letal, ver William A. Geller “Deadly Force: What We Know,” *Journal of Police Science and Administration*, Vol. 10 (1982), p. 151-177; James J. Fyfe, “Police Use of Deadly Force: Research and Reform,” *Justice Quarterly*, Vol. 5 No. 2, June (1988), p. 165-205. Para uma avaliação do impacto da regulamentação administrativa do uso da força letal, ver James J. Fyfe, “Administrative Intervention on Police Shooting Discretion: An Empirical Examination,” *Journal of Criminal Justice*, Vol. 7 (1979), p. 309-323.

9. “Controlling the Cops, p. 373. Os comentários de Walker são baseados em pesquisa realizada por James Fyfe (“Blind Justice: Police Shootings in Memphis, 73 *Journal of Criminal Law and Criminology* [1982] p. 707-722).

10. Fyfe, “Blind Justice”, p. 720.

11. Fyfe, “Police Use of Deadly Force.”

emprego da força letal àquelas situações envolvendo ameaça à vida de policiais ou terceiros.¹² Conforme pesquisa realizada por James Fyfe, entre 1971 e 1975 o total de disparos de arma de fogo reduziu em 30%, com expressiva redução nos índices de disparos em situações sem ameaça direta à vida.¹³ Walker cita, ainda, um estudo nacional indicando uma redução de 50% no número de cidadãos mortos pela polícia entre 1970 e 1984.¹⁴ O estudo atribui tal redução, em grande parte, à introdução de sistemas mais rígidos de controle administrativo na área.

Em 1985, em *Tennessee v. Garner*, a Suprema Corte dos Estados Unidos, deu novo ímpeto ao processo de regulamentação ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei do Tennessee, que autorizava o uso da força letal contra suspeitos em fuga, e afirmar a “defesa da vida” como parâmetro que deveria nortear a discricionariedade policial no emprego da força letal. O caso *Garner* teve especial significado por representar um endosso da Suprema Corte às políticas mais restritivas que vinham sendo adotadas por certos departamentos de polícia. De forma bastante atípica, a Suprema Corte não somente elogiou a polícia por haver voluntariamente restringido a sua autoridade no exercício da força letal, como também baseou-se nos resultados positivos dessas iniciativas para justificar a sua decisão.

4.2.2. A regulamentação do tratamento policial da violência doméstica

Outra experiência bem sucedida de regulamentação da discricionariedade ocorreu na área da violência doméstica.¹⁵ A partir

12. Walker, “Controlling the Cops,” p. 370-372.

13. Walker, “Controlling the Cops,” p. 372.

14. *Ibid.*, p. 374. O mencionado estudo é Crime Control Institute, *Citizens Killed by Big City Police, 1970-1984* (1986).

15. Para informações sobre regulamentação policial na área de violência doméstica, ver Nancy Loving, *Responding to Spouse Abuse and Wife Beating: A Guide for Police* (Police Executive Research Forum, 1980).

da década de 70, pressões do movimento feminista provocaram um endurecimento do tratamento policial nesta área, especialmente através do aumento do número de detenções. Diversos departamentos adotaram normas instruindo policiais a não diferenciarem casos de violência entre casais de casos de violência entre estranhos. O relacionamento entre vítima e agressor não poderia ser aceito como uma justificativa para crimes.

O movimento pró-detenção alcançou o seu pico no final dos anos 80. Leis estaduais foram editadas enfatizando o caráter criminal do problema e prevendo formas rigorosas de tratamento. Em Wisconsin, adotou-se a regra da prisão obrigatória (*mandatory arrest*), que impunha a detenção do agressor, ainda que sem a concordância da vítima, em desentendimentos domésticos envolvendo violência ou indícios razoáveis de futura agressão. Embora o mérito desta abordagem seja objeto de contínua discussão, o seu significado é bastante claro; ao eliminar a discricionariedade policial, o legislativo chamou para si a responsabilidade por definir a forma de tratamento policial de um conflito de repercussão social.

4.3. A REGULAMENTAÇÃO NO POLICIAMENTO ORIENTADO AOS PROBLEMAS

O policiamento comunitário e o policiamento orientado aos problemas podem favorecer a eficácia dos procedimentos de regulamentação.¹⁶ Os dois exemplos a seguir ocorreram na cidade de Madison (Wisconsin).

4.3.1. A resposta da polícia de Madison ao problema da mendicância

A iniciativa da polícia de Madison de definir uma abordagem integrada de tratamento ao problema da mendicância

16. Goldstein, "Improving Policing" p. 257; Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, p. 48.

agressiva na *State street*, a mais importante área comercial da cidade, é um exemplo clássico de regulamentação no contexto de uma estratégia orientada ao problema. Após anos reagindo a reclamações de distúrbios causados pelos pedintes, a polícia passou a ser pressionada a desenvolver uma estratégia de prevenção ao problema.

A primeira providência foi a realização de um diagnóstico do problema – principais formas de manifestação, características das pessoas envolvidas, validade das medidas adotadas – através da alocação de um policial permanente para a área, contatos com organizações comunitárias e pesquisas.

Verificou-se, por exemplo, que a rejeição da população referia-se somente às formas agressivas de mendicância, havendo tolerância e até receptividade em relação às formas pacíficas, como no caso dos artistas de rua. O diagnóstico revelou ainda, que no entender da população, medidas de natureza repressiva deveriam ser complementadas por um envolvimento mais ativo dos órgãos públicos na prestação de assistência aos pedintes, em grande parte, sem-teto, alcoólatras e doentes mentais.

Com a ajuda dos lojistas, foi desenvolvida uma campanha para desencorajar a população a oferecer dinheiro. Em contrapartida, foram tomadas providências no sentido de garantir alimentação, abrigo, além de programas de desintoxicação para os alcoólatras.

Uma das conclusões apontadas foi a de que os instrumentos legais utilizados eram inadequados e não ofereciam à polícia autoridade para lidar adequadamente com o problema.¹⁷ Com a ajuda do Ministério Público, foi elaborado um projeto de lei definindo a conduta de mendicância agressiva e estipulando penalidades. Em 1984, a proposta foi rapidamente aprovada pela Câmara Municipal. O ordenamento atendeu aos objetivos, na medida em que deu à polícia um instrumento jurídico que

17. David Couper, "Madison Police Statement on the Panhandling Problem" (Monografia, 1983).

lhe permitia deter os pedintes que ameaçavam os transeuntes e, ao mesmo tempo, respeitando a vontade da população, tolerar situações sem agressividade.

A publicidade do processo de diagnose do problema, o alto nível de participação na discussão e o envolvimento direto de representantes eleitos na busca de soluções são indicativos de uma nova forma de atuação policial. Ao ver os diversos interesses contemplados, a população assimilou a nova política, tornando-se mais positiva e cooperativa em seu relacionamento com a polícia.

4.3.2. O tratamento policial do consumo e porte de maconha

Até 1976, a polícia de Madison não possuía uma política formal de combate às drogas, o que lhe tornava alvo de críticas e questionamentos. Quem definia as estratégias policiais de combate às drogas? Eram essas as mais eficazes? Quais eram as prioridades adotadas? Havia distinção entre traficantes ou consumidores? Havia distinção entre as diversas drogas? A sociedade expressava, em suma, uma preocupação pela definição de critérios mais precisos que norteassem a atuação policial na repressão às drogas.

Em resposta a tais preocupações, o departamento adotou em 1976 uma norma, definindo baixa prioridade na investigação e punição de posse de menos de 40 gramas de maconha por adultos. No começo de 1977, a Câmara Municipal aprovou uma lei estipulando multas para a posse e o consumo de maconha. O objetivo era oferecer à polícia uma alternativa não-penal de enfrentamento do problema. Em abril do mesmo ano, a população aprovou em referendo uma lei descriminalizando a posse eventual de maconha em áreas privadas e submetendo multas em casos de posse em áreas públicas.

O exemplo indica uma preocupação de ajustamento das políticas policiais às novas percepções sociais no âmbito das drogas. Tal objetivo foi expressamente mencionado pelo depar-

tamento de polícia de Madison quando da apresentação da nova política:

“O departamento deve ir de encontro às necessidades e aos problemas da comunidade. Se, por um lado, a ação do departamento está regida pela lei, as políticas formuladas para guiar a implementação da lei devem levar em consideração a opinião da sociedade. As atitudes do público devem ser, em parte, levadas em consideração em decisões envolvendo as prioridades do departamento e os critérios para o exercício da discricionariedade. Nos últimos anos foram consideráveis as mudanças de atitude do público em relação ao consumo privado e à posse de pequena quantidade de maconha. O departamento tem a responsabilidade de avaliar as suas prioridades de acordo com as atitudes do público de tal forma a servir melhor aos membros desta comunidade”.¹⁸

Os diversos exemplos ilustram os benefícios de se controlar o exercício da autoridade policial através da fixação normativa de parâmetros de conduta. A discricionariedade, antes exercida de maneira informal e obscura, passou a ser estruturada com base em critérios pública e democraticamente definidos. Deu-se assim um passo no sentido de se propiciar uniformidade, racionalidade e previsibilidade à conduta policial. A polícia passou a dispor de referenciais de atuação e a sociedade de instrumentos mais eficazes para prever e avaliar a conduta policial nos casos concretos.

18. Madison Police Department, Policy # 4 -1800 (Enforcement of Laws Pertaining to the Possession of Marijuana - effective 7/26/1976).

CONSIDERAÇÕES FINAIS ■

O objetivo deste trabalho foi avaliar aspectos inovadores do modelo de policiamento comunitário, especialmente o seu potencial na viabilização de maior controle sobre a conduta policial.

1. AS RELAÇÕES POLÍCIA-COMUNIDADE

O policiamento comunitário pode contribuir para reduzir tensões, superar estereótipos, ajustar falsas expectativas e promover uma atitude mais cooperativa entre polícia e comunidade. A aproximação com a sociedade contribui para uma visão policial mais apurada do contexto social, fortalecendo a consciência para a diversidade cultural, fator crucial no relacionamento com as minorias.

Um aspecto problemático observado em vários programas é a tendência da polícia de restringir os seus contatos a certos segmentos sociais, geralmente os mais prósperos, organizados e receptivos à aproximação policial.

2. AS AÇÕES POLICIAIS E AS EXPECTATIVAS DA COMUNIDADE

O desenvolvimento de novas fontes de informação e de canais de comunicação com o público contribui para uma maior percepção policial dos problemas locais. Há, entretanto, questionamentos relativos aos métodos de diagnose adotados pela polícia. Influenciado pela percepção individual de cada policial, tal processo costuma favorecer os segmentos com maior capa-

cidade de acesso à polícia. Outro aspecto problemático é que, na busca do apoio do público, a polícia tome decisões parciais ou submeta-se a pressões ilegítimas, atuando de forma imprópria ou ilegal perante segmentos sub-representados.

3. NOVAS DIMENSÕES DA FUNÇÃO POLICIAL

Ao propor uma concepção mais abrangente da função policial, reconhecer a discricionariedade e oferecer aos policiais recursos mais adequados ao exercício de suas atividades cotidianas, o policiamento comunitário pode reduzir o impacto da subcultura policial e contribuir para a solução de problemas. Há o risco, contudo, de uma excessiva ampliação do espaço policial, com a polícia assumindo competências de outras instituições e penetrando em domínios não autorizados.

4. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E ABUSO POLICIAL

A maior autonomia dos escalões inferiores, a flexibilização dos métodos de supervisão e o contato mais freqüente entre polícia e público podem favorecer as oportunidades de abusos. Não obstante, embora ainda limitada, a experiência com o modelo não parece confirmar tal presunção. As explicações são várias: (1) a perda do anonimato diminui o nível de impunidade do policial transgressor; (2) o policial sabe que a qualidade de seu trabalho irá depender da confiança que souber estabelecer com o público; (3) o contato mais íntimo com a população, torna o policial mais empenhado e comprometido com o êxito de seu trabalho.

5. ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA E CONTROLE DA POLÍCIA

Como regra, as estratégias de organização comunitária, especialmente aquelas focalizadas em prevenção criminal, ten-

dem a ser menos eficazes nas áreas em que são mais necessárias, zonas marginalizadas, heterogêneas, deterioradas, com alta criminalidade e desordem. Quando atua nestas áreas, a polícia tende a tomar as decisões por si própria, sem a participação da sociedade. Bayley comenta a questão e alerta para o risco destas disparidades:

“A eficiência do policiamento comunitário pode depender da estrutura social. O policiamento comunitário pode ser desigualmente distribuído, do ponto de vista social e geográfico. Poderia se tornar o modo de atuação policial para a classe média educada e afluenta, enquanto o policiamento repressivo tradicional mantém-se o modo de atuação para as subclasses pobres e não educadas”.¹

Três modelos de relacionamento entre polícia e organizações comunitárias foram identificados: “controle social” (*social control*), “auto-ajuda” (*self-help*) e “parceria decisória” (*power-sharing*). Grande parte dos programas enquadra-se nas duas primeiras abordagens. Nestes programas, a comunicação é basicamente unilateral, ou seja, da polícia para a comunidade. O relacionamento se desenvolve dentro dos limites estabelecidos pela polícia e os cidadãos não possuem um papel significativo na tomada de decisões. No modelo de “parceria decisória”, as relações entre polícia e organizações sociais estão direcionadas à democratização da função policial.

6. A REGULAMENTAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE

Ao encorajar a polícia a definir publicamente os seus critérios de atuação e ao envolver representantes eleitos, na discussão e no planejamento das operações policiais, o policiamento comunitário pode contribuir para um fortalecimento dos canais de controle político sobre a polícia.

1. “A Report from the Devil’s Advocate, p. 233.

Em suma, a despeito de todos os riscos, e considerando as inúmeras revisões e reformulações ainda necessárias, o policiamento comunitário representa uma alternativa promissora aos métodos tradicionais de policiamento. Tais mudanças requerem tempo, esforço e o empenho da polícia em apoiar o modelo, rever suas inconsistências e trabalhar para seu aprimoramento. Mais além, entretanto, o êxito desses novos modelos irá depender do nível de envolvimento da própria sociedade. Mastrofski e Greene enfatizam este ponto:

“Para que o policiamento comunitário possa ser algo mais do que retórica, as comunidades não poderão depender da polícia para implementá-lo. Isto significa, que o ímpeto de participação deve basear-se no compromisso contínuo da sociedade em obtê-lo, e não na vontade da polícia em tentá-lo. Ironicamente, esta abordagem orientada ao público pode contribuir mais para melhoria da administração policial do que reformas advindas dos especialistas... É esta ironia que torna o policiamento comunitário um fenômeno interessante para o estudo e, ao menos potencialmente, um fenômeno estimulante para se experimentar”.²

É a participação da sociedade civil, exercendo demandas sobre a polícia, que determinará em que medida o policiamento comunitário poderá converter-se em uma forma mais justa, democrática e efetiva de exercício da função policial.

2. “Community Policing and the Rule of the Law”, p. 35.

BIBLIOGRAFIA ■

- BAYLEY, David H. (1988) "Community Policing: A Report from the Devil's Advocate". In *Community Policing: Rethoric or Reality*. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski (eds). New York: Praeger: 225-238.
- BITTNER, Egon (1970). *The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*. (Chevy Chase, Md.: National Institute of Mental Health).
- BITTNER, Egon (1983). "Legality and Workmanship: Introduction to Control in the Police Organization". In *Control in Police Organization*. Ed. Maurice Punch. Cambridge, Mass.: MIT Press, p. 251-274.
- BROWN, Lee P. (1985). "Police-Community Power Sharing". In *Police Leadership in America: Crisis and Opportunities*. Ed. William A. Geller. Chicago: American Bar Foundation and Praeger Publishers, p. 70-83.
- CORDNER, Gary W. (1988). "A Problem-Oriented Approach to Community-Oriented Policing". In *Community Policing: Rethoric or Reality?*. Ed. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski. New York: Praeger, p. 135-152.
- COUPER, David e Sabine H. Lobitz (1988). "Quality Leadership: The First Step towards Quality Policing". *The Police Chief*, 55 (Apr.): 79.
- COUPER, David and Sabine H. Lobitz (1991). *Quality Policing: The Madison Experience* (Police Executive Research Forum).
- DAVIS, Kenneth Culp (1974). "An Approach to Legal Control of the Police". *Texas Law Review*, 52: 703-725.
- DAVIS, Raymond. C. (1985). "Organizing the Community for Improved Policing". In *Police Leadership in America Crisis and Opportunity*. Ed. William A. Geller. New York: Praeger, p. 84-95.
- ECK, John E., e William Spelman (1987). *Problem-Solving Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.
- FARREL, Michael (1988). "The Development of the Community Patrol Officer Program: Community Oriented Policing in the New York City Police Department". In *Community Policing: Rethoric or Reality?* Ed. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski. New York: Praeger, p. 73-88.

- FEINS, Judith D. (1983). *Partnership for Neighborhood Crime Prevention*. Washington, DC.: National Institute of Justice; U.S. Department of Justice.
- FYFE, James J. (1988). "Police Use of Deadly Force: Research and Reform". *Justice Quarterly*, Vol. 5 No. 2, June, p. 165-205.
- GELLER, William A., ed. (1985). *Police Leadership in America: Crisis and Opportunities*. Chicago: American Bar Foundation and Praeger Publishers.
- GOLDSTEIN, Herman (1967). "Police Policy Formulation: A Proposal for Improving Police Performance". *Michigan Law Review*, 65, 1123-1146.
- GOLDSTEIN, Herman (1977). *Policing a Free Society*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- GOLDSTEIN, Herman (1979). "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach". *Crime and Delinquency*, 25, 236-258.
- GOLDSTEIN, Herman (1987). "Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold Questions". *Crime and Delinquency*, 33 No. 1, 6-30.
- GOLDSTEIN, Herman (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.
- GREENBERG, Stephanie W., William M. Rohe, e Jay R. Williams (1985). *Informal Citizen Action and Crime Prevention at the Neighborhood Level: Synthesis and Assessment of the Research*. Washington DC: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.
- KELLING, George L. (1985). "Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police: A Line of Argument". In *Police Leadership in America: Crisis and Opportunity*. Ed. William A. Geller. New York: Praeger, p. 296-308.
- KELLING, George L. (1985). "Neighborhoods and Police". Working Paper 85-05-02, Program in Criminal Justice Policy and Management. Cambridge, Mass.: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- KELLING, George L. (1988). *Police and Communities: The Quiet Revolution*. Perspectives on Policing. Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and Harvard University.
- KELLING, George L., e Mark H. Moore (1988). "From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police". In *Community Policing: Rethoric or Reality?* Ed. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski. New York: Praeger, p. 3-26.
- KELLING, George L., Robert Wasserman e Hubert Williams (1988). *Police Accountability and Community Policing*. Perspectives on Policing.

Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and Harvard University.

KELLING, George L. e James K. Stewart (1989). *Neighborhoods and Police: The Maintenance of Civil Authority*. National Institute of Justice, Perspectives on Policing. Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and Harvard University.

KENNEDY, David M. (1986). "Neighborhood Policing in Los Angeles". Case No. C16-86-7170 in the Case Program of the John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass.

KLOCKARS, Carl B. (1985). "Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police: A Different Line of Argument". In *Police Leadership in America: Crisis and Opportunities*. Ed. William Geller. Chicago: American Bar Foundation and Praeger Publishers, p. 309-321.

KOLLER, Katherine (1990). *Working the Beat: The Edmonton Neighborhood Foot Patrol*. Edmonton Police Service.

MANNING, Peter K. (1988). "Community Policing as a Drama of Control". In *Community Policing: Rethoric or Reality?* Ed. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski. New York: Praeger, p. 27-46.

MASTROFSKI, Stephen D. (1988). "Community Policing as Reform: A Cautionary Tale". In *Community Policing: Rethoric or Reality?* Ed. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski. New York: Praeger, p. 47-68.

MASTROFSKI, Stephen D., e Jack R. Greene (1991). "Community Policing and the Rule of the Law" (Draft).

MOORE, Mark H., Robert C. Trojanowicz e George L. Kelling (1988). *Crime and Policing*. National Institute of Justice, Perspectives on Policing. Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, and Harvard University.

MOORE, Mark H., e Darrel W. Stephens (1991). "Organization and Management". In *Local Government Police Management*. Ed. William A. Geller, ed. 3rd Edition, International City Management Association.

PUNCH, Maurice (1980). "The Secret Social Service". In *The British Police*. Ed. Simon Holdaway. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, p. 102-117.

REISS, Albert J., Jr. (1985). "Shaping and Serving the Community: The Role of the Police Chief Executive". In *Police Leadership in America: Crisis and Opportunities*. Ed. William Geller. Chicago: American Bar Foundation and Praeger Publishers, p. 61-69.

REUSS-Ianni, Elizabeth, e Francis A.J. Ianni (1979). "Street Cops vs. Management Cops: The Social Organization of the Police Precinct". The Institute for Social Analysis; NILCJ. [mimeo.].

- REUSS-Ianni, Elizabeth, e Francis A.J. Ianni (1983). "Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing". In *Control in the Police Organization*. Ed. Maurice Punch. Cambridge, Mass.: MIT Press, p. 251-274.
- ROSENBAUM, Dennis P. (1986) *Community Crime Prevention: Does it Work?* Beverly Hills, Calif.:Sage.
- ROSENBAUM, Dennis P., Eusevio "Ike" Hernandez, and Sylvester Daughtry, Jr (1991). "Crime Prevention, Fear Reduction, and the Community". In *Police Leadership in America: Crisis and Opportunity*. Ed. William A. Geller. New York: Praeger, p. 96-130.
- SKOGAN, Wesley G. (1988). "Community Organizations and Crime". In *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 10. Ed. Michael Tonry e Norval Morris. Chicago and London: University of Chicago Press, p. 39-78.
- SKOGAN, Wesley G. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. New York: Free Press.
- SKOLNICK, Jerome H. e David H. Bayley (1986). *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities* (New York: The Free Press), p. 106-115.
- SKOLNICK, Jerome H., e David H. Bayley (1988). *Community Policing: Issues and Practices around the World*. National Institute of Justice, Issues and Practices. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.
- TAFT, Philip B., Jr. (1986). *Fighting Fear:The Baltimore County C.O.P.E. Project*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- TROJANOWICZ, Robert C. (1986). "Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program: The Flint, Michigan, Project". In *Community Crime Prevention: Does it Work?* Ed. Dennis P. Rosenbaum. Beverly Hills, Calif.: Sage, p. 157-178.
- TROJANOWICZ, Robert C. (1991). "Community Policing Curbs Police Brutality". *FootPrints: The Community Policing Newsletter*. National Center for Community Policing. Michigan State University. Volume III, No. 1&2.
- TROJANOWICZ, Robert C. (1991). "Community Policing and Accountability: A Proactive Solution to Police Brutality" (monografia).
- VAN Maanen, John (1974). "Working the Street: A Developmental View of Police Behavior". In *The Potential for Reform of Criminal Justice*. Ed. Herbert Jacob. Berverly Hills, Calif.: Sage, p. 83-130.
- VERA Institute of Justice (1989). *An Examination of the Community Patrol Officer Program (CPOP) in New York City*. (Vera Institute of Justice, New York).

- WALKER, Samuel (1977). *A Critical History of Police Reform: The Emergence of Professionalism*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- WALKER, Samuel (1986). "Controlling the Cops: A Legislative Approach to Police Rulemaking". *University of Detroit Law Review*, 63: 361-391.
- WASSERMAN, Robert, e Mark H. Moore (1988). *Values in Policing. Perspectives on Policing*. Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, and Harvard University.
- WEISSBURD, David, e Jerome E. McElroy (1988). "Enacting the CPO Role: Findings from the New York City Pilot Program in Community Policing". In *Community Policing: Rethoric or Reality?* Ed. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski. New York: Praeger, p. 89-102.
- WEISSBURD, David, Jerome McElroy e Patricia Hardyman (1988). "Challenges to Supervision in Community Policing: Observations on a Pilot Project". *American Journal of Police*, 7: 29-50.
- WILSON, James Q., e George L. Kelling (1982). "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety" *The Atlantic Monthly*, Mar., p. 29-38.
- WILSON, James Q., e George L. Kelling (1989). "Making Neighborhoods Safe". *The Atlantic Monthly*, Feb., p. 46-52.
- WYCOFF, Mary Ann, Wesley G. Skogan, Antony M. Pate, e Lawrence W. Sherman (1985). "Police as Community Organizers: The Houston Field Test: Executive Summary". Police Foundation, Washington, D.C.
- WYCOFF, Mary Ann (1988). "The Benefits of Community Policing: Evidence and Conjecture". In *Community Policing: Rethoric or Reality?* Ed. Jack R. Greene e Stephen Mastrofski. New York: Praeger, p. 103-120.
- YIN, R.K. (1986). "Community Crime Prevention: A Synthesis of Eleven Evaluations". In *Community Crime Prevention: Does it Work?* Ed. Dennis P. Rosenbaum. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, p. 294-308.