



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD
Mestrado em Direito

JORGE DA COSTA OLIVEIRA

**O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO MODELO DEMOCRÁTICO: UMA
ANÁLISE DO MODELO UPP NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA POLÍTICA
PÚBLICA DE SEGURANÇA**

Rio de Janeiro
Fevereiro/2022

JORGE DA COSTA OLIVEIRA

**O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO MODELO DEMOCRÁTICO: UMA
ANÁLISE DO MODELO UPP NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA POLÍTICA
PÚBLICA DE SEGURANÇA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Maria Lúcia de Paula Oliveira

Rio de Janeiro
Fevereiro/2022

048 Oliveira, Jorge da Costa
O policiamento comunitário como modelo democrático: uma análise do modelo UPP no Estado do Rio de Janeiro / Jorge da Costa Oliveira. -- Rio de Janeiro, 2022.
147f
Orientadora: Maria Lúcia de Paula Oliveira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.
1. Democracia. 2. Segurança Pública. 3. Polícia.
4. Comunitária. 5. UPP. I. Oliveira, Maria Lúcia de Paula, orient. II. Título.

JORGE DA COSTA OLIVEIRA

**O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO MODELO DEMOCRÁTICO: UMA
ANÁLISE DO MODELO UPP NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Maria Lúcia de Paula Oliveira

BANCA EXAMINADORA

Local: UNIRIO
Data: 18/03/2022

Maria Lúcia de Paula Oliveira

Professora Dr^a.

Leonardo de Almeida Mattietto

Professor Dr.

Roberta Duboc Pedrinha

Professora Dr^a.

Rio de Janeiro
Fevereiro/2022

A todos os policiais tombados no cumprimento do dever

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me proporcionar êxito em todos os meus projetos na vida; e a todos os que me proporcionaram ajuda para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho busca fazer uma análise técnica do modelo de policiamento implantado nas comunidades do Estado do Rio de Janeiro, denominado de Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs. Na primeira parte, para tanto, vai desde a origem e evolução da polícia nas sociedades antigas, de uma polícia privada, não especializada e não profissionalizada, até o seu desenvolvimento como polícia moderna, pública, especializada e profissionalizada, buscando manter a ordem social nas sociedades modernas. Analisa então a função da polícia na sociedade moderna e como o policiamento deve ser feito em uma sociedade livre e democrática. Na segunda parte do trabalho, é feita uma análise do modelo comunitário, indicado por muitos estudiosos como o modelo de policiamento mais democrático. Investiga os seus elementos e seu desenvolvimento pelo mundo, seus paradigmas e precursores adotados no Estado do Rio de Janeiro, levando em consideração o aspecto do trabalho policial fluminense, e a possível transição de um modelo militarizado e centralizado de enfrentamento da criminalidade e manutenção da ordem pública, para um modelo de proximidade e descentralizado, alinhado à expectativa de um modelo democrático. A terceira e última parte do trabalho aborda o modelo UPP implantado nas comunidades do Estado do RJ no período de 2008 a 2018, analisando sua aplicação como política pública adotada e o seu ciclo desde a tomada da decisão, em resposta ao enfrentamento de um problema público, até a sua implementação oficial como Política de Segurança Pública pelo governo do Estado no Rio de Janeiro. Tenta ainda identificar os elementos mínimos necessários para se fazer uma avaliação desse modelo de Unidade de Polícia Pacificadora como política pública, e se essa forma de policiamento está em compatibilidade com o Estado democrático de direito.

Palavras-chave: Democracia. Segurança Pública. Polícia. Comunitária. UPP.

ABSTRACT

The present work seeks to make a technical analysis of the policing model implemented in the communities of the State of Rio de Janeiro, called Pacifying Police Units – UPP. In the first part, for this purpose, it goes from the origin and evolution of the police in ancient societies, from a private, non-specialized and non-professionalized police, to its development as a modern, public, specialized and professionalized police, seeking to maintain social order in modern societies. It then analyzes the role of the police in modern society and how policing should be done in a free and democratic society. In the second part of the work, an analysis of the community model is made, indicated by many scholars as the most democratic model of policing. It investigates its elements and its development around the world, and its paradigms and precursors adopted in the State of Rio de Janeiro, taking into account the aspect of police work in Rio de Janeiro, and the possible transition from a militarized and centralized model of fighting crime and maintaining the public order, for a model of proximity and decentralized, in line with the expectations of a democratic model. The third and last part of the work addresses the UPP model implemented in communities in the state of RJ from 2008 to 2018, analyzing its application as an adopted public policy and its cycle from decision making, in response to facing a public problem, until its official implementation as a Public Security Policy by the State government in Rio de Janeiro. It also tries to identify the minimum elements necessary to make an assessment of this model of the Pacifying Police Unit as a public policy, and whether this form of policing is compatible with the democratic rule of law.

Keywords: Democracy. Public Security. Police. Community. UPP.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. POLÍCIA E DEMOCRACIA.....	12
1.1. Polícias e sociedades: origem e evolução.....	12
1.2. O desenvolvimento da polícia moderna e a ordem social.....	25
1.3. A função da polícia nas sociedades modernas: policiando uma sociedade livre.....	39
2. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	55
2.1. Polícia comunitária: origem, elementos e seu desenvolvimento pelo mundo.....	55
2.2. Precursores do modelo de policiamento comunitário no Rio de Janeiro.....	68
2.3. Aspectos do trabalho policial fluminense: do enfrentamento à aproximação.....	81
3. O MODELO UPP NO RIO DE JANEIRO DE 2008 A 2018.....	96
3.1. O ciclo de Política Pública das UPPs: do problema à sua implementação.....	96
3.2. Elementos para uma avaliação das UPPs como política pública.....	111
3.3. O modelo UPP e a sua compatibilidade com a democracia.....	126
CONCLUSÃO.....	141

INTRODUÇÃO

A polícia como conhecemos hoje é uma polícia ainda jovem, recente, que vem amadurecendo ao longo dos tempos assim como faz a própria democracia. O modelo de polícia moderno, assim chamada uma polícia caracterizada como pública, especializada e profissionalizada, passou a vigorar nos dois últimos séculos, quando sofreu uma dura mudança de paradigma em meados do século XIX. Embora seja, talvez, tão antiga quanto o Estado e a própria ideia de democracia, assim como esta, a polícia vem sofrendo um processo lento, mas notado, de mudanças nas últimas décadas, em especial, para buscar se adequar ao regime democrático dos Estados contemporâneos.

Conforme a evolução e aperfeiçoamento da ideia de democracia e do próprio Estado democrático e de direito, a polícia passou a ser objeto de ação garantidora não só das instituições de Estado e de seus interesses, mas também passou a ser voltada para a defesa dos interesses dos cidadãos comuns que compõem o tecido social do Estado. Assim, se antes era uma polícia voltada, exclusivamente, para a manutenção da ordem social, contendo as manifestações e agitações populares e fazendo a segurança das instituições de Estado e seus agentes e autoridades, agora ela passa a proteger também os bens e direitos dos indivíduos até mesmo das camadas populares.

Com o aprofundamento das ideias democráticas associadas à liberdade e aos direitos civis e garantias individuais defendidos nos últimos três séculos, a polícia ressurgiu nestes últimos séculos como uma instituição de Estado, essencial e necessariamente democrática, voltada a atender os interesses de uma sociedade livre. Contudo, apesar das ideias liberais e democráticas, muitas sociedades ainda não desfrutam de uma polícia democrática, sequer próxima dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, defendidos na Revolução Francesa de 1789. Outras sociedades, porém, têm uma polícia quão democrática como seus anseios.

Um modelo de polícia mais indicado por muitos estudiosos no campo das pesquisas e estudos acadêmicos é o comunitário, tido como o modelo de polícia (ou policiamento) mais adequado a um Estado democrático e uma sociedade livre. Daí surge uma discussão do que seria o modelo comunitário. Porém não há uma fórmula padrão com as características elencadas de forma taxativa que possa caracterizar o modelo como tal, ao menos de forma uníssona, uma vez que os paradigmas de polícias comunitárias existentes pelo mundo variam

de cultura em cultura em cada país, por diversos motivos. Contudo algumas características em comum são observadas nesses modelos que os tornam exemplos de polícias democráticas, quando não, o produto ou serviço prestado por elas – o policiamento – pode ser considerado comunitário.

O policiamento comunitário poderia melhor ser definido como um policiamento participativo, isto porque, a ideia central desse modelo parece ser a participação de uma comunidade local nesse policiamento e a confiança dessa comunidade para com a polícia para assim legitimar suas ações perante essa própria comunidade.

De qualquer forma, esse modelo vai variar de sociedade para sociedade, dependendo de diversos fatores, que poderão ou não tornar um modelo cada vez mais democrático e próximo do ideal. Sendo assim, dentro de um território nacional podem haver modelos mais e menos democráticos, ou, por analogia, mais ou menos comunitários, dependendo de algumas características peculiares em cada policiamento aplicado a uma comunidade.

Esse é o objetivo central deste trabalho, que analisando os aspectos da sociedade fluminense e os programas de policiamento desenvolvidos pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro no período de 2008 a 2018, conhecidos como Unidades de Polícias Pacificadoras, designados pela sigla UPP serão objetos de estudos e análises, dentro desse período de tempo e limitado à área geográfica deste Estado, onde são instaladas essas Unidades.

Com isso será analisado o projeto e sua implantação, sua aplicação e desenvolvimento como política pública de segurança e, ao final, será analisado seu ciclo de política pública, seus elementos e características e se o modelo atendeu aos objetivos a que foi proposto, ao menos em teoria, como a busca de uma a solução para um problema público, através dos atores políticos, e se também tornou-se ou não um modelo mais compatível com o modelo ideal democrático, de policiamento comunitário, conforme descrevem em teoria muitos estudiosos no assunto.

1. POLÍCIA E DEMOCRACIA

1.1. Polícias e sociedades: origem e evolução

O desenvolvimento das sociedades contemporâneas, de um modo geral, parece estar intimamente ligado ao desenvolvimento de suas polícias. Desde os primórdios dos tempos o homem sofre com as intempéries do mundo, como o frio, o calor escaldante e árido dos desertos, as tempestades, vendavais, nevascas entre outros. Além dos fenômenos climáticos, os riscos do reino animal também eram uma constante na vida do homem. Até aprender a cultivar o homem necessitava caçar para obter sua própria comida, mas também corria o risco de ser caçado. Predadores também eram uma ameaça constante.

Com o passar dos tempos o homem passou a se organizar em coletividades, inicialmente para caçar e pescar, e depois, passou para o cultivo com a ajuda de seus pares, formando assim o assentamento dos nômades. Nesse momento o homem passou a se organizar em coletividade formando comunidades familiares, que logo se tornaram grandes aglomerados humanos em forma de sociedades organizadas.

Nas palavras de Marcineiro e Pacheco (2005; p. 21): “a preocupação do homem com a sua segurança remonta à era pré-histórica. Foi pela necessidade de garantir a sua segurança que o homem se organizou em grupos, dando origem assim aos agrupamentos sociais que mais tarde formariam a sociedade moderna.”

E que a necessidade de segurança representou, provavelmente, uma das causas mais prováveis importantes para o agrupamento social. Que na pré-história, o homem vivia em um estado de barbárie, onde imperava a lei do mais forte, e quem possuía maior força detinha o poder. E a fim de se defender, o homem passou a se reunir em bandos, formando agrupamentos, onde surgiram os núcleos sociais. E ao contrário da situação de barbárie, estes grupos exigiam que determinadas regras fossem cumpridas, a fim de se mantivesse uma certa ordem, necessária à sobrevivência do grupo. Assim o homem estabeleceu então, dentro do grupo social, as relações de poder que garantiam o cumprimento destas regras, sendo

atribuídas a alguns componentes do grupo social [os policiais]¹ competências para fazerem cumprir as regras (MARCINEIRO e PACHECO; 2005, p. 22/23).

É dentro desse contexto de aglomerados de pessoas, de diversas famílias e castas que os conflitos sociais entre homens aparecem. Esses conflitos se davam por diversos motivos e por interesses privados diversos e os delitos como agressões, invasões, roubos, furtos e homicídios eram frequentes. O que faz nascer a necessidade de uma força organizada para conter esses ânimos delinquentes. Uma força parecida com algo que chamamos hoje de polícia.

Conforme assevera Popper (1974; p. 187): “nossa civilização ocidental teve origem com os Gregos. Foram eles, parece, os primeiros a dar o passo do tribalismo para o humanismo.” E menciona ainda acreditar que “Platão, com uma profunda visão sociológica, verificou que seus contemporâneos sofriam sob severa tensão, e que essa tensão era devida à revolução social que começara com o surgimento da democracia e do individualismo” (POPPER; 1974, P. 186).

Talvez essa tensão relatada por Platão no século IV a.C., entre os seus contemporâneos, vai dar origem às forças policiais que surgirão nos séculos seguintes, como mais à frente será descrito. Essa força inicialmente surgiria na sociedade grega com o propósito de conter os ânimos entre os indivíduos conterrâneos em disputas e rixas internas dentro de uma sociedade grega organizada.

Popper observa que os gregos antigos passaram por uma transição social que ele caracteriza como de uma *sociedade fechada* para uma *sociedade aberta* (grifo nosso). Para ele, a sociedade fechada era um misto equivalente a uma sociedade mágica e tribal, baseada em crenças e misticismo, governadas por castas familiares e quase nenhuma mobilidade social; enquanto a sociedade aberta era aquela em que os indivíduos gozavam de uma maior mobilidade social e decisões democráticas.

Nas palavras de Popper (1974; p. 188):

Uma sociedade fechada, no seu aspecto mais completo, pode ser justamente comparada a um organismo. A chamada teoria orgânica ou biológica do Estado pode ser-lhe aplicada em considerável extensão. Uma sociedade fechada se assemelha a uma horda ou tribo por ser uma unidade orgânica

¹ Nas culturas antigas os homens que faziam os papéis de policiais eram descritos como *juízes* ou *magistrados*, pois detinham poder e funções policiais como hoje conhecemos. Como exemplos históricos temos na literatura o texto bíblico de Juízes, no Velho Testamento, e o livro “O Espírito das Leis”, de Montesquieu, ambos descrevem os poderes e a atuação dos juízes e magistrados em cada época. O termo *polícia*, embora antigo, de origem grega, só passou a ser utilizado como conhecemos hoje, em meados do século XVIII em diante. Corroborando, no mesmo sentido, Marcineiro e Pacheco (2005; p. 22).

cujos membros são mantidos juntos por laços semi-orgânicos (sic) – parentesco, coabitação, participação nos esforços comuns, nos perigos comuns, nas alegrias e aflições comuns.

Nesse tipo de sociedade os indivíduos são agrupados em funções de suas classes dentro de uma divisão do trabalho, de forma hierarquizada, perpetuando o seu *status quo* dentro da sociedade, sem a possibilidade de ascensão social para uma classe mais elevada. Assim haveria uma classe mais humilde, subserviente, trabalhadora e servil, e outra classe, mais prestigiada, governando. E ainda que essa sociedade fosse baseada na escravidão, a presença de escravos não precisaria criar maiores embaraços sociais além do que poderiam criar um animal doméstico.

Não haveria mobilidade social, e a classe subalterna nunca chegaria ao governo, nem haveria competição entre elas. Por isso, os primeiros vestígios de uma força policial começam a surgir para garantir essa rigidez social fazendo uso da força autorizados pelas classes dominantes. Por isso alguns autores modernos informam que as forças policiais inicialmente surgiram como forças privadas.

Diferente das sociedades fechadas, as sociedades abertas, doravante chamadas democráticas, são abertas a competição das classes por posição entre seus membros. Nas palavras de Popper (1974; p. 189): “muitos membros lutam por elevar-se socialmente e tomar os lugares de outros membros. Isso pode levar, por exemplo, a um fenômeno social tão importante como a luta de classes.” O que em uma sociedade fechada, por outro lado, não teria essa tendência.

E ainda, esclarece o autor (POPPER, 1974; p. 191) que “à luz do que foi dito, vê-se bem que a transição da sociedade fechada para a aberta pode ser descrita como uma das mais profundas revoluções por que passou a humanidade.” E complementando o assunto afirma que nossa civilização ocidental procede dos gregos, que começaram para nós essa grande revolução que parece ainda estar no início, isto é, a transição da sociedade fechada para a aberta.

Essa visão de Popper vai corroborar as afirmações de Monet (2006) quanto a documentos antigos da Grécia já informarem a existência de uma organização de polícia naquela sociedade no século IV a.C.

Os conflitos internos entre os gregos em sua cidade-estado podem sim ter dado origem a uma organização policial primária que evoluiu ao longo dos tempos.

Entretanto, dizer que os vestígios de uma força policial surgiram na Grécia antiga não deve ser considerado de forma taxativa ou absoluta. Isso porque poucos registros históricos se têm sobre a polícia no restante do mundo. E a polícia somente é percebida durante eventos dramáticos de repressão política.

Bayley (2017; p. 16) menciona a dificuldade de estudar o tema por falta de dados e registros antigos, e afirma que:

Historiadores renomados, escrevendo sobre o tempo em que viveram, ignoraram sistematicamente qualquer menção à polícia, e não porque esta não existisse. Os grandes cronistas romanos apenas a mencionam brevemente, embora as Vigílias fossem uma força expressiva desde o ano 6 d.C.

Além disso, (BAYLEY; 2017; p. 16) fala também do pouco interesse sobre a polícia nos meios acadêmicos, e acusa de que os cientistas sociais têm sido ainda mais irresponsáveis do que os historiadores ao estudar a polícia. E afirma que mesmo no mundo contemporâneo, cientistas políticos, mesmo comparativistas trabalhando internacionalmente, ignoram a polícia completamente.

O próprio Bayley (2017; p. 118) afirma que “informações sobre o trabalho policial, afora uns poucos estudos históricos, vêm principalmente do mundo ocidental contemporâneo, sobretudo da Grã-Bretanha e Estados Unidos.”

Essa afirmação de Bayley corrobora a ideia de ocidentocentrismo ensinado por Oliver Stuenkel. E também pode ser outro problema que levou a falta de dados e informações sobre as polícias e suas origens pelo resto do mundo, principalmente no oriente, trazendo o foco de estudo sobre a origem da polícia para a Grécia antiga, no ocidente. Isso porque, nas palavras de Stuenkel (2018; p. 13) “o pensamento não ocidental raramente é visto como uma fonte através da qual se possa construir conhecimento legítimo sobre o mundo moderno.”

Isso porque o Ocidente manteve uma posição dominante no último século e meio, e a maioria dos estudiosos e analistas de assuntos internacionais na angloesfera² produzem análises provincianas, que celebram e defendem a civilização ocidental como sujeito e ideal normativo de referência da política mundial (STUENKEL; 2018; p. 9).

² O termo refere-se ao grupo de países que falam a língua inglesa, de ex-colônias britânicas da América do Norte e Australásia, que compreende a Austrália, Melanésia e Nova Zelândia. Eles compartilham traços comuns na população, usos legais, sistemas econômicos e interesses geopolíticos com o Reino Unido e a Irlanda. Nessa definição incluem países desenvolvidos como a Austrália, Canadá, EUA e Nova Zelândia.

Dito isso, uma observação importante e prudente é não concluir de forma absoluta e definitivamente que a origem da polícia remonta à Grécia antiga, no ocidente, assim como foi a origem da democracia na sociedade grega. Pois os dados e informações disponíveis para estudo podem estar focados na visão ocidental, segundo a teoria do ocidentocentrismo. Isso porque, segundo esse modelo amplamente aceito de difusionismo ocidental, a história é vista como um processo conduzido pelo Ocidente, o que gera uma percepção pobre das contribuições não ocidentais para ideias sobre a ordem global.

E ainda segundo Stuenkel (2018; p. 11): “a leitura ocidentocêntrica e seletiva da história leva a uma superênfatização em agência e atratividade cultural ocidentais, e minimiza o papel decisivo do poderio militar na criação e manutenção da ordem global atual.”

Graham Allison (2015 apud STUENKEL, 2018, p. 11), da Universidade Harvard, “caracteriza os últimos mil anos como “um milênio no qual a Europa esteve no centro político do mundo.” E que essas opiniões subestimam dramaticamente as contribuições de pensadores e culturas não ocidentais e o quanto o Ocidente dependeu de conhecimento, tecnologia, ideias e normas estrangeiras – como da China e do mundo muçulmano – para se desenvolver econômica e politicamente.

Stuenkel (2018; p. 11) reforça ainda a ideia de Allison criticando as opiniões ocidentocentristas novamente:

Elas também [essas opiniões], desconsideram o fato de que potências ocidentais dominaram o mundo economicamente por grande parte dos últimos mil anos. Muitos acontecimentos importantes ocorreram fora da Europa ao longo de toda a história, como aqueles que criaram e sustentaram os impérios Chinês, Otomano e Mongol. Por exemplo, a evolução global de regras e normas foi profundamente afetada pela promoção da tolerância religiosa na Índia no século XVI, sob o imperador mongol Akbar. A rebelião anticolonial haitiana no começo do século XIX, que inspirou escravos em todas as Américas, foi talvez o evento mais importante na história dos direitos humanos, pois defendeu – diferentemente da Revolução Francesa – direitos iguais para toda a população.

Entretanto, como já dito por Popper (1974; p. 187) “nossa civilização ocidental teve origem com os Gregos.” E com base nesse modelo diversos outros autores e estudiosos do assunto sobre polícia e sociedade vão enfrentar e discutir o problema contemporaneamente, como adiante será observado.

Sendo assim, segundo Bayley (2017; p. 23), o serviço prestado pela polícia (o policiamento) “é praticamente universal. Embora seja possível imaginar sociedades sem ele, elas são extremamente raras”.

De uma maneira geral, todas as sociedades antigas conhecidas possuíam em sua comunidade uma força ou sistema semelhante ao que conhecemos hoje como polícia. O conceito de polícia que temos hoje foi se reformulando ao longo dos tempos. Para considerar que uma sociedade antiga possuía ou não uma forma de polícia, antropólogos americanos definiram um padrão, uma definição primordial de polícia.

Segundo Jean-Claude Monet (2006; p. 24) esses antropólogos americanos consideram que “uma sociedade é dotada de um órgão de polícia uma vez que se verifica que uma força organizada e armada é utilizada notadamente, ou exclusivamente, para impor a obediência dos indivíduos às normas do grupo.”

Numa definição mais moderna, menciona Monet (2006; p. 26), “a função policial é a possibilidade de utilizar a coerção física na ordem interna para manter um certo nível de ordem e de segurança pela aplicação das leis e a regulação dos conflitos interindividuais.” Desse modo as forças policiais se distinguem das forças militares, uma vez que, aquelas impõem a força em ações na ordem interna, contendas domésticas, como uma sociedade política organizada. Diferente de uma força militar como a do exército, que deve atuar para repelir ações na ordem externa, internacional, como ameaças de invasões estrangeiras.

Dentro desse conceito, lembra Monet (2006; p. 31), poucas sociedades conhecidas, como as dos esquimós, dos nueres ou dos cheienes, não dispunham de uma força policial, conforme essa definição mais simplória acima.

Para os esquimós, por exemplo, violar uma norma de comportamento, cometendo roubos ou adultérios, era sempre uma questão de negócio privado, onde cabia a vítima ou seus parentes prender e castigar o culpado. Já para os nueres do Sudão havia um corpo de homens notáveis, de prestígio e independência socioeconômica encarregado de regrar e mediar as contendas pelo roubo de gado, crime muito comum a eles. Entretanto, não alcançada a mediação entre as partes, os adversários podem resolver pela guerra privada entre eles.

Os índios americanos conhecidos como cheienes, por sua vez, quanto aos crimes considerados mais graves por eles, como o assassinato e a pesca e caça clandestinas, dependiam de um conselho judiciário que infligia penas mais severas, como o banimento do culpado daquela comunidade, deixando a execução da punição a cargo de um grupo de homens organizados para a guerra, mas que em tempos de paz ajudavam a manter a ordem nas cerimônias e rituais.

Os documentos mais antigos relatam a existência de uma organização de polícia na sociedade grega do século V e VI a.C., conforme textos antigos, onde a própria evolução e organização do Estado grego exigiu a criação de uma função policial diferente das funções sociais, militares e judiciais existentes na época.

Essas polícias helênicas da antiguidade (MONET, 2006; p. 32), “são múltiplas, pouco profissionalizadas, provavelmente pouco coordenadas entre si.” E que naquela época os indivíduos apenas contavam consigo mesmos para preservar sua segurança, e por isso que, na Grécia antiga aparecem pela primeira vez na Europa, e talvez na história da humanidade, agentes especializados e encarregados de fazer respeitar a lei da cidade utilizando a coação física e a ameaça de ações penais.

O papel da polícia ateniense era o próprio para a época, e consistia em evitar fugas e rebeliões de escravos, além de conter e impedir uma aristocracia que ansiava por ambições próprias dentro daquela sociedade, conspirando contra aquela democracia. Logo essas polícias se multiplicaram para outros serviços, como os *agoranomes*, uma polícia econômica que era encarregada do controle dos mercados, com a vigilância do comércio de mercadorias e vigilância dos portos. Enquanto a *sytophylates* cuidava do mercado de cereais, sob o comando da *agoranomes*.

Após algum tempo de agitação e concorrência entre as polícias existentes na época, os atenienses criaram uma polícia geral única chamada *astynomes*, porém, logo à frente, as polícias especiais vão se multiplicar novamente, como a *opsynomes*, encarregada da vigilância dos banquetes, as *gunaikomes*, que controlam a execução de leis suntuárias, e as *sophronistas* que fiscalizam a religião e os costumes.

Esses diversos órgãos de polícia existentes na Grécia não estão à disposição dos particulares, como a polícia moderna de hoje, mas dos governantes da cidade. Já a defesa dos interesses privados era permitida aos cidadãos comuns da Grécia.

A Grécia antiga sempre foi uma sociedade à frente de seu tempo. Tanto na cultura e filosofia como em sua organização social. Muitos de seus textos e doutrinas são citados até hoje em documentos modernos, como livros e trabalhos acadêmicos, em especial, na área do Direito, da qual herdamos muitos ensinamentos doutrinários, inclusive, sobre a teoria do *Estado*, da *democracia*, da *república*, entre outras teorias gerais em Direito. Não foi por acaso que modelos gregos foram paradigmas para outras nações.

Desse modo, o Império Romano, quando da sua expansão pela Europa acabou por dominar a Grécia. Contudo, vendo a excepcionalidade da cultura grega, os romanos optaram por absorver grande parte dessa cultura helênica. Não diferente, então, foi a distinção entre as

modalidades de defesa dos interesses privados em Roma, que foi permitida ao simples cidadão. São essas pessoas comuns, vítimas, parentes das vítimas e populares que devem arrastar os criminosos e apresentá-los diante do magistrado.

Entretanto Monet (2006; p. 34) afirma que foi com Augusto e o desenvolvimento do Estado Imperial Romano, Século I a.C., que suplantou pouco a pouco as instituições da velha República romana, como o Senado, comícios, questores e os tribunos, sem os abolir, que apareceu uma administração policial *pública, profissional e especializada*. Augusto retira as responsabilidades administrativas tradicionais do Senado e cria a figura do posto de prefeito da cidade ao qual incumbe manter a ordem nas ruas e intentar ações penais contra os contraventores da lei. Um Estado-Maior assistiu esse prefeito, que também é encarregado de comandar os *vigiles*, que patrulham as ruas a serviço da polícia noturna e da luta contra os incêndios. Assim, os responsáveis pela ordem pública e por seus subordinados são funcionários nomeados e pagos pela autoridade política central, diante da qual eles são responsáveis (grifo nosso).

Esse modelo de organização policial adotado no Império Romano por Augusto desenvolveu-se com seus sucessores, entretanto, com a queda de Roma, esses órgãos especializados de polícia desapareceram por vários séculos da Europa. E o exercício da função policial se descentralizou de forma extrema, passando a compor múltiplos poderes locais e autônomos.

Bayley (2017; p. 20) descreve o termo *polícia* como “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física.” Definição de polícia semelhante à de Monet (2006; p. 26), a qual já foi citada acima. Contudo, Bayley parece atribuir os três elementos citados por Monet (2006; p. 34) na polícia do Império Romano de outrora como elementos presentes para definição da polícia moderna, isto é, uma força *pública*, com *especialização* e *profissionalização*, elementos que quando ausentes, entretanto, por si só, não descaracteriza a definição de polícia.

Assim ele descreve (BAYLEY; 2017, p. 23) que “essas características são quase um sinônimo de policiamento moderno – quase, porque o policiamento privado vem se expandindo tão rapidamente que em alguns países seus membros são tão numerosos quanto os da polícia pública.”

Embora esses três elementos – pública, especializada e profissional – possam descrever a polícia moderna, a verdade é que esses elementos (ou atributos) são também identificados, em alguns casos, nas polícias da antiguidade e do período feudal, que, por

vezes, possuíam esses elementos, ora em maior ora em menor evidência. O que não descaracteriza uma e outra como polícia.

O caráter público da força policial refere-se à natureza da agência policial, e não se confunde com a autorização para agir em nome da comunidade. Autorização e agência são conceitos distintos, afirma Bayley (2017; p. 24).

Monet (2006; p. 69) reforça a ideia de Bayley mencionando que “as formas públicas de polícia não puderam emergir, na Europa medieval, enquanto não surgiram as noções opostas de ‘público’ e de ‘privado’ nas representações sociais nem nos sistemas jurídicos.” Menciona o autor ainda que:

A ideia de que possam existir uma “força pública”, “agentes públicos” e crimes contra “a coisa pública” só se desenvolveu progressivamente na Europa. As guerras e as conquistas territoriais ajudaram a tomar consciência de um desvio considerável entre os interesses da potência dominante – interesses que se tornam “públicos” – e aqueles das populações dominadas – que aparecem, por oposição, como negócios “privados” (MONET; 2006, p.69).

O autor ainda fala que a origem dessa separação entre coisa pública e coisa privada se deu quando o Rei João II “o Bom” da França foi preso pelos ingleses em 1356. Na ocasião João assinou uma abdicação³ que transferia para o vencedor a propriedade de seu reino. Entretanto os efeitos do ato foram invalidados pelos Estados Gerais da França, que proclamaram como sendo o reino uma coisa, e o patrimônio do rei, outra coisa. Logo essa distinção entre “público” e “privado” é teorizada pelos juristas reais, que se baseiam no direito romano.

Outra constatação de Monet (2006, p. 70) é que “contrariamente a uma ideia difundida, a passagem das formas antigas às formas modernas de polícias não aparece nunca como consequência direta de um extravasamento da criminalidade que se procuraria assim estancar melhor.”

Ou seja, o autor afirma que o desenvolvimento da polícia antiga para a polícia moderna não veio para acompanhar o aumento da criminalidade ou para melhor poder combater a violência. Para tal, o autor menciona o exemplo da polícia moderna criada na França, chamada Maréchaussée, e na Itália, chamada de Corpo de carabineiros (MONET, 2006, p. 70):

³ Trata-se do Tratado de Brétigny, assinado em 1360. Sobre o tema, veja: https://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Br%C3%A9tigny

A Maréchaussée francesa não é primeira criada para lutar contra o crime, mas para pôr ordem nas retaguardas do Exército. O Corpo dos cabineiros desenvolveu-se na Itália não para lutar contra a máfia, mas para acabar com as greves dos trabalhadores agrícolas do Mezzogiorno. De resto, quanto mais se aproxima da época contemporânea tanto mais se percebe que, aos olhos dos governantes, há apenas uma única forma de criminalidade que tem realmente importância: o que eles definem como comportamentos políticos transviados ou criminosos, o que segundo as épocas, pode ir da greve ilícita até o terrorismo, passando pela homossexualidade, como nas comunas italianas do fim da Idade Média, ou na época hitleriana.

Do texto exposto aqui é possível se concluir que a manutenção da ordem pública e a contenção de movimentos sociais violentos e agitações, como manifestações, greves, e desordem pública, causados por grupos sociais minoritários diversos já pelo século XV e seguintes, era um motivo mais justificável do que a criminalidade comum em si. Esse fenômeno vai se repetir em boa parte da Europa, que devido à instabilidade social, esses Estados europeus buscarão a publicização, a especialização e a profissionalização das forças policiais. O que será alcançado logo no início do século XIX por algumas nações pioneiras, conforme será falado mais adiante. Este século será marcado como o do advento da polícia moderna.

Enquanto isso, ainda no final do século XV e início do século XVI, as colônias europeias no recém continente descoberto das Américas vão ser afetadas por essa conjuntura e esses modelos de polícia de suas metrópoles. Como no caso das 13 Colônias, ao norte, e do Brasil, ao sul do Novo Continente.

Mas voltando para Europa, a transição das polícias privadas para as formas públicas profissionais e mais ou menos centralizadas se deu mais pela incapacidade das comunidades locais, antes detentoras do comando dessas polícias, de não conseguirem mais regular os seus conflitos internos. Esse declínio da capacidade local de gerir conflitos e, por conseguinte, fazer o controle social local ocasionou a centralização dessas polícias para a órbita do governo central.

A explicação para isso, segundo Monet (2006, p. 71) é a seguinte:

A explicação? Pesadas tendências sociais – aumento da mobilidade geográfica, desenvolvimento da riqueza mobiliária, urbanização, industrialização – modificam o equilíbrio social e as posições de poder ocupadas pelos diferentes grupos sociais. Ao mesmo tempo que a estrutura

social se recompõe, mudanças afetam as representações das elites em declínio e das novas camadas emergentes. Comportamentos marginais – vagabundagem, rixas, tumultos, mendicância, jogos públicos, prostituição –, até então tolerados pelas camadas dominantes, deixam de sê-lo. O sentimento de insegurança das elites é avivado.

Esses motivos apontados no trecho transcrito também vão explicar as polícias e as sociedades que surgirão em boa parte das terras colonizadas pelas potências europeias, nos Séculos XVI e seguintes, em especial, no Brasil colonial, que descoberto no fim do Século XV, foi colônia de Portugal. O Brasil carrega consigo todas as características de uma polícia europeia aos moldes das gendarmarias da época de sua colonização até os dias de hoje.

O Brasil não passou por uma transformação tão completa e profunda quanto as sociedades e as polícias europeias. Isso talvez tenha acarretado um processo de atraso no desenvolvimento tanto social quanto da polícia brasileira de hoje. Diferente da colonização inglesa, onde os colonos tinham uma concepção filosófica de sociedade livre e migraram para a colônia na América do Norte com o objetivo de criar uma comunidade livre e de forte ideais iluministas. A colônia portuguesa foi um polo de exploração onde os estrangeiros de diversos povos vinham a colônia para usufruir das riquezas da terra, muitas vezes de forma ilícita ou clandestina, com a extração e contrabando de minério, madeiras nobres, espécimes da fauna e flora nativa, especiarias e pedras preciosas. Não houve no Brasil colonial uma cultura de criar uma sociedade livre e justa como foi na América do Norte pelos ingleses, nem baseada nos ideais das revoluções liberais na Europa.

A história pode fundamentar bem isso, através da observação do processo de colonização, do progresso social e desenvolvimento da polícia no Brasil colonial. A maioria das revoltas coloniais no Brasil foram meramente nativistas, isto é, apenas marcadas pelo descontentamento popular ou da elite local com alguma regra de política de exploração colonial ou de administração da Coroa Portuguesa, e não marcadas por ideais de liberdade, igualdade e independência, como buscaram, mais tarde, as revoluções separatistas, como foram a Inconfidência Mineira, em 1789, e a Conjuração Baiana de 1798.

Dentro desse contexto de colônia de exploração é que a polícia atuava no Brasil sob controle da Coroa Portuguesa. O Brasil, após descoberto, ainda ficou três décadas sem ser efetivamente colonizado pela Coroa. Um período de 1500 a 1530 que foi denominado de período pré-colonial.

A sociedade na colônia foi uma mistura de diversos povos e etnias. Pessoas que buscavam se aventurar na exploração das terras até então só exploradas pela extração de pau

Brasil – uma árvore de alto valor comercial naquela época. Contudo, o contrabando e as invasões por nações estrangeiras, como a Holanda e a França, aumentavam consideravelmente, motivo pelo qual a coroa portuguesa buscou ocupar efetivamente as terras descobertas com a implantação das Capitânicas Hereditárias, designando fidalgos da corte e notáveis para a ocuparem essas terras.

Chegando os primeiros portugueses oficialmente ao Brasil em 22 de abril de 1500 à praia do continente pela região onde hoje é o Estado da Bahia, os portugueses fizeram outras expedições ao continente recém descoberto para explorá-lo.

Segundo Lima (2018; p. 8), foi em 1º de janeiro de 1502, que os primeiros europeus portugueses chegaram à chamada Baía da Guanabara, em barcos tipo caravelas, vindos de pelo mar do Oceano Atlântico. Estavam eles em uma expedição portuguesa comandada por Gaspar de Lemos. Ocasão em que os cartógrafos que o acompanhavam cartografaram erroneamente a extensão da Baía de Guanabara como um grande rio que deságua no mar. E por isso batizaram a região com o nome de Rio de Janeiro, em razão do mês de janeiro, época da chegada, e do “rio” que acreditavam estarem adentrando pelo continente.

A região costeira logo se mostrou atraente pela abundância de árvores pau-brasil, de bastante interesse econômico na época, tanto para a extração de madeira quanto pela resina vermelha de alta qualidade extraída dessa madeira, que servia para a tintura de tecidos de luxo. Apesar de lucrativa, a exploração da atividade de extração da madeira enfrentou resistência dos índios Tamoios, que já habitavam a região, e eram temidos por praticarem a antropofagia⁴. E também o contrabando de piratas e outros povos europeus, como os franceses, que contrabandeavam a madeira.

A cidade do Rio de Janeiro foi oficialmente fundada em 1º de março de 1565 por Estácio de Sá (LIMA; 2018, p. 8), mas o domínio da cidade pelos portugueses só se consolidou dois anos depois, com a expulsão definitiva dos franceses, que por mais de uma década assediaram a região. E a data desse confronto final não poderia ter sido mais simbólica para os defensores do território: 20 de janeiro de 1567, dia em que era consagrado a São Sebastião, o mártir católico. Por isso a cidade foi consagrada a ele e levou o título de São Sebastião do Rio de Janeiro, sendo até hoje, esse o padroeiro da Cidade do Rio de Janeiro, comemorado nessa data.

Segundo Bretas (1997; p.17), “desde sua fundação no século XVI, a cidade do Rio de Janeiro passou por muitas transformações bruscas. Quando o povoado lindamente situado se tornou o centro administrativo da colônia portuguesa em 1763, começou a experimentar

⁴ Eram canibais, comiam os corpos humanos dos guerreiros vencidos e capturados em batalha.

frequentes alterações em seu papel político.” Menciona ainda que a chegada da corte portuguesa em 1808, fugindo da invasão napoleônica, iniciou um processo de transformação política. Esse processo trouxe a proliferação de repartições públicas, inclusive em matéria de forças policiais, o que culminou, inclusive, com a independência em 1822.

Com a transferência física do aparato estatal português para o Rio de Janeiro houve uma considerável mudança demográfica na cidade. Além do lugar ser paradisíaco, o que atraía as pessoas para o local, a proximidade do mar e o porto eram essenciais para a exportação do ouro extraído das Minas Gerais e atividade comercial local.

É bem verdade que alguns colonizadores de prestígio e fidalgos vinham acompanhados de uma milícia própria para lhes fazer o papel de polícia nos seus engenhos, capitânicas ou províncias. Essas milícias eram compostas por membros da milícia portuguesa, por militares, sempre sob as ordens e proteção da coroa para garantir a ordem e as prerrogativas da coroa portuguesa. Essas milícias vão ser os primeiros vestígios de uma polícia primitiva nas terras brasileiras, a exemplo do surgimento das polícias primitivas na Grécia antiga e Europa. Mas essas as polícias primitivas na colônia logo se desenvolvem acompanhado o progresso social e desenvolvimento da polícia naquele antigo continente, sendo cada vez mais compostas por homens livres, negros e mestiços, nascidos da própria colônia, em vez de portugueses natos, como inicialmente chegavam aqui.

Esses corpos policiais primitivos ganharam maior expressão no Século XVII com o início do ciclo do ouro nas Minas Gerais. Porém não vão sofrer a influência europeia da polícia de Londres, a qual cria um modelo mais voltado para os direitos humanos e a propriedade privada, mas sim, vão permanecer sob os moldes do modelo da polícia francesa de antes da Revolução Francesa. Isto é, uma polícia autoritária, centralizada e militarizada preocupada com a manutenção da ordem e das instituições de governo, perpetuando assim o domínio da colônia em detrimento das liberdades civis e da autonomia política.

A esse respeito, sobre as origens da polícia no Brasil, Bretas (1997; p. 39) parece definir bem a polícia:

A moderna historiografia da polícia apresenta-a como uma das criações do Estado nacional moderno, obedecendo em suas origens aos padrões inicialmente estabelecidos pela França absolutista ou pela Inglaterra do séc. XIX, fazendo parte da implantação da dominação capitalista. As duas fontes tradicionais das modernas forças policiais refletem dois modelos de policiamento, trazendo consequências para o papel destas forças nas sociedades contemporâneas. A polícia francesa foi supostamente o modelo para uma polícia autoritária, preocupada com a segurança das instituições do Estado, sujeita a um rígido controle central. O modelo inglês, corporificado

na figura do *Bobby*⁵ [grifo do autor], sugere uma polícia sob maior controle do cidadão, preocupada principalmente com a segurança individual.

Dessa forma é possível concluir que o modelo de polícia no Brasil, por não participar de uma evolução social histórica, como passaram as sociedades na Europa, seguiu a versão francesa da Gendarme não reformada pelas ideias propagadas pela Revolução Francesa de 1789 de *liberdade, igualdade, fraternidade e Direitos dos Homens e do Cidadão* (grifo nosso).

Por fim, essa pequena introdução histórica, desde o descobrimento do Brasil até o século XIX é importante para entender o desenvolvimento da polícia moderna no Brasil como polícia de ordem pública e social que será analisada no próximo item deste capítulo.

1.2. O desenvolvimento da polícia moderna e a ordem social

A maioria dos autores e estudiosos do tema acusam que o nascimento da polícia moderna se deu no século XIX, na década de 1820, na Europa, mais especificamente na Inglaterra, com a polícia criada por Sir. Robert Peel, em 1829, durante a revolução industrial da Grã-Bretanha. Entretanto, Segundo Brogden (2005 apud Garriott, 2018, p. 33), outros estudiosos argumentam que não foi em Londres, mas sim nas colônias do Império britânico que a polícia moderna nasceu.

De forma prudente, Garriott (2018; p. 32) afirma, porém, que “identificar exatamente quando a polícia moderna nasceu é uma tarefa difícil.” E que a historiografia policial convencional sustenta que a primeira força policial moderna foi a Polícia de Londres. E afirma:

Estabelecida por Sir Robert Peel com a passagem da Lei de Polícia Metropolitana em 1829, essa força e suas principais características tornaram-se o paradigma preeminente que posteriormente migrou para a América do Norte e outros lugares. Antes da criação da Polícia de Londres, o policiamento consistia em uma variedade de tarefas (desde a vigilância noturna até o controle de multidões), cuja responsabilidade era distribuída por toda a população. Ao assumir a responsabilidade de policiar, a Polícia de Londres aliviou de seus deveres aqueles cidadãos que anteriormente

⁵ Apelido dado a Sir Robert Peel, que desenvolveu um modelo moderno de polícia em Londres. Por isso, Bobby também era a gíria para chamar um membro da Polícia Metropolitana de Londres, criada por ele em 1829.

desempenhavam essas tarefas – uma mudança que alterou profundamente a paisagem política (Silver, 2005 apud Garriott, 2018, p. 32). O policiamento também mudou. A consolidação governamental recalibrou as tarefas associadas ao policiamento de acordo com um novo conjunto de práticas e mandato. Sob Peel, a polícia centrou-se na prevenção e no controle do crime; eles utilizaram a patrulha preventiva como principal técnica e empregaram uma estrutura organizacional quase militar (Walker, 1999 apud Garriott, 2018, p. 32).

Acreditando também que a polícia moderna teve início na Inglaterra, Bayley (2017; p. 56) também corrobora com Garriott e afirma:

A Inglaterra estava à frente. Em 1829 o governo criou em Londres um regimento policial civil mantido com recursos públicos, grande o bastante para conter e dispersar multidões urbanas. Agindo sabiamente, o Duque de Wellington, a principal autoridade militar da Inglaterra, forneceu um apoio crucial a Sir Robert Peel para a criação da “nova polícia”. A substituição das milícias e dos militares por um policial treinado se espalhou por toda a Europa no restante do século, embora os militares tenham continuado a desempenhar um papel mais importante no continente do que na Inglaterra, devido à existência de forças importantes nas *gendarmes* (grifo do autor).

Daí as forças policiais modernas, após o estabelecimento da Polícia de Londres, por Peel, começaram a se proliferar pelo mundo em meados do século XIX, em resposta às diversas revoluções que ocorriam na Europa e pelo mundo.

Antes da criação dessa nova polícia, a Europa, de uma forma geral, usava forças militares e milícias para conter e debelar a insurgência popular ou qualquer manifestação social ou classista. Contudo essas forças eram violentas e suas intervenções, muitas vezes, eram vistas como um ato político, de repressão, e não uma solução técnica para um problema de manutenção da lei e da ordem.

As forças policiais na Europa no início do século XVIII, até então, antes da nova polícia de Sir Peel, eram uma especialização das forças militares. Eram as chamadas *gendarmes*, uma especialização das forças armadas militares, inicialmente desenvolvida na França, que cada nação constituía como padrão a seguir, que até então havia se tornado o padrão de polícia na Europa. Foi esse modelo *gendarme* de polícia francesa que foi adotado também em Portugal e pela sua colônia portuguesa no Brasil colonial, nesse mesmo século.

Esses modelos de *gendarmes* foram adotados também em algumas colônias na época de dominação das potências europeias no início do século XIX nos continentes americano e

africano. E hoje, alguns países nesses continentes, como o Brasil (BARRETO, 2019, p. 25), na América, e a República do Quênia (CARREIRA NETO, 2020, p. 126) e do Senegal (CARREIRA NETO, p. 136), na África, ainda mantém o modelo gendarme. Outros países, como a África do Sul, carregam em sua história, a herança desse modelo militar de polícia (CARREIRA NETO, 2020, p. 22).

Bayley (2017, p. 53) também menciona que “alguns descendentes contemporâneos dessa *Gendarmerie* são os Carabinieri da Itália, a Guardia Civil Espanhola, a *Gendarmerie* da França, o Rijkspolitie da Holanda e a Landespolizei da Alemanha Ocidental” (grifo do autor). Ele confirma também, em complementação aos outros autores, que a *Gendarmerie* se tornou padrão nos países europeus durante a primeira metade do século dezenove (grifo nosso).

Monet (2006) também considera o nascimento da polícia moderna com o exemplo inglês de 1829, pois essa inovação inglesa foi uma resposta aos modelos de polícias militarizadas que eram difundidas na Europa segundo o modelo francês da *Gendarmerie* (grifo nosso). A esse respeito ele (MONET, 2006, p. 50) diz:

A influência francesa ultrapassa o século XVIII: as guerras da Revolução e do Império imprimem, por sua vez, sua marca duradoura nas polícias européias, com a difusão do código penal napoleônico e a adoção, por inúmeros países, de uma polícia militar calcada no modelo da antiga *Maréchausée* (polícia montada) francesa, rebatizada de *Gendarmerie* 1791. (grifo do autor)

E logo em seguida, o autor complementando o texto menciona a aversão inglesa que eles tinham do modelo francês de polícia militarizada (MONET, 2006, p. 51):

As reações negativas da opinião pública inglesas a tudo o que possa lembrar a cara odiosa das polícias do continente, e especialmente o sistema centralizado e politizado que Fouché estabelece na França e nos países ocupados, obrigam os reformadores da polícia britânica a resolver um duplo problema: é preciso policiais bem visíveis para que possam ser controladas pelo público e para não parecerem uma “polícia secreta”; mas é preciso evitar que seu uniforme e seu armamento lembrem o modelo das polícias militares do estilo das gendarmarias. Por isso, é de sobrecasaca e cartola, e munidos simplesmente de um curto cassetete e um par de algemas que, numa terça-feira, 29 de setembro de 1829, os três mil *constables* da *Metropolitan police* assumem suas funções nas ruas de Londres. Na mesma ocasião, Peel lhes lembra a filosofia de sua ação e os deveres de seu cargo cotidiano: “O *constable* deve ser civil e cortês com as pessoas de qualquer classe ou condição...Ele deve ser particularmente atento para não intervir desastrosamente ou sem necessidade, de modo

a não arruinar sua autoridade...Ele deve lembrar que não existe nenhuma qualidade tão indispensável ao policial como uma aptidão perfeita para conservar seu sangue-frio.” (grifo do autor).

Nesse ponto da questão, a repulsa inglesa ao modelo francês parece bem peculiar. Pois as polícias militarizadas da Europa parecem surgir como uma especialização em resposta às perturbações da ordem pública pela população insatisfeita, como grupos políticos, classes sociais e proletários em greves. E não para o combate da criminalidade, como se poderia imaginar. Enquanto a polícia moderna, desmilitarizada e até mesmo, em alguns casos, desarmada, como em Londres, era uma polícia mais voltada à população e seus interesses privados do que a grupos políticos no poder. Essa mudança de especialização, da polícia antiga, oriunda dos militares, especializada na manutenção da ordem social, para uma polícia moderna, voltada à proteção dos bens e da propriedade privada, parece ser o divisor de águas entre a polícia antiga e a polícia moderna.

Isso não significa que a polícia moderna deixou de atuar na manutenção da ordem pública, como em tumultos e manifestações, para só combater a criminalidade. Mas significa que passou, também, essa mesma polícia, a defender os interesses individuais menores, dos indivíduos de uma forma geral, na prevenção de roubos, furtos, rixas entre vizinhos, invasões de propriedades, entre outros crimes que assolavam mais os indivíduos de forma isolada. Possibilitando a polícia moderna uma nova roupagem, pois ela não só servia aos interesses do governo, com a manutenção da ordem, como também aos interesses individuais e coletivos menores, vistos assim por cada cidadão como indivíduo.

Além do mais, a questão da manutenção da ordem social não é deixada de lado como uma das atribuições primordiais da polícia moderna. Mas pelo contrário, é acentuada ainda mais essa necessidade de manutenção da ordem por essas polícias modernas. Isso porque as cidades modernas são muito mais densas em população e muito mais complexas, com diversas classes sociais, etnias, crenças e costumes formando seu corpo de cidadãos. Fora os imigrantes, que muitas vezes se instalam nessas cidades em busca de novas oportunidades de trabalho e comércio, que eventualmente geram choques entre os nativos do lugar. Com tudo isso, é inevitável que, eventualmente, resultem ainda mais conflitos na ordem social desses centros urbanos ecléticos e cosmopolitas.

Na verdade, a especialização é só mais uma das características da polícia moderna. Pois todas as polícias no mundo têm as mesmas missões, variando apenas no seu grau de especialização em alguma atividade, como na *manutenção da ordem pública*, por exemplo.

Assim, de uma forma geral, a polícia atua em duas grandes missões. Uma orientada para a sociedade civil e outra voltada para o Estado. A missão voltada para a sociedade civil é de *segurança*, e busca a proteção das pessoas e bens, o socorro urgente, a assistência, a prevenção e o combate à criminalidade, seja na forma repressiva ou preventiva, ou ambas. A segunda missão é a de *ordem*, voltada para o Estado na busca da manutenção da ordem pública e da proteção às instituições de Estado.

Essas duas grandes missões são, ainda, divididas em mais duas missões: a de polícia *criminal*, encarregada da investigação do crime e a perseguição do infrator; e a de polícia de *informações* (grifo nosso), também conhecidas como agências de inteligência, perfazendo assim as quatro missões da polícia.

No dizer de Monet (2006; p. 104):

Em suma, toda polícia, como Janus, tem duas faces: uma voltada para a sociedade civil, a outra, voltada para o Estado. Ademais, essas duas grandes orientações [missões] dividem-se, por sua vez, em dois ramos. De tal modo que, em definitivo, em todos os países da Europa, atualmente, o corpo ou corpos policiais nacionais se encarregam, segundo modalidades organizacionais diversas, de quatro missões, que desenham quatro conjuntos de atividades distintos: a polícia de segurança, a polícia de ordem, a polícia criminal e a polícia de informações.

Feita as considerações acima, podemos observar que a polícia moderna pode se especializar em uma dessas quatro missões, não descaracterizando, contudo, sua qualidade de corpo policial. Desse modo (BAYLEY; 2017; P. 50), “a especialização é um termo relativo, referente à exclusividade em se desempenhar uma tarefa. Em policiamento, esta tarefa é a aplicação de força física dentro da comunidade; uma polícia especializada dedica toda a sua atenção à aplicação de coerção física”, como fazem as Polícias Militares estaduais no Brasil⁶, que atuam exclusivamente na preservação da ordem pública, e as Polícias Cíveis estaduais, encarregadas da investigação criminal e repressão ao criminoso, após o cometimento do crime, em complementação as primeiras, que atuam de forma meramente preventiva sobre o crime.

Cabe considerar que o fato de “haver uma força policial especializada na sociedade não é o mesmo que haver uma única força policial. Especialização em uma função e monopólio dessa função são coisas diferentes”, afirma Bayley (2017; p. 50).

⁶ A CRFB/88 afirma de forma expressa em seu artigo 144, parágrafos 4º e 5º que cabem às Polícias Militares a preservação da ordem pública, como polícia ostensiva, enquanto as Polícias Cíveis cabem as funções de polícia judiciária, com a apuração das infrações penais, exceto as militares.

Por isso se faz necessária uma introdução histórica a esse respeito. Segundo Cotta (2012; p. 26): “Uma das hipóteses que se colocou é a de que a matriz e o sistema luso-brasileiro de polícia baseados na *manutenção da ordem* (grifo do autor) e que teve os corpos militares como suporte operacional, permaneceu durante os séculos XVIII, XIX e XX.” Menciona ainda que o modelo de polícia cidadã que foi idealizado com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, na França, não foi recepcionado pelas estruturas luso-brasileiras, nem pelas instituições brasileiras nos períodos do Brasil Imperial ou na República.

Esse modelo francês de polícia cidadã, dizia Barreto (2019; p. 25), que “a partir da Revolução Francesa de 1789, a concepção de Polícia passou a ser de Força Pública voltada para a garantia dos direitos do homem e do cidadão, ‘norteadas pelos princípios da Constituição Francesa de 1791’ com o surgimento da *Gendermerie Nationale*.

Cotta (2012, p. 27), entretanto, ainda assevera que o foco na manutenção da ordem pelos corpos militares foi o ponto de partida e o de chegada. Isso porque:

As instituições responsáveis pela *polícia* no Brasil tiveram como base de atuação as ações relacionadas à ideia de *Manutenção da Ordem*. As estratégias, táticas e ações foram construídas num processo de longa duração, marcado por negociações, recuos, resistências, cooptações e relativas acomodações, que culminaram na legitimação social de uma visão centrada na necessidade de *Ordem* (grifo do autor).

Talvez a real necessidade de ordem esteja mais associada à necessidade de controle político da região para assegurar o monopólio da exploração dos recursos naturais da colônia, como o pau brasil, logo no início da descoberta, e mais tarde, o ouro e diamantes encontrados nas minas onde futuramente seriam conhecidas com Minas Gerais.

A população da colônia, composta por portugueses natos, índios nativos, escravos, homens livres, libertos, mestiços, descendentes nascidos aqui, imigrantes diversos e os contrabandistas estrangeiros eram uma ameaça constante para a coroa portuguesa, que se avoca como dona de um monopólio que somente ela e seus fidalgos indicados poderiam explorar e comercializar os produtos. Para uma população crescente e eclética seria necessário o estabelecimento da ordem de forma a manter essa população local sob controle.

Assim, segundo Cotta (2012, p. 28), “as preocupações foram direcionadas a aspectos de controle social, em virtude da dinâmica econômica interna e das relações sociais ali

estabelecidas.” Pois as Minas Gerais, diz Cotta (2012, p. 28), “seriam um *locus* privilegiado para a experiência *policial* no Brasil, para uma especialização policial precoce, em virtude de aspectos geopolíticos *sui generis*.” (grifo do autor).

Talvez o período do ciclo do ouro, que durou até o Século XVIII, tenha sido um fator influenciador do modelo de polícia militarizada que temos hoje. Isso porque Barreto (2019; p. 30) assevera que a Polícia Militar de Minas Gerais diverge da gênese das demais Polícias Militares do Brasil, pois em 1775 nascia seu antecessor, o Regimento Regular de Cavalaria de Minas – RRCM, que se destacava como uma polícia ostensiva de preservação da ordem pública. Esse RRCM ainda foi antecedido pelos chamados Contingente de Dragões, companhias compostas apenas de homens portugueses, encarregados de manter a ordem nas Minas Gerais, os quais já atuavam desde 1719, e sendo dissolvidas no ano de 1775.

Segundo Marco Filho (1990 apud BARRETO, 2019, p. 32), o RRCM, além das missões militares específicas de combate, também era responsável pelas atribuições policiais da Capitania de Minas, exercendo atividade de policiamento para impedir o contrabando do ouro e escoltando o transporte dos produtos da mineração da Província de Minas até o Rio de Janeiro.

Daí se conclui que uma escolta de carga de ouro não poderia ser escoltada apenas por um grupo de homens armados, mas sim, por uma força especializada para combate, considerando o perigo que existia nas estradas e trilhas do Brasil Colonial. Saques, assaltos e assassinatos eram comuns nas estradas de chão abertas em meio a vegetação densa daquela época. Além de contrabandistas e outros grupos de homens que disputavam as riquezas da época de forma violenta. Sem mencionar os conflitos que surgiam na época pela disputa do garimpo do ouro, como menciona Cotta (2012, p. 28), na Guerra dos Emboabas.

Essa Guerra foi entre 1708 e 1709, quando explodiu um conflito armado entre os paulistas e os forasteiros, que ameaçavam o domínio português na América. Isso porque os paulistas tinham descoberto o ouro e se arrogavam no direito de exploração exclusiva, enquanto os forasteiros também pretendiam explorar a mineração enfrentando a resistência dos paulistas.

Com a Guerra dos Emboabas, as autoridades alertaram para a necessidade de colocar ordem ao caos [o conflito] e impor medidas administrativas, criar vilas e instituir um governo político para controlar os potentados locais. Estabelecer ordem aos distritos mineradores.

O objetivo da Coroa Portuguesa foi manter a ordem por meio da justiça, garantindo a seus vassallos certos direitos em troca da fidelidade e obediência ao rei. Pois em virtude das riquezas minerais, grande variedade de pessoas transitava pelas trilhas, caminhos e arraiais

das Minas, como escravos livres, libertos, mestiços, aventureiros estrangeiros e nascidos na América Portuguesa, mercadores, quilombolas, bandoleiros, salteadores, além dos nativos de diversa etnias (COTTA, 2012, p. 29). Tudo isso ameaçou o monopólio da extração do ouro, o transporte por terra, como já mencionado acima, e a exportação pelo mar, do porto do Rio de Janeiro para Portugal.

Foi dentro desse contexto que ocorreu um marco no processo de institucionalização das políticas de ordem na América Portuguesa. Quando em 1719, o Conde de Assumar, responsável pela administração das terras mineiras, recebeu diretamente de Portugal o efetivo composto por duas companhias dos Dragões de El Rei. No ano seguinte, 1720, eclodiu uma revolta em Vila Rica, onde o administrador régio acionou um conjunto de metáforas que remetem à necessidade da “Defesa da Ordem”. Com isso, daí em diante todos os governadores se apropriaram do discurso de “Ordem” (COTTA, 2012, p.30).

Ainda segundo Cotta (2012, p. 30), sobre o discurso em defesa da ordem:

*As Políticas das Ordens englobariam: as regras concernentes à administração das vilas e arraiais (os sertões pertenceriam a outra categoria); o poder coercitivo da Coroa Portuguesa, que se manifestaria por intermédio da ação administrativa, judiciária e policial; a produção de normas específicas; o poder de administrar a ordem social; as ações desenvolvidas pelo soberano, mesmo utilizando a coerção, voltadas para a proteção dos interesses da Coroa e para a segurança e bem-estar dos súditos. Essa visão foi legitimada nos finais do século XVIII pelo Inconfidente Tomás Antônio Gonzaga (1744-1810), em suas satíricas e “subversivas” *Cartas Chilenas*, nas quais defendeu explicitamente o poder inquestionável do rei, o respeito à autoridade e aos dogmas da Igreja Católica, além da plena submissão dos vassallos ao tríptico: Lei, Hierarquia e Ordem (grifo do autor).*

É notório que a finalidade do discurso dessa Política de Ordem era manter a subordinação e a disciplina dos povos locais, fazendo aceitar a dominação da Coroa Portuguesa, e assim, manter a ordem e o equilíbrio entre esses colonos. Não por acaso as legislações e Constituições vindouras mencionaram sempre essa ideia de manutenção da ordem pública.

Essa filosofia de manter a ordem também era um discurso da maioria dos modelos de polícias na Europa. Pois segundo Monet (2006; p. 66) essa noção de ordem era necessária na Europa como foi também no Brasil na mesma época:

O século XIX é, numa grande parte da Europa, marcado pela racionalização da produção agrícola. Esta provoca violentas revoltas camponesas na Europa do Sul e expulsa por toda parte aldeãos desenraizados em direção às cidades. Por sua vez, novas camadas urbanas com frequência têm dificuldades de se integrar, por não encontrar emprego e porque, quando encontram, esse trabalho é mal remunerado. As inquietações que essa situação provoca nas camadas dominantes urbanas logo ajudarão a tomar consciência da “questão social”. Com essa brutalidade variável, o recurso à força, portanto ao exército ou à polícia, de preferência, à segunda, parece indispensável para “civilizar” – isto é, socializar – esses novos bárbaros.

Por isso, esse mesmo autor (MONET; 2006, p. 68) reforça a ideia de que “certamente, desde o século XVIII, a polícia constitui em todos os países uma primeira linha de defesa da ordem social e das estruturas dominantes.” Sendo assim, a necessidade de *manter a ordem* não parece ser exclusividade da polícia que se desenvolvia no Brasil, nessa mesma época. Isso porque, em nível global, ou pelo menos no centro do mundo naquela época – a Europa – essa necessidade de *manter a ordem* parece que foi foco também das polícias europeias, ou ao menos, uma justificativa das classes dominantes naquela época (grifo nosso).

Cotta (2012; p. 43) analisando o processo que culminou no que foi chamado de Sistema Luso-brasileiros de polícia, informa que Portugal teria construído um sistema baseado na concepção de *ordem* e que teria como um dos principais braços executores os corpos *militares*. Nisso há duas vertentes no processo: a primeira é a construção da ideia de *ordem*, numa perspectiva lusitana; e a segunda, o modelo de instituições *militares*, que foram empregadas nas atividades da polícia em Portugal e no Brasil (grifo nosso).

Como havia dois sistemas modelos de polícia no século XIX, o francês, pós Revolução de 1789; e o modelo liberal da Inglaterra, criado por Robert Peel em 1829. Mas ainda no século XVIII o modelo dominante era o das gendarmes francês, que só sofreu mudança no foco após a Revolução Francesa de 1789, Portugal preferiu manter o modelo *gendarme* já aplicado nas suas colônias no século XVIII, como no Brasil, sem fazer a mudança de foco defendida por essa Revolução (grifo nosso).

Assim, no caso português, teria existido dois sistemas: um aplicado a grandes cidades tais como Lisboa, Porto e Coimbra, com foco no governo para o bem comum, e outro constituído para a América Portuguesa, tendo em consideração a sociedade escravista, a necessidade de domínio, a conservação do poder, as dimensões territoriais e as limitações de recursos. Assim como em Portugal, os corpos militares foram empregados nas atividades

relacionadas à polícia e a ideia de ordem era central na institucionalização e consolidação do sistema no Brasil. Por isso, Cotta afirma (2012, p. 43):

Propõe-se a hipótese de que a Coroa portuguesa ao estabelecer as políticas relativas à polícia no Coração da América Portuguesa, no início do século XVII, criou um sistema diferente das concepções que posteriormente foram idealizadas pela França e Inglaterra, e que mesmo após a institucionalização de tais sistemas na Europa eles não foram reapropriados para a realidade brasileira dos finais do século XVIII e início do XIX.

Cotta ainda esclarece que a despeito da criação da Intendência Geral, em meados do século XVIII, que foi uma clara influência francesa representada pela figura do Lieutenant Générale de Police, assistiu-se o seu gradual sufocamento pela estrutura militar representada pela Guarda Real da Polícia de Lisboa, criada no início do século XIX. E informa que (COTTA; 2012; p. 44):

No caso do Brasil, e mais especificamente do Rio de Janeiro do início do século XIX, o sistema policial composto pela Intendência Geral da Polícia (1809) somente foi transposto com a vinda da família real portuguesa. Assim como ocorreu em Lisboa, no Rio de Janeiro também houve a supremacia da vertente militar em termos dos assuntos ligados à polícia.

Esse entendimento de Cotta (2012) da adoção do modelo francês de polícia está em consonância com Bretas (1997; p. 40), que não só complementa Cotta, como também esclarece bem o arranjo a que se chegou o modelo brasileiro atual, com duas forças policiais distintas, ao dizer:

No Brasil, por exemplo, as forças policiais foram organizadas a nível estadual, não como força nacional, como a francesa, ou local, como a inglesa. O Rio de Janeiro, sendo capital, era uma exceção, com sua força local sob o controle do governo central. A função de polícia dividiu-se, sem obedecer a um planejamento definido, em duas forças paralelas: a polícia civil e a polícia militar. A polícia civil originou-se da administração local, com pequenas funções judiciárias, ao passo que a polícia militar nasceu do papel militar de patrulhamento uniformizado de rua.

Essa análise sobre o modelo de polícia de ordem criado pelos franceses e revisto por eles próprios na Revolução Francesa é um divisor de águas em matéria de polícia moderna. Isso porque tanto o modelo de polícia inglês criado em 1829, por Sir Robert Peel, como o modelo francês idealizado pela Revolução de 1789, vão se mostrar como os modelos mais

propícios para se policiarmos uma sociedade verdadeiramente livre, como foi idealizado pelos seus defensores da época. O Modelo francês antes da Revolução de 1789, contudo, se mostrou superado, como um modelo autoritário, de controle social e de imposição de domínio. Por isso inadequado à democracia e a uma sociedade livre como será visto no item a seguir.

No Brasil, a polícia de ordem atravessou o Século XVIII para o XIX e se perpetuou até o Século XXI através de diplomas legais de forma taxativa.

Segundo Cotta (2012; p. 33): “já no século XX, o foco da polícia no Brasil, após passar por diversas denominações, continuou centrado na ideia de *Manutenção da Ordem*.” (grifo do autor). E que a polícia apenas não tem autonomia e tampouco é sua função social criar normas, pois ela apenas cumpre e faz cumprir as determinações legais, pois ela é um instrumentalizada pelo arcabouço legal vigente. E salienta ainda o autor que o movimento que causou a ruptura da ordem democrática e inaugurou a república no Brasil não foi capaz de mudar o modelo centrado exclusivamente na manutenção da ordem, nem de mudar a matriz militar dos corpos de polícias existentes na época. E que tais afirmações estão presentes nas Constituições que se seguiram.

Cabe lembrar aqui que a questão da *ordem* teve tanto peso a se considerar que mesmo a bandeira nacional republicana adotada em substituição à bandeira do Império em 15 de novembro de 1889 foi incluída a palavra *ordem* escrita em seu centro numa faixa branca dizendo *ordem e progresso*, até hoje nela mantida (grifo nosso).

O autor (COTTA, 2012, p. 33) menciona que logo no primeiro Decreto da República⁷, em 15 de novembro de 1889, a questão da *manutenção da ordem* foi considerada nos artigos 5º e 6º do texto, para assegurar a estabilidade social e o controle do governo provisório (grifo nosso). E nos atos legislativos seguintes a ideia foi repetida na Constituição de 24 de fevereiro de 1891⁸ e na Lei nº 1860, de 4 de janeiro de 1908⁹, quando nesta última, inclusive, foi incluída a ideia dos corpos estaduais organizados militarmente e tomados como forças auxiliares do Exército Nacional.

⁷ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1860-4-janeiro-1908-580934-publicacaooriginal-103780-pl.html>. Acesso em: 29 ago. 2021.

Já a Constituição de 1934¹⁰ foi a primeira Constituição da República a colocar as Forças Públicas dos Estados como forças auxiliares do Exército Nacional. Nas palavras de Cotta (2012; p. 35):

O texto constitucional de 1934 tornou as Forças Públicas dos Estados como “forças auxiliares do Exército Nacional”. Pela primeira vez uma Constituição trata especificamente da questão relativa às Forças Públicas Estaduais e as situa no campo constitucional. Diz o artigo 167: “As Polícias Militares são consideradas reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.” (grifo do autor).

A Constituição seguinte, de 1946¹¹, também manteve o modelo militarizado de polícia estadual e voltado à *manutenção da ordem pública*. O que ficou registrado de forma explícita e taxativa no corpo do texto do seu artigo 183 que dizia: “As *polícias militares* instituídas para a segurança interna e a *manutenção da ordem* nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.” (grifo nosso).

Em 1964 diversos fatores político-sociais que ocorriam tanto no país como no exterior, causaram a implantação de um Regime Militar, que temendo a instabilidade política e agitação social, enrijeceu as liberdades civis e políticas em nome da Segurança Nacional e da Ordem Pública, especializando ainda mais, as polícias militares estaduais já existentes desde a Constituição anterior (1946), na incumbência da manutenção da ordem pública e social.

Essa ênfase na manutenção da ordem pública dada pelo governo militar da época foi observada por Cotta (2012; p 36), que afirma:

A atividade policial focada na *Manutenção da Ordem Pública* (grifo do autor) foi potencializada durante o governo dos militares do Exército Brasileiro, no período compreendido entre 1964 e 1985. Em 1967, o Exército Brasileiro criou a Inspetoria Geral das Polícias Militares, comandadas por um General-de-Brigada, com as atribuições de controlar o recrutamento, treinamento, armamento e equipamento das polícias militares.

¹⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021.

¹¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021.

Daí se entende porque a Constituição seguinte¹², de 1967, em seu artigo 13, parágrafo 4º novamente apelou para a questão da *ordem pública* dizendo que: “As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército [...]”. (grifo nosso).

Novamente em 1969, (COTTA; 2012; p. 37) ocorre uma reorganização das Polícias Militares. A quem caberia “*prevenir e reprimir grave subversão da ordem* ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se essas Polícias Militares ao Comando das Regiões Militares do Exército Brasileiro”; e ainda atuar “de maneira repressiva, em caso de *perturbação da ordem*, precedendo eventual emprego das Forças Armadas” (grifo do autor).

O Decreto nº 667¹³, de 2 de julho de 1969, até hoje em vigor, vem reorganizar as Polícias Militares [e os corpos de Bombeiros militares] dos Estados e do Distrito Federal. Esse decreto reafirma logo no primeiro artigo que as Polícias Militares são consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, e que serão organizadas na conformidade deste Decreto. E no seu artigo 3º novamente afirma que as Polícias Militares são instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados.

A questão da ordem pública parece assombrar os governantes no Brasil e sempre seguiu mencionada nas constituições brasileiras desde o Brasil colônia até a proclamação da República. E na bandeira nacional desde a proclamação, onde foi incluída a expressão *ordem e progresso* (grifo nosso); e também consta na atual Constituição de 1988. Talvez essa última, a Constituição mais democrática que tivemos, embora ainda traga consigo ainda os resquícios de um regime autoritário, preocupado com a manutenção da ordem e da estabilidade política e social.

Algumas legislações passadas buscaram até definir de forma escrita o que seria *ordem pública*. Essas legislações foram sendo substituídas ao longo dos anos sendo hoje essa definição encontrada em vigor através do Decreto nº 88.777¹⁴ de 30 de setembro de 1983, que substitui e revoga os Decreto nº 66.862 de 1970 e o Decreto nº 82.020 de 1978. Essa legislação trata do regulamento das polícias militares e corpos de bombeiros militares, chamados de R-200. Que vai dizer no texto do item 21 do artigo 2º do atual Decreto (88.777) a definição de *Ordem Pública* como sendo:

¹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021

¹³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021

¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm>. Acesso em: 30 ago. 2021.

O conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Já a definição do *poder de polícia* (grifo nosso) se encontra no artigo 78 da Lei nº 5.172, denominada de Código Tributário Nacional¹⁵ - CTN, redigida na mesma época do Governo Militar, em 25 de outubro de 1966. Nesse diploma diz:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Enquanto a *manutenção* (grifo nosso) desta ordem pública é definida no item 19 do mesmo artigo 2º do Decreto nº 88.777, como sendo “o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública.”

Acompanhado essa legislação da década de 70 e 80, não por acaso a Constituição Federal de 1988¹⁶ (CRFB/88) vai novamente envolver as polícias militares na preservação da ordem pública de forma taxativa. O parágrafo 5º do artigo 144 da Carta Magna narra expressamente que “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]; enquanto atribui outras funções às outras polícias elencadas no caput deste artigo limitando e fracionando a atividade completa do ciclo de polícia.

Conforme observado também por Barreto (2019; p. 11) sobre a atual Constituição de 1988, até hoje em vigor:

¹⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em 30 ago. 2021.

¹⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2021.

O sistema policial brasileiro definido pelo Constituinte Originário em 1988, portanto, com a instituição de duas polícias estaduais realizando metade das atribuições do ciclo policial, acabou gerando resultados insatisfatórios e contrários ao que a sociedade pretende receber atualmente quanto à prestação de serviços de segurança pública, considerando que no processo de redemocratização do Brasil a questão da segurança acabou não recebendo a atenção e foco necessário e primordial por conta das razoáveis taxas criminais apresentadas no período de governo militar, sendo relativamente relegada a segundo plano.

A especialização das polícias militares com a preservação e manutenção da ordem pública, com o advento da Constituição de 1988, foi tão forte que até reduziu as suas atribuições retirando dessas polícias militares as atribuições cartorárias e de investigação, delegando as atribuições de investigação e lavratura de registros das infrações penais às polícias civis estaduais e a polícia federal, ambas citadas nesse artigo 144.

1.3. A função da polícia nas sociedades modernas: policiando uma sociedade livre

Considerando todo o desenvolvimento, ao longo dos tempos, da polícia moderna e suas características, como visto acima, agora, se faz necessária a distinção do policiamento em uma sociedade livre e a função da polícia nessas sociedades, cujo conjunto desses países é chamado Mundo Livre¹⁷. Para tanto é necessário esclarecer o que se entende por Mundo Livre.

Nos dias atuais, um país é considerado livre, quanto mais democrático é seu governo. Portanto, ser democrático é a forma de governo mais livre da atualidade e, por isso, as sociedades modernas são consideradas sociedades livres como regra geral, ou seja, possuem um governo que trabalha diretamente a favor dessa sociedade. Entretanto ainda há poucos países que não são democráticos.

Para Touraine (1996; p. 17) a democracia é uma ideia nova e afirma:

¹⁷ É uma expressão usada desde a Guerra Fria para designar países democráticos, em especial, os não ligados ao bloco soviético da época. Hoje a expressão ainda é usada para indicar países democráticos, separando-os dos países considerados autoritários ou ditatoriais, como a China, Cuba e Coreia do Norte, entre outros.

Na medida em que os regimes autoritários desmoronaram no Leste e no Sul, na medida em que os Estados Unidos venceram a guerra fria contra a União Soviética – que, depois de ter perdido seu império, seu partido onipotente e seu avanço tecnológico acabou por desaparecer – julgamos que a democracia levou a melhor e se impõe atualmente como forma normal de organização política, com o aspecto político de uma *modernidade* (grifo nosso) cuja economia de mercado é a forma econômica e a secularização é a expressão cultural. Mas essa ideia, por mais tranquilizadora que seja para os ocidentais, é de tal modo inconsistente que os deveria deixar inquietos. Do mesmo modo que um mercado aberto, sujeito à concorrência, já não é identificável com a democracia, assim também a economia de mercado já não constitui, por si só, uma sociedade industrial. Nos dois casos, podemos dizer que um sistema aberto – político ou econômico – é uma condição necessária, mas não suficiente da democracia ou do desenvolvimento econômico; com efeito, não há democracia sem livre escolha dos governantes pelos governados, sem pluralismo político, mas não é possível falar de democracia se os eleitores têm somente a possibilidade de escolher entre duas frações da oligarquia, das forças armadas ou do aparelho de Estado.

Sobre o que seria a democracia, Norberto Bobbio (1997; p. 17) informa que há uma definição mínima, que ele considera um conjunto de regras primárias ou fundamentais que uma democracia deve ter para assim ser considerada como tal, entendida esta como uma forma contraposta a todas as formas de governo autocrático.

Ele menciona que em qualquer grupo social todo o grupo está obrigado a tomar decisões que são vinculadas para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria existência dentro ou fora desse grupo. Entretanto explica que mesmo as decisões do grupo são tomadas por indivíduos que gozam de uma prerrogativa para decidir como tal pela coletividade.

Contudo, para essa decisão tomada, por um único indivíduo ou um grupo de poucos, ser aceita pelo grupo geral como uma decisão coletiva, é preciso que tal decisão seja tomada com base em regras ou ritos, não importa se elas forem escritas ou consuetudinárias. O que vale é que a decisão seja tomada seguindo essas regras ou ritos, para assim serem reconhecidas como decisões tomadas pela coletividade de forma a vincular todos os membros dessa comunidade.

Desse modo, as regras devem estabelecer quais são os indivíduos desse grupo autorizados a tomar as decisões que vinculam a todos os membros do grupo, e a base de quais procedimentos devem passar. E acrescenta que (BOBBIO, 1997, p. 18): “no que diz respeito

às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas, – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo.”

Touraine (1996; p; 19) sinaliza concordar em definir a ideia de democracia a partir desses três principais institutos ou condição, como fez Bobbio, e acrescenta, ao final, a sua visão divergente quanto a soberania da vontade do povo:

Com Norberto Bobbio, aceitamos, então, definir a democracia a partir de três princípios institucionais: em primeiro lugar, como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e quais procedimentos deverão ser adotados” (*II Futuro de la democrazia*, p. 5); em seguida, ao afirmar que um regime é tanto democrático, quanto maior for o número de pessoas que participam, direta ou indiretamente, da tomada de decisões; enfim, ao sublinhar que as escolhas a serem feitas devem levar em consideração a realidade. Aceitamos também afirmar, juntamente com ele, que a democracia apoia se na substituição de uma concepção orgânica da sociedade por uma visão individualista cujos elementos principais são a ideia de contrato, a substituição do ser político segundo Aristóteles pelo *homo oeconomicus* e pelo utilitarismo e sua busca da felicidade para a maioria das pessoas. Mas depois de ter colocado esses princípios “liberais”, Bobbio leva-nos a descobrir que a realidade política é bem diferente do modelo que acaba de ser proposto: as grandes organizações, partidos e sindicatos, têm um peso crescente na vida política, o que muitas vezes retira toda realidade ao povo “supostamente soberano”; os interesses particulares não desaparecem diante da vontade geral e as oligarquias se mantêm (grifo do autor).

Os países que não se enquadram nessas condições mínimas para serem considerados democráticos são definidos como regimes e governos autoritários, ou ainda, simplesmente chamados de ditadura.

Assim, o Mundo Livre é o conjunto dos diversos países espalhados pelo mundo cuja forma de governo seja democrática, isto é, os quais os seus representantes, chefes de governo e políticos são escolhidos através de eleições livres, gerais e periódicas. São considerados livres quando apresentam democracias consolidadas e liberdades civis asseguradas. Regimes diferentes são considerados não democráticos, autocráticos ou ditaduras.

Atualmente, segundo o relatório do Portal Freedom House, o mundo conta com 49 ditaduras, sendo 18 na África Subsaariana, 12 no Oriente Médio e Norte da África, 8 na Ásia-Pacífico, 7 na Eurásia, 3 nas Américas, e apenas 1 na Europa, conforme mapa a seguir.

Na mesma linha de pensamento, Monet (2006; p. 90) conclui sobre a centralização da polícia e menciona:

Quando as linhas de comando e de direção descem em cascata, sem ruptura, do gabinete do ministro ao policial da esquina da rua, pode-se falar de estruturas centralizadas. Quando todas as linhas de direção ou parte delas saem e remontam até um nível de poder político intra-estatal, trata-se de estruturas descentralizadas.

Feita essa diferenciação, a primeira coisa a se considerar é a estrutura e organização das forças policiais. Isso porque, em pesquisa, Bayley (2017, p. 80) descobriu uma forte associação entre a centralização e o caráter dos regimes. Segundo ele, “países autoritários tendem a ter estruturas policiais centralizadas e os não-autoritários, a ter estruturas descentralizadas.” Entretanto, isso não é uma regra, e assevera que o autoritarismo não produz necessariamente a centralização policial.

Contudo, é sabido também que outros fatores podem ser determinantes da estrutura policial. Isso porque, de um modo geral, menciona ainda este autor que “o grau de centralização depende da tradição estabelecida na época em que uma força pública de polícia foi inicialmente desenvolvida” (BAYLEY, 2017, p. 79).

Essa tradição mencionada acima parece estar intimamente ligada a violência usada na centralização do poder político de um país. Quando não há resistência local, de forma violenta, para a centralização do poder político num governo, não há também a centralização das forças policiais locais para o comando central, permanecendo essas forças policiais sob o comando local.

A conclusão que Bayley (2017, p. 84) chega, sobre a formação das estruturas policiais centralizadas, é de que “o princípio fundamental que emerge [a centralização] é o seguinte: tradições de centralização policial serão criadas onde a construção dos Estados e nações for acompanhada de resistência violenta.”

Essa conclusão parece ser adequada, pois ela vai explicar os modelos centralizados de polícia adotados pelos países da Europa, até mesmo antes do século XV e seguintes, como o centro do Mundo Antigo, da Idade Média e do Mundo Moderno até o Contemporâneo. E vai explicar, inclusive, o modelo centralizado das polícias adotadas nas colônias de exploração das potências europeias como Portugal em relação ao Brasil colônia. Vai até mesmo justificar

a forma de organização e centralização dessas polícias nos séculos XVII nas suas colônias, que seguirão o modelo adotado por sua metrópole, de forma conveniente, conforme mencionado anteriormente.

Logo, falar de centralização e descentralização da polícia é pertinente para a concepção de um modelo de polícia adequado para policiarmos uma sociedade livre, assim como falar do monismo e do pluralismo dessas polícias nessas sociedades livres.

Ainda quanto ao tema, Monet (2006, p. 80) reforça a ideia e explica que os modelos de polícia na Europa podem ser caracterizados quanto à centralização e a descentralização da força policial, e que “as duas questões não se confundem: o centralismo remete à questão do número de sistemas de comando distintos, a descentralização à *localização* (grifo do autor) desses sistemas de comando no conjunto da organização política e administrativa geral de um país.”

Esclarece ainda que a ideia de descentralização não é absoluta, pois nenhum país no mundo tem um sistema policial inteiramente descentralizado, e que em todas as partes, sob modalidades diversas, o poder político central sempre cria possibilidades de reservas para a intervenção no domínio da polícia. E descreve então o autor a ideia de descentralização da polícia, em oposição à centralização (MONET, 2006, p. 80):

Inversamente, um sistema policial pode ser considerado descentralizado a partir do momento em que instâncias exteriores ao nível central dispõem das capacidades institucionais necessárias para influir na organização e/ou funcionamento da polícia. Em outras palavras, existe um sistema descentralizado em todo lugar em que se encontra, em matéria policial, certa divisão de responsabilidades entre autoridades políticas – é preciso insistir, aqui, na natureza política, e não administrativa ou judiciária, dessas autoridades – situadas em diferentes níveis da organização geral do Estado.

Esse conceito de centralização e descentralização é importante porque, como mais à frente se verá a frente, as polícias modernas vão mudar o foco na prestação de serviço, isto é, – a forma de policiamento – e isso será importante para caracterizar a prestação do serviço em uma sociedade livre, onde a participação da comunidade local no policiamento e na gestão

desse serviço é fundamental para atender parcelas menores de comunidades de forma peculiar, atendendo dentro das necessidades dessas comunidades.

Concordando com Monet (2006), Morris e Tonry (2003; p.79) afirmam que “a descentralização do poder, da autoridade e da tomada de decisões nas organizações está de acordo com os ideais de governo democrático e continua sendo a concepção dominante no policiamento.”

Da mesma forma, necessário se faz o entendimento da concepção do que seria um sistema policial *monista*, e sua forma oposta, um sistema policial *pluralista* (grifo nosso) para o policiamento de uma sociedade livre. Talvez esse quesito não seja tão importante como a descentralização é para se policiar uma sociedade livre, se considerarmos o tamanho do território policiado. Sendo muito pequeno o território, como de alguns pequenos países da Europa e da Ásia, essa característica pode ser mitigada. Contudo, em nações com territórios maiores, em especial, com dimensões continentais como Brasil e EUA, essa característica passa a ser bastante relevante para o policiamento moderno, a depender do caso concreto, conforme mais avançada for a descentralização ou não da polícia desse território.

Isso porque os sistemas policiais monistas, são aqueles em que apenas uma única força de polícia cobre a integralidade do seu território e atua no policiamento. Exemplos hoje no mundo de polícia monista são a Polícia Helênica, na Grécia, criada em janeiro de 1984 (CARREIRA NETO; p. 101), e a Agência Nacional de Polícia da Coreia – ANPC (CARREIRA NETO; p. 76), ambas são as únicas forças policiais atuantes nesses dois países. Exemplos não faltam. Entretanto cabe mencionar que uma polícia monista, mesmo sendo a única força policial na região, pode ter seu comando centralizado ou descentralizado. Estudos até então sinalizam que sistemas centralizados são muito mais comuns do que os descentralizados (BAYLEY; p. 71).

Como exemplo, a Polícia Helênica embora monista é notoriamente centralizada, enquanto a polícia da República da Coreia [do Sul], apesar de monista, apresenta características de polícia descentralizada, como descreve Carreira Neto (2020; p. 76) sobre a estrutura da Agência Nacional de Polícia da Coreia (ANPC), que é composta por 18 comandos regionais, tendo como autoridade maior o Gabinete do Comissário Geral, onde este ainda é composto por outras autoridades de outros escritórios.

Cabe ainda ressaltar que as devidas proporções territoriais devem ser guardadas, como lembra Bayley (2017; p. 70), pois “o sistema policial centralizado de um país pequeno

pode ser menor que o sistema descentralizado de um país grande. A dinâmica dos sistemas policiais depende não só do grau de centralização, mas também da escala da comunidade.” Assim, é possível concluir de forma crível, que pode haver graus extremos e moderados de descentralização [ou centralização], a depender de quanto as unidades são autônomas.

Desse modo, exemplos de sistemas moderadamente descentralizados incluem o Japão, que dá autonomia às 46 prefeituras; a Austrália, aos seus Estados; a Alemanha; a Grã-Bretanha e o Brasil, segundo Bayley (2017; p. 69). Enquanto os EUA detêm o maior exemplo de estrutura extremamente descentralizada. São tantas policiais descentralizadas na América, que não há dados precisos de quantas forças policiais há no país. Autores pioneiros como Bayley (2017; p. 69) arriscam mencionar cerca de 25 mil polícias, enquanto outros como Monet (2006; p. 86) estimam que os EUA possuem algo entre 17 e 25 mil. Por isso vale a pena mencionar aqui o trecho do seu comentário sobre o número de polícias nos EUA:

Na outra extremidade do espectro, encontram-se os Estados Unidos; ninguém pode dizer com precisão com quantos corpos policiais distintos eles contam. As estimativas oscilam geralmente entre 17 mil e 25 mil. Num artigo recente, um policial americano cita até a cifra de 40 mil. (MONET; 2006; p. 86)

Essa enorme quantidade de corpos policiais nos EUA talvez possa ser explicada de duas maneiras, cada uma com um fator diferente. A primeira explicação se dá pela especialização. À medida que os problemas diferentes e peculiares apareciam nas comunidades americanas ou dentro do próprio governo, um novo corpo policial era criado para a resolução da questão, aumentando assim o número de corpos policiais. A segunda explicação é mais uma questão matemática. Um país com dimensão continental, onde seu território vai do Oceano Atlântico, na costa leste, terminando na costa oeste, junto ao Oceano Pacífico, cujo território ainda é dividido em 50 Estados, sendo, ainda, esses Estados divididos em centenas, e até milhares, de condados [municípios], não é difícil supor que o número de corpos policiais se multipliquem dentro das esferas de governo federal, estadual e local, podendo ainda cada esfera de poder ter um ou mais corpos policiais organizados em um mesmo território, dentro de um sistema pluralista que visivelmente foi adotado por essa nação, em oposição a um sistema monista.

Outra questão a ser avaliada quanto a função da polícia na sociedade moderna e livre é o trabalho policial realizado perante essa sociedade. Isso porque a polícia moderna deve ter sua atividade policial mais voltada para a sociedade do que para os próprios interesses do Estado.

Por isso as polícias modernas também passaram por uma transição de especialização nesse último século, de uma polícia voltada para a preservação da ordem social para uma polícia voltada para uma especialização na aplicação das leis criminais, não só para a prevenção à criminalidade, mas principalmente, para a investigação criminal.

Talvez essa mudança de foco na especialização tenha uma explicação lógica. À medida que os Estados modernos foram se adaptando aos anseios de suas sociedades, ou de grupos ou classes mais influentes dentro do tecido social desses Estados, a paz social foi sendo estabilizadas e os conflitos sociais, principalmente os violentos, foram substituídos por disputas políticas não violentas e democráticas, dentro da estrutura política desses Estados.

Desse modo, não é de se surpreender com a mudança de foco dessas polícias modernas. Pois para se policiar uma sociedade livre, o foco da polícia também deve ser outro e não mais o da preservação da ordem social. Mas sim os das leis criminais para garantir a tranquilidade dessa sociedade com a garantia de seus direitos de liberdade e propriedade. Daí o foco na aplicação da lei criminal.

Bayley (2017; p. 125) observa essa mudança de foco claramente e afirma:

Tudo somado, uma tendência razoavelmente clara rumo à especialização na aplicação das leis criminais pode ser vista em todo o mundo, ainda que países com sistemas administrativos menos desenvolvidos e tradição de delegar muito às autoridades, como nos países que seguem o Direito Romano, ainda tendem a atribuir à polícia um grande número de tarefas administrativas auxiliares.

Isso não quer dizer que as polícias de antes não faziam a aplicação da lei criminal ou a investigação criminal, nem que agora deixaram de preservar a manutenção da ordem social. Mas significa apenas que a especialização na aplicação da lei criminal e investigação criminal aumentou e passou para um primeiro plano, deixando a preservação da ordem para um plano secundário, caso necessário atuar, ainda que de forma esporádica ou remota. Até porque,

quanto à investigação criminal, essa especialização já havia surgido mais cedo na França e na Inglaterra já no século XVII.

As especializações, como já falado alhures, não são exclusivas da polícia moderna, pois existiam nas polícias antigas. A diferença, além da mudança de foco do policiamento da ordem pública para propriedade privada, bens e direitos do cidadão, é que apenas na polícia moderna ocorreram a especialização, a profissionalização e a publicização juntos em um mesmo corpo policial. Tendo a publicização ocorrido de forma mais recente, através de teorias no século XIV como já informado anteriormente, onde os juristas franceses criaram a teoria da separação dos bens entre coisa pública e privada. E a profissionalização que ocorreu ainda de forma mais recente ao longo dos séculos seguintes.

As atribuições da polícia são outra questão a ser considerada quanto ao trabalho policial perante uma sociedade livre. Isso porque as atribuições dessa polícia podem ser voltadas tanto para o *Estado* como para o *público*, como uma maior ou menor ênfase para um ou outro. Essa destinação das atribuições policiais pode variar bastante de um país para outro. Contudo, há uma conveniência peculiar de que esses atributos tendem a ser mais voltados para o público nas sociedades livres.

Da mesma forma, a *instigação* desses atributos, ou seja, a provocação da ação ou atividade policial para que a polícia saia da inércia e aja, também tem suas peculiaridades em uma sociedade livre. Isso porque tanto a *instigação* (grifo nosso) do trabalho policial quanto o destinatário desse serviço [o policiamento], podem ser provocados ora pelo Estado, ora pelo público desta sociedade, de forma individual ou coletiva, como também podem ser destinados a um ou a outro.

Bayley (2017; p. 127) afirma que “as atribuições da polícia podem ser comparadas se elas são direcionadas principalmente ao Estado ou ao público”. Para ele as algumas atribuições requerem que os oficiais de polícia respondam exclusivamente à direção do comando, em alguns casos, como exemplos, as investigações criminais e tarefas voltadas ao trânsito. E em outros casos, que os oficiais de polícia respondam às solicitações do público.

Para introduzir essa ideia primeiro é preciso compreender o conceito de *instigação*, que é o meio de dar impulso oficial à atividade policial. Essa atividade, por seu turno, pode ser refletida em um policiamento de instigação *proativa* ou *reativa*, a depender da ação realizada (grifo nosso). Portanto, a investigação criminal e o controle do trânsito são exemplos de atribuições que têm por instigação a própria iniciativa da agência ou

departamento de polícia, de forma proativa. No bom Direito significa dizer que é um ato de ofício [de iniciativa] da polícia. Enquanto que o deslocamento de uma viatura policial a chamado de um cidadão, que comunica um crime em andamento, é um exemplo de policiamento de instigação reativa.

Essa ideia também é defendida por Greene, que assim como Bayley, faz essa definição quanto a origem e o destinatário do policiamento. Para Greene (2002; p. 45), o policiamento para controle do crime reduz-se a duas táticas principais, isto é, a reativa e a proativa. O controle reativo significa que o policial é encaminhado para a cena de um crime por meio de uma reclamação de um cidadão qualquer, seja ele uma vítima, uma testemunha ou um segurança. Tendo obtido a evidência para tal queixa, através do denunciante ou de outras testemunhas, o policial começa então a ação que, espera-se, irá resultar na prisão ou detenção do culpado. Por outro lado, o policiamento proativo, significa que os próprios policiais vão iniciar algum tipo de atividade destinada a deter o crime ou a identificar e deter aqueles que violam as leis.

Se então o trabalho policial pode ser direcionado essencialmente à sociedade ou ao próprio Estado, através do policiamento realizado de diversas formas. Essas atribuições são sempre derivadas desse policiamento, como a investigação, o patrulhamento, a preservação da ordem pública, a segurança de pessoas e bens, de instalações públicas e o serviço de informação. Entretanto, por óbvio, há atribuições do trabalho policial que são, pelas suas peculiaridades, iniciados e destinados ao próprio Estado; enquanto outras atribuições são propriamente instigadas e destinadas ao público, como ensina Bayley (2017; p. 127) a esse respeito:

De fato, a distinção entre atribuições direcionadas para o Estado e direcionadas para o público amplia o conceito de instigação proativa e reativa para aplicá-lo à organização policial como um todo. *Instigação proativa* descreve um contato no qual a iniciativa é tomada pela polícia, *instigação reativa* (grifo do autor) ocorre quando a iniciativa vem do público. Instigação reativa, então, ocorre apenas com forças cujas atribuições não são monopolizadas pelo Estado. Enquanto a resposta da polícia à iniciativa pública não é automática em qualquer atribuição, algumas atribuições são inevitavelmente proativas, tais como proteger VIPs, guardar edifícios públicos e controlar multidões, onde a ação é instigada exclusivamente pela autoridade pública.

Segundo Greene (2002; p 45), como as prisões e detenções são uma medida de produtividade, tanto da tática do policiamento proativo como do reativo, relacionadas ao controle do crime, os estudos demonstram que a tática reativa, ou seja, aquela que depende em primeiro lugar dos cidadãos e não de uma iniciativa da polícia, é mais produtiva do que a tática do policiamento proativa. Observa ele que mais de 90% de todas as prisões efetuadas, por exemplo, ocorrem quando os policiais estão respondendo a denúncias de crimes feitas pelos cidadãos.

Daí se percebe que em uma sociedade livre o aspecto do trabalho policial tende a ocorrer de forma mais *reativa* do que de forma *proativa* (grifo nosso). Isso porque a proteção dos bens e liberdades dos cidadãos são uma das principais características da polícia moderna. Pois conforme falado alhures a polícia moderna é marcada por um deslocamento do seu foco de trabalho, antes voltado para atender ao Estado, priorizando a preservação da ordem pública e suas instituições de governo, para atender a sociedade civil e a lei criminal, como a proteção dos bens e direitos individuais e suas liberdades.

Sendo assim, a perspectiva que prevalece é de que a habilidade da polícia em controlar o crime depende mais da iniciativa do cidadão do que da iniciativa da polícia. E considera ainda o cidadão não somente como cliente dos serviços policiais de controle do crime, mas também como co-produtor vital de tais serviços.

Greene (2002; p. 46) ainda menciona um estudo feito em Kansas City sobre as rondas preventivas realizadas em bairros, uma das principais táticas do policiamento proativo, que consiste em tornar o policiamento ostensivo preventivo, a fim de inibir a criminalidade no local. E que ao final de um ano, os pesquisadores não descobriram nenhuma diferença significativa no índice de criminalidade dos bairros submetidos aos três níveis de visibilidade das rondas criadas: a normal, a de alta visibilidade e a de baixa visibilidade. Informa assim que há alguma base para se concluir que as táticas-padrão de ronda preventiva não prometem muita produtividade no controle do crime.

Além disso, nas sociedades modernas, a mudança do foco da preservação da ordem para o combate à criminalidade é mais necessária devido ao aumento dos crimes em geral e ações reativas por parte da polícia, geradas com maior frequência pelos cidadãos, com o acionamento da polícia, para o atendimento de causas diversas, muitas vezes ocorrências meramente assistencialistas não ligadas a crimes. Essa ideia corrobora com Bayley (2017; p. 147) que diz:

À medida que as sociedades desenvolvem modernos sistemas econômicos e estruturas sociais, chamadas de serviço vão aumentar em relação à população, mas a proporção de requisições não relacionadas com crimes se tornará maior. O desenvolvimento produz tanto mais crimes em números absolutos quanto uma maior proporção de requisições relacionadas com serviços.

Destarte, conclui-se que uma polícia moderna deve ser mais especializada no combate ao crime e nas atividades assistencialistas do que na preservação da ordem pública e social. A especialização na atuação da lei criminal deve ser o foco mais desenvolvido e especializado de sua atividade dentro de uma sociedade livre, o quanto mais desenvolvida for essa sociedade. Os cidadãos são titulares de bens e direitos que a polícia deve garantir, como a segurança, a vida, a propriedade, entre outros direitos individuais como a liberdade de locomoção, de expressão do pensamento, mesmo frente ao Estado, quando violador desses direitos.

Nos dizeres de Goldstein (2003; p. 28):

O fato de termos falhado em criar uma série de valores para o policiamento é o que há de mais perturbador, devido à essência peculiar da função policial em uma *sociedade livre* (grifo nosso). Em um sistema de governo em que o mais alto valor reside na liberdade individual, uma responsabilidade extremamente pesada recai sobre aqueles que, com suas limitadas atribuições em ajudar a manter essa sociedade, têm autoridade de interferir nas vidas dos cidadãos e a usar a força. A polícia não está apenas obrigada a exercer sua limitada autoridade em conformidade com a Constituição e, por meios legais, aplicar suas restrições: ela também está obrigada a observar que outros não infrinjam as liberdades garantidas constitucionalmente. Essas exigências introduzem na função policial a dimensão única que torna o policiamento neste país um ofício seríssimo.

Um último ponto, mas não menos importante, deve ser levado em discussão também quando se fala em policiamento em uma sociedade livre. A questão dos mecanismos de controle da polícia. Esse controle é realizado por mecanismos dentro e fora da polícia, e por

isso são chamados de mecanismos *internos* e *externos* de controle da atividade policial (grifo nosso).

O mecanismo de controle interno, como o próprio nome sugere, é natural do próprio corpo policial, está dentro portanto, da estrutura de comando e controle da própria polícia, geralmente em uma hierarquia alta na cadeia de comando ou independente dela, mas composto por agentes policiais de carreira, comumente nomeados pelos nomes de *corregedoria*, *controladoria*, *conselho* ou *ouvidoria* (grifo nosso). É um órgão do qual é incumbido de controlar tanto a conduta do policial quanto do serviço realizado, dentro dos aspectos da moralidade e eficiência técnica e administrativa. Assim o controle interno é voltado tanto para o agente policial, individual, pessoal e profissional, como para a atividade ou ação realizada, se legal, regular, protocolar, razoável, técnica, eficiente, etc.

Já o mecanismo de controle externo é feito por agentes não policiais, pessoas comuns ou autoridades de outros órgãos ou poderes, fora do corpo policial. Contudo, a diferença entre os mecanismos internos e externos vai depender da capacidade de se determinar a localização do controle em cada instituição policial.

Bayley (2017; p 174) menciona que as palavras *controle* e *responsabilização* referem-se à obtenção de adequação entre o comportamento policial e os objetivos da comunidade (grifo do autor). E que às vezes é feita uma distinção entre o controle dos procedimentos da força policial e o controle do comportamento de membros individuais. E que a responsabilização implica controle e controle gera responsabilização.

Uma classificação interessante quanto aos mecanismos de controle é a classificação feita por Bayley (2017; p 175), onde esses mecanismos de controle são descritos em quatro categorias: *externos-exclusivos*; *externos-inclusivos*; *internos-explícitos*; e *internos-implícitos* (grifo nosso).

Em síntese apertada, o controle *interno explícito* são os processos disciplinares e as supervisões disciplinares realizadas por seus oficiais com autoridade para tal, como inspetores, supervisores, corregedores, entre outros cargos do gênero com tal finalidade. Já o controle *interno implícito* são os sindicatos e associações, a vocação para a carreira, os critérios de premiação e o contato e afinidade com a comunidade.

Em uma outra breve síntese, o controle externo-exclusivo significa dizer que além de ser feito por um órgão externo, fora do corpo da polícia, esse órgão também é exclusivo para isso, ou seja, só é constituído para essa única e específica finalidade, a exemplo das comissões

civis de avaliação responsáveis por receber e investigar reclamações sobre má-conduta policial que existiam nos EUA na década de 60, lembrado por Walker (1977, p. 173 apud BAYLEY, 2017, p. 177); enquanto o controle externo-inclusivo, embora tenha a mesma finalidade, não faz de forma exclusiva, mas sim, como mais uma de suas outras atribuições, como fazem os tribunais, o poder legislativo e o Ministério Público no Brasil, este último, responsável pelo controle [externo] das polícias e fiscal da lei, de modo geral, para todos os outros órgão da administração pública.

Nas palavras resumidas de Bayley (2017, p. 178) sobre o controle externo exclusivo:

Em resumo, o controle exclusivamente externo da polícia pode ser encontrado dentro ou fora do governo, pode ser unitário ou múltiplo, e pode ser coordenado por políticos, burocratas ou uma mistura de ambos. Alguns corpos específicos possuem total autoridade sobre as operações policiais; outros avaliam apenas questões disciplinares; e alguns são apenas consultivos.

Já o controle externo inclusivo pode ser feito por partidos políticos, pela Justiça, pelo Legislativo, pelo Ministério Público e até mesmo pela mídia de massa.

O propósito desses dois tipos de controle externo é garantir uma supervisão competente, independente dos interesses políticos ou burocráticos.

Logo, o mecanismo de controle externo é o mais importante quando devemos considerar uma polícia democrática policiando uma sociedade livre. Também os mecanismos de controle externos se diferem uns dos outros na sua exclusiva atenção dada à polícia.

De uma maneira geral todos os tipos de controle podem coexistir, contudo, a ênfase no controle externo é mais adequada ao regime democrático porque o controle é feito diretamente por pessoas fora do corpo policial. Assim, uma polícia descentralizada ou não, deveria ser controlada diretamente pela sociedade local a qual é destinatária do serviço prestado.

Embora não seja uma regra, os americanos, por exemplo, comumente assumem que a descentralização do comando assegura o controle pela população. Os americanos têm um profundo medo impregnado de que a centralização do comando [da polícia] resulte em controle não-representativo (BAYLEY; 2017, p. 186). Talvez esse medo eles tenham herdado de seus primos britânicos que, tendo o mesmo temor, fizeram como regra e tradição que a

polícia de Londres até hoje não portasse armas de fogo consigo, em oposição às gendarmes francesas, que ostentavam armas e recebiam disciplina militar.

Segundo Bayley (2017; p. 187) ainda, o fato é que a escala e multiplicidade dos comandos são independentes da natureza do controle sobre a polícia, embora ele mesmo acrescenta, que quanto maior for a escala da comunidade política controlando diretamente a polícia, maior é a probabilidade de ser a supervisão burocrática e não política.

Observa ele que o comando policial é descentralizado nos EUA porque as comunidades locais são fortes politicamente, se comparados com outros países como França e Índia. Mas o comando policial é relativamente centralizado na Itália e Rússia porque o poder político é centralizado.

De qualquer forma, a democracia é claramente compatível com uma grande variedade de estratégias de controle, tanto externo como interno. Uma fórmula ideal seria a polícia possuir ambos os controles fortes e em equilíbrio.

Um controle externo forte pode significar maior controle da comunidade sob a polícia, enquanto um controle interno forte pode significar centralização política, o que traz riscos à democracia.

Se o controle externo é forte e realizado por órgão centralizado diverso do poder político central, como são os órgãos do controle externo inclusivo, isto é, tribunais, promotores, legislação, mídia ou partidos políticos, não há maiores problemas. Contudo, se o órgão de controle externo é exclusivo, isto é, o mesmo que comanda a polícia, e forte demais ou único, há um risco maior quanto mais forte e exclusivo for esse controle, não havendo outros órgãos externos de controle inclusivo fortes o bastante para manter o equilíbrio.

Em uma conclusão síntese deste capítulo, cabe esclarecer que a gênese das polícias tem suas origens nos tempos antigos, com registros dessa existência desde a Grécia Antiga, no século VI a. C., passando ao longo dos séculos seguintes se aperfeiçoando como uma força cada vez mais essencial e atuante nas sociedades. Seu controle sai da esfera privada de grupos ou classes sociais dominantes e privilegiadas, e passa para o controle do Estado e seus governantes, ocorrendo uma publicização da força policial como braço do Estado moderno. Mas é com o desenvolvimento do modelo de Estado democrático contemporâneo, trazido pelos ideais de *liberdade*, *igualdade* e *fraternidade*, difundidos pela Revolução Francesa no século XVIII, esta estimuladas por outros movimentos liberais precedidos na época, por toda a Europa, é que ela [a polícia] passa a se tornar uma força *pública*, *especializada* e

profissionalizada voltada cada vez mais para atender uma sociedade livre e democrática (grifo nosso).

Então, em meados do século XVIII, na Inglaterra de Robert Peel, em 1829, a polícia moderna surge. Agora, não apenas voltada para garantir os interesses de governo e do Estado, através da manutenção da ordem social e da segurança das instituições de Estado, como fazia antes, de forma exclusiva, mas sim, cada vez mais, voltada para os interesses e direitos dos cidadãos e a proteção e garantia de seus direitos fundamentais, com a proteção da propriedade privada, como um ofício da sua função pública, especializada no combate à criminalidade, e profissionalizada, com quadros técnicos e de carreiras, onde o efetivo é recrutado de forma técnica, para atuar na prevenção e repressão à criminalidade.

2. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

2.1. Polícia comunitária: origem, elementos e seu desenvolvimento pelo mundo

Alguns autores na literatura acadêmica e algumas autoridades no assunto vem sinalizando o policiamento comunitário como uma tendência nos governos democráticos pelo mundo. Segundo Skolnick e Bayley (2017, p. 11), os executivos mais ativos da polícia nas democracias industriais do mundo todo estão tornando as iniciativas de policiamento comunitário peças centrais do policiamento inovador. Dizem ainda esses autores (2017, p. 15) que “entre as democracias industriais mundiais, o policiamento orientado para a comunidade representa o lado progressista e avançado do policiamento.” E que na Europa ocidental, na América do Norte, Austrália e Nova Zelândia, e no oriente, o policiamento comunitário é citado como a solução para os problemas de policiamento.

Afirmam que a premissa central do policiamento comunitário reside na necessidade de a comunidade exercer um papel mais ativo e colaborativo na segurança. Pois a polícia sozinha não conseguiria arcar com essa responsabilidade, e nem mesmo o sistema de justiça criminal conseguiria, devendo então a comunidade ser co-produtora da segurança e da ordem pública juntamente com a polícia. Isso não só impõe uma nova responsabilidade para a comunidade, mas também para a polícia que deve buscar maneiras adequadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem (SKOLNICK e BAYLEY; 2017, p. 18).

Trojanowicz e Bucqueroux (1994; p. 1) afirmam que “o policiamento comunitário deixou de ser uma experiência promissora para se tornar a onda do futuro.” E que existe uma pesquisa recente realizada pelo Centro Nacional para Policiamento Comunitário, em cooperação com a Unidade de Ciências Comportamentais da Academia do F.B.I., onde eles verificaram o que já havia sido constatado anteriormente, a saber, que a maioria dos departamentos policiais nas principais jurisdições já adotam alguma forma de policiamento comunitário, ou planejam fazê-lo no futuro próximo.

Monteiro (2005; p. 6) em seu trabalho também defende a ideia de que o policiamento comunitário é uma alternativa para a democratização da polícia. Para ela, a polícia comunitária vem sendo considerada, desde os anos 1970, por segmentos do meio acadêmico e

políticos, da instituição policial, e da sociedade, como uma solução para a equiparação da Polícia às demais instituições públicas democráticas.

Feitas as considerações acima, necessário se faz entrar no âmago da questão, isto é, a origem, o conceito e definição do que é polícia comunitária, seus conceitos e modelos, a forma e o modo de materialização do policiamento comunitário.

A origem e definição do que seria policiamento comunitário não é um tema fácil de descrever. Primeiramente quanto à origem, podemos dizer que ela vai levar em consideração a definição do que seja o policiamento comunitário. Essa definição é algo complexo de se definir em poucas palavras.

Alguns autores como Reiner (2004; p. 43) informam que o modelo de policiamento comunitário como é chamado hoje teve suas origens com a Polícia Metropolitana de Londres, estabelecida em 1829 por Robert Peel, Ministro da Justiça em Londres. E informa que o modelo lá implantado era espelhado em antigas tradições de auto policiamento das comunidades.

Outros autores divergem, como Brodeur (2002; p. 9), o qual informam que as expressões *policiamento comunitário* e *policiamento direcionado para a solução de problemas* (grifo do autor) surgiram pela primeira vez em um relatório de Sherman, Milton & Kelly em 1973 sobre o policiamento em grupo. Segundo Brodeur este novo paradigma era comumente chamado de policiamento comunitário e, às vezes, de policiamento orientado para a solução de problemas, embora este se diferencia daquele. E que para muitos policiais e pesquisadores do tema esse novo paradigma, ou seja, o policiamento comunitário, até certo ponto, era um redescobrimto dos princípios do policiamento preventivo de Sir Robert Peel. E por isso, não há nada de novo.

Outros autores ainda, como Morris e Tonry (2003; p.119), declinam as origens do policiamento comunitário e do policiamento para a solução de problemas, mas sugerem que essas duas formas são um resultado da profissionalização da polícia, ou seja, foram se moldando, de forma natural, na medida em que as polícias se tornavam mais profissionalizadas nas suas atividades.

Contudo, esses últimos autores fazem uma boa observação de ambas as formas de policiamento, onde a primeira, parece estar associada a mudanças nas organizações policiais, ou das estruturas organizacionais funcionais centralizadas, para estruturas descentralizadas geograficamente, que encorajam ligações mais próximas com as comunidades locais. Enquanto a segunda forma está associada com a descentralização da responsabilidade até o nível o mais baixo possível da organização, encorajando comunicações laterais, ao invés de

verticais, não só dentro do departamento, mas também fora dele e junto a outros órgãos de governo.

Na mesma linha, alguns autores como Neto (2000), também consideram o policiamento comunitário como uma evolução natural da profissionalização da polícia, uma busca pela qualidade no exercício da função policial. Para Neto (2000; p. 19) a história do policiamento comunitário está intimamente relacionada à história do policiamento nos Estados Unidos, a qual é dividida em três períodos fundamentais.

O primeiro período se estende da primeira metade do século 19 até o início do século 20. Esse período ficou conhecido como *era política* (grifo do autor), em função dos estreitos vínculos existentes entre as polícias e os grupos locais. Era basicamente um sistema de aplicação da lei e envolvia um órgão permanente com funcionários dedicados, em tempo integral, ao patrulhamento contínuo visando à prevenção do crime e a aplicação da lei. O que se convencionou entender por policiamento moderno.

No segundo período, conhecido como a *era da reforma ou profissionalização* (grifo do autor), marca um período de modernização e profissionalização do aparato policial, onde a polícia se desvincula das influências político-partidárias, e implanta o modelo profissional a partir das primeiras décadas do século 20 mantendo uma hegemonia até os anos 80, quando seus princípios passam a ser alvo de fortes críticas e reavaliações.

O terceiro período da história do policiamento norte-americano, nas últimas décadas, é marcado por inovações que surgem para redefinir o perfil da instituição policial. Essas inovações seriam indicativas de uma nova fase na história policial norte-americana, que foi chamada de *era comunitária* (grifo do autor), por orientar o policiamento à construção de um relacionamento cooperativo entre polícia e sociedade, tendo em vista a solução preventiva dos problemas locais (NETO; 2000; p. 19/20). Daí talvez a origem do nome do *policiamento comunitário* (grifo nosso).

Mas o que deve ser considerado é que devido a complexibilidade da definição do que seria o policiamento comunitário, e a pluralidade de sociedades e polícias existentes pelo mundo desde muito antes destes três últimos séculos, afirmar em definitivo e categoricamente a origem do policiamento comunitário é tão temerário como definir de forma uníssona e consensual seu próprio conceito. Formas idênticas ao policiamento comunitário de hoje podem ter existido no passado mais remoto e não ter sido de conhecimento dos estudiosos que, embora pudessem ter definição diferente no passado, poderiam se enquadrar no que hoje os estudiosos convencionaram em chamar de policiamento comunitário.

Segundo Skolnick e Bayley (2017; p 52), o sistema de policiamento comunitário mais antigo que se tem notícias, e que se encaixa nos parâmetros aqui descritos, é o japonês, que de forma eficiente, e talvez ao acaso, acabaram por desenvolver um modelo de policiamento que vem a ser uma combinação de cultura tradicional e ideias democráticas. Esse sistema foi criado, supostamente, logo após a II Guerra Mundial, e muito antes que o modelo de policiamento comunitário se tornasse popular e difundido pelo mundo. Contudo Carvalho (2004) informa que esse sistema-modelo japonês já existia desde 1891, através de uma ampla rede de postos policiais denominados Kobans e Chuzaishos, e que esse sistema japonês é considerado o mais antigo e o mais bem estruturado do mundo.

Feita essa ressalva, o próprio Bayley (SKOLNICK e BAYLEY; 2017; p 57), um pioneiro nos estudos sobre o policiamento comunitário, afirma que Arthur Woods, o Comissário de Polícia de Nova Iorque entre 1914 a 1919, talvez tenha sido o primeiro americano a propor uma versão comunitária do policiamento. E informa que apesar de todas as dificuldades, Woods praticava o que hoje podemos descrever como uma versão do policiamento comunitário. Que sob sua direção, os capitães organizaram em seus distritos ligas juniores de policiais. Os jovens eram presenteados com distintivos de policial júnior, treinados e convidados a juntar a polícia relatando violações da ordem em seus bairros.

Vários projetos foram desenvolvidos na gestão do Comissário Woods, como a *rua do lazer* (grifo do autor), onde a polícia colocava barreiras durante várias horas do dia, em cada lado de um quarteirão, fechando o tráfego no local para os jovens e crianças poderem brincar fora de casa sem o perigo de atropelamento. Realizou também uma maior integração entre imigrantes nos bairros da cidade fazendo com que jornais e panfletos circulassem em línguas diversas do inglês nativo, para fazer uma inclusão social dos imigrantes, com textos em hebraico, italiano e grego.

Também moradores desempregados podiam pedir ajuda à polícia para conseguir emprego. E os meninos que estavam sendo atraídos para a delinquência eram encaminhados a agências sociais ou igrejas e grupos que prestavam um serviço assistencial voltado a esse público menos favorecido (SKOLNICK e BAYLEY 2017; p. 58).

Como dito anteriormente, a definição de policiamento comunitário não é taxativa, nem exaustiva, isto é, várias definições podem descrever o que é o policiamento comunitário, pois não há uma fórmula ideal, nem uma definição fechada. Contudo, nem todas as formas apresentadas como policiamento comunitário são de fato.

Trojanowicz e Bucqueroux (1994) fazem uma definição básica e uma ampla do policiamento comunitário. Alegam os autores que o policiamento comunitário é um conceito

por demais importante e de consequências muito fortes para que possa ser enquadrado no formato de menos de 25 palavras. Para eles, numa definição ampla:

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

O policiamento comunitário exige um comprometimento de cada um dos policiais e funcionários civis do departamento policial com a filosofia do policiamento comunitário. Ele também desafia todo o pessoal a encontrar meios de expressar esta nova filosofia nos seus trabalhos, compensando assim a necessidade de manter uma resposta imediata e efetiva aos incidentes criminosos individuais e às emergências, com o objetivo de explorar novas iniciativas preventivas, visando a resolução de problemas antes de que eles ocorram ou se tornem graves.

O policiamento comunitário baseia-se também no estabelecimento dos policiais como “mini-chefes” de polícia descentralizados em patrulhas constantes, onde eles gozam de autonomia e da liberdade de trabalhar como solucionadores locais dos problemas da comunidade, trabalhando em contato permanente com a comunidade – tornando as suas comunidades locais melhores para morar e trabalhar (grifo do autor). (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX; 1994, p. 5)

Na definição mais básica, porém, os mesmos autores informam, em bem mais de 25 palavras que:

O policiamento comunitário é uma *filosofia de policiamento personalizado* de serviço completo, onde o mesmo policial *patrulha* e trabalha na mesma área numa base *permanente*, a partir de um *local* descentralizado, trabalhando numa *parceria preventiva* com os cidadãos para identificar e resolver problemas (grifo do autor). (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX; 1994, p. 6)

Sustentam ainda os autores dez princípios para o policiamento comunitário, os quais devem estar presentes em todas as políticas, procedimentos e práticas associadas ao policiamento comunitário. E afirmam que muitos grupos usam estes princípios como um guia, ao redigir planos, referindo-se a princípios específicos como uma justificativa ou explicação para certas decisões ou ações. São eles abaixo elencados de forma resumida (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX; 1994, p. 9):

- Filosofia e Estratégia Organizacional;
- Comprometimento com a Concessão de Poder à Comunidade;
- Policiamento Descentralizado e Personalizado;
- Resolução Preventiva de Problemas, a curto e longo prazo;
- Ética, Legalidade, Responsabilidade e Confiança;
- Extensão do Mandato Policial;
- Ajuda para as Pessoas com Necessidades Específicas;
- Criatividade e Apoio Básicos;
- Mudança Interna; e
- Construção do Futuro.

Trojanowicz e Bucqueroux (1994; p. 15), buscando evitar esse erro em classificar qualquer tipo de policiamento como comunitário, vão elencar de forma explícita e inteligente o que não é o policiamento comunitário. Dentre esse elenco eles afirmam que o policiamento comunitário não é uma tática, nem uma técnica, nem um programa, mas sim um novo modelo de oferecer o serviço à comunidade. Que o policiamento comunitário não é relações públicas, pois ela não é o objeto principal; nem é averso à tecnologia, pois apenas prefere relações pessoais, com ou sem o uso de tecnologias; e da mesma forma não é esse modelo condescendente com o crime, nem paternalista. Também não é espalhafatoso, com ações dramáticas e midiáticas. Nem é o policiamento comunitário uma entidade isolada dentro da instituição policial ou uma perfumaria, onde o produto é vendido sem pôr a mão na massa e se sujar.

Não é esse modelo um enfoque de cima para baixo, mas de descentralização da responsabilidade a nível operacional. Não é também um tipo de serviço social, muito menos elitista, não é concebido para favorecer os ricos e os poderosos. Tem seus riscos de sucesso e fracasso, o que o torna um modelo não seguro nem uma fórmula mágica e rápida de sucesso ou uma panaceia.

Não é apenas um nome a mais para outras iniciativas da polícia, tais como prevenção do crime, relações da polícia com a comunidade ou o policiamento através da resolução de problemas, mas sim um modelo de policiamento em si.

Para Neto (2000; p. 51), 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. Que tais inovações envolvem um novo relacionamento entre policiais e cidadãos e uma descentralização dos processos de tomada de decisões e prestação de serviços.

Essa descentralização, exemplifica o autor, pode se caracterizar 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 os problemas dessa comunidade. Com a estrutura descentralizada, a polícia adquire maior flexibilidade para ajustar as suas prioridades e estratégias às peculiaridades locais.

A definição de policiamento comunitário é bastante complexa e muitas vezes a expressão *policiamento comunitário* é usada de forma indistinta por autoridades públicas a fim de promover alguma política pública, causando uma grande confusão quanto ao seu conceito (grifo nosso). Skolnick e Bayley (2017; p. 16) mencionam que nos Estados Unidos, numa conferência sobre policiamento comunitário, estudiosos, consultores e administradores da polícia ligaram a expressão a dez programas bastante diferentes, sem, contudo, esclarecer o que significava. E que pesquisando os departamentos de polícia dos EUA em 1984, Robert C. Trojanowicz e Hazel A. Harden constatou-se que 143 deles tinham policiamento comunitário.

Noutro caso, os participantes de um seminário de executivos do Departamento de Polícia de Houston em 1987 identificaram trinta elementos para definir o policiamento comunitário (SKOLNICK e BAYLEY; 2017; p. 17), o que mostra a sua complexibilidade em ser definido como tal.

Para ajudar na definição de policiamento comunitário, esses autores propõem que se considere somente a existência efetiva de um *policiamento comunitário* quando forem realizados novos programas para elevar o nível de participação do público na manutenção da ordem pública, e que a simples intenção de levar a um maior envolvimento do público não deve ser considerado *policiamento comunitário* (grifo do autor). E que apenas se estiver ligado a um distanciamento das práticas operacionais passadas, e somente refletindo uma nova realidade tática e estratégica deve ser considerado como policiamento comunitário. (SKOLNICK e BAYLEY; 2017; p. 19).

Em que pese tantos autores e conceitos sobre o policiamento comunitário, parece que o maior elemento em comum é a confiança entre o policial e a comunidade e a participação efetiva dela no policiamento local a fim de atender melhor o interesse público local.

Situações tidas como não-criminais, segundo Oliveira (2002; p. 63) geram forte impacto na qualidade de vida. Problemas como excesso de ruídos, desentendimento entre vizinhos ou casais, distúrbios causados por pessoas alcoolizadas ou por doentes mentais, problemas de trânsito, vandalismo de crianças e adolescentes, condutas ofensivas à moral, o uso indevido de espaço público e serviços diversos de assistência social são tidos pela coletividade local como tão relevantes quanto ao combate ao crime.

Essa atuação nas ocorrências não-criminais parece reforçar os laços de confiança entre a polícia e a comunidade. Para Oliveira (2002; p. 63):

O policiamento comunitário prioriza o enfrentamento dessas situações não necessariamente criminais, genericamente conceituadas como desordens ou incivildades. No processo de interação com o público, a polícia constata que problemas não-prioritários considerados a partir de uma ótica policial tradicional geram forte impacto na qualidade de vida urbana. Quando não enfrentados, promovem a degradação física da área, enfraquecem laços sociais, aumentam o sentimento de insegurança e nutrem um clima de desrespeito, decadência e abandono que torna o ambiente convidativo ao crime.

Daí se observa que a polícia, no trabalho comunitário, parece atuar não só nos crimes, mas também nos incidentes e acidentes não-crimes envolvendo a comunidade e seus membros. Avançar uma esfera de atribuições além das tradicionais atribuídas à polícia não só necessitaria de autoridade da lei para tal, mas também, uma concessão implícita do cidadão para a polícia atuar nessas relações tidas, tradicionalmente, como não crimes e, portanto, fora de suas atribuições comumente conhecidas. Tais atividades não seriam possíveis tão somente com base na lei, mas também na confiança da comunidade dispensada à polícia local. Logo, o policiamento comunitário é um modelo baseado em confiança mútua entre a polícia e a comunidade.

Como essa confiança não pode ser imposta por lei, mas sim pela proximidade de seus agentes com a comunidade local, pode -se concluir que o policiamento comunitário não pode ser imposto ou implantado a toque de caixa, mas sim através de uma parceria comum entre a polícia e a comunidade. Nas palavras de Marcineiro e Pacheco (2005; p.15) só é possível evoluir para uma nova postura organizacional pela mudança cultural em decorrência da adoção de uma nova filosofia de trabalho. E, portanto, não é possível implantar Polícia Comunitária. É possível, sim, evoluir para ela.

Sendo, pois, uma evolução, o policiamento comunitário se desenvolve de forma lenta, assim como também a sociedade evolui. No caso do policiamento, essa evolução lenta e a demora em se adaptar ocorre com maior frequência nas organizações burocráticas, que por suas características peculiares são mais refratárias às mudanças. E entre as organizações burocráticas estão as policiais, como as polícias militares no Brasil (MARCINEIRO e PACHECO; 2005; p. 18).

O que faz sentido, justamente, porque o aprimoramento do Estado trouxe o desenvolvimento de novas instituições e organizações e o aperfeiçoamento das já existentes, como a polícia. Sendo as organizações policiais tradicionalmente burocráticas, por serem repartições de governo, sofreram o processo de burocratização estudado por Max Weber.

Segundo Silva (2008) um estudo sistemático da burocracia foi feito por Weber descrevendo o que seria a burocracia ideal e quais as suas características. Visava estabelecer a estrutura, a estabilidade e ordem às organizações por meio de uma hierarquia integrada de atividades especializadas a fim de oferecer o meio mais eficiente de obter o trabalho feito. Como a atividade policial passou a ser essencial ao Estado, esses órgãos são marcados por essas características burocráticas, entre elas, a centralização das ordens, a padronização e a impessoalidade das decisões, embora bem longe da burocracia ideal visada por Weber.

Esse conjunto de características de uma organização burocrática encontrado nas polícias, se por um lado favorece seu funcionamento e sua coesão, por outro, torna ela muito menos suscetível de adaptação, para uma forma mais democrática como o policiamento comunitário, uma vez que a descentralização da tomada de decisão, neste modelo, vai de encontro ao modelo burocrático.

Brodeur (2002; p. 39) informa que, sobre o modelo de policiamento comunitário, deve-se enaltecer a necessidade de engajamento da comunidade no trabalho policial, e afirma que um dos maiores problemas com o policiamento moderno tradicional tem sido dar à polícia a plena responsabilidade e responsabilização pela segurança pública, o que é um erro. Pois a segurança é um produto dos esforços conjuntos da polícia e da comunidade, trabalhando juntas.

Esse engajamento entre a polícia e a comunidade parece ter sido previsto pelo constituinte originário na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) de 1988, onde recepcionou essa hipótese expressamente no corpo do texto do artigo 144, que prevê claramente, a distribuição da responsabilidade pela segurança pública não somente aos órgãos policiais do Estado, mas a toda a comunidade ao dizer que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem

pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos”, elencando em seguida os órgãos policiais deste país.

Entretanto, como se verá mais à frente, não foi esse o objetivo realmente alcançado pelo legislador constituinte, que embora tenha previsto o engajamento da sociedade na segurança pública, dividindo a responsabilidade desta sociedade com as forças de segurança, designa um conjunto de órgãos policiais com atividades policiais limitadas, de ciclos incompletos de atuação, onde uma polícia completaria o ciclo da outra, criando dois grandes blocos de polícias, um bloco preventivo, encarregado da preservação da ordem pública e do policiamento ostensivo, representado pelas Polícias Militares estaduais e a Polícia Rodoviária Federal; e outro bloco, de polícia judiciária, encarregada da investigação criminal e apresentação do criminoso à Justiça, representado pelas Polícias Cíveis estaduais e a Polícia Federal da União.

Ademais, no caso do Estado do Rio de Janeiro, como se verá no próximo tópico deste capítulo, o policiamento comunitário nesse Estado não foi amplamente desenvolvido, e limitado apenas a certas áreas e comunidades.

Pelo mundo a experiência da implantação do policiamento comunitário é reconhecida por muitos estudiosos no assunto. Dentre eles, Skolnick e Bayley (2017; p. 19) mencionam experiências encontradas nos quatro continentes, onde as polícias de alguns países vêm incorporando o pacote de programas que esses autores identificam como sendo de policiamento comunitário. Para esses autores, considerar um programa de policiamento como comunitário em dado lugar deve ser considerado a existência de um pacote de mudança em quatro áreas programática no policiamento, caracterizadas como: (1) organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; (2) reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; (3) aumentar a responsabilização das comunidades locais; e (4) descentralizar o comando.

Somente havendo de fato esses quatro elementos programáticos na mudança do policiamento tradicional é que eles consideram como policiamento comunitário. Sabendo, entretanto, que podem haver variações pequenas de país para país e até mesmo dentre duas localidades em um mesmo país. Como exemplo, a vigilância de bairro, que se tornou peça central da prevenção do crime baseado na comunidade. A ideia de vigilância de bairro nasceu nos EUA no início dos anos de 1970, mas esse programa varia consideravelmente pelo mundo e, às vezes, até dentro do mesmo país.

Na Austrália, por exemplo, a vigilância de bairro está se expandindo rapidamente, embora ainda seja uma atividade especializada e restrita. A resposta das comunidades locais é

seletiva e episódica. Os únicos mecanismos explícitos são os diversos policiais de ligação e os comitês de ligação relacionados a grupos cujas relações tendem a ser mais tensas, como os aborígenes, os homossexuais e os imigrantes (SKOLNICK e BAYLEY; 2017; p. 42).

No Canadá o desenvolvimento do programa comunitário também é promissor. Os departamentos de polícia de Toronto e de Halifax estabeleceram o policiamento de grupo baseado em zonas. Eles também reintroduziram as rondas a pé, além de colocar em muitas cidades, escritórios policiais em frente às delegacias para atendimento da comunidade local nos casos de não-crime. O policiamento comunitário também serviu como uma fonte de organização e reforma administrativa fornecendo uma justificativa para mudanças internas dentro da polícia canadense.

A Suécia considera as relações positivas entre a polícia e o público, e um elemento vital no sucesso do trabalho policial. Na capital Estocolmo, há chefes de polícia que trabalham fora dos escritórios de polícia de bairro, os quais costumam mesclar o serviço de ronda policial com os de um assistente social, ouvindo a população sobre suas necessidades.

Outros países, como Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Japão e Cingapura, além dos Estados Unidos, são mencionados por Skolnick e Bayley (2017) como modelos de policiamento comunitários tirados para fora do papel e aplicados na prática.

Na Dinamarca, as forças policiais são engajadas em três tipos de policiamento preventivo de modo sobreposto até, em algumas atribuições. Contudo o caráter preventivo do policiamento dá grande ênfase educacional, fazendo com que os policiais tenham proximidade e relacionamento com os jovens, especialmente na prevenção de crimes, pequenos delitos e uso de drogas. A missão é desenvolver uma relação positiva da polícia com os jovens, enquanto os instruem sobre o trânsito, como cruzar a rua, etc. A polícia educacional é voltada para as necessidades comuns de crianças que não tiveram dificuldades com a lei. Em Copenhague, a capital, a polícia utiliza unidades especiais coordenadas e localizadas dentro das delegacias que agem articuladas com escolas e os serviços sociais para atender e recuperar jovens que tiveram problemas com a lei, sendo esses assistidos por professores, assistentes sociais e policiais, a fim de reintegrar esses jovens na sociedade.

A Dinamarca tem uma sociedade relativamente homogênea culturalmente, o que facilita o trabalho policial, observam os autores (SKOLNICK e BAYLEY, 2017, p. 47). E as condições de trabalho são excelentes. As casas usadas como postos policiais pelos agentes são algo notável, bem iluminadas, limpas e amplas, e servem para várias funções, desde atendimento ao público como para reuniões diversas, entre policiais, comunidade e agentes

sociais. Nessas casas são feitas reuniões com moradores do bairro para controlar o crime, ensinar crianças em programas educacionais, etc.

Já a Finlândia, passou por mudanças semelhantes às daquelas de outros países europeus, porém, diferente de outros países escandinavos, como Noruega e Dinamarca, a Finlândia não tem maiores problemas com as drogas, devido a uma fronteira bem guardada. Entretanto, o país tem maiores problemas como o abuso no uso de bebidas alcoólicas por parte da comunidade. O que faz da polícia de Helsinque ser reconhecida como referência, com a maior estrutura para lidar com bêbados. Isso porque a maioria dos problemas de violência doméstica e interpessoal está associada ao abuso de álcool. Distúrbios envolvendo bebidas e jovens são cada vez mais comuns, como vandalismo, brigas e má conduta em escolas. Para tanto a polícia é chamada para lidar com esses problemas.

Daí a polícia finlandesa foca em atividades preventivas nesse sentido, como o trabalho policial com jovens, inclusive sobre leis e segurança no trânsito. Maior informação ao público e aumento na cooperação entre a polícia, comunidade e as autoridades de governo.

O policiamento tradicional antigo no país, até a década de 60, já era muito adequado ao policiamento comunitário que temos hoje. O policial local vivia em seu próprio distrito e conhecia seus residentes, e havia muita interação entre o policial e a comunidade local, observam Skolnick e Bayley (2017, p. 49).

Na Grã-Bretanha o policiamento comunitário parece uma colcha de retalhos, nas palavras dos autores. Pois não são guiados por nenhuma visão estratégica. A Polícia Metropolitana de Londres constitui a maior massa de policiais envolvidos na prevenção ao crime. Ela se reporta diretamente ao Ministro de Interior, que tem acima dele o Parlamento. Há também os comitês consultivos comunitários, que são abaixo do Ministro de Interior. Esses comitês são compostos por representantes do conselho local, representantes de serviços estatutários importantes, como saúde, liberdade condicional, educação e moradia, além de representantes de associações de moradores e de inquilinos, atuantes em grupos de bairros, o que faz da responsabilização da polícia um ponto forte do policiamento comunitário.

Há também os comitês das Autoridades Policiais, que têm poderes de supervisão sobre as forças policiais. Juntos, todos esses conselhos direcionam a atividade policial junto à comunidade local.

O Japão é marcado como o sistema de policiamento comunitário mais antigo conhecido, criado imediatamente após a 2ª Guerra Mundial, muito antes do policiamento comunitário se tornar conhecido pelo mundo. Isso porque antes da ideia contemporânea de policiamento comunitário, os japoneses, culturalmente, já faziam a polícia funcionar junto à

comunidade local e essa também participava da prevenção do crime, misturando os ideais democráticos americanos do pós-guerra. Assim, o modelo japonês tem todos os elementos do policiamento comunitário, segundo os autores Skolnick e Bayley (2017, p. 52).

Cingapura também acompanhou o modelo japonês a partir de 1982, quando passou a estudar, testar em campo e avaliar o sistema japonês de policiamento comunitário chamado koban. Por isso o país é considerado no mundo o melhor exemplo de transformação das tradicionais estratégias policiais reativas em um programa de policiamento comunitário amplo.

Impressionados com os resultados em termos de prevenção do crime, medo do crime pela população e apoio popular em relação a polícia, os policiais de Cingapura decidiram substituir o antigo modelo reativo herdado pela Grã-Bretanha por um sistema de policiamento comunitário novo baseado em postos de polícia de bairro do modelo koban. Esse novo sistema é caracterizado por uma série de fatores, tais como intensificação dos esforços para desenvolver a prevenção do crime na comunidade, principalmente através de grupos criados de vigilância de bairro e mais estreita ligação com os conselhos populares já existentes por lá, e o deslocamento massivo de policiais em postos de polícia de bairro, desencorajando o patrulhamento passivo e as respostas imediatas.

Também encorajou a rede já existente das organizações populares na cidade, como os Comitês Consultivos Constitucionais e os Conselhos de Moradores, a se engajarem no estabelecimento de objetivos e métodos, através da agenda de planejamento do policiamento local. E por fim, melhorou e intensificou a supervisão das operações locais de patrulhamento nos postos de polícia de bairro, com o intuito de torná-los centros vitais de decisão do comando, no que diz respeito ao perfil das operações policiais, descentralizando-os. O que representa, segundo os autores (SKOLNICK E BAYLEY, 2017, p. 52/53), o mais ambicioso e cuidadosamente implementado programa de policiamento comunitário existente no mundo.

O desenvolvimento do modelo de policiamento comunitário parece ter tido maior difusão e adesão em países mais desenvolvidos, especialmente, com maior desenvolvimento humano e da sua sociedade civil, onde as comunidades são mais bem integradas de seus direitos e de suas obrigações cívicas aderindo mais a esses programas. Mas isso não é uma regra, apenas uma observação comum, visto que poucos estudos têm a respeito do tema em países menos desenvolvidos. Nesse sentido, Carvalho (2001 apud Albernaz; Caruso; Patrício, 2007, p. 47), analisando a formação do cidadão brasileiro, por meio do estudo da trajetória de constituição dos direitos de cidadania, que incluem os direitos civis, políticos e sociais, conclui que a independência do Brasil foi relativamente pacífica, e que a maior parte dos

direitos conquistados pelos brasileiros foram oriundos da concessão do próprio Estado, e não um resultado do processo de conquista política e consciência social do cidadão em si, por participação popular em movimentos sociais e mobilização de classe na luta por tais direitos, como muito ocorrera na Europa no passado.

Salienta o autor ainda que isso se deve ao fato de que, no Brasil, os primeiros direitos “conquistados” pela população foram os sociais, por causa de um fenômeno resultante da aplicação do papel do Estado na regulação da vida cotidiana da população (grifo do autor). E que os direitos políticos somente foram efetivamente universalizados após a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, conclui o autor que os direitos civis concedidos na Carta Magna de 1988 refletem muito mais a igualdade jurídica do que a igualdade de fato.

Na visão do autor, entender esse processo implica compreender que a matriz da qual constitui o cidadão brasileiro não gerou, por necessidade, cidadãos participativos e conscientes de seus direitos, e por isso não é ele – o cidadão – quem tutela seus direitos, mas sim o próprio Estado, que diz quais são os direitos do cidadão, e a sua proporção. Isso pode explicar, ainda que de forma tímida, a baixa adesão da população brasileira a participação em programas de policiamento comunitários, bem como outros programas de governo que dependem da participação popular, como consultas públicas, projetos de iniciativa popular, e até mesmo o voto obrigatório e periódico, dentre outros atos existentes no Brasil que dependem da participação direta da comunidade.

2.2. Precusores do modelo de policiamento comunitário no Rio de Janeiro

A literatura acadêmica doméstica ou estrangeira parece não ser tão abundante em matéria de estudo e notícia sobre um modelo de policiamento comunitário no Brasil, ou qualquer tipo de policiamento participativo e descentralizado, análogo ao comunitário ou com algumas dessas características antes da década de 80 no país, embora se tenha diversos registros pelo mundo, como mencionados no capítulo anterior, de policiamento comunitário ou análogo a ele desde a década de 20, quando passa a ser criado o conceito e difundido pelo mundo, ou algo análogo, como os kobans japoneses existentes desde 1891, que foram combinados com ideais democráticos no século seguinte, reconhecido como o modelo comunitário mais antigo no mundo (SKOLNICK e BAYLEY; 2017; p. 52).

Skolnick e Bayley (2017; p. 57) informam que “o policiamento comunitário cresceu da concepção de que a polícia poderia responder de modo sensível e apropriado aos cidadãos e às comunidades.” E que tal perspectiva não é totalmente nova, visto que Arthur Woods, Comissário de Polícia de Nova Iorque de 1914 a 1919, talvez tenha sido o primeiro americano a propor uma versão comunitária do policiamento. E que naquela época esse Comissário já praticava uma versão do policiamento comunitário como conhecemos hoje.

No caso do Brasil, o processo de democratização foi recente, resumidamente no fim da década de 90 com a redemocratização do país e o advento da última Carta Política, a Constituição de 1988, o que talvez possa ter causado um atraso na inserção deste modelo de policiamento [comunitário] aqui no país. Como a história relata, o Brasil foi uma colônia de exploração estrangeira e foi construído sob forte domínio de sua metrópole, até o início do século 19, da qual herdou grande parte da sua estrutura política e, principalmente, o modelo de força policial militarizada, com base na manutenção da ordem pública e social e das instituições de Estado, já mencionado no capítulo antecedente, prevalece até os dias de hoje. Nem mesmo com a mudança de concepção trazida na Revolução Francesa em 1789, onde foi inserida os ideais democráticos e de liberdade, igualdade e fraternidade fizeram com que a metrópole portuguesa mudasse a estrutura da gênese da polícia no Brasil, perpetuando o modelo militarizado e centralizado da Gendarmerie de antes daquela Revolução.

Desse modo, os relatos de experiências aplicadas no Brasil, em outros Estados da federação, além do Rio de Janeiro também são poucos e inexpressivos diante da conjuntura histórica, social e política que vivemos nos dois últimos séculos, aparecendo alguns vestígios de aplicação desse novo modelo de policiamento comunitário somente no final da década de 90, início da redemocratização do país, após a abertura política de um governo militar que governou o país por duas décadas.

Contudo, mesmo com a abertura política, o modelo de polícia adotado pela nova ordem constituinte continuou sendo militar, baseado em hierarquia e disciplina rígidas, centralizado e regional, sob o comando de um governador estadual, no mesmo molde em cada Estado, por simetria constitucional. Modelo este, o qual apresenta características opostas ao modelo comunitário, que, conforme mencionam os defensores do policiamento comunitário, é caracterizado pela descentralização política, atuação em âmbito local, com ênfase no trabalho do policial de baixa hierarquia e o mínimo de interferência do controle hierárquico central nos altos escalões, a fim de prestar um serviço mais personalizado à comunidade local, em vez de entregar um serviço geral e padronização para toda uma área maior, que engloba diversas localidades com características peculiares.

Entretanto, um alento de esperança foi introduzido na última e atual Carta Magna que merece ser comentado por ser objeto de análise de alguns entusiastas e autores no estudo do policiamento comunitário.

Conforme já mencionado alhures neste capítulo, a CRFB/1988 declara em seu artigo 144, que a Segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos policiais que elenca em seus incisos.

A seguir, a transcrição do texto em comento (CRFB/88, art. 144, caput):

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

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
- VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.
- (...)

Isso significa dizer que, embora o modelo de polícia adotado pela Carta Maior foi mantido aos moldes do modelo antigo de polícia, tipicamente voltado para a proteção e segurança do próprio Estado e das suas instituições, como uma polícia de ordem, houve, entretanto, a recepção, pelo Constituinte, da previsão de participação da sociedade civil na segurança pública e preservação da ordem, juntamente com os órgãos de governo, dando o dever ao Estado da proteção às pessoas e seus bens, além da preservação da ordem pública; e atribuindo o direito e responsabilidade as pessoas comuns de participação nesse processo de defesa e preservação da sua segurança e de seus bens, conforme se depreende da leitura do caput deste artigo.

Houve explicitamente, então, duas intenções bem claras, por parte do Constituinte no pequeno trecho daquele artigo. A primeira consiste em adaptar o modelo antigo [Gendarmerie] ao modelo moderno de polícia [londrina], não só adotando a missão de preservação da ordem pública e das instituições de governo, mas também da proteção das pessoas e seus patrimônios, dentro da sociedade civil, dando esse direito ao cidadão de ser protegido e isento de perigo e de dano, aos moldes da polícia moderna, idealizada por Robert Peel, em Londres em 1829. Assim, foi compartilhado o foco das polícias, antes voltado

apenas para a proteção dos interesses do Estado, para a proteção das pessoas e os bens e interesses do cidadão comum.

A segunda intenção manifesta no texto constitucional supracitado que podemos observar é o direito e a responsabilidade da sociedade civil em participar da manutenção da ordem e segurança pública. Aqui a segurança pública passa a ser não só um direito da sociedade, mas também uma responsabilidade da sociedade civil juntamente com as forças policiais. Onde ambos - polícia e sociedade - devem participar do processo de policiamento a fim de melhor obter resultados junto aos órgãos de polícia e seus agentes, em prol do bem comum da segurança de todos.

Porém, o modelo bipartido de polícia já era adotado pelo ano de 1969, com a edição do Decreto-Lei nº 667, o qual atribui às Polícias Militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, mas foi novamente adotado pelo constituinte, o que manteve o ciclo de atribuição de polícia dividido em duas etapas designado cada órgão policial a atuar em uma parte do ciclo, como fez com as polícias militares e as polícias civis, ambas estaduais.

Destarte, essa dicotomia é objeto de duras críticas, especialmente por autores pátrios e especialistas domésticos da área. Isso porque a eficiência da atividade policial ficou cindida, e quando se trata de preservação da ordem pública e da criminalidade, a polícia militar atua. Porém, quando o crime for cometido e o delinquente é preso pela primeira polícia, a militar, ele é levado até a delegacia de uma outra polícia, a civil, a quem cabe a autuação, o serviço cartorário e a investigação para apurar as circunstâncias do crime e reunir provas para encaminhar a Justiça. O que causa uma descontinuidade do serviço realizado e perda de eficiência da atividade, segundo alguns autores, como Barreto (2019) e Hipólito e Tasca (2012), entre outros. Por isso, apesar do Constituinte ter feito essa previsão da sociedade na participação da segurança pública, o modelo de polícia adotado vem sofrendo várias críticas.

Para Barreto (2019; p 6), o descompasso entre as necessidades sociais e as políticas de segurança pública é refletido ainda mais pelos resultados extremamente negativos que são apresentados pelas poucas iniciativas governamentais voltadas para a defesa social e que ao final se mostram ineficientes e insuficientes para a solução dos graves problemas criminais que assolam o país, conforme revelam os dados estatísticos publicados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

E apesar do modelo dicotomizado de polícias não apresentar qualquer vantagem para a sociedade, ele continua sendo adotado no Brasil, provocando diversos prejuízos diretos para o sistema de segurança pública, como retrabalho policial, o desperdício de tempo e de recursos, a baixa eficiência nas apurações criminais, a inutilização de dados cadastrais e das

informações sobre a forma de atuação dos infratores e a perda das provas produzidas pela investigação preliminar realizada pelos agentes da polícia militar, primeiros a chegarem aos locais de crimes. E argumenta também que o desacordo entre a realidade fática e o modelo policial adotado no Brasil também contribui para o aumento da taxa de prescrição da pretensão punitiva dos crimes e para a perpetuação da impunidade dos culpados (BARRETO; 2019; p. 7).

No mesmo sentido, Hipólito e Tasca (2012; p. 105) também argumentam que, modernamente, o trabalho da polícia tem dois núcleos estratégicos predominantes. Um centrado na visibilidade do patrulhamento e outro na investigação criminal. E que no Brasil não é diferente, cabendo às Polícias Militares o policiamento ostensivo e preventivo, por rondas a pé fardada, ou em viaturas devidamente ostensivas.

Segundo Hipólito e Tasca (2012; p. 5), essa prática de polícia ostensiva, uniformizada e visível foi chamada por Jean- Paul Brodeur (2002) de “função espantinho”, para designar aquela prescrita por Robert Peel em 1829, que visava dissuadir os pretendentes de ações criminais com a patrulha uniformizada regular. E que no passado das polícias, a simples presença de policiais no espaço público ajudava a manter a ordem. Hoje, porém, esta forma de emprego das polícias militares não se mostra eficiente, pois cada vez mais a polícia está cooperando e concorrendo com outras agências, e a atividade está cada vez mais diversa e complexa, catalisando informações para outras agências públicas e privadas, que pouco respondem, ao mesmo tempo em que é exigida da polícia [militar] mais responsabilidade, eficácia e legitimidade no desempenho das suas funções tradicionais de manutenção da ordem e aplicação da lei (HIPÓLITO e TASCA; 2012; p. 106).

Reforçam, pois, os autores que essa identificada impotência do policiamento presencial na criminalidade é agravada no Brasil, sobretudo, pelo modelo de meia-polícia adotado, em que as atividades de policiamento ostensivo e de policiamento investigativo estão divididas entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, destituída aquela sequer do registro de crimes, num precedente não encontrado nos demais países ocidentais. E afirmam (HIPÓLITO e TASCA; 2012; p. 107), por fim que: “esse modelo de meia-polícia empresta uma significativa ineficiência ao aparato policial”.

O questionamento sobre essa dicotomia, à primeira vista, pode parecer irrelevante, mas pode ser, ainda que de forma reflexa, um dos motivos que trouxeram os primeiros precursores do policiamento comunitário no Estado do Rio de Janeiro. Com o objetivo de melhor prestar o serviço à sociedade em detrimento ao modelo arcaico até então vigente, que se mostrou ineficiente.

Segundo Bueno e Lima (2015; p. 18), desde 1985, o avanço da democratização e crescimento de uma sociedade civil robusta e organizada equipou o Brasil com ferramentas que lhe permitiu fazer pressão em favor da agenda de justiça social. E que o setor que menos progrediu foi justamente o de polícia e justiça criminal. Embora a Constituição 1988 tenha mudado, muito da estrutura de Estado e de governo eram as mesmas, isso inclui a polícia, pois o novo ordenamento não alterou as polícias, que permaneceram as mesmas aos moldes do Regime Militar de 1964, que editou o Decreto-Lei nº 667, de 1969 reorganizando as polícias.

Esses autores ainda informam que ainda na década de 80, com o avanço da democratização e o fortalecimento da sociedade civil organizada, em 1983, o governador Leonel Brizola, recém-eleito, nomeou pela primeira vez o coronel Cerqueira comandante da Polícia Militar do Rio de Janeiro, e que, apesar de dois séculos de existência, a polícia que Coronel Cerqueira passou a comandar era fruto da mudança do papel político do Rio de Janeiro no cenário nacional, e era, na verdade, uma amálgama de quatro forças policiais diferentes: a Polícia Militar do Distrito Federal, da época em que o Rio era capital do país, até 1960; a Polícia Militar do Estado da Guanabara, criada em 1960, quando a administração federal mudou-se para Brasília; a Polícia Militar do antigo Estado do Rio de Janeiro; e a Polícia Militar do atual Estado do Rio de Janeiro, após a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975.

Essa miscelânea de tropas e culturas foi um choque cultural que trouxe uma característica singular à cultura organizacional da polícia do atual Estado do Rio de Janeiro, segundo Bueno e Lima (2015; p. 19):

A unificação das forças estaduais de ambos significou um realinhamento total, organizacional, da burocracia e da administração. Mas complicada ainda foi a fusão de duas culturas, com história, mentalidade, tradição e papéis diversos. Na qualidade de polícia da antiga capital do país, o Distrito Federal, a PM da Guanabara herdara o legado histórico do “gendarme”, que Portugal havia copiado da França e trazido ao Brasil em 1809. Era tida como uma força policial de elite, próxima à sede do governo nacional, com melhores salários e formação. Já a Polícia Militar do antigo Estado do Rio de Janeiro era considerada mais provinciana, com menores salários e pior treinamento (RIBEIRO, 2011). O impacto foi significativo em termos de rixas profissionais e dificuldades de ajuste entre as diversas culturas institucionais (grifo do autor).

Essa pequena observação sobre a fusão de culturas organizacionais dentro de uma só polícia pode ajudar a explicar as dificuldades de implantação de mudanças nas décadas seguintes, principalmente, na Polícia Militar do Rio de Janeiro. O que vai causar uma resistência interna a mudanças na gestão de Cerqueira.

Desse modo, no Rio de Janeiro o modelo de policiamento comunitário foi introduzido de forma inédita na década de 90, no comando do então coronel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Comandante Geral da PMERJ no período de 1983 a 1987, e depois, novamente, em 1991 a 1994, durante os dois mandatos do governador Leonel Brizola, onde Cerqueira, após uma viagem de estudos no exterior, encontrou inspiração no modelo de policiamento aplicado por Robert Peel, na Inglaterra.

Coronel Cerqueira, como era conhecido, foi o primeiro Comandante Geral oriundo da própria polícia militar do Estado a comandar a PMERJ após o fim do período do Regime Militar. Antes, este posto de comando à frente das Polícias Militares era dado a coronéis do Exército.

No entanto o trabalho de Cerqueira, segundo Bueno e Lima (2015; p. 22), ocorreu em um momento em que as forças políticas conservadoras do Rio de Janeiro viam em Brizola uma ameaça à ordem pós-militar, recém-estabelecida, devido à sua atuação centralizadora e populista. O respeito aos direitos humanos da população de baixa renda era, na opinião da classe média, sinal de leniência com os criminosos, em uma época em que cresciam rapidamente os crimes relacionados ao tráfico de drogas.

Entre as ações idealizadas por Cerqueira para tornar a polícia mais democrática e acessível a população de baixa renda, houve a abertura de canais de comunicação e participação social com o objetivo de incluir segmentos anteriormente excluídos, criando assim o Conselho de Justiça, Segurança Públicas e Direitos Humanos, que se reuniam pelo menos uma vez por mês com o então Secretário de Justiça¹⁸, Vivaldo Barbosa. Com isso, as pessoas de baixa renda tinham acesso e direito a apresentar sugestões e queixas em igualdade com a classe média.

Entretanto, o maior controle sob a polícia, em especial, sobre a entrada da PM nas favelas do Rio era tido pela imprensa e classe média da época como leniência do governo para com o tráfico de drogas, quando na verdade o Coronel Cerqueira proibia a entrada aleatória e indiscriminada, sem objetivo específico, para evitar excessos e confrontos armados com perdas de vidas. Na verdade, Cerqueira pretendia que a própria polícia criasse um plano

¹⁸ Cargo comissionado em 1983 equivalente, hoje, ao de Secretário de Segurança Pública Estadual.

estratégico e bem estruturado para combater o crime e a violência que estavam associados às drogas, em vez de ir direto na boca de fumo fechá-la.

Segundo Leal, Pereira e Filho (2010; p.28), pretendia-se reformular a cultura policial que estava atrelada a ações repressivas do Estado e perdurava por décadas. Isso porque a instituição com maior penetração social do Poder Executivo, no momento em que se discutia a elaboração de uma nova Constituição [a atual Carta de 1988], deveria redefinir seus critérios de ação em função da lei. Por isso, os esforços do Comando da Polícia Militar, assim como da política governamental, voltavam-se para uma aproximação com a sociedade civil. Esses esforços eram vistos como uma tentativa de expor com maior clareza a administração institucional policial à opinião pública – por meio da divulgação de documentos e centros de pesquisa para pesquisa pública – e se estendiam, principalmente, à tentativa de criar canais para o diálogo sobre a ação policial na prevenção ao crime.

Para tornar a polícia mais democrática, Cerqueira buscou desenvolver uma série de programas e estratégias para aproximar a sociedade civil da polícia, porém muitas dessas propostas não deixaram de gerar resistência.

Dúvidas quanto às novas ideias surgiram dentro da própria corporação, como também entre setores da sociedade civil que associavam a preocupação com os direitos humanos a um resultado de frouxidão no combate a criminosos. Que no tenso ambiente político do Rio de Janeiro, a balança oscilava entre uma nova política de segurança pública e uma conduta mais linha dura para a ação policial (LEAL, PEREIRA e FILHO; 2010; p.31).

Nesse mesmo sentido, segundo Bueno e Lima (2015) os ataques pela imprensa e alguns segmentos da sociedade fizeram com que o próprio Cerqueira admitisse o fracasso do seu projeto, conforme o trecho abaixo transcrito por eles (BUENO e LIMA; 2015; p. 22/23):

É certo que falhamos. Não conseguimos implantar o modelo democrático que defendíamos. Não soubemos prender traficantes nas favelas sem invadir barracos, sem colocar em risco a vida de terceiros; não soubemos fazer a polícia investigar para prender e não matar. Não percebemos que a resistência dos policiais diante das novas propostas democráticas era notadamente ideológica: resistiam porque não aceitavam adotar as novas propostas de trabalho. Não percebemos também que setores importantes da sociedade não queriam a adoção deste novo modelo.

Daí se ver que o próprio idealizador da causa, Carlos Magno Nazareth Cerqueira, teve suas dificuldades em implantar seu sonho de uma polícia cidadã, apenas deixando um legado de ideias e inspirações para as gerações futuras.

Dentre as ideias e programas vislumbrados por Cerqueira estavam não só a reavaliação da formação do policial, mas também da própria filosofia da instituição. Suas ideias e propostas, em conjunto com seus colaboradores, pressupunham não mais uma estrutura voltada para uma situação de guerra, como era visto na época – e ainda hoje – como observará Pedrinha (2018) sobre a gramática da guerra nos dias atuais. Assim Cerqueira apresentava propostas bem diversas daquilo que se esperava como o conjunto das ações policiais praticadas na época e modelo historicamente administrado pelo Estado até então, esperado por grupos como a imprensa e algumas categorias da sociedade civil da época, um modelo baseado na repressão massiva sob a população mais carente, juntamente como a repressão ao crime e ao tráfico de drogas.

Leal, Pereira e Filho (2010; p.24) lembram que uma das primeiras medidas praticadas sob orientação de Cerqueira foi a reavaliação da conduta policial nas áreas de favela do Rio de Janeiro. Onde a blitz, um procedimento até então muito utilizado em áreas mais pobres, foi avaliada como uma prática ineficiente de controle do espaço público e de interação com a população mais carente. E que por trás dessa medida estava o objetivo de abandonar o conceito militar, de décadas anteriores, de “inimigo interno”, que se tinha dos criminosos comuns domésticos. Sem abandonar as ações repressivas Cerqueira buscava integrar na polícia ações mais preventivas, que não as tradicionais ações repressivas de outrora, próprias das praticadas até então pela PM, derivada do policiamento ostensivo.

Outra ação desenvolvida naquela época foi a prática de seminários que pretendiam fazer uma polícia mais democrática, com ciclos de estudos que levavam para as escolas de formação de oficiais e praças questões que relacionavam a intervenção policial às lógicas discriminatórias e à marginalização crescente da população mais carente.

Leal, Pereira e Filho (2010; p 28) dão como exemplo, o I Ciclo de estudos sobre Segurança, de fevereiro de 1985, que resultou em um conjunto de proposições e diretrizes publicadas em um dos Boletins diários da PM naquele ano. Dentre essas diretrizes estavam a retomada das sugestões do interesse específico da Polícia Militar apresentadas na carta de sugestões da campanha “O Rio contra o crime”, sugestões como: a) reafirmar que a segurança pública não é problema apenas da polícia, mas tarefa e responsabilidade de todos, do Estado e da população [concepção esta que se firmará no futuro texto constitucional da CRFB/88]; b)

adequação da polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a seleção e a formação profissional orientada para obediência aos preceitos legais do respeito aos direitos do cidadão, independente de sua condição social; c) remuneração compatível com os serviços exigidos da polícia pela comunidade; d) aprimoramento dos recursos técnicos e científicos indispensáveis ao exercício das funções policiais; e) promover a participação da comunidade na discussão, elaboração de uma política de segurança, através de encontros das autoridades com associações representativas, de modo que cada solução esteja de acordo com os problemas e as características específicas de cada localidade; f) fazer deste contato um primeiro passo para o estabelecimento do vínculo efetivo de confiança entre a polícia e a população; g) reestabelecer uma política de investigação criminal, priorizando sua informação às confissões obtidas, no mais das vezes, de modo pouco confiável, inclusive para a justiça; h) dar especial atenção à questão da responsabilidade social dos meios massivos de comunicação. Além de outras ações também publicadas que buscavam dar novo norte à instituição da Polícia Militar naquela época, por Cerqueira.

Embora tenha pouco avançado em suas metas, os ideais de Cerqueira passaram a ser considerados precursores de uma polícia mais democrática e comunitária no Rio de Janeiro, ganhando atenção acadêmica nos anos e décadas seguintes, o que lhe rendeu um segundo comando em 1991, quando é novamente convidado para ocupar o posto mais alto da Polícia Militar. Nessa época coronel Cerqueira já estava na reserva, aposentadoria dada após a exoneração do cargo de Comandante Geral, último posto de comando da corporação, em 1987.

Novamente no comando, Cerqueira percebe, nessa nova oportunidade, a possibilidade de executar concretamente as medidas e procedimentos planejados antes. A partir de então, sedimentam-se a influência e a importância que o coronel Cerqueira conquistou, tanto dentro como fora da Polícia Militar do Rio de Janeiro, bem como entre estudiosos, acadêmicos e outras corporações policiais que tinham nas propostas executadas entre 1991 e 1994, período em que ficou à frente da instituição pela segunda vez (LEAL, PEREIRA e FILHO; 2010; p.33).

Esses mesmos autores (2010, p. 34), ainda informam que foi no segundo comando, de 1991 a 1994, que Cerqueira conseguiu implantar o primeiro policiamento comunitário no Rio de Janeiro:

Foi durante o segundo comando do coronel Cerqueira que a primeira tentativa de implantação do policiamento comunitário foi realizada. O projeto-piloto de policiamento integrando policiais e moradores, por meio da organização de conselhos e associações, foi realizado no bairro de Copacabana, enfatizando a prevenção e negociação dos conflitos. Além dessa, outras importantes iniciativas precisam ser destacadas.

O Grupamento de Vigilância nos Estádios – o Gepe – foi criado por meio da iniciativa de compreender as torcidas organizadas a partir de grupos de estudos e curso destinados aos soldados integrantes do grupamento: o ‘modelo de manutenção da ordem’ exigia ‘forças de choque’ prontas e aptas para o enfrentamento dos torcedores baderneiros. No modelo de ‘construção da ordem’ o primeiro movimento era o de conseguir a paz nos estádios por procedimentos de persuasão e negociação. Era preciso identificar os parceiros entre as torcidas organizadas, dirigentes dos clubes, jogadores, cronistas esportivos e outros setores deste cenário para estabelecer-se condições psicossociais desfavoráveis para os conflitos. Neste ambiente, polícia e comunidade esportiva poderiam desenvolver interações positivas que tendiam a amenizar ou mesmo eliminar os conflitos e as badernas. Operamos com grande sucesso, apesar das críticas que algumas vezes certos cronistas com a violência que eles entendiam necessárias para conter os baderneiros. Não tínhamos dúvida que era um processo de aprendizado social, tanto para os policiais quanto para a comunidade esportiva (LEAL, PEREIRA e FILHO; 2010; p.34).

Em seguida, outros projetos se sucederam, como o Núcleo de Atendimento a Crianças e Adolescentes, que surgiu em consonância com o Estatuto de mesmo nome no ano de 1990, que propunha uma nova conduta dos policiais perante crianças e adolescentes de rua. Criou-se então curso e protocolos para o atendimento a esse público por parte da polícia.

Outro projeto, o Programa de Educação de Resistência contra as Drogas – Proerd, inspirado num programa modelo da polícia norte-americana, promoveu a formação de policiais que atuaram como instrutores nas escolas de crianças e adolescentes para dar palestras e orientações a esse público sobre prevenção ao uso de drogas. O projeto vigora até hoje, sendo bastante comum avistar sua logo e suas campanhas em eventos públicos e nas redes sociais.

Também foi criado o Grupamento de Policiamento Turístico, hoje denominado Batalhão de Policiamento Turístico – BPTur, para atuar em áreas mais específicas de turismo.

Marques Silva (2013, p. 13) também lembra que seguindo essa perspectiva da prevenção, Cerqueira também criou o Centro Comunitário de Defesa da Cidadania. E que o primeiro centro foi construído na favela do Pavão-Pavãozinho, e o segundo no Morro da

Mineira, e o terceiro seria na no Morro da Providência. Em ato seguinte foi criado também o Grupamento de Aplicação Prática Escolar – GAPE, que captava policiais recém formados dos diversos curso de formação da PM, para emprego no policiamento das favelas da Mineira, Providência, Borel, Andaraí, Pavão-Pavãozinho, entre outras, seguindo a metodologia do policiamento comunitário.

Entretanto, em que pese os avanços de Cerqueira em seus projetos, novamente a conjuntura social e eventos catastróficos, alheios à sua vontade o desfavorecem. Em 1993 alguns episódios ocorridos na área de segurança pública modificaram a opinião pública da violência no Rio de Janeiro, exigindo assim, dura repressão no trato da questão. Foram os arrastões que ocorreriam nas praias cariocas, isto é, uma turba de delinquentes, muitos deles ainda menores de idade, faziam um cinturão na areia da praia saqueando e roubando os banhistas; e as trágicas chacinas da Candelária, no mês de julho, e Vigário Geral, no mês de agosto, ambas de 1993, das quais juntas, deixaram cerca de 30 mortos, por esses grupos de extermínio. Tais eventos, lembra Marques Silva (2013; p 14), inverteram posições, atingindo o governo pedetista e sua política de segurança pública, colocando na defensiva, autoridades da área, entre elas, o próprio coronel Cerqueira.

O combate a esses grupos de extermínios no Rio de Janeiro por parte de Cerqueira ainda causou mais desgastes de sua imagem junto a instituição, o que o indispunha claramente com parte do corpo da corporação, que viam seus projetos como uma política de leniência para com os criminosos.

Preocupado com a corrupção policial dentro da instituição, e ações discricionárias e violentas por parte de seus agentes, Cerqueira organizou um grupo de oficiais e psicólogos a fim de estudar o fenômeno e criou o Conselho de Ética da PMERJ. O que mostra o grande obstáculo que o coronel Cerqueira enfrentou dentro da própria corporação. Essa questão da resistência interna, a cultura policial, elencada pela literatura e estudiosos na área sobre polícia comunitária, é um dos muitos obstáculos à implantação do modelo comunitário, o que o coronel Cerqueira vivenciou na prática e de forma extrema.

Tal resistência se consolidou de modo especial, quando o policiamento comunitário passou a ser visto como uma proposta leve de repressão à criminalidade, o que fortaleceu ações repressivas individuais, por parte de agentes policiais, que se organizaram em grupos de extermínio. Além do mais, o coronel Cerqueira não conseguiu romper com o paradigma de rígida disciplina militar de duas décadas de ditadura militar dentro da instituição, que via o combate à criminalidade como uma guerra contra o inimigo interno. Essa estrutura militarizada e rígida também dificultou a continuidade dos projetos de Cerqueira, os quais

buscavam maior descentralização e menos burocracia, fazendo com que boa parte dos projetos implantados em sua gestão sucumbissem após a sua saída à frente da corporação.

Apesar de tudo, Cerqueira deixou não somente um legado físico, mas também doutrinário, pois suas ideias ainda persistem nos dias de hoje, e com mais força, havendo correntes doutrinárias dentro da corporação receptivas a ela, através de alguns oficiais mais antigos dentro da Corporação que viveram e conheceram o Coronel Cerqueira, bem como novos oficiais e praças simpatizantes e acadêmicos que defendem as ideias introduzidas por Cerqueira. Não é à toa que o coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira é mencionado pela literatura doméstica como precursor do policiamento comunitário no Rio de Janeiro e, quiçá, Brasil afora.

Segundo Bueno e Lima (2015; p 23), aqueles que hoje estão na Polícia Militar e que concordam com a filosofia do coronel referem-se ao antigo comandante como um divisor de águas na história recente da instituição – uma PM pré e pós Cerqueira. Relatam também uma cisão constante entre os policiais linhas-duras, chamados “repressivos”, de um lado, e os “prevencionistas”, de outro, seguidores das ideias do coronel Cerqueira (NOBRE, 2008 apud BUENO e LIMA, 2015, p 23). Que nos últimos 30 anos, de forma cíclica, esses dois grupos vêm se revezando no poder. Nos governos mais progressistas os “prevencionistas” – chamados filhos de Nazareth [Cerqueira], nos termos de Jaqueline Muniz costumava usar nos cursos que ministrava para policiais em todo o Brasil – ganham espaço para implementar os programas originalmente idealizados por Cerqueira; enquanto nas gestões mais conservadoras, se impõem os “repressivos” (grifo dos autores). Desse modo os autores concluem que a política de segurança pública fluminense é marcada como pela oscilação de um pêndulo que passa por políticas ora progressistas, ora repressivas, determinadas pelo governador do momento, bem como pelos oficiais de alta hierarquia que acompanham sua linha política.

Da década de 90 em diante o policiamento comunitário passou a ganhar força e ter adesão dos acadêmicos, estudiosos e autoridades da área, o que trouxe uma enxurrada de projetos modelos não só para o Rio de Janeiro, mas também para outros Estados da federação. Até mesmo empresas privadas passaram a aderir à ideia do policiamento comunitário, como informa Oliveira (2002), a fim de promover sua difusão pelo país. No ano de 2001, uma grande empresa do ramo de telecomunicações – a Motorola, engajou na missão de responsabilidade social, visando melhorias culturais e sociais, e criou um programa nacional na área de segurança pública, onde grande parte das soluções que a empresa desenvolvia era direcionada para o incentivo de programas do gênero comunitário. Dessa decisão resultou a

criação, por parte da empresa, de um concurso para premiar experiências na área de segurança pública juntamente com a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, do Ministério da Justiça. Lançado em abril de 2001, o concurso teve dois objetivos claros: primeiro, disseminar a filosofia do policiamento comunitário; segundo, reconhecer projetos que obtiveram resultados expressivos e promover sua divulgação como exemplos a serem seguidos (OLIVEIRA, 2002, p. 9). Estava feita a adoção do modelo comunitário como tendência e modelo mais adequado e democrático de prestação do serviço policial à sociedade brasileira, e o incentivo para todas as outras polícias e governos estaduais aderirem ao novo modelo de policiamento.

Acompanhando a tendência e, paralelamente, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ - inaugura uma modalidade de policiamento comunitário empregado nas favelas cariocas no ano 2000, o GPAE - Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, que teve como inspiração e precedente na década de 1990 um projeto voltado para essas áreas faveladas que se denominava GAPE – Grupamento de Aplicação Prático-Escolar, cujo projeto piloto foi testado no Morro da Providência e já mencionado anteriormente.

O GPAE inicialmente fundado em 2000 nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, entre os bairros de Copacabana e Ipanema, reduziu sensivelmente a taxa de homicídios e serviu de referência exitosa para ser replicado, e segundo Albernaz; Caruso e Patrício (2008; p. 40), até sua implantação, a ideia de um “policiamento comunitário em favelas” não tinha precedentes históricos no Brasil (grifo do autor). E que apenas algumas áreas urbanas com disponibilidade satisfatória de equipamentos e serviços públicos tinham uma tímida iniciativa de policiamento comunitário na época. Nos anos seguintes o GPAE passa a integrar o Comando de Policiamento Comunitário – CPCCom, e depois este ganha nova roupagem, passando a ser chamado de CPP – Coordenadoria de Polícia Pacificadora – e os grupamentos em áreas especiais são incorporados aos Batalhões de áreas até que se tornarem UPPs, as quais serão novamente mencionadas mais à frente.

2.3. Aspectos do trabalho policial fluminense: do enfrentamento à aproximação

Uma das peculiaridades do trabalho policial fluminense que mais deve ser levada em consideração é a área de policiamento. O Estado do Rio de Janeiro é um território pioneiro, povoado desde o início do descobrimento do Brasil em 1500. Portanto, uma comunidade

eclética e miscigenada, formada por brancos, descendentes de europeus portugueses, negros, índios e mestiços, entre outros, que se misturam em um mosaico de etnias, dando esse aspecto heterogêneo ao povo fluminense.

Além disso, foi nesta região onde a administração central do governo português se instalou como raízes mais profundas, criando órgãos e estruturas de governo, como a própria Guarda Real de Polícia de 1809, para garantir a ordem, a manutenção do poder e a segurança das instalações do Governo. Como afirma Marcineiro e Pacheco (2005; p. 27), “ao chegar ao Brasil, D. João VI traz junto consigo a Divisão militar da Guarda Real de Polícia, considerada como sendo o embrião da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, iniciando assim a história das Polícias no País.”

Daí, essa concentração de classes sociais, nobres e plebeus, em um espaço público limitado e cercado por morros como o território da capital do Rio de Janeiro foi um caldeirão de conflitos de classes, que causou não só uma maior concentração de renda, como também o aumento da pobreza da massa operária e o surgimento dos guetos e, posteriormente, a concentração de comunidades inteiras em morros e a expansão da periferia no Rio de Janeiro.

Além disso, como informa Holloway (1997; p. 50), a Guarda Real de Polícia estabeleceu padrões e características próprias na força policial de linha de frente no Rio de Janeiro nos períodos posteriores de mudança ideológica mantendo uma experiência institucional militarizada, onde seus membros de mais baixa hierarquia [os praças] eram recrutados nas classes sociais inferiores livres, as mesmas que eram alvos da repressão policial, o que causavam um descontentamento dessas classes em obedecer as ordem desses membros, que, para manter a ordem usavam de violência para com seus iguais. Desse modo, o inimigo da polícia do Rio de Janeiro era a própria sociedade, não a sociedade como um todo, mas os que violavam as regras de comportamento estabelecidas pela elite política que criou e dirigia a polícia.

Desde então, por motivos diversos, como a ineficiências dos serviços públicos, fatores econômicos, políticas públicas mal formuladas, entre outros, a sociedade fluminense vem sofrendo não só com a violência criminal, mas também com a desordem social e, por conseguinte, o aumento do número de áreas deterioradas. A ocupação desordenada do espaço público, em especial, no Rio de Janeiro, também trouxe consigo a desordem social, mais visível nas inúmeras comunidades carentes espalhadas pela Cidade.

Áreas deterioradas são descritas por autores como Monet (2006), Brodeur (2002) e Garriott (2018) como áreas em que a *desordem social* é muito evidente e um fator atrativo para fomentar a atividade criminosa (grifo nosso).

A desordem social, embora não seja algo fácil de se definir e visualizar, é a ausência de ordem social, e, por conseguinte, de ordem pública, ou seja, o outro fiel da balança, a oposição entre a ordem e o caos. Essa desordem social, muitas vezes, é apenas materializada em desordem física, visíveis as pessoas, como no exemplo de imóveis deteriorados e vandalizados, com vidros de janelas quebrados e pichações nos muros, lixo espalhado ou amontoado de forma indevida nas calçadas ou ruas. Tudo isso são sinais claros de desordem social.

Da mesma forma, prédios abandonados, paredes pichadas, carros abandonados em condições precárias nas ruas, iluminação quebrada, cercas danificadas, canteiros públicos não cuidados, tudo isso manda um sinal claro ao delinquente em potencial: a de que ninguém irá interferir se ele depredar algum bem, pichar uma parede, quebrar uma janela a mais de um carro ou prédio abandonado, etc. Daí o delinquente encontra um caminho aberto para delitos mais graves, como furtar coisa pública, invadir residências para furtos, arrombar lojas, e até mesmo molestar mulheres e assaltar transeuntes e lojas à mão armada.

De um modo geral, a literatura moderna apresenta argumentos que mostram que o combate à criminalidade, ou a própria prevenção a ela, não é assunto exclusivamente de polícia, mas sim de um conjunto de fatores, dentre eles, a legislação, as políticas públicas aplicadas na comunidade, a política criminal, o nível de ordem social local, o controle social informal, que é exercido pela própria comunidade, através dos pais, da família, das igrejas, das escolas, dos círculos profissionais e clubes sociais, e até pela mídia, além do próprio controle social formal, representado pelos órgãos de Estado, como a própria Força Policial, o Sistema de Justiça, o Ministério Público, o Sistema Penitenciário, entre outros.

Nesse sentido, Brodeur (2002; p. 35) sobre a desordem social argumenta que:

A pesquisa sugere que a desordem é extremamente importante porque manda um sinal claro aos residentes e outros que utilizam os locais em que a ordem social deteriorou. Janelas quebradas, prédios abandonados, pichações, lixo nas ruas, música alta, crianças abandonadas sozinhas – a mensagem é clara para todos – as pessoas são, ou incapazes ou indiferentes para intervir em defesa de seu bairro e de seus vizinhos. A mensagem para os delinquentes potenciais é clara – como a ordem social se deteriorou nesta área, ninguém vai interferir se você decidir assaltar uma loja, quebrar uma janela de um apartamento, molestar uma senhora idosa, ou mesmo matar alguém. A mensagem para as vítimas em potenciais também é clara – esta área não é segura e aqui você pode ser vítima de um crime. De fato, a pesquisa indica que, quanto mais alto o nível de desordem em um bairro, maior é o nível do medo de ser vítima.

O mesmo autor (BRODEUR; 2002) ainda menciona que um grande estudo de campo usando dados qualitativos também apoia a hipótese de que a desordem estimula o medo de crime. E que o medo de crime gera seu próprio conjunto de problemas. Pois ele [o medo] contribui para que os residentes e não residentes passem a utilizar com menos frequência aquela localidade e protejam-se atrás de portas trancadas. Assim, o fato evitar as áreas públicas reduz a capacidade da vizinhança de regular o comportamento social, proporcionando, assim, oportunidades adicionais para que os delinquentes se envolvam, sem sanções, em condutas antissociais e criminosas.

A questão da ordem social mencionada aqui, não só é importante para caracterizar um dos aspectos do trabalho policial fluminense, que é o trabalho em áreas deterioradas, mas também para explicar os efeitos e reflexos tanto no modelo de policiamento comunitário quanto no policiamento de proximidade praticado pelas UPPs no Rio de Janeiro, onde todas essas Unidades foram instaladas em áreas deterioradas, que guardam essas características mencionadas de forma mais acentuada, embora essa desordem social possa ser observada também em alguns bairros regulares da região metropolitana.

Como se verá mais à frente, enquanto o modelo de policiamento comunitário é extremamente contra indicado e não recomendado para áreas deterioradas, por mostrar-se ineficiente e inadequado, por diversos motivos que serão oportunamente expostos mais à frente, o modelo UPP foi implantado diretamente nessas áreas deterioradas, sem antes buscar recuperá-las com políticas públicas básicas, diversas do emprego maciço de policiamento, para que se tornassem primeiro áreas menos deterioradas, com a revitalização e ordenação do espaço, coletas de lixo regulares, saneamento básico, iluminação pública, entre outros serviços públicos.

Segundo o IBGE¹⁹, essas comunidades onde as UPPs foram implantadas são classificadas como aglomerado subnormal, definido pela ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – pública ou privada – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros.

¹⁹

Disponível

em:<

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 31 out. 21.

No Brasil esses aglomerados subnormais estão espalhados por todo o território nacional e são mais comuns em zonas metropolitanas e grandes centros urbanos. Em todo o país estima-se que existam mais de 5 milhões de domicílios ocupados em aglomerados subnormais. Só no Estado do Rio de Janeiro, o mesmo Instituto em 2020²⁰ estimou que há cerca de 717.326 domicílios ocupados em comunidades enquadradas nessas características, o que representa cerca de 12% do total de domicílios existentes no Estado do Rio de Janeiro.

Sendo assim, um dos aspectos do trabalho policial fluminense é o exercício da atividade de policiamento em áreas deterioradas. São consideradas assim áreas urbanas locais onde a comunidade é homogênea e economicamente hipossuficiente, concentrando a pobreza e a desordem social em um território geralmente mal urbanizado e populoso.

Daí o trabalho policial ser mais sensível a resistência da população nesses locais deteriorados e, também, tornando o trabalho mais delicado, visto que, qualquer ação mais incisiva por parte da polícia, mesmo que legítima, por combate à criminalidade local, pode gerar uma maior aversão dessa população e a não colaboração com a polícia local, e menos ainda, com uma força mais distante, como uma polícia estadual ou federal.

Essa questão é levantada por alguns autores como Oliveira (2002; p. 64), o qual informa que as chances de êxito dessas iniciativas do policiamento comunitários são menores nas áreas onde são mais necessárias, como zonas marginalizadas, bairros perigosos, áreas heterogêneas, com uma diversidade cultural muito grande, áreas deterioradas com alta criminalidade e desorganização social.

Sendo esses locais mais hostis até mesmo ao policiamento mais brando como o comunitário e, portanto, menos receptivo à presença da polícia, a criminalidade local passa a ganhar espaço e prestígio entre os moradores, que, muitas vezes, não sendo coniventes com a criminalidade local, ainda sofrem um processo de instabilidade social e de insegurança, com a entrada esporádica e presença transitória da força policial no local, causando o fenômeno da *policificação*, assim chamado por Garriott (2018; p. 62), que examinando o efeito das práticas policiais na vida dos moradores de um bairro pobre (favela) no Rio de Janeiro menciona esse fenômeno.

Segundo esse autor (GARRIOTT; 2018; p. 61), pesquisadores que examinam essas práticas policiais no Brasil geralmente se concentram em formas mais extremas de policiamento, particularmente nas altas taxas de civis mortos pela polícia, entretanto é

²⁰ Disponível em: <

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2101&id=3735> >.
Acesso em: 31 out. 2021.

importante examinar formas mundanas de policiamento e mostrar como esse policiamento molda as experiências cotidianas. Uma análise etnográfica das interações entre a polícia e os moradores das favelas e um foco na pragmática do policiamento permitem uma compreensão crítica mais precisa de como as práticas policiais afetam a vida dos pobres urbanos.

O autor afirma que as tentativas da polícia de combater o crime nesses locais esporadicamente são mal sucedidas, pois para ele (GARRIOTT; 2018; p. 62):

As tentativas policiais de criminalizar as favelas são incompletas e malsucedidas: em geral não conseguem conter o crime nas favelas, não conseguem redefinir as práticas locais como não crime e não naturalizam o poder do Estado. No entanto, o policiamento tem um impacto profundo sobre a vida cotidiana dos moradores da favela, um impacto que ecoa nos espaços e nas práticas sociais da favela mesmo depois que a polícia partiu. Mas enquanto a criminalização da favela é inerentemente incompleta, as práticas policiais, no entanto, contribuem para um processo que eu chamo de “policificação”.

Complementando o seu argumento (GARRIOTT; 2018), afirma que os ecos desse processo de *policificação* têm efeitos muito mais profundos e mais complexos do que simplesmente encorajar os pobres a exigir violência contra si mesmos ou aprisioná-los em ilhas carcerárias de pobreza, mas que em vez disso, a experiência de ser policiado traz consigo uma especificidade ontológica que satura as formas como os moradores das favelas, especialmente os jovens, experimentam a si mesmos e a sua vizinhança (grifo do autor).

Em resumo, sustenta o mesmo autor (GARRIOTT; 2018) que a *policificação* remodela as práticas sociais cotidianas e as experiências naturalizadas, produzindo novas formas de alteridade social enquanto “anormaliza” a vida cotidiana. Já que, longe de normatizar o poder do Estado ou funcionar para defender a ordem social e naturalizar as desigualdades sociais, a polícia ativamente desorganiza a vida diária desses moradores de favelas (grifo do autor).

A questão de a força pública policial ser uma *polícia militar* também parece contribuir para o efeito da *policificação* de Garriott. Isso porque, como observa Marcineiro e Pacheco (2005, p. 58), a *ideologia militarista*, típica de polícias dos países de regimes ditatoriais, ou de países onde há uma relação muito estreita entre a Polícia e as Forças Armadas, como no caso do Brasil, cujas Policiais Militares Estaduais são aos moldes do Exército brasileiro, sendo, inclusive, reserva técnica de contingente desse, a ideologia militar tem por base a existência de um inimigo a ser combatido e destruído, pois as polícias

[militares] seriam forças de reação para eliminação daqueles que perturbasse a ordem pública. Então elas trariam consigo valores e crenças da doutrina militar de guerra e a ideologia de um inimigo a ser combatido – o criminoso desordeiro – que ameaça a ordem pública (grifo nosso).

Segundo esses autores (MARCINEIRO E PACHECO; 2005; p. 82) os modelos tradicionais de atuação da polícia na defesa dos interesses do Estado carecem de legitimação popular [principalmente nessas comunidades mais pobres], pois a ótica militar de enfrentamento do crime e da violência, com sua característica bélica, trata a função policial como “combate” e não como prestação de serviço à sociedade (grifo do autor).

Nesse mesmo sentido, Pedrinha (2018), analisando a relação de tratamento do Estado, através da polícia com a sociedade fluminense, em especial nas comunidades cariocas, também traz uma visão beligerante dessa relação. E fala sobre a *gramática da guerra* (grifo nosso), que, segundo ela (PEDRINHA; 2018; p. 74):

Nesta pesquisa, a representação da violência urbana será tomada como uma gramática, que batizamos “gramática da guerra”, constituída por um conjunto de dispositivos a serem acionados por diferentes atores, em dadas situações. Com efeito, a “gramática da guerra” ascende o problema do crescimento da criminalidade violenta, que terá como resposta estatal o aumento da repressão institucional, que, geralmente, ocasiona o uso desmedido da força policial. Nesse diapasão, a gramática da guerra aponta um modo coletivo de construção do problema da expansão do crime violento no Rio de Janeiro, com desdobramentos mais acentuados nas favelas, ocasionado também pela instituição policial, que por sua vez transborda suas ações em violações aos direitos humanos dos moradores. (grifo da autora).

Pedrinha (2018, p. 75) ainda menciona que isso cria um fenômeno onde se nota a presença de práticas que refletem a constituição e ordenamento de um Estado de Polícia, o qual não submete todos os seus habitantes à lei, mas subordina-os ao poder daqueles que mandam. E que não há o devido respeito às garantias constitucionais, quando a submissão à lei é sinônimo de obediência absoluta ao Governo. E que esse Estado se caracteriza pela expansão do aparato punitivo, sendo regido pelas decisões do governante e por outras formas de extensão do seu poder, que se opõem ao Estado de Direito (ZAFFARONI; BATISTA; SLOKAR e ALAGIA, 2003; p. 41).

Segundo Glassner (2003 apud PEDRINHA, 2018, p. 76): “O Estado de polícia despolitiza os conflitos sociais e politiza as questões criminais, na medida em que oculta o

drama social e instiga a repressão no campo criminal.” E que os investimentos são de curto prazo e, por isso, imediatistas. E não são buscadas medidas de médio e longo prazo, de natureza preventiva, conectadas às políticas públicas. E conclui Pedrinha (2018; p. 76):

Nessa gama, foram empregadas estratégias e dispositivos no Estado do Rio de Janeiro que permitem que se vislumbre a configuração do Estado de Polícia, que se ajusta à “gramática da guerra”. Esta é acionada pela metáfora da guerra e do inimigo; pelo incremento do aparato bélico e do aumento do contingente efetivo de policiais; pela militarização da vida social e restrição da ordem normativa; pelo uso excessivo da força, crescimento e consolidação dos autos de resistência. (grifo da autora).

Com isso, Leite (2001 apud PEDRINHA, 2018, p.76) menciona que restou configurada o que é chamado de *metáfora da guerra e o inimigo*, dando ao Rio de Janeiro uma característica de *cidade em guerra* (grifo nosso), caracterizada por um conjunto de ações violentas como assaltos, sequestros, tiroteios com balas perdidas, além de rebeliões em presídios, áreas controladas pelo tráfico de drogas, execuções sumárias, que criam um sentimento de medo na população, frente à ameaça física e patrimonial.

Daí, a medida em que a percepção de aumento da violência aumentava no Rio de Janeiro, inseriu-se na agenda pública, fomentada pela mídia e difundida em campanhas eleitorais sensacionalistas, a metáfora da guerra e o combate ao inimigo. Concomitante a isso, formulou-se um discurso dicotômico do qual a cidade está dividida entre o asfalto e a favela, numa cidade a qual reparte seus habitantes que deveriam escolher um dos polos para se situar. Então, nesse contexto, as baixas de todos os lados desqualificaram a vulnerabilidade das camadas populares, e definia o oponente como inimigo, que justificava o uso da força com a máxima letalidade, como ocorreu da década de 1980 até os dias de hoje (MACHADO DA SILVA; LEITE; e FRIDMAN, 2005; p. 24 apud PEDRINHA 2018, p. 76).

Como consequência desse panorama de guerra vivido no Rio de Janeiro, houve também o incremento do aparato bélico e o aumento do contingente policial, a militarização da vida social e a restrição da ordem normativa, com o uso excessivo da força e os chamados autos de resistência.

Sobre o incremento do aparato bélico e o aumento do efetivo de contingente de policiais, Pedrinha (2018, p. 78) menciona que desde o ano 2000 vem ocorrendo um aumento logístico de equipamentos bélicos por parte da polícia. E que esses equipamentos são próprios de guerra, e se justificariam pelo discurso da gramática da guerra existente no Estado. Equipamentos como veículos blindados urbanos conhecidos como “caveirão”, próprios para

incursão em zonas urbanas de guerra, resistentes a tiros de grossos calibres, como de fuzil 7,62mm, e até granadas de mão, com capacidade tática de responder a fogo inimigo e de transportar uma tropa de até 15 homens.

Da mesma forma outros veículos, como helicópteros e motocicletas, também blindados, representam uma onda de militarização que vem caracterizando as estratégias do Estado Policial. Pedrinha (2018) lembra ainda que em 2007 o Governo do Estado discutiu sobre a necessidade de incrementar ainda mais essa tecnologia com novos veículos blindados, porém, menores e mais sofisticados, mais propícios para os becos e vielas das favelas, por serem menores e mais ágeis e compactos, uma vez que o antigo “caveirão” do Bope ficava obsoleto (grifo da autora).

Na mesma linha lembra também a inauguração do “caveirão aéreo”, um helicóptero blindado, modelo Black Hawk, lançado para apoio aéreo e combate de fogo pesado nas favelas da Serrinha, do Chapadão e da Vila Vintém. Com capacidade de 15 tripulantes o helicóptero sobrevoava territórios de segregação socioeconômica, fixando rotina de controle e perseguição, fornecendo maior visibilidade, rapidez e alcance, além de apoio aos policiais em terra, o que marcou a gestão da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, em decorrência do uso de armamento pesado em áreas residenciais urbanas, particularmente, as favelas (PEDRINHA 2018, P. 79).

Junto ao aumento dos recursos materiais bélicos também houve o aumento do contingente de recursos humanos, em 2004, lembra Pedrinha (2018), ocasião em que foi criada a Força Nacional de Segurança Pública, pelo Governo Federal, através do Ministério da Justiça, que recrutou policiais e bombeiros militares de vários Estados do Brasil, empregando essa tropa, por diversas vezes, nas operações policiais no Rio de Janeiro, quando não, de prontidão, aguardando possível convocação para emprego.

Nessa mesma direção, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 2.262, em 2009, aumentando em mais de 50% o efetivo de Policiais Militares, através de concurso público, o que, segundo a autora, aumentou o efetivo da Instituição de 40 mil para 60 mil policiais militares na PMERJ. Que além disso, foi estabelecida uma necessidade de novos policiais para 34 Unidades de polícia Pacificadora (UPPs), que alcançaram, segundo o Secretário de Segurança Pública da época, José Mariano Beltrame, duzentas e trinta favelas até o fim de 2013, atendendo aproximadamente um milhão e meio de habitantes. (BELTRAME, 2014, p. 164 apud PEDRINHA 2018, p. 80).

Sobre a militarização da vida social, Pedrinha (2009 apud PEDRINHA, 2018, p. 80) informa que:

Diante do convívio com a “guerra”, acompanha-se a militarização da vida social. Trata-se de um processo que se dá em prol da natureza das blindagens, armas, alarmes, ofendículas e câmeras de vigilância, pela população. Estas ferramentas, como tantas outras, colocam-se como ingredientes banalizados da militarização que passa a se imiscuir, desapercivelmente (sic), no cotidiano (grifo da autora).

E ainda sobre a militarização da vida social, continua Pedrinha (2009 apud PEDRINHA, 2018, p. 81):

Diante da situação conflagrada de “guerra”, algumas medidas são tomadas pelo poder público, que se distanciam das garantias constitucionais, as quais asseguram o respeito aos direitos fundamentais a todos os indivíduos. Constituem práticas que se caracterizam pela restrição da ordem normativa, como: mandados de busca e apreensão genéricos, expedidos pelas autoridades judiciárias, as decretações de prisões provisórias e mudanças no regime de cumprimento da pena para o regime disciplinar diferenciado (por isolamento prolongado), determinadas ainda pelo Poder Judiciário e as regulações comportamentais, impostas pelas autoridades policiais. O mandado de busca apreensão genérico é aquele expedido pelo magistrado em termos tão amplos, gerais, coletivos e abstratos, que permite à autoridade policial, antes mesmo de encerrar o inquérito policial, adentrar em qualquer residência, efetuar a revista do domicílio do morador, sem que haja individualização e especificidade, infringindo o que determina a legislação pátria, com fulcro no Código de Processo Penal Militar, em seu artigo 178. De modo que, consiste em excesso, cuja prática é incidente apenas nas favelas, particularmente, do Estado do Rio de Janeiro (grifo da autora).

Enquanto sobre a restrição da ordem normativa, explica Pedrinha (2009 apud PEDRINHA, 2018, p. 81):

Quanto às restrições comportamentais, verificam-se, em caráter excepcional, sempre em favelas, quando submetidas à gestão policial e ou militar. Consistem em práticas como: controle da liberdade de locomoção, pela imposição de horários de circulação (geralmente com vedações à circulação noturna), revistas constantes em blitz, proibição de frequentar determinados lugares (como festas e bailes), vedação de música funk, limitação do uso de motocicletas etc. Tais medidas advêm das autoridades policiais ou mesmo das Forças Armadas, com a aquiescência do Governo e de autoridades judiciárias, sendo mesmo legitimadas pela sociedade. Constata-se que estas formas de restrições da ordem normativa, que ocorrem espalhadas, particularmente, em espaços de segregação social, sobrepõem a ordem democrática do Estado de Direito.

Esses fenômenos e características mencionados pela autora ainda trazem consequências lamentáveis, como o uso excessivo da força e os autos de resistência - termo dado quando há resistência e mortes no confronto armado com a polícia -, sendo no Brasil, a polícia carioca a que mais mata, e também é a que mais morre, em um círculo vicioso de combate à criminalidade, sob a ótica da gramática da guerra (PEDRINHA; 2018, p. 82).

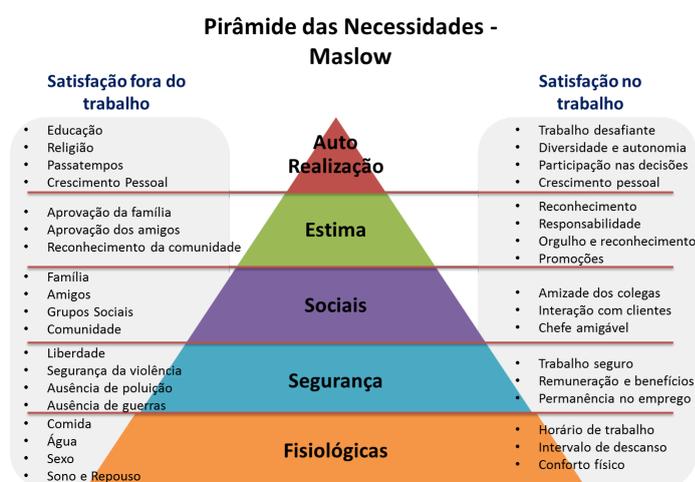
Essas observações de Pedrinha (2018) descrevem bem as peculiaridades e o *aspecto do trabalho policial fluminense*, juntamente com as observações de Monet (2006), Brodeur (2002) e Garriott (2018). Cabendo ainda realçar que, dentre os quatro autores mencionados, apenas Pedrinha e Garriott fazem seus estudos e observações diretamente voltados para a área geográfica do Estado do Rio de Janeiro e, especificamente, sobre suas *favelas* (grifo nosso).

E ainda, segundo Neto (2000; p. 69), diversas pesquisas, como a avaliação conduzida pela Police Foundation sobre o programa de policiamento comunitário em Houston, demonstram que comerciantes e residentes de maior poder aquisitivo tendem a ser os segmentos mais envolvidos com os programas policiais, por serem os mais organizados, mais capazes de expressar as suas demandas e mais inclinados a cooperar com a polícia. Isso provavelmente aconteça pelo fato de residentes e comerciantes mais prósperos de uma dada localidade terem maior interesse em que esses programas de policiamento comunitários funcionem para trazer maior segurança a si mesmos e seus patrimônios, muito mais do que moradores e comerciantes de recursos paucos de uma mesma localidade. Devido à pobreza desses grupos menos favorecidos, talvez eles acreditem não serem alvos atraentes da criminalidade, ou ainda, por terem preocupações outras, de base primária, como comida, água potável, saneamento básico, moradia e desemprego, a questão da segurança não seja tão relevante para eles, por percorrem um caminho de subsistência e não terem maior preocupação com a segurança própria e da comunidade.

Essas pesquisas parecem ir ao encontro da Teoria das Necessidades de Maslow, também chamada de Teoria da Hierarquia das Necessidades, ou ainda, Teoria das Motivações Humanas. Essa teoria, proposta pelo psicólogo americano Abraham Harold Maslow e publicada em 1943, é um estudo que explica as prioridades das necessidades humanas em uma ordem de gradação, onde as necessidades mais baixas, tidas como primárias, devem ser preenchidas para que os indivíduos busquem motivação para alcançar as necessidades mais altas, consideradas secundárias. Essas necessidades são representadas em uma pirâmide hierarquizada, cuja base estão as necessidades primárias *fisiológicas* e as de *segurança*,

seguidas pelas necessidades secundárias, logo acima, que são as *sociais*, de *estima* e de *auto realização*, como mostrado na figura abaixo (grifo nosso).

Figura 2 – Pirâmide de Maslow



Fonte: <https://www.chilliwiki.com.br/o-que-e-ser-feliz/a-hierarquia-das-necessidades-de-maslow-004/>

Conforme mencionado por Silva (2008), a teoria de Maslow sobre a hierarquia das necessidades é uma das mais conhecidas sobre motivação dentro do estudo da administração e do comportamento organizacional. Segundo Silva (2008; p 210), Maslow propôs que as necessidades básicas fossem estruturadas em uma hierarquia de predominância e probabilidade de surgimento. Assim, Maslow estabeleceu que os indivíduos se comportam no sentido de suprir suas necessidades mais imediatas, que estão priorizadas na seguinte ordem abaixo descrita.

A mais primitiva e primordial das necessidades seriam as *fisiológicas*, pois nelas encontramos as necessidades de subsistência humana, como comida, água, abrigo, sono, sexo e descanso (grifo nosso). São necessidades básicas e naturais dos seres vivos, que aqui, nessa teoria, compõem a base da pirâmide de Maslow, como visto na imagem acima. Desse modo, somente satisfazendo essas necessidades básicas é que se forma a necessidade seguinte, em um nível imediatamente acima na base da pirâmide. E para se subir para o próximo nível de necessidades, o nível anterior deve estar satisfeito.

O próximo nível de necessidades, logo acima da base representada pela necessidade fisiológica é o de *segurança*, que está relacionada a proteção contra ameaças de privações diversas (grifo nosso), como garantia de liberdade, de proteção da vida, dos seus bens contra roubos, emprego certo e seguro, ausência de guerras e conflitos. De uma forma geral, a necessidade de segurança está voltada para a proteção ao dano físico e emocional do indivíduo, o que o faz buscar por segurança.

Os níveis seguintes de necessidade são as *sociais*, as de *autoestima* e, no topo da pirâmide, a última das necessidades a ser satisfeita, a de *auto realização*, só buscada quanto todas as anteriores já foram conquistadas e superadas (grifo nosso). Daí a satisfação pessoal do indivíduo é alcançada.

Então, como falado antes, a falta de preenchimento das necessidades primárias [fisiológicas] de uma comunidade ou grupo menos favorecido pode acarretar também em relativo desinteresse desse grupo na atuação junto a uma força policial para promover melhor segurança, mesmo que esse grupo seja diretamente beneficiado com esta ação. Por isso a teoria de Maslow, que embora faça parte das teorias gerais de administração, parece justificar os estudos mencionados por Neto (2000) quanto à efetividade da participação popular na implantação de um policiamento comunitário.

Uma última e não menos importante dificuldade mencionada na literatura sobre o tema, a ser considerada no aspecto do trabalho policial carioca e também informada por alguns autores, como Skolnick e Bayley (2017; p. 71/72), é a resistência da própria polícia, como instituição e ente de vontade própria, por ficção jurídica, e a resistência dos próprios policiais como indivíduos e como categoria profissional. Por isso Bayley (2017; p. 168) afirma que “a conclusão claramente sugerida [pelo estudo] é que a natureza do trabalho policial é naturalmente idiossincrática.”

Daí a importância de se observar esse possível obstáculo no desenvolvimento do trabalho policial carioca, pois, no aspecto Institucional, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro é uma entidade extremamente centralizada e hierarquizada, características próprias de uma organização militar, assim como foi previsto na CRFB/88 para todas as Polícias Militares dos outros entes da federação. Também é uma entidade de nível regional, abrangendo toda a circunscrição do Estado do RJ. Essa estrutura rígida, hierarquizada, regional e centralizada também vai de encontro às tendências de um modelo mais democrático, descentralizado e local, como falado no capítulo 1. Daí a possibilidade de resistência, em nível institucional, em manter o status quo, poder ser um obstáculo para as mudanças necessárias, devido à cultura tradicional desta instituição, juntamente com a cultura policial dos agentes, como indivíduos

de *per se* e como classe ou categoria profissional coletiva e indispensável à sociedade moderna.

A esse respeito, Marcineiro e Pacheco (2005; p. 88) afirmam que:

O modelo organizacional adotado pelas Polícias, nos dias atuais, extremamente centralizado, com oito níveis de decisão (desde o Destacamento até o Comandante-Geral), com treze níveis hierárquicos, só para focar as organizações Policiais Militares, tem por base o modelo da *burocracia*, definido por Max Weber. (...)

O modelo burocrático weberiano tem sido uma das razões pela qual é tão difícil fazer a almejada evolução para a filosofia da *Polícia Comunitária*, porquanto esta tem por características a participação dos policiais de ponta e da comunidade nas decisões táticas e operacionais da organização, enquanto àquela impõe uma decisão centralizada e impessoal.

Sobre a resistência a mudanças do corpo policial como categoria, além do corporativismo há uma subcultura policial. Neto (2000, p. 35), por exemplo, afirma que: “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.” E informa que os administradores públicos e supervisores dos mais altos escalões superiores da polícia frustram-se diante da sua limitada capacidade de influenciar na conduta dos policiais.

Por seu turno, Trojanowicz e Bucqueroux (1994; p. 142) afirmam que em qualquer organização policial, naturalmente, muitas pessoas do departamento resistirão a uma mudança tão significativa por uma série de razões, entre elas (1) a relutância inerente à mudança de atitudes e comportamentos estabelecidos; (2) discordância com o novo enfoque filosófico; (3) falta de compreensão das implicações da mudança; (4) a sensação de que a mudança irá ameaçar o status alcançado; (5) insatisfação com treinamento que não seja ligado diretamente a habilidades mecânicas, principalmente as consideradas como salvadoras de vidas ou baseadas em táticas. E concluem afirmando que todos esses obstáculos para implantar mudanças no treinamento [dos policiais] devem ser compreendidos, atacados e superados.

Na tentativa de melhor prestar o serviço a população fluminense e responder a demanda por necessidade de segurança frente a altos índices de criminalidade e violência urbana, ponto muito explorado na agenda política de governo e objeto de várias campanhas políticas, programas diversos em segurança pública foram desenvolvidos no Rio de Janeiro a fim de atender a expectativa popular por maior segurança, de forma mais descentralizada e

local, dando alguma vantagem pecuniária aos agentes empregado neles, como forma de motivação pelo trabalho desenvolvido nesses programas. Dentre eles o modelo UPP e a Operação Segurança Presente²¹, ambos, tipo de policiamento chamado de proximidade, mais descentralizado, local e com ênfase na patrulha a pé.

Para concluir este capítulo é de se notar que o modelo comunitário surgiu pelo mundo e obteve êxito em muitos lugares. E que pelas suas características próprias o policiamento comunitário tem se mostrado como o modelo mais adequado ao Estado democrático e de direito. Esse modelo organizacional descentralizado permite que ações desencadeadas pela Polícia na solução dos problemas de segurança pública sejam personalizadas para cada comunidade em particular, levando em conta as peculiaridades de cada uma delas, ao invés de se tentar implementar soluções lineares para todos os rincões do Estado independente de suas diferenças culturais, sociais, políticas, geográficas e econômicas (MARCINEIRO e PACHECO; 2005; p. 90).

Embora essa forma de policiamento tenha sido introduzida em alguns locais pelo país com melhor êxito, no Estado do Rio de Janeiro, devido às peculiaridades das áreas onde foram idealizados, além das características da sociedade e do trabalho policial fluminense, o modelo se mostrou impraticável. Dentre as falhas dessa tentativa de implantação podemos citar: (1) a implantação em áreas deterioradas, de alta desordem pública, o que não era o ideal para se iniciar tal trabalho; (2) a ausência de políticas públicas de base nessas áreas, que não acompanhou a implantação do policiamento local; (3) o processo de *policificação* avançado nessas áreas, que, como já analisado acima, foi ignorado pelos idealizadores, bem como a *gramática da guerra* praticado pelo Estado de Polícia, que prefere políticas repressoras imediatistas, em vez de medidas a médio e longo prazo de natureza preventiva (grifo nosso); (4) a ausência de pessoas de médio poder econômico [classe média] nessas áreas deterioradas, que poderiam trazer maior adesão ao programa, por disporem de recursos e terem maior preocupação patrimonial e com segurança; (5) uma comunidade economicamente homogênea, muito baixa na linha de pobreza, o que causa indiferença quanto aos problemas coletivos, pois os problemas pessoais predominam sobre a coletividade²²; (6) o modelo burocrático weberiano, de decisão extremamente centralizada, padronizada e impessoal da força policial envolvida, o que dificulta a implantação de modelos mais adequados a cada comunidade; (7) a

²¹ Embora não seja objeto de estudo deste trabalho, iniciado em 1º de janeiro de 2014, o Programa Operação Segurança Presente é um modelo de policiamento de proximidade, descentralizado e local, que complementa a atuação da PMERJ em vários bairros do Estado, com objetivo de promover ações de segurança pública, cidadania e atendimento social. Disponível em: < <https://www.segurancapresente.rj.gov.br/sobre.html>>. Acesso em: 08 jan. 22.

²² Efeito da Teoria da Motivação, também chamada de Teoria da Hierarquia das Necessidades, de Maslow.

própria resistência da instituição policial e da categoria policial envolvida, tanto de forma coletiva, vista em classe, como de forma individual, de acordo com a idiossincrasia de cada policial.

3. MODELO UPP NO RIO DE JANEIRO DE 2008 A 2018

3.1. O ciclo de Política Pública das UPPs: do problema à sua implementação

Antes de falar sobre o ciclo de política pública das UPPs, é necessário esclarecer, primeiramente, o que é uma política pública, e subsequentemente, o ciclo que ela percorre, para que se possa entender do tema. Assim se faz necessária uma pequena introdução do assunto.

Os estudos sobre Políticas Públicas ainda são bastante recentes e vêm sendo objeto de pesquisa de muitos acadêmicos de diversas áreas, especialmente no campo jurídico, pelos operadores e doutores em Direito. Como ciência, nasceu nos EUA, e se consolidou nos últimos 60 anos, sendo desenvolvidos estudos e teorias a seu respeito nessas últimas décadas.

No Brasil, segundo Dias e Matos (2012; p. 11/12) apenas nos anos 1970 e começo dos anos 1980 que se teve início efetivo dos estudos sobre políticas públicas, através da publicação de trabalhos sobre a formação histórica das ações de governo.

Todo os governos no mundo produzem políticas públicas, afirmam Howlett, Ramesh, Perl (2013; p. 3), sendo ela uma atividade tipicamente estatal e pública, embora não seja, exclusivamente, uma atividade pública e de governo, segundo boa parte dos doutrinadores que estudam e discutem o tema²³.

²³ A questão de as políticas públicas serem produzidas exclusivamente por entes estatais é uma discussão que Secchi (2013; p. 2) chama de “primeiro nó conceitual”, pois há duas grandes correntes doutrinárias que discutem sobre o tema. A abordagem *estatista* ou *estadocêntrica* considera que as políticas públicas são monopólios dos atores estatais, produzidas através de suas autoridades legitimamente constituídas e com competência para tal, pois só o ente estatal pode fazer leis e obrigar pessoas a cumpri-las, e o caráter público da política pública provém da personalidade jurídica do ator protagonista dela, que é uma pessoa pública. Já a corrente *multicêntrica* ou *policêntrica* considera que organizações privadas, organizações não governamentais e

Segundo Secchi (2013), o ano de 1951 pode ser considerado o marco do estabelecimento da área disciplinar de estudos de políticas públicas, embora já na década de 1930 aparecem contribuições teóricas da análise racional das políticas. Entretanto foi no ano de 1951 que livros fundamentais na área de políticas públicas foram publicados. O livro de David B. Truman, denominado *The governmental process* foi o pioneiro sobre grupos de interesses, suas estruturas e as técnicas de influência sobre os processos de políticas públicas no Executivo, Legislativo, Judiciário e no corpo burocrático da administração pública. O segundo livro, publicado ainda no mesmo ano, foi de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, denominado *The policy sciences*, que contém um capítulo escrito por Lasswell intitulado *The policy orientation*, no qual é discutido o crescente interesse de pesquisadores sobre a formulação e avaliação de impacto das políticas públicas. Neste capítulo, Lasswell delimitou esse campo de conhecimento multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas públicos concretos (grifo do autor).

Assim, as *policy sciences*²⁴ nasceram para ajudar no diagnóstico e no tratamento de problemas públicos, a exemplo da medicina para com a saúde e a engenharia para com questões técnicas de construção.

Os fundamentos dos estudos em políticas públicas estão calçados em outras disciplinas como as ciências políticas, a sociologia e a economia, além de outras disciplinas como da administração pública, da teoria das organizações, da engenharia, psicologia e, por último e não menos importante, do direito. Esta última disciplina talvez seja o campo de maior influente no estudo das políticas públicas, uma vez que, em se tratando de políticas

organismos multilaterais podem fazer políticas públicas, pois o que as tornam públicas é quando o problema enfrentado é público (grifo nosso).

²⁴ Expressão em inglês que se traduz para ciências das políticas públicas. Dias e Matos (2012) explicam bem isso. No idioma inglês, distinguem-se claramente dois termos: *politics* e *policies*. Ambos os termos estão no plural. O primeiro termo refere-se ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos. Refere-se à política entendida como a construção do consenso e luta pelo poder. E pode se referir também à política de uma organização, de uma empresa, de um clube, de uma família ou de um grupo social específico. Também pode se referir à carreira profissional de um político, que por suas atitudes busca obter e ampliar sua influência. A dedicação à política, nesse sentido, remete a uma atividade que tem regras de jogo específicas (dinâmica partidária e eleitoral) e um estilo próprio (interesse pelo público e atributos de liderança). Já o termo *policy* (cujo plural é *policies*) é entendido como ação de governo. Constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade. A política, nesse sentido, é executada por uma autoridade legitimada que busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade. Nesse caso, a política pode ser adjetivada em função do campo de sua atuação ou de especialização da agência governamental encarregada de executá-la. Desse modo, podemos nos referir à política de educação, saúde, assistência social, agrícola, fiscal etc., ou seja, produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. Na língua portuguesa, segundo os mesmos autores, existe somente um termo para referir-se ao conjunto de todas essas atividades descritas pelos dois termos anglo-saxões, em função disso se adota a tradução do termo *policy* por “políticas públicas” para referir-se ao conjunto de atividades que dizem respeito à ação do governo (DIAS e MATOS; 2012, p. 2).

públicas realizadas por entes estatais, há uma necessidade maior de tal política pública estar adequada ao ordenamento jurídico e a outros quesitos, como o respeito aos procedimentos e processos burocráticos do ente, como também, dentro dos limites dos direitos civis.

A definição de política pública pode variar de autor para autor na literatura, contudo uma versão resumida pode sintetizar a sua definição. Uma política pública é, pois, uma ação, um procedimento ou protocolo para enfrentar um problema público.

Na definição mais simples de Secchi (2013; p. 2) “uma política pública é uma diretriz para enfrentar um problema público.” Enquanto para Dias e Matos (2012; p. 14), de forma menos sucinta, políticas públicas é “a gestão dos problemas e das demandas coletivas através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas pretendidos.”

Numa definição mais complexa, Howlett, Ramesh e Perl (2013; p. 5) afirmam que primeiro é importante propor uma definição funcional de política pública nos seguintes termos:

Como sugerimos, é importante propor uma definição funcional de “política pública”. Como sugerimos, a policy-making trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (policy goals) com meios políticos (policy means), num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”. Identificar os problemas e aplicar (por mais imperfeitas que sejam) as soluções encontradas (soluções captadas na expressão naming, blaming, flaming and claiming, ou seja, dar nomes, culpa, moldar e cobrar) (Felstiner et al., 1980-1; Druckman, 2001; Steinberg, 1998) envolvem a articulação) de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos (policy tools), numa tentativa de atingir esses objetivos (grifo dos autores).

E afirmam, por fim, que são numerosas as definições de políticas públicas, que tentam captar a ideia de que a policy-making é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições. E que essas definições todas postulam que as políticas são ações intencionais de governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos articulados, por mais que esses objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, quanto alguns meios para alcançá-los, de novo, independentemente de quão bem ou mal interligados estejam esses meios ao(s) objetivo(s) (HOWLETT, RAMESH e PERL; 2013; p. 6).

Daí se conclui que o objetivo de qualquer política pública é a busca de solução para um problema público. Por conseguinte, cabe aqui esclarecer, então, a definição de que seria o problema público, como falado nas definições acima sobre políticas públicas.

Para Sjöblom (1984 apud Secchi; 2013; p. 10), “um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor” (grifo do autor). Por seu turno, Secchi (2013) reforça a ideia de Sjöblom (1984) e afirma que: “tomando esse entendimento, o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública.

Ainda sobre o que seria o problema público, Secchi (2013, p. 10) esclarece:

Naturalmente, a definição do que seja um “problema público” depende da interpretação normativa de base. Para um problema ser considerado “público”, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Em síntese, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram **problema** (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade). (grifo do autor)

Em outra obra o autor (SECCHI; 2017, p.5) reforça a ideia com uma analogia bem ilustrativa:

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública).

Existem ainda diversos tipos de políticas públicas, descritos por inúmeros autores na área. Sendo assim, a tipologia pode variar de autor para autor, entretanto, algumas tipologias são tidas como mais aceitas no meio acadêmico. Uma política pública pode ser classificada de diversas formas, conforme a tipologia que é enquadrada. Por isso aqui vale mencionar os tipos mais comuns aceitos pelos acadêmicos da área e seus idealizadores.

A tipologia de Theodore J. Lowi, por talvez ser melhor concisa, parece ser a mais considerada entres os estudiosos na área, e talvez mais didática para se apresentar. Conhecer os tipos de políticas públicas se faz necessário, pois com base no seu tipo que elas são

analisadas. Sendo assim, será mencionada esta tipologia aqui por atender bem ao estudo do presente trabalho. Logo, as políticas públicas se dividem, basicamente, em quatro tipos, segundo essa tipologia de Lowi, a saber: 1) *regulatórias*; 2) *distributivas*, 3) *retributivas* e 4) *constitutivas*, que serão sintetizadas a seguir (grifo nosso).

Conforme leciona Lowi (1964 apud SECCHI, 2013; p. 25), “políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica *pluralista*, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade” (grifo do autor). São aquelas que criam padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. E são regras do tipo das de segurança alimentar, códigos de trânsito, leis e códigos de ética sobre aborto, eutanásia, proibições de locais de fumo, de regulação de mercado financeiro, de publicidade, entre outras do tipo.

Já as Políticas distributivas, segundo Secchi (2013), são “as que geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores políticos e custo difuso para toda a coletividade/contribuinte.” Exemplos delas são os subsídios, as gratuidades de taxas para certos grupos e usuários de serviços, como os incentivos e renúncias fiscais. De acordo com Lowi (1964 apud SECCHI; 2013, p. 25), esse tipo de política se desenvolve na arena onde predomina o “toma lá dá cá” (*logrolling*), ou seja, o troca-troca de apoios de forma pragmática, como as emendas parlamentares ao orçamento da União, para realização de obras públicas regionalizadas, onde os grupos políticos condicionam apoio a certas emendas orçamentárias caso recebam em troca apoio nas suas emendas (grifo do autor).

Quanto às políticas redistributivas, por sua vez, Secchi (2013) informa que elas “concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos, pois representam um jogo de soma zero.” E os exemplos clássicos são as cotas raciais para universidades, políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária. E segundo Lowi (1964 apud SECCHI; 2013, p. 25), as políticas redistributivas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo (renda, propriedade etc.), mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos. E conclui que esse tipo geralmente é predominantemente *elitista*, do qual se formam duas elites opostas, uma demandando a efetivação da política, e outra resistindo a sua implementação (grifo do autor).

Por fim, as políticas constitutivas, como leciona Lowi (1985; p. 74 apud SECCHI, 2013; p. 26), “são as regras sobre os poderes e regras sobre as regras.” São políticas que

definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. Secchi (2013; p. 26) conclui explicando que:

São chamadas *meta-políticas*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas. Exemplos são as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações intergovernamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas. Políticas constitutivas provocam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados (por exemplo, partidos, os três poderes, os níveis de governo), pois tem a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente (quem manda e quem faz) (grifo do autor).

Ao final, o mesmo autor esclarece que, embora existam outras tantas, “a tipologia de Lowi despertou interesse nos meios acadêmicos e profissionais por sua utilidade para estudos comparativos em um setor de política pública ou transversalmente entre vários setores de políticas públicas” (SECCHI; 2013; p. 26). Essa afirmação é corroborada por Chrispino (2016; p. 71), que elogia os trabalhos de Secchi e menciona outras tipologias:

Secchi (2010) faz interessante estudo sobre os tipos de políticas públicas e apresenta as tipologias clássicas de Theodore Lowi, que propõe as políticas públicas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas; as de James Q. Wilson, que propõe as políticas majoritária, empreendedora, clientelista e de grupos de interesse, partindo de tabela de dupla entrada, usando custo e benefícios (distribuídos e concentrados); as de Gormley, que propõe as políticas de audiência, de baixo escalão, de sala de reuniões e de sala de operações, partindo de tabela dupla de entrada, usando a saliência política e a complexibilidade técnica (alta e baixa); a de Gustafsson, que propõe a política real, pseudopolítica (sic), política simbólica e a política sem sentido, a partir de tabela de dupla entrada, envolvendo o conhecimento para elaboração da política e a intenção de implementar a política; e, por fim, a de Bozeman e Pandey, que dividem as políticas públicas em de conteúdo essencialmente político e de conteúdo essencialmente técnico.

Feitas as considerações acima, necessário se faz entrar no âmago da questão sobre o que seria o ciclo de políticas públicas. Assim é necessário mencionar que toda política pública criada para uma solução ou melhora de um problema público, tem início meio e fim, nascendo, crescendo e se desenvolvendo ao longo de seu tempo, chegando ao fim ou continuando em um longo de finito tempo de desenvolvimento até atingir seu fim ou não e sucumbir.

A exemplo de uma árvore, que plantada ainda como semente, cresce e se desenvolve, dando frutos, que amadurecem e secam. As políticas públicas também tem seu ciclo de existência e vida. Portanto, uma política pública analisada de per si terá seu ciclo de existência própria.

Alguns autores como Chrispino (2016) e Secchi 2013 falam de forma mais concisa, onde este último (SECCHI; 2013; p. 43) que afirma: “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” e restringe o esquema a sete fases ou etapas principais, elencando-as como: 1) a identificação do problema; 2) a formação da agenda; 3) a formulação de alternativas; 4) a tomada de decisão; 5) a implementação; 6) avaliação; 7) extinção da política pública. Enquanto Chrispino (2016; 66), afirma que “o ciclo de políticas públicas é o responsável por ordenar essas diferenças de forma racional, servindo de ponte entre a ‘intencionalidade de ação de governo’ – nosso metaconceito (sic) de política – e sua efetiva realização” (grifo do autor).

Esse último autor (op. cit.) ainda afirma, de forma mais delongada, que:

O ciclo de política [pública] é dividido em etapas racionais que permitem uma ordenação ótima de tempo, recursos, pessoas etc. na busca de execução daquilo que a vontade política tentou projetar. Se bem planejado e seriamente executado, o “ciclo de política” [pública] permitirá ao analista de políticas públicas identificar as forças atuantes (vencedoras e derrotadas), as “redes de política” envolvidas, as práticas administrativas adotadas e os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle de cada fase do processo proposto. (grifo do autor) (CHRISPINO; 2016; P. 66).

Frey (2000; p. 226 apud CHRISPINO; 2016; p. 67/68) considera, diferente de Secchi (2013), que o ciclo de políticas públicas possui cinco etapas, da seguinte forma: 1) percepção e definição de problemas; 2) agenda; 3) elaboração de programas e de decisão; 4) implementação de política; e 5) avaliação e controle.

Heidemann e Salm (2010; p. 34), por seu turno, mencionam pelo menos a existência de quatro etapas no ciclo conceitual [processo] de políticas públicas, sendo a primeira a *tomada de decisão*; a segunda, logo após a tomada de decisão, seria a sua *implementação*. Já a terceira etapa, de forma singular, ele elenca a *verificação se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas*, o que seria algo como o resultado obtido pela política. Por fim, a quarta etapa seria a *avaliação*, com vistas a sua continuidade,

aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente do fim, a descontinuidade dessa política (grifo nosso).

Cabe esclarecer que essas divergências entre os números de etapas ou fases no ciclo de políticas públicas identificadas pelos diversos autores no assunto não causa maiores transtornos, se mostrando, inclusive, até irrelevante, visto que, como se observa nesses dois casos supramencionados, os elementos citados geralmente são comuns em ambos os ciclos, dispondo ora associado a uma ou outra etapa anterior ou subsequente.

Da mesma forma, Howlett, Ramesh e Perl (2013; p. 15), por exemplo, têm definição ainda mais complexas a respeito do ciclo de políticas públicas, mas similar às etapas acima citadas, pois para eles há um paralelo direto entre resolução aplicada de problemas e os estágios do ciclo de política, como na figura a seguir:

Figura 3 – Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas

Resolução aplicada de problemas	Estágios no ciclo político
1. Reconhecimento do problema	1. Montagem da agenda
2. Proposta de solução	2. Formulação da política
3. Escolha da solução	3. Tomada de decisão política
4. Efetivação da solução	4. Implementação da política
5. Monitoração dos resultados	5. Avaliação da política

Fonte: HOWLETT, RAMESH e PERL (2013; p. 15).

E sobre a tabela acima Hupe e Hill (2006 apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013; p. 14) afirmam que o esclarecimento da lógica subjacente ao modelo de ciclo nos ajuda a evitar a pletora²⁵ de modelos de estágios similares ligeiramente distintos de estágios da política pública. E que nos trabalhos de Brewer, Jones e outros, o princípio operativo subjacente à noção do ciclo político é a lógica da resolução aplicada de problemas, ainda que esta lógica não esteja explícita, como relacionado na figura acima.

Em todo caso, comumente os ciclos de políticas públicas iniciarão com a identificação do problema [público] e o reconhecimento como tal e terminarão com a avaliação, controle ou a própria extinção da política, quando for o caso. Nesse caminho percorrido pelo ciclo, a política pública passará por algumas fases [etapas ou estágios] que

²⁵ Produção excessiva de material, superabundância.

serão interligadas por uma ordem cronológica onde, superada a fase ou etapa anterior, segue-se para próxima etapa ou fase, conforme o modelo de ciclo adotado pelo pesquisador. Essas fases ou etapas serão descritas a seguir onde serão também enquadradas as fases da política pública das Unidades de Polícia Pacificadora, criadas no Rio de Janeiro, entre os anos de 2008 a 2018, objeto deste trabalho. Para tanto será usado os dados e informações oficiais do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em especial, o Guia das Unidades de Polícia Pacificadora, publicado em 2015 pela Secretaria de Segurança deste Estado, o qual versa sobre a origem, desenvolvimento, experiências e reflexões do programa, sem prejuízo dos demais dados e documentos oficiais, bem como artigos e literatura acadêmicas na área de estudo.

Para ilustrar de forma mais didática o ciclo de políticas públicas, será usado o modelo de Secchi (2013; p. 44) por ser fragmentado em mais etapas do que os outros modelos convencionais, tendo ele sete etapas ou fases, e englobar nele todas as fases ou etapas comuns em outros modelos, geralmente definidos por apenas cinco fases ou etapas, citados por Frey (2000; p. 226 apud CHRISPINO 2016; p. 66) e Howlett, Ramesh e Perl (2013; p. 15).

A primeira fase de um ciclo de políticas públicas é, sem dúvida, *a identificação e o reconhecimento do problema como público*. Como já mencionado anteriormente sua definição, cabe aqui registrar as palavras de Secchi (2013; p. 44): “um problema público pode estar presente por muito tempo, porém não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades” (grifo nosso).

Esse era [e ainda é] o caso do Rio de Janeiro, com altos índices de violência e criminalidade urbanas desde a década de 80, com a expansão do tráfico de drogas nas comunidades, o que se tornou um problema socialmente relevante. Na década seguinte, três facções passaram a disputar os pontos de venda [de drogas] na cidade, se instalando em comunidades, o que deu início a uma espécie de “corrida armamentista”, financiada pelo rentável tráfico de drogas (SESEG; 2015 p. 23) (grifo do autor).

A polícia buscou acompanhar o crescimento de poder de fogo das facções rivais concentrando-se na aquisição de armamento pesado e outros recursos logísticos, como veículos blindados, que viabilizaram taticamente a manutenção da política de “guerra às drogas”, aos moldes da “gramática da guerra”, mencionada por Pedrinha (2018), com o enfrentamento aberto e direto a esses grupos armados (grifo nosso). O que resultou na crescente demanda das forças de segurança por superioridade bélica, inclusive, com emprego de fuzis e metralhadoras na atividade policial (SESEG; 2015; p. 23).

Já segundo a SESEG (2015; p. 26), diante dos desafios oferecidos pelo cenário de territorialização, expansão e enraizamento dos mercados ilegais de proteção nas favelas e bairros periféricos da cidade- seja pelo tráfico de drogas, seja pela milícia – algumas iniciativas contribuíram para um acúmulo de experiências que serviram de fundamentação para a conformação do que se tornaria o programa de Polícia Pacificadora. E que a favela de Santa Marta, situada em um morro íngreme no bairro de Botafogo, Zona Sul do Rio de Janeiro, considerada área nobre da cidade, desde 1965 vinha sendo foco de tentativas de reurbanização pelo poder público, por ser uma área privilegiada, e ainda em 2008 era uma comunidade marcada por vulnerabilidades sociais de todo o tipo, como moradias precárias, dificuldades de acesso, desabastecimento de serviços, e conhecida, principalmente, pelos confrontos armados constantes entre grupos de traficantes rivais e destes com a polícia. Com tantos problemas ameaçando a população local e das adjacências, as autoridades públicas voltaram sua atenção para ela. Nascendo assim a percepção do problema público da violência que vai, em 2008, colocar a segurança pública carioca em discussão na agenda política dos governantes.

Pinheiro (2007 apud FRANCO; 2014; p. 67), por seu turno, afirma que o modelo UPP foi inspirado no modelo colombiano, do qual o então Governador do RJ, Sérgio Cabral, em 2007, viajou para Medellín, capital da Colômbia, e tomou conhecimento, afirmando em entrevista que “a experiência colombiana mostra que o enfrentamento do crime com todas as forças é a única saída para entrar nas áreas ocupadas por criminosos armados” (grifo do autor). O que pode explicar o uso da força através do aparato militar usado nas ocupações desses territórios dominados por criminosos quando da implantação dessas UPPs.

A segunda fase de um ciclo de políticas públicas, é a *formação* [ou montagem] *da agenda*, isto é, o conjunto de problemas públicos e temas entendidos como relevantes pelos atores políticos para serem discutidos e entrarem na pauta de assuntos do governo (grifo nosso).

Howlett, Ramesh e Perl (2013; p. 103) informam que a montagem da agenda, o primeiro [para eles], e talvez mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo. O que acontece nesse estágio inicial [para esses autores essa é a primeira etapa do ciclo] tem um impacto decisivo em todo o processo político e seus *outcomes*²⁶. E a maneira e a forma como os problemas são reconhecidos, se é que serão, de algum modo, pelo menos

²⁶ Significa os resultados trazidos, em inglês.

reconhecidos, são as determinantes fundamentais de como eles serão, afinal, tratados pelo *policymakers* (grifo do autor).

Cobb e Elder (1983 apud SECCHI, 2013, p. 46) informam da existência de dois tipos de agenda, a *política*, também conhecida como *agenda sistêmica*, que é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política [e seus atores] percebe como merecedora de intervenção pública; e a *agenda formal*, conhecida também como *institucional*, aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar (grifo nosso).

Secchi (2013) ainda menciona uma terceira agenda, sendo esta informal, a *agenda da mídia*, que seria uma lista de problemas que recebe uma atenção especial dos diversos meios de comunicação. E o poder que essa mídia tem sobre a opinião pública é tamanho que, não é raro, a agenda da mídia condicionar as agendas políticas e institucionais (grifo do autor). Fazendo com que os atores políticos incluam os problemas sociais anunciados por ela na pauta de governo (grifo nosso).

Segundo o Guia da SESEG (2015; p. 27), o tema entrou na agenda política:

Em 2008, depois de uma série de confrontos desse tipo, em que criminosos foram filmados ostentando fuzis, desafiando as forças públicas e o poder instituído, o comandante do 2º Batalhão de Polícia Militar, responsável pelo policiamento da área, decidiu adotar uma estratégia distinta das incursões pontuais e ocupações policiais provisórias. Num primeiro momento foram realizadas sistemáticas operações de inteligência, levando informações sobre as atividades de grupos criminosos de narcotraficantes na comunidade. De posse dessas informações, iniciou-se uma série de intervenções policiais com o intuito de instalar uma companhia de Policiamento Comunitário, buscando romper com a lógica, até então vigente, de realização de incursões policiais pontuais, dispendiosas e com elevadas perdas humanas.

Foi então, no governo de Sérgio Cabral (2007 a 2014) que o projeto foi incluído na agenda política oficial pelo policymaker²⁷ e inaugurada a primeira UPP na favela de Santa Marta em 19 de dezembro de 2008, com um efetivo inicial de 123 policiais (SESEG; 2015, p. 24), ocasião em que logo em janeiro de 2009 foi publicado o Decreto Estadual nº 41.650, de 21 de janeiro deste ano, dispondo com apenas três artigos sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora no âmbito da PMERJ.

A seguinte fase, a terceira, consiste na chamada *formulação de alternativas*, ou *formulação de políticas*. Nesta etapa há uma busca pela solução do problema ora reconhecido

²⁷ Fazedores de política pública, atores que protagonizam a elaboração de uma política pública.

como público. Howlett, Ramesh e Perl (2013; p. 123) informam que a formulação da política pública se refere ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público. E que neste estágio do processo político-administrativo faz-se a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos quando da montagem da agenda, na fase anterior (grifo nosso).

Depois que o governo reconheceu a existência de um problema público e a necessidade de tomar um posicionamento a seu respeito, isto é, depois que o problema entrou na agenda formal do governo, espera-se que os policymakers decidam-se por um curso de ação. A formulação desse curso de ação constitui o segundo²⁸ [ou próximo] estágio fundamental no ciclo da política pública (HOWLETT, RAMESH e PERL; 2013). Secchi (2013; p. 48) por seu turno, informa que o estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública. Com a edição do Decreto Estadual nº 41.650 de 21/01/2009²⁹ iniciou-se os estudos para formulação de alternativas para a tomada de decisão dos atores políticos, seguindo de outros decretos posteriores ajustando a nova política, como observa Franco (2014; p. 53/54).

Daí a etapa seguinte do ciclo é a *tomada de decisão*, que segundo Secchi (2013; p. 51), representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicados (grifo nosso). Já para Howlett, Ramesh e Perl (2013; p. 157):

O estágio da tomada de decisão no processo político é aquele em que uma ou mais, ou nenhuma³⁰, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores [montagem da agenda e formulação de políticas] do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação. As decisões políticas (*policy decisions*) em geral produzem algum tipo de declaração formal ou informal de intenção por parte dos atores públicos autorizados, no sentido de empreender ou não alguma ação, como uma lei ou regulamentação. [...]

Essa definição assinala vários pontos importantes sobre o estágio da tomada de decisão do ciclo político. Em primeiro lugar, a tomada de decisão não é um estágio autocontido e também não é sinônimo de todo o processo da

²⁸ No modelo de ciclo de políticas públicas de Howlett, Ramesh e Perl (2013) a formulação da política é a segunda etapa de seu ciclo. Essa ordem de vocação das fases do ciclo de políticas públicas vai variar de autor para autor, por isso aqui preferimos usar o termo “próximo” ou “seguinte”, para rotular a sequência de fase do ciclo.

²⁹ Disponível em: < <https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/en/search/46566?exp=%22Evento%22%2Fassunto> >. Acesso em: 03 fev. 2022.

³⁰ Howlett, Ramesh e Perl (2013; p. 157) consideram que o não agir, na não tomada de decisão por parte do policymaker também é uma decisão em políticas públicas.

tomada de decisão política. Ela é, antes, um estágio específico, firmemente alicerçado nos estágios anteriores do ciclo político. Ela implica fazer escolhas de um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas, identificadas no processo da formulação da política, com vistas a resolver um problema público. Em segundo lugar, essa definição ressalta o fato de que a partir de um processo decisório podem resultar diferentes tipos de decisões. Isto é, as decisões podem ser “positivas”, no sentido de que elas têm o propósito, depois de implantadas, de alterar o *status quo* de alguma maneira, ou podem ser “negativas”, no sentido de que o governo declara que nada fará de novo em relação a um problema público, mas manterá o *status quo*. Em terceiro lugar, essa definição sublinha o ponto de que a tomada de decisão política não é um exercício técnico, mas um processo inerentemente político. Ele reconhece que as decisões da política pública produzem “ganhadores” e “perdedores”, mesmo que a decisão seja negativa.

Essa explicação de Howlett, Ramesh e Perl (2013), além de ser mais pormenorizada, é importante por mencionar a declaração de vontade dos atores políticos de forma explícita, seja de modo formal ou informal, isto é, as decisões políticas (*policy decisions*) em geral produzem algum tipo de declaração por parte dos policymakers, como uma lei ou regulamento. A exemplo disso, no caso em comento sobre as UPPs, houve essa manifestação formal de intenção por parte dos atores políticos autorizados a fazê-los.

Como observa Franco (2014; p. 53) nos seus estudos a respeito das UPPs:

Para a Administração Pública, as legislações, decretos e portarias são os instrumentos que balizam a consolidação das políticas. Para cada ente, há a denominação e a sua função delineada. Como exemplo, nos trâmites legislativos da apresentação de um Projeto de Lei (PL), até sua sanção, há etapas nas Comissões Legislativas, seguidas e garantidas pela atuação do Executivo, com orçamento próprio. No Estado do Rio de Janeiro, as UPPs foram legitimadas em um processo advindo diretamente do Poder Executivo, promulgado como uma política apenas de estabelecimento pelo Decreto nº 42.787 de 06 de janeiro de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011). Porém. É importante ressaltar que a data de publicação ocorreu quase três anos após a primeira instalação física de uma unidade. O que sucedeu em 2009 foi a publicação de outro Decreto, o de nº. 41.650 de 21 de janeiro de 2009, o qual “dispõe sobre a criação da unidade de polícia pacificadora – UPP e dá outras providências” (grifo da autora).

No caso das UPPs, com a exteriorização da tomada de decisão política, após os estudos voltados à formação de alternativas, veio o Decreto Estadual nº 42.787, de 6 de

janeiro de 2011³¹, dispondo sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de polícia Pacificadora no Estado do Rio de Janeiro, com 12 artigos orientando sobre a implantação dessa nova política de segurança pública.

A implementação da política pública é o próximo passo, a etapa seguinte a tomada de decisão, perfazendo assim a quinta etapa ou fase do ciclo de políticas públicas (grifo nosso), e conforme ensina Secchi (2013; p. 55): “é nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.” Por seu turno, para Chrispino (2016; p. 67), a implementação “é a etapa em que a política pública se concretiza, buscando aproximar ao máximo o objetivo pretendido e o objetivo alcançado.” E para alcançar seu intento, o autor (CHRISPINO; 2016) afirma que nessa fase devem ser respondidas um rol de perguntas básicas, a fim de verificar se o resultado foi obtido. Perguntas como o que se quer, como fazer, quando fazer, porque fazer, quem serão os beneficiados e quantos são, quais as dificuldades previsíveis, como medir o processo e o resultado, quanto vai custar, quem vai pagar, com quem contar para a execução, quem vai se opor e qual o seu poder, devem ser respondidas nesta fase.

Já para Howlett, Ramesh e Perl (2013; p 179), depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. Esse esforço, o conhecimento e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político.

No caso das UPPs, a política pública se prolongou ao longo dos anos e sua implantação teve início no final do ano 2008 com a UPP do Morro Santa Marta, e ao longo dos anos novas UPPs foram implantadas, sendo as últimas duas implantadas no primeiro semestre de 2014 nas comunidades de Mangueirinha e Vila Kennedy. Era um programa de polícia de proximidade, que visava preencher o vazio do poder público nas comunidades locais do Estado com uma polícia local de proximidade, mais envolvida com a população e os problemas locais.

³¹ Disponível em: < <https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/en/search/51719?exp=%22Evento%22%2Fassunto>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

Ao todo foram 36 UPPs implantadas no Estado³², abrangendo 264 territórios, cuja maioria em áreas controladas pelas principais facções ligadas ao tráfico de drogas no Estado – Terceiro Comando, Comando Vermelho e ADA.

A *avaliação da política pública* é o passo seguinte à implementação, é a penúltima fase do modelo de ciclo mencionado por Secchi (2013), e última etapa do ciclo mencionado por Howlett, Ramesh e Perl (2013; p 199) e por Frey (2000, p. 226 apud CHRISPINO, 2016; p. 66), e nela é que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (grifo nosso). É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes (SECCHI; 2013; P. 63).

Nas palavras de Howlett, Ramesh e Perl (2013; p 199) sobre a fase de avaliação:

Tão logo tenha-se reconhecido a necessidade de enfrentar um problema público, tenha-se tomado em consideração as várias soluções possíveis e tenha-se selecionado e posto em prática algumas delas, o governo muitas vezes avalia de que forma a política está funcionando. Ao mesmo tempo, vários outros membros interessados dos subsistemas políticos e do público em geral também se engajam em suas próprias avaliações sobre o funcionamento e os efeitos da política, com o intuito de expressar seu apoio ou oposição a ela ou, ainda, de cobrar algumas mudanças. Assim, o conceito de avaliação de políticas se refere, em termos amplos, ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos. Como a definiu Larry Gerston (1997; p. 120), a “avaliação determina a eficácia de uma política em termos de suas intenções e resultados”. A profundidade e completude da avaliação depende daqueles que decidem iniciá-la e/ou empreendê-la e do que pretendem fazer com as conclusões ou constatações a que chegarem a seu respeito.

Continuando o assunto os mesmos autores informam que uma vez submetida a avaliação, o problema e as soluções que ela envolve podem ser totalmente repensados e, neste caso, o ciclo poderá retornar ao estágio de montagem da agenda ou outro estágio do processo, ou ainda, poderá manter o *status quo* em questão. E que a reconceituação pode consistir em mudanças secundárias ou em uma reformulação profunda do problema, incluindo até mesmo a total descontinuidade da política (DELEON, 1983 apud HOWLETT, RAMESH e PERL; 2013; p. 199).

³² Dados segundo o Instituto de Segurança Pública – ISP – do Rio de Janeiro, disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=316> Acesso em: 3 fev. 2022.

E sem dúvida, a *avaliação* parece ser a fase mais importante de todo o ciclo de políticas públicas. Não pela ordem de posição em que se encontra no ciclo, mas por causa da sua utilidade prática. Sem ela não se saberia o proveito prático da política implantada, nem conhecido os seus resultados, sejam eles positivos ou negativos (grifo nosso). Por isso, ainda neste capítulo, mais à frente, se buscará os elementos imprescindíveis para uma avaliação das UPPs como política pública.

Por derradeiro, a última fase ou etapa do ciclo de uma política pública não poderia ser outra senão a sua *extinção*. Tudo tem um começo e um fim, ainda que não vivamos para ver um e outro, isso não significa que não tenha. Desse modo, para Secchi (2013; p. 67), “o ciclo de política pública também tem um fim, no momento da morte ou extinção da política pública”, e que esses estudos sobre a sua extinção ganharam força na década de 1970, nos países desenvolvidos, cujas políticas públicas vinculadas ao Estado de bem-estar social foram colocadas em evidência.

Quanto às causas que motivam a extinção de uma política pública Giuliani (2005 apud SECCHI, 2013; p. 67) considera basicamente que são três: a primeira delas é a percepção de que o problema que originou a política tenha sido resolvido; a segunda causa os programas, as leis ou ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes; já a terceira, e mais comum para Mary e Thoenig (1991 apud SECCHI; 2013), é que o problema, embora não resolvido, perdeu gradualmente a importância e saiu de pauta, isto é, das agendas políticas e formais.

Secchi (2013; p. 67) ainda alerta que existem ainda aquelas políticas públicas com prazo de validade determinado, criadas para resolver um problema específico ou contextual, e sua vigência é determinada pela lei ou de acordo com a discricionariedade do ator político (policymaker). E alerta ainda que algumas políticas públicas, como essas últimas, enfrentam relutâncias dos grupos beneficiados com ela.

Nota-se então, quanto ao caso das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, que não houve ainda a extinção do ciclo dessa política pública, visto que é uma política pública perene e com prazo indeterminado de vigência, e não encontrou ainda a sua extinção pelos motivos acima expostos, sendo objeto de avaliação no item a seguir.

3.2. Elementos para uma avaliação das UPPs como política pública

Feitas as considerações acima sobre política pública, sua definição, o problema público e o ciclo de políticas públicas, agora se faz necessário retomar o tema para fazer uma singela distinção entre políticas públicas de segurança [gênero] e políticas de segurança pública [espécie]. Assim, de um modo geral, o que se deve entender é que essas últimas são uma espécie do gênero nas primeiras, sendo então um subtipo, um subconjunto de um conjunto maior, onde está contido todos os outros gêneros de políticas públicas.

Desse modo, políticas de segurança pública restringem-se a um conjunto de programas, estratégias, processos e ações voltados à manutenção da ordem pública, da estabilidade social e da aplicação da justiça, mediante controle repressivo-penal da criminalidade e sanção de comportamentos indesejados que atentem para bens jurídicos relevantes tutelados pelo Estado, por meio do sistema criminal, ou seja, dos sistemas de Polícia, de Justiça (em sentido estrito) e Penitenciário (ADORNO; 1996; FILOCRE, 2009; OLIVEIRA; 2002 apud VILELA; 2018; p 15).

Sendo assim, é cada vez mais comum políticas públicas direcionadas à polícia e ao policiamento em uma sociedade, uma vez que este serviço [o policiamento] parece ser indispensável à sociedade moderna, o que faz Robert Reiner (2004 apud GARRIOTT; 2018; p. 12) chamar de “fetichismo pela polícia”, devido a sua importância na sociedade moderna, que se tornou imprescindível sua manutenção e estudos, o que leva Reiner (2004; p. 63) a tecer opinião pessoal sobre a polícia em seus estudos dizendo: “Em minha opinião, parece utópico supor que poderíamos continuar sem uma força policial, em qualquer ordem social em larga escala, complexa e industrial, sendo ela capitalista ou não” (grifo do autor).

Neto (2000, p. 79) mencionando sobre a influência da polícia nas políticas públicas afirma que é crescente 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. Afirma também que alguns programas [de policiamento comunitário] chegam a qualificar o policial como um *ombudsman*³³ local, responsável por receber reclamações e estabelecer contatos com outros órgãos públicos, apontar deficiências na prestação de serviço e requerer soluções aos problemas (grifo do autor), e informa que: “em alguns programas, há uma expectativa de que o policial atue como defensor dos interesses locais, pressionando por mudanças legislativas ou alterações nas políticas governamentais que sejam de interesse do território” (NETO; 2000; p. 79/80).

³³ Palavra de origem sueca, que significa pessoa encarregada pelo Estado de defender os direitos do cidadão, recebendo e investigando queixas e denúncias de abuso de poder ou de mau serviço por parte de funcionários ou instituições públicas.

Mas avaliar um modelo de policiamento como tal é uma tarefa difícil e temerária, além de sempre poder existirem variáveis não consideradas que de fato influenciaram, positiva ou negativamente, na avaliação, mas que não foram enxergados pelo analista avaliador, ou ainda, alguns dados podem não estar disponíveis ou serem imprecisos ou incompletos para uma análise segura.

Brodeur (2002, p. 13) adverte sobre essa dificuldade, no sentido de que a maior parte dos programas de policiamento avaliados tradicionalmente são do ponto de vista ou do processo ou do resultado. Da mesma forma pode ser feita uma avaliação usando as terminologias da implementação como oposta à de impacto. Por isso é necessário falar algo mais sobre a distinção entre avaliar um processo, pela sua implementação, e avaliar um impacto causado, pelo seu resultado trazido.

Nas palavras do autor (BRODEUR, 2002, p.13):

A implementação pode ser avaliada com a finalidade de descobrir se ela de fato corresponde ao projeto e às finalidades do programa. Pode também ser avaliada no que diz respeito à qualidade do processo e da prestação de serviço para a comunidade. As questões com respeito à qualidade do processo vão além da simples pergunta para saber se os passos corretos foram de fato realizados. Os pesquisadores que analisam a implementação – seja em termos de sua correspondência com o projeto ou em termos da qualidade do serviço prestado – têm frequentemente reclamado que, em um programa de implementação policial, é muito difícil coletar os dados necessários para executar uma avaliação extensiva. A razão disso não é uma tentativa dos policiais de esconder algo, mas sim o fato de eles ficarem ansiosos para preencher integralmente todos os formulários usados para coletar os dados sobre a implementação.

Da mesma forma, devem existir dados disponíveis tanto antes do período de tempo a ser estudado, como durante e após o período avaliado para serem usados de parâmetros comparativos de estudo *ex antes* e *ex post* a implantação de uma estratégia ou modelo de policiamento.

Morris e Tonry (2003, p. 144) argumentam no mesmo sentido sobre a dificuldade em avaliar um modelo ou uma estratégia de policiamento:

Infelizmente é muito mais difícil avaliar as ideias estratégicas do que as programáticas. Como as mudanças na estratégia básica do policiamento levam anos, às vezes décadas, para serem implementadas com sucesso, é

difícil dizer em que momento uma nova estratégia se torna operativa. Isto torna difíceis de conduzir as avaliações prévias e as pós-avaliações, que comparam o desempenho antes e depois da implementação da inovação. Pior ainda, como mudanças de estratégias sempre envolvem uma redefinição tanto dos objetivos como dos meios, não fica nada claro qual critério deverá ser usado para avaliar o sucesso. Obviamente, é importante saber se, no controle do crime, a nova estratégia é mais, ou menos, (sic) bem sucedida do que a antiga. Mas a questão é se, ao mudar a estratégia básica do policiamento, também se tornaram importantes novos critérios como a redução do medo ou a restauração da qualidade de vida, e se isso ocorreu, como tais critérios podem ser medidos. Também pode ser importante avaliar a estratégia em termos de suas consequências institucionais no longo prazo, assim como sua eficácia operacional: por exemplo, se a polícia, com o tempo, tornou-se mais ou menos obediente à lei; se, em relação à segurança privada, ela se tornou mais ou menos importante no suprimento de serviços de segurança nas cidades do país; e se aumentou ou diminuiu o *status* profissional do policiamento (grifo do autor).

E mencionam ainda que “isso deixa um avaliador numa posição complicada. A alegação mais importante é a de que esses novos estilos de policiamento representam uma mudança significativa na estratégia geral de policiamento.” (MORRIS e TONRY; 2003, p. 144).

A prevenção do crime pela polícia ocorre quando os crimes que poderiam ter ocorrido deixam de acontecer como consequência de algum tipo de atividade ou trabalho policial. O sucesso é avaliado medindo-se a quantidade de crimes atuais em relação a níveis passados e prognosticados, dentro de um período de tempo, com parâmetros semelhantes. A prevenção do crime, até o ponto em que pode ser realizada pela polícia, ocorre através da redução de oportunidade de atividade criminosa, redução das motivações dos criminosos e a redução das oportunidades dos criminosos potenciais (GREENE; 2002; p. 25).

Greene (2002) afirma que “o conceito de gerenciamento do crime tem consciência de que o crime vai ocorrer independentemente dos esforços policiais na prevenção do crime, por mais vigorosos e efetivos que sejam”. E acrescenta algumas ações preventivas ou providências que a polícia pode tomar para melhor prestar e avaliar seu serviço:

Dada a existência do crime, as forças policiais podem agir para reduzir seus custos sociais, trabalhando para contê-lo no limite de certas áreas geográficas, trabalhando para reduzir a quantidade de agressão física e perda ou prejuízo da propriedade, providenciando assistência às vítimas (para recuperar a propriedade ou assistência para conseguir compensação por perdas e danos), e providenciando a retomada da confiança do público. O sucesso do gerenciamento do crime poderia ser avaliado medindo-se a

incidência de crimes em áreas não-controladas; determinando-se a quantidade de feridos, prejuízos ou perdas; determinando-se a qualidade de compensação ou propriedades recuperadas; e medindo-se as atitudes policiais em relação ao crime (GREENE; 2002; p. 25).

Contudo, mensurar o impacto da polícia sobre o crime é uma missão dura de se avaliar. Efeitos de influências externas, dados estatísticos parciais, imprecisos ou não fidedignos podem comprometer a avaliação dos efeitos da atividade da polícia sobre a criminalidade.

Tanto os níveis de crimes reais como de crimes denunciados são afetados por muitos fatores que não a atividade policial. Pesquisadores que tentaram levar em conta alguns desses fatores externos, descobriram que o impacto das variáveis ambientais e socioeconômicas é muito maior do que o efeito das variáveis do policiamento (GREENE; 2002; p 28).

Os criminólogos (FILHO; 2018; p. 60) sustentam que por intermédio das estatísticas criminais é possível conhecer o liame causal entre os fatores de criminalidade e os ilícitos criminais praticados, e que as estatísticas criminais servem para fundamentar a política criminal e a doutrina de segurança pública quanto à prevenção e à repressão do crime.

Filho, porém, adverte que esses dados sofrem uma deformação intrínseca, chamada de cifra negra (FILHO; 2018; p. 60):

No entanto, é preciso ter cuidado ao analisar as estatísticas criminais oficiais, na medida em que há uma quantia significativa de delitos não comunicados ao Poder Público, quer por inércia ou desinteresse das vítimas, quer por outras causas, entre as quais os erros de coletas e a manipulação de dados do Estado.

Nesse sentido, convém diferenciar a *criminalidade real da criminalidade relevada e da cifra negra*: a primeira é a quantidade efetiva de crimes perpetrados pelos delinquentes; a segunda é o percentual que chega ao conhecimento do Estado; a terceira, a percentagem não comunicada ou elucida (grifo do autor).

Esclarece ainda o autor que dentro dessas cifras negras estão alocadas outras cifras, como as cifras douradas, as cinzas e as amarelas, esta última inerente à atividade policial. (Filho, p. 63).

As cifras *douradas* correspondem às infrações penais praticadas pela elite, são os crimes do colarinho branco, que não são revelados ou apurados, como crimes de sonegação

fiscal, lavagem de dinheiro, as falências, as fraudes financeiras, bem como os crimes eleitorais. São perpetrados por agentes com alto poder econômico e político. Enquanto as cifras *cinzas* são as ocorrências policiais registradas nos órgãos competentes, como as delegacias policiais, mas que encontram nessas próprias delegacias a solução dos conflitos, através do entendimento entre as partes, não gerando o registro um procedimento formal ou ação penal. Já as cifras *amarelas* correspondem aos delitos praticados com violência policial e que não são levados ao conhecimento das corregedorias e órgãos competentes por medo das vítimas, que, temendo represálias por parte dos policiais ou por envolvimento em crimes, se omitem (grifo nosso).

A fim de tentar suprir essa necessidade de dados e estudos o poder público do Estado do Rio de Janeiro editou a Lei nº 3.329, de 28 de dezembro de 1999, criando o Instituto de Segurança Pública (ISP), uma autarquia vinculada diretamente à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, a fim de acumular conhecimento, com a missão de produzir informações e disseminar pesquisas e análises com vistas a influenciar e subsidiar a implementação de políticas públicas de segurança e assessorar a participação social na construção dessas políticas³⁴.

A intenção política foi válida, e o Instituto produz dados estatísticos relevantes para estudos das UPPs. Em maio de 2015 o Instituto divulgou um relatório sobre as Incidências Criminais e Administrativas referentes às Unidades de Polícia Pacificadora, além de um balanço inédito com indicadores da Política de Pacificação. O relatório³⁵ apresenta a evolução das atividades policiais em áreas beneficiadas pelo programa entre 2007 e 2014. Um dos grandes resultados dessa Política de Pacificação foi a redução dos homicídios decorrentes da intervenção policial. Uma queda de 85,3% entre os anos de 2008 e 2014, de 136 para 20 ocorrências, nesse período, respectivamente.

De acordo com o ISP ainda, as áreas atendidas pelo programa das UPPs apresentaram expressiva queda na taxa de homicídios dolosos, com redução de 65,5% nesse período, com 116 casos em 2008 e apenas 40 em 2014. Também há um comparativo de alguns indicadores neste período (2008 e 2014), como a letalidade violenta (redução de 76,3%), roubo de rua (redução de 57,3%), apreensão de drogas (aumento de 301,0%), apreensão de armas (redução de 70,1%) e ocorrências em flagrante (aumento de 268,0%).

Contudo esses dados não serão aqui analisados pelos motivos aqui expostos. Ademais, ainda não há dados que possam ser usados para medir a instigação da polícia no seu

³⁴ Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=1>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

³⁵ Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=316>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

funcionamento, como já falado anteriormente. Esses dados sobre a instigação da polícia poderiam mostrar, por exemplo, se o modelo de policiamento adotado está atuando sobre uma ou outra instigação em maior ênfase. Isto porque se a polícia atua em uma dada região de forma mais proativa ou de forma mais reativa vai sinalizar o quanto mais ela atua de forma mais ou menos democrática. Pois quanto maior a reatividade ou o predomínio dela sobre a proatividade, isso poderia indicar um aumento da democratização da polícia, em detrimento do controle estatal, visto que a instigação proativa é própria do controle estatal, enquanto a reativa é própria das demandas da comunidade.

Considerando essas variáveis em estatísticas mencionadas acima, é notório que muitos dos dados analisados em uma certa estatística não representam a verdade fidedigna de um dado. Muito menos uma conclusão acertada da sua interpretação. O que levará um analista prudente a questionar a forma de coleta dos dados e o resultado da estatística.

Segundo alguns autores (FILOCRE, 2009; OLIVEIRA, 2002; SOUZA, 2009 apud VILELA, 2018; p. 17), as políticas de segurança públicas são comumente formuladas, implementadas e avaliadas com base em estatísticas e incidências territoriais criminais, cujas análises costumam se concentrar nos dados coletados pelas próprias instituições policiais ou órgãos de governo, como dados judiciais e penitenciários, entre outros, todos pertencentes a um mesmo sistema, da Administração Pública.

Daí, uma análise focada única e exclusivamente em dados de estatísticas criminais não parece ser a melhor ou, ao menos, a análise mais confiável quando a avaliação de uma política pública de segurança pública busca analisar a sua implementação sobre a ótica democrática.

A esse respeito sobre dados estatísticos criminais, Vilela (2018; p. 18) menciona as divergências de dados apresentados por diversas instituições, entre elas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que produziu um estudo chamado Atlas da Violência, e o Fórum Brasileiro de Pesquisas, em seu estudo no Anuário Brasileiro de Segurança Pública, onde ambos abordam a problemática sob a ótica da evolução da violência contra a pessoa nos últimos anos, com relação aos crimes de homicídios dolosos em um dado período de tempo que, quando comparados entre as instituições envolvidas apresentam divergência tanto em números, quanto em parâmetros usados na coleta de dados.

A exemplo do ano de 2016, período em comum de estudo publicado pelas duas instituições de forma separadas e independentes, a primeira mostra que a taxa de homicídios neste ano foi de 62.517 registros (Ipea). Enquanto para o estudo do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2017, foram

44.080 registros ocorridos em 2016. Além dos números, obviamente parâmetros diferentes também foram usados nesses dois estudos. O Atlas da Violência parece que considerou apenas os homicídios consumados registrados, enquanto o Anuário considerou apenas as formas tentadas de homicídios. Logo, fica notória a discrepância entre os dois estudos, que embora discutam o mesmo fato, usaram parâmetros diferentes, o que causou a divergência de ambos os estudos sobre taxas em um mesmo período (ano de 2016).

Sendo assim, diante do o exposto, cabe mencionar que a avaliação das UPPs se debruça mais como uma política pública do que como uma avaliação na eficácia da polícia ou do policiamento em si, realizado pelo combate ao crime e a redução das taxas de criminalidade, de apreensões de armas e drogas, ou qualquer outro indicador usado tradicionalmente. Isso porque, como já mencionado, o aspecto do trabalho policial sofre inúmeras intempéries, tanto intrínsecas como extrínsecas, que tornam impraticável uma avaliação exata. Alie-se a isso o fato de muitos dos dados necessários para uma avaliação precisa e imparcial não estarem completamente disponíveis, ou por serem divergentes, conflitantes ou sequer existirem.

Dito isso, a análise das UPP como política pública não será voltada para dados estatísticos de criminalidade, ou outros parâmetros para se fazer uma análise tradicional da sua eficiência como política pública em segurança pública, mas sim se o modelo UPP, como política de segurança pública, atingiu os objetivos de tornar a polícia e a segurança pública, de modo geral, mais democrático e acessível, tendo como base os princípios democráticos previstos no relatório final da Primeira Conferência de Segurança Pública (1ª CONSEG), realizada em 2009, a qual buscou definir não só princípios, mas também diretrizes orientadoras da Política Nacional de Segurança pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público, visando efetivar a segurança como direito fundamental de todos.

Para Vilela (2018; p. 14) a formulação de políticas públicas de segurança no Brasil vinha sendo concentrada, isolada e tradicionalmente, na alta administração pública, assim como o protagonismo em todos os outros quatro estágios do ciclo de políticas públicas, desde a montagem da agenda, a tomada de decisão, a implementação até a avaliação, ou seja, o ciclo completo. O que foi observado no item anterior deste capítulo, quando falado do ciclo de políticas públicas, e será exposto no item seguinte ainda deste capítulo, quando for falado sobre os conselhos comunitários criados pelo poder público. Segundo o mesmo autor (VILELA; 2018), com a promulgação da Constituição de 1988, há condições para que, por meio da criação de mecanismos de participação e deliberação, a sociedade civil passe a

colaborar, cooperativamente, com o poder estatal e deixe o papel de coadjuvante, seja na forma de audiências públicas, ou mesas temáticas de negociação, de conselhos comunitários ou de conferências públicas, tal como se deu no âmbito da Primeira Conferência de Segurança Pública de 2009.

Logo dois anos após essa conferência, foi publicado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Decreto nº 42.787 de 06 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências, embora o programa das UPPs fora efetivamente iniciado ainda em dezembro de 2008, é oficialmente criada em 21 de janeiro de 2009, com a publicação do Decreto Estadual nº 41.650, que oficialmente cria as UPPs. O que parece coincidir com a intenção do Governo Estadual em atender os ditames daquela referida Conferência. Sendo assim é possível que a dita conferência tenha sido idealizada em agosto de 2009 devido a atenção que a segurança pública carioca já chamava para si em 2008 com a implantação efetiva da 1ª UPP a ser instalada (Santa Marta) e o foco dado pela mídia, chamando a atenção da sociedade civil, autoridades públicas, políticos, acadêmicos e profissionais da área frente a esse problema público da violência urbana no Rio de Janeiro.

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública foi convocada pelo Decreto não numerado de 8 de dezembro de 2008, e teve seu Regimento Interno aprovado e publicado pela Portaria do Ministério da Justiça nº 2.482 de 11 de dezembro de 2008, através do seu Anexo I, o qual em seus artigos 2º e 3º mencionam os objetivos gerais, de promover o debate amplo, democrático e plural com a sociedade brasileira, garantindo a participação social em todas as suas etapas, e definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público, visando efetivar a segurança como direito fundamental. Embora organizada em nível nacional, houve a participação dos Estados e municípios, além de outras instituições públicas e privadas, membros da sociedade civil e acadêmicos.

O relatório da referida Conferência elenca os dez princípios mais votados pelos participantes do debate, considerados estes princípios basilares para uma adequada implantação de uma política de segurança, conforme os objetivos da mesma, estampados no corpo do seu Regimento Interno, conforme abaixo transcrito na tabela.

Tabela 1 – Princípios priorizados da 1ª CONSEG.

Nº	votos	Princípios
1	793	Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente.
2	455	Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme artigo 144 da Constituição Federal.
3	402	Ser pautada pela defesa da dignidade da pessoa humana, com valorização e respeito à vida e à cidadania, assegurando atendimento humanizado a todas as pessoas, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais, étnico-raciais, geracionais, de gênero, orientação sexual e as das pessoas com deficiência. Deve ainda combater a criminalização da pobreza, da juventude, dos movimentos sociais e seus defensores, valorizando e fortalecendo a cultura de paz.
4	265	Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP - Sistema Único de Segurança Pública-, do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - e do CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania.
5	258	Pautar-se pelo reconhecimento jurídico-legal da importância do município como co-gestor da área, fortalecendo sua atuação na prevenção social do crime e das violências.
6	243	Ser pautada na intersetorialidade, na transversalidade e na integração sistêmica com as políticas sociais, sobretudo na área da educação, como forma de prevenção do sinistro, da violência e da criminalidade, reconhecendo que esses fenômenos têm origem multicausal (causas econômicas, sociais, políticas, culturais, etc.) e que a competência de seu enfrentamento não pode ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos de segurança pública.
7	135	Reconhecer a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, tornando-o mais humanizado e respeitador das identidades, com capacidade efetiva de ressocialização dos apenados, garantindo legitimidade e autonomia na sua gestão, privilegiando formas alternativas à privação da liberdade e incrementando as estruturas de fiscalização e monitoramento.
8	122	Estar fundamentada no fortalecimento da família, na educação como garantidora da cidadania e de condições essenciais para a prevenção da violência. Deve ser assumida por todos os segmentos da sociedade com vistas ao resgate de valores éticos e emancipatórios. Deve ainda considerar os trabalhadores da área como educadores, enfatizando sua formação humanista.
9	112	Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP como importante instância deliberativa de gestão compartilhada.

10	108	Estar pautada na valorização do trabalhador da área por meio da garantia de seus direitos e formação humanista, assegurando seu bem estar físico, mental, familiar, laboral e social.
----	-----	---

Fonte: Relatório final da 1ª CONSEG, Ministério da Justiça – Brasília, 2009. p. 80

Como se observa da tabela acima, o primeiro princípio foi o mais votado [com 793 votos] e preza por uma maior autonomia *administrativa, financeira*, orçamentária e *funcional* das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com *descentralização* e *integração sistêmica do processo de gestão democrática*, além de transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e do Programa Nacional de Segurança pública com Cidadania – PRONASCI (grifo nosso).

Assim se observa uma maior ênfase dos participantes em apoiar princípios que prezam os mecanismos de controle dessas políticas que buscam dar maior autonomia e descentralização através de um processo de gestão mais democrática, com maior participação da sociedade. Houve um esforço considerado em adequar as políticas públicas em segurança pública aos princípios democráticos e de participação da sociedade civil. Pois é sabido que as políticas públicas em segurança sempre envolvem, direta ou indiretamente, as forças de segurança pública – isto é – as polícias. Logo, se faz necessário criar mecanismos que descentralizam e deem maior autonomia às forças policiais e maior controle dela pela sociedade civil, diminuindo assim o controle estatal centralizado sobre elas, o que daria maior legitimidade a essas polícias se controladas diretamente pelas comunidades onde essas polícias devem atuar.

É indubitável que a polícia sempre será um martelo a comando de um mestre, conforme o raciocínio de Bittner (1990 apud Monjardet, 2003, p. 21), ao afirmar que “a polícia nada mais é que um mecanismo de distribuição, na sociedade, de uma força justificada por uma situação”. E ainda, concluindo sua afirmação diz:

O papel da polícia é tratar todos os tipos de problemas humanos quando sua solução necessite ou possa necessitar do emprego da força – e na medida em que isso ocorra -, no lugar e no momento em que tais problemas surgem. É isso que dá homogeneidade a atividades tão variadas quanto conduzir o prefeito ao aeroporto, prender um bandido, administrar primeiros socorros e separar brigas de casal.

Monjardet (2003; p. 21) ainda concluindo o raciocínio de Bittner complementa dizendo que a polícia é um martelo, e ao contrário da ideia que muitos policiais têm de seu papel – eles se vêem de bom grado “entre o martelo e a bigorna”. São eles o martelo entre o ferreiro e a bigorna (DESAUNAY, 1989, p. 7 apud MONJARDET, 2003, p. 22). (grifo do autor). Conclui Monjardet (2003; p. 22), a polícia seria, portanto, nos termos de Egon Bittner, um “instrumento de distribuição da força não negociável”.

Essa teoria do martelo parece explicar bem o que faz a polícia dentro de um contexto social. A finalidade de um martelo é bater pregos, mas também pode ser usado para outras finalidades. Enquanto instrumento, o martelo não tem finalidades próprias, pois ele serve conforme suas características técnicas, às finalidades daquele que o maneja. Dito isso, acontece o mesmo em relação à polícia, que serve de instrumento de aplicação da força por quem a comanda, e por esse motivo a polícia não poderia ter finalidade própria.

Sendo assim a polícia seria totalmente para servir, e receber sua definição e papel nas relações sociais conforme aqueles que a instrumentalizam. E por isso pode servir a objetivos os mais diversos possíveis, como à opressão num regime totalitário ou ditatorial, ou à proteção das liberdades dentro de um regime democrático. Logo, quanto mais democrático o seu comando e controle, mais democrática será suas funções e ações dentro dessa sociedade. Essa parece ter sido a preocupação maior dos participantes votantes da 1ª CONSEG.

Como resume Monjardet (2003; p 23), a dimensão institucional de toda a polícia se analisa como a reunião de dois elementos analiticamente distintos. Um elemento universal, comum a toda polícia, sua instituição como instrumento de distribuição da força num conjunto social definido. E outro, um elemento específico, que diferencia, em contrapartida, as polícias uma das outras: as finalidades que são socialmente atribuídas ao uso da força numa determinada sociedade, e que se identificam ao mesmo tempo por prescrições normativas particulares e pelas práticas observáveis do instrumento para cada país ou região.

Por isso mecanismos de controle da polícia devem ser criados, os mais democráticos possível, dentro dos parâmetros constitucionais, infraconstitucionais, legais e até culturais de uma sociedade livre e organizada. E as políticas públicas de segurança, como são mais amplas, devem ser formuladas, implementadas e avaliadas de acordo como o maior volume de informações possível, e são instrumentos de modalidade oriundos de diversos órgãos da administração pública (HOWLETT, 2013), merecendo também maior controle e participação da sociedade civil, pois excluir esta da participação nos processos de formulação e implantação dessas políticas em segurança pública seria incompatível como a Carta Magna de

1988, uma vez que, como falado anteriormente, é *direito de responsabilidade de todos*, como já demonstrado no item 2.2 do capítulo anterior (grifo nosso).

No mesmo sentido alguns autores (FISHER, 2003; HOWLETT, 2013; HUPE, 2014; ADORNO, 1996; RICARDO BALESTRERI, 2002; CUSTÓDIO, 2007; D'AQUINO FILOCRE, 2009; CORRÊA e DURAES, 2015; OLIVEIRA, 2002; apud VILELA, 2018, p. 20) entendem que as políticas públicas decididas de modos isolado e centralizador, implementadas de maneira fragmentada, setorialmente, em modelos *top down*³⁶ e essencialmente excludentes da participação da sociedade civil nos processos de formulação, passariam a ser incompatíveis com o texto constitucional de 1988, principalmente no âmbito da Segurança Pública, onde afirma o texto que a segurança pública é *direito e responsabilidade de todos* (grifos do autor).

Sendo assim, no caso das UPPs, um modelo dito de proximidade, essa meta deve ser ainda maior em tornar o modelo o mais democrático possível, com a inclusão da sociedade civil, de forma mais ampla, tanto na implementação dessas políticas como no seu controle. Entretanto o decreto [nº 42.787 de 06/01/2011] que implanta, estrutura a atuação e o funcionamento das UPPs não previu nenhuma ação ou atividade que pudesse contribuir de forma mais democrática para o modelo de policiamento proposto, mantendo o modelo de proximidade como uma polícia de ordem, aos moldes da sua Instituição mãe (PMERJ), sob total controle do poder público.

Os conselhos comunitários estaduais criados e regulados pela legislação estadual no Rio de Janeiro em nada favoreceram para uma maior inclusão da sociedade na implementação e controle de suas políticas públicas em segurança, a exemplo dos princípios priorizados e formulados pela 1ª CONSEG, principalmente quando o assunto são as UPPs.

Os conselhos ditos comunitários existem desde a década de 1990, criados em 1999, segundo o Guia Prático do Instituto de Segurança Pública³⁷, porém, pouco avançaram quanto à inclusão da comunidade efetivamente nas decisões de formulação e implantação das políticas em segurança. E mesmo com o advento da 1ª CONSEG em 2009, pouco se buscou torná-los mais democráticos.

³⁶ Peter Hupe (2014 apud VILLELA; 2018; p. 19) distingue o referido modelo de implementação de políticas públicas como ocorrendo de cima para baixo, sendo um processo hierárquico concatenado de atividades-meio direcionados a atingir objetivos previamente definidos por tomadores de decisão, a quem burocratas de nível inferior são claramente subordinados, pressupondo uma separação entre administradores e políticos e uma tradução automática entre decisão e ação.

³⁷ Disponível em: < <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=40>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

Ainda em 2007 a Resolução SESEG³⁸ n° 20, de 27 de fevereiro daquele ano, com apenas quatro artigos, instituiu o Fórum Permanente dos Conselhos Comunitários de Segurança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o objetivo de propor e acompanhar a implementação das políticas públicas desenvolvidas na área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro. Nesse documento são mencionadas as autoridades integrantes da mesa principal, conforme o artigo 2° que será abaixo transcrito juntamente com todos os demais artigos por serem extremamente sucintos:

(...)

Art. 1° - Fica instituído o Fórum Permanente dos Conselhos Comunitários de Segurança da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de propor e acompanhar a implementação das políticas públicas desenvolvidas na área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2° - Deverão participar das reuniões, como autoridades integrantes da mesa principal:

- I) O Secretário de Estado de Segurança;
- II) O Comandante-Geral da Polícia Militar;
- III) O Chefe de Polícia Civil;
- IV) O Corregedor-Geral da Corregedoria Geral Unificada;
- V) O Presidente do Instituto de Segurança Pública;
- VI) O Ouvidor de Polícia.

Parágrafo Único – As autoridades mencionadas no caput, deverão enviar representantes em caso de impossibilidade de comparecimento às reuniões.

Art. 3° - Ao Instituto de Segurança Pública, através de sua Coordenação dos Conselhos Comunitários de Segurança, incumbe criar a metodologia e o acompanhamento das reuniões do Fórum ora instituído.

Art. 4° - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 27 de fevereiro de 2007.

JOSÉ MARIANO BENINCÁ BELTRAME
Secretário de Estado de Segurança

Da própria leitura do artigo 2° e seus incisos, verifica-se que apenas há autoridades públicas, em cargos efetivos e comissionados, que compõem a mesa principal do Conselho³⁹ [comunitário], afastando qualquer participação popular efetiva de membros da sociedade em suas decisões, mantendo a tomada das decisões concentradas no governo e seus agentes.

³⁸ Disponível em: < <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=4>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

³⁹ Esses conselhos levam o nome de “comunitário” apenas para parecer bem junto à opinião pública, mas na prática, não há participação da comunidade, e quando há, nenhum poder de voz ou voto é dado. E, quando é dado não tem força decisória, vinculatória ou de veto, servindo apenas de forma opinativa.

Nos anos seguintes, mesmo após 1ª CONSEG ter concluídos seu relatório final em 2009 priorizando princípios democráticos, a Resolução SSP nº 781, de 8 de agosto de 2005, já alterada pela Resolução SESEG nº 78, de 20 de setembro de 2007, foi novamente alterada em 2012, pela Resolução SESEG nº 547, de 12 de abril de 2012, dando nova redação. Nela os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) continuam tendo a estrutura centralizada por agentes públicos, cujos membros natos são representantes da polícia ostensiva [Polícia Militar] e da polícia judiciária [Polícia Civil], ambas da Área Integrada de Segurança Pública (AISP), na forma do artigo 5º desta Resolução, que consigna no parágrafo 3º que os membros natos deverão atuar em colegiado, decidindo, sempre que possível em consenso, ficando mais uma vez a participação popular afastada da tomada de decisão em políticas públicas de segurança.

Por conseguinte, com a intervenção federal no Rio de Janeiro, em 2018, incumbindo o Exército Brasileiro na missão da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), o Decreto 46, de 27 de dezembro de 2018, editado pelo General de Exército Walter Souza Braga Neto, Interventor Federal, novamente regula os Conselhos Comunitários de Segurança. Desta vez, coloca a gestão desses conselhos comunitários a cargo do Instituto de Segurança Pública (ISP), conforme seu artigo segundo, e reforça em seu artigo quarto que os Conselhos Comunitários de Segurança terão a participação de representantes da sociedade civil, sendo aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é apenas subsidiar as decisões dos gestores, ficando novamente os representantes da sociedade civil sem qualquer poder de voto ou decisão, cabendo aos agentes públicos gestores a decisão e direcionamento das políticas em segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

A última novidade sobre esses conselhos veio em 2021 com a Instituição do Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) no Estado do Rio de Janeiro, pelo Decreto nº 47.651, de 16 de junho de 2021, que também institui o Fórum Permanente dos CCS, o que, na prática, não mudou em nada, reiterando o já afirmado no Decreto anterior e mantendo a gestão dos Conselhos Comunitários sob controle do ISP, permanecendo o controle da tomada de decisão nas mãos do estado e seus agentes públicos de alto escalões, contrariando os princípios norteadores de uma gestão democrática e participativa.

E com não fosse o bastante a ausência de membros efetivamente da sociedade civil livre, ou da comunidade local, no controle e direcionamento da atividade policial e das políticas em segurança pública, de forma paritária com as autoridades públicas, o comando imediato das UPPs, individualmente em cada unidade, é tão centralizado como o da sua instituição mãe, ficando o comando dessas Unidades de proximidade instaladas nas

comunidades cariocas a cargo de um Oficial da PM no posto de major ou capitão, nomeado de forma unilateral pelo Comando de Polícia Pacificadora (CPP), um comando de alta hierarquia junto a cúpula da instituição, que designa o Oficial escolhido para assumir o comando de cada UPP, sem qualquer indicação de membros da comunidade local ou da sociedade civil, o que afasta ainda mais o modelo de proximidade da comunidade local, dando azo para divergências e protestos com os líderes comunitários locais, perpetuando o cenário de desconfiança entre a polícia e a comunidade, o que muitas vezes ocasiona protestos e manifestações em oposição às forças sitiadas nessas comunidades, retirando em parte, a legitimidade da polícia instalada nessas comunidades, pela desconfiança e não reconhecimento da autoridade da polícia no local, que é o princípio maior do modelo comunitário de policiamento.

Também, ainda que os membros representantes dessas comunidades tivessem poder e paridade para indicar o chefe direto desses programas dentro das comunidades nos Conselhos comunitários, a hierarquia de postos e graduações escalonados dentro do modelo UPP, a mesma proveniente da sua instituição de origem, parece ser um óbice constante para a indicação de outros policiais de menor hierarquia, que, embora mais se destacam pela boa atuação local e confiança, sendo reconhecidos pela comunidade como ícones e bom exemplo profissional, sua indicação e nomeação a frente do policiamento local fica impedida por não atingir os quesitos hierárquicos necessários para a assunção da função, um problema que não ocorreria em uma polícia não militarizada e hierarquizada aos moldes vigentes.

Para Vilela (2018; p. 61), a relevância da pesquisa realizada [em sua dissertação] reafirma a necessidade e a importância de as políticas públicas de segurança serem formuladas em consonância com as demandas populares e, principalmente, envolvendo a população alvo dos programas, especialmente, quanto às estratégias e as ações decorrentes dessas iniciativas, e que as análises criminais, como a “mancha criminal”, e avaliações situacionais não bastam para avaliar uma boa política. E as pessoas a serem alcançadas por essas políticas ou programas devem ser ouvidas [efetivamente], e suas demandas devem ser consideradas não somente na execução das atividades de segurança pública, mas também no momento em que o *design* de ações públicas, processos, táticas, estratégias ou programas possam ser consubstanciados em algum tipo de política de segurança a serem discutidos e implantados (grifo do autor).

Daí é preciso concluir que alguns elementos devem ser considerados para uma boa avaliação de políticas públicas em segurança, onde os princípios da descentralização das decisões e a participação da população, tanto da forma geral como pela comunidade diretamente interessada, devem vigorar de forma democrática e sempre encorajando decisões

em conjunto, de forma efetiva, não devendo as decisões serem tomadas exclusivamente pelo governo e seus agentes representantes. O que não foi o caso das UPPs, visto que as decisões sempre foram tomadas por agentes políticos e a alta cúpula das autoridades públicas, permanecendo o modelo de proximidade ainda centralizado e vinculado às decisões de governo.

3.3. O modelo UPP e a sua compatibilidade com a democracia

Feitas as considerações acima quanto a análise do modelo UPP, sigla designativa de Unidade de Polícia Pacificadora, como programa de governo, e portanto, uma política pública, descrevendo o processo de formação e implantação através de seu ciclo de política pública, o qual buscou [e ainda busca] resolver um problema público, passando por uma análise técnica a respeito, o que ganhou a atenção dos inúmeros analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo de estabelecimento de objetivos, que esperam os resultados da desta política pública (SECCHI; 2013; p. 48), agora se faz necessário uma avaliação desse modelo, tido como um modelo de polícia de proximidade, o qual buscou inspiração nos princípios da polícia comunitária trazidos para o Brasil, no início da década de 80, pelo então Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, que foi Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro por dois períodos não contínuos, de 1983 a 1987 e novamente em 1991 a 1994 (SESEG; 2015; p. 21).

Esse modelo buscou alinhar características próprias do modelo comunitário ao modelo tradicional de policiamento tradicional, baseado na manutenção da ordem pública e no controle social, próprios do modelo francês de polícia, comumente conhecido como Gendarmerie, que é aplicado de forma geral no Brasil ainda nos dias de hoje por força de decisão do constituinte originário, que manteve o modelo já superado desde o século XIX com a promulgação da Constituição de 1988.

Dito isso, a primeira consideração a ser feita sobre o modelo de policiamento do tipo UPP e sua compatibilidade com a ordem democrática é a genealogia deste. Sendo assim, o modelo de policiamento de proximidade é um modelo que provém de um modelo maior, macro e geral aplicado em todo o país, o modelo de polícias militares organizadas de forma regional, isto é, em cada Estado da federação de modo geral e padronizado aos moldes do Exército, baseada na hierarquia e disciplina, como já mencionado anteriormente no primeiro

capítulo deste trabalho, ocupando ainda, cada uma delas, um status de força auxiliar e de reserva do Exército brasileiro.

Daí surge um paradoxo a ser considerado, conforme será mostrado adiante. Esse paradoxo consiste em uma oposição de ideias que pode ser observado mesmo na atual Carta Magna, quanto também em algumas legislações infraconstitucionais dispersas. Contudo, primeiramente vamos observar o paradoxo constitucional, qual seja. No artigo 144, já transcrito acima, o caput da Constituição diz que: “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]”, o que deixou um comando claro e permissivo da participação popular na segurança pública juntamente com os órgãos policiais constituídos por ela (grifo nosso).

Porém, de forma paradoxal, manteve nos incisos seguintes e seus parágrafos que, entre outras coisas, criam uma polícia de estrutura militar regionalizada, aos moldes da Gendarmerie francesa, e, por conseguinte, centralizada na esfera do governo estadual, subordinada ao governador e afastada do controle das comunidades locais, com a missão exclusiva de manutenção e preservação da ordem pública⁴⁰. Deixando o constituinte originário ainda de criar polícias locais, em nível municipal, fazendo apenas uma mera sugestão permissiva aos municípios de constituírem guardas [civis] municipais⁴¹ “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” ao capricho de cada prefeito de município e ainda, pior, exclusivamente aos moldes de uma polícia antiga e já superada, que tutelava apenas os interesses do Estado, com a proteção dos bens, serviços e instalações da municipalidade, como era antes a polícia antiga, precedente a era de Robert Peel, quando ainda no século XIV, mais precisamente, em 1829, na Inglaterra, distribuiu o foco da atividade policial não somente para as instituições de Estados e seus bens, mas também à proteção dos direitos e patrimônios dos cidadãos através da prevenção e perseguição do criminoso, pela sua investigação, e defesa dos direitos dos cidadãos e de seus bens do criminoso comum, o que, exatamente, caracteriza a polícia moderna, com a atuação em dois focos, como já mencionado acima por Monet (2006; p. 104), o qual merece aqui sua citação de forma conclusiva: “[...] em suma, toda polícia, como Janus, tem duas faces: uma voltada para a sociedade civil, a outra, voltada para o Estado. [...]”

Se não fosse o bastante o já mencionado acima, a questão de uma polícia organizada em uma estrutura militar também parece ser um problema em se tratando de implementar uma

⁴⁰ Ver primeira parte do parágrafo 5º do artigo 144 da CF/88.

⁴¹ Ver parágrafo 8º do artigo 144 da CF/88.

polícia mais democrática para policiar uma sociedade livre. Pois como já falado no primeiro capítulo, para se policiar uma sociedade livre e democrática, a força policial deve conter algumas características próprias desse regime democrático, o que pode representar o militarismo em si dessa polícia, percalços a sua democratização.

Relembrando o já dito anteriormente, uma polícia democrática deve ter algumas características próprias de uma gestão democrática, dentre ela a descentralização de seu comando e a descentralização política, além de uma maior autonomia na base inferior, dando ao policial na ponta, que atua diretamente na prestação do serviço maior autonomia funcional. Também a forma de prestação de contas das atividades e a responsabilização do policial, agente de frente no policiamento local de uma comunidade deve ser compartilhada com membros das comunidades e conselhos locais, assim como essas comunidades devem indicar a direção da atuação da polícia local.

Entretanto, o modelo militar é baseado em uma hierarquia rígida e um comando centralizado, próprio da estrutura militar, o que parece ir de encontro às ideias de democratização. Como afirma Bayley (2017; p. 77), “com base nas evidências existentes, pode ser uma presunção argumentar que os sistemas policiais no mundo estão se tornando mais monopolísticos, quer pela monopolização da polícia por uma força única, quer pela centralização.” Não o bastante o fato de a CF/88 ter centralizado as polícias militares e civis sob o comando dos governadores de Estado, por si só, já sendo um óbice a sua descentralização política, a estrutura militar da polícia ostensiva é também outro óbice à sua descentralização administrativa, o que torna ela uma força policial menos flexível e aberta ao público.

Não foi à toa que a nota nº 202, publicada no Boletim da Polícia Militar do RJ em 5 de fevereiro de 2009, prevê a desvinculação das UPPs com o batalhão da área, vislumbrando maior autonomia operativa, como observa Franco (2014; p. 54), na íntegra, transcrita abaixo:

7. ATO DO COMANDANTE GERAL - PROVIDÊNCIAS - DETERMINAÇÃO.

Considerando que o **Decreto nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009** (Bol PM nº 012 – 22Jan09), dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora – UPP e dá outras providências.

Considerando que o Decreto nº 41.653 de 22 de janeiro de 2009 (Bol PM nº 013 – 23Jan09), dispõe sobre a concessão de gratificação aos policiais lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora e dá outras providências.

Pelo exposto, este Comando Geral, no uso de suas atribuições legais e visando o cumprimento do previsto nos decretos mencionados acima, DECIDE:

1) Inserir na estrutura da Coordenadoria de Assuntos Especiais (CAEs) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), criada através do Decreto nº 41.650 de 21 de Janeiro de 2009.

2) Considerar para fins de recebimento da gratificação de encargos especiais a Companhia de Policiamento Comunitário do Santa Marta e as implantadas futuramente, como Unidade de Polícia Pacificadora.

3) Classificar todos os policiais militares integrantes da Companhia de Policiamento Comunitário do Santa Marta, no CAEs, subordinado este ao EMG na forma estabelecida pelo Decreto nº 41650, de 21 de janeiro de 2009, permanecendo os referidos policiais militares à disposição do Comando do 2º BPM, para fins de controle administrativo e operacional.

4) Adotar o procedimento elencado no item nº 3 para todas as Companhias de Policiamento Comunitário que serão criadas futuramente, mediante planejamento e avaliação do Comando da Corporação.

5) As movimentações de policiais militares integrantes das Companhias de Policiamento Comunitário para outras OPM somente poderão ocorrer, via EMG – PM/1, por ordem do Chefe do EMG.

6) Caberá ao Coordenador do CAEs encaminhar ao EMG – PM/1 e a DGF, todo 5º dia útil de cada mês, relação atualizada dos integrantes das Companhias de Policiamento Comunitário, incluindo a condição sanitária, para fins de controle e fiscalização.

(Republicada por ter saído com incorreção no Bol PM nº 019 – 02Fev09).

Tomem conhecimento e providenciem a respeito os Órgãos interessados.

(Nota nº 0202 – 05 Fev 2009 – GCG)

Ou seja, no modelo UPP houve uma espécie de desconcentração administrativa [não uma descentralização], logo em 2009, ainda que sutil, a fim de dar maior autonomia às UPPs locais, que estavam subordinadas diretamente ao batalhão regional, responsável pelo policiamento de diversas áreas, e até mesmo cobrindo diversos municípios cada um com suas peculiaridades.

Outros Atos Administrativos Oficiais do Comando da Corporação nos anos seguintes buscaram adequar o modelo de Proximidade aos ideais democráticos do policiamento comunitário, como a Portaria PMERJ nº 0337/2010 de 05 de março de 2010, publicada no Boletim da PMERJ nº 40, nessa mesma data, que aprovou o Regimento Interna do Comando de Polícia Pacificadora (CPP), e desconcentrando ainda mais o comando das UPPs, desta vez, subordinando-as a um Comando Intermediário (CPP), logo abaixo do Comando Geral da Corporação. Se antes as UPP eram subordinadas aos comandos de batalhões das áreas onde eram implantadas, como a UPP de Santa Marta, a pioneira, depois desse ato passou a se

subordinar a um comando mais alto e especializado, próprio para gerir essas Unidades Pacificadoras. O Comando CPP era o antigo já denominado CPAE, este tinha sido criado pela Resolução SESEG nº 695, de 05 de julho de 2004, porém, o Decreto Estadual nº 41.930, de 25 de junho de 2009, em seu artigo 2º, parágrafo 3º, inciso I, alínea *b*, resolveu transformar o CPAE em Comando de Policiamento Comunitário - CPCoM. O nome desse comando, diretamente sugestivo ao modelo, mostra a forte tendência da filosofia do policiamento comunitário que havia surgido na década anterior, quando foi criado o GPAE no ano 2000.

Outras providências, nos anos seguintes, tanto a nível político como administrativo, foram tomadas com o duplo objetivo de estabilizar a violência e democratizar o policiamento oferecido no Estado. A criação e implementação das áreas Integradas de Segurança Pública da – AISP, trazida pelo Decreto nº 41.930, buscou articulação territorial, em nível tático, das polícias Civil e Militar, a fim de as duas polícias melhor se articularem. Mas na prática não houve descentralização do comando do policiamento, mas mera desconcentração e criação de um canal de comando [centralizado] dentro da própria corporação, uma vez que a estrutura organizacional da corporação e seu comando de linha provém do texto constitucional.

Com a publicação do Decreto⁴² Estadual nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, o CPCoM passa a ser denominado Coordenadoria de Polícia Pacificadora – CPP, com as atribuições, entre outras, de coordenar, implantar, preparar, controlar e estabelecer diretrizes em torno das UPPs. O mesmo decreto também transferiu para as Unidades Operacionais das AISP, isto é, os batalhões de áreas, os Grupamentos de Polícia em Áreas Especiais (GPAE) existentes, até que suas respectivas áreas fossem contempladas com a UPP.

A PMERJ como instituição militar e centralizada buscou atender, dentro do possível, a descentralização administrativa que se exige em um policiamento de proximidade, a exemplo do modelo comunitário. Contudo, essa administração local das UPPs ainda permaneceu pendente dos recursos logísticos, como instalações, viaturas, armamentos, computadores e o próprio efetivo policial fornecido pelo comando da corporação, onde este ainda era quem indicava o comandante de cada UPPS.

Isso mostra que, apesar dos esforços da instituição em promover uma solução mais democrática para o policiamento de proximidade, a própria estrutura institucional da PMERJ, de amplitude regional a nível estadual, passa a ser um limitador de resultados à ideia de democratização. Pois, como menciona Monet (2006; p. 80), “um sistema policial pode ser considerado centralizado a partir do momento em que tudo o que concerne aos problemas gerenciais e operacionais do ou dos corpos policiais é colocado sob a responsabilidade final

⁴² Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159573> >. Acesso em: 18 fev. 2022.

de uma instância situada no nível político central. Sendo então as UPPs ainda padronizadas e dependentes de sua corporação maior [PMERJ], esta, ainda sendo subordinada, politicamente, ao governador estadual, a centralização das Unidades de polícia de Pacificadora, por óbvio, ainda perduram como uma polícia centralizada tanto administrativa quanto politicamente. Faltando assim uma polícia verdadeiramente local e com autonomia local, subordinada aos políticos e membros locais, como os dos conselhos comunitários, indicados pela população local.

Franco (2014; p. 56), a respeito dessas providências legislativas e administrativas criadas na estrutura da PMERJ visando maximizar o funcionamento das UPPs, afirma:

Contudo, essa organização documental não garante a efetividade do processo em curso. Atualmente, há inúmeros questionamentos sobre as UPPs e sua capacidade de mudar o padrão de violência vigente, em especial em algumas áreas da cidade. Como nos últimos episódios, acontecidos no primeiro trimestre deste ano (2014), quando oficialmente foram apresentados como uma crise nas UPPs Rocinha e Alemão, tendo as duas favelas características populacionais similares, com mais de 100 mil habitantes.

A missão constitucional dada às policiais militares também se apresenta como um percalço na democratização da polícia. Isso porque a ideologia do controle social parece ainda ser forte no comando constitucional. Somente uma polícia, e militar foi designada para a manutenção e a preservação da ordem pública e social, enquanto as polícias civis – estaduais e federal – ficaram com as missões de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, ressalvadas as infrações penais militares. Sendo assim, nenhuma das polícias brasileiras fazem o ciclo completo de polícia, como será falado mais à frente, e ainda deixou uma polícia militar encarregada do primeiro contato no atendimento ao público.

Como já falado anteriormente no item 2.3 do segundo capítulo por Marcineiro e Pacheco (2005) a ideia do controle social é própria de regimes ditatoriais, geralmente onde há um estreitamento entre a polícia e as Forças Armadas de um país. Essa ideologia é baseada na existência de um inimigo a ser combatido e destruído, sendo um dever desse tipo de polícia combater o inimigo interno, enquanto as Forças Armadas ficam no dever de combate aos inimigos estrangeiros.

Essa visão de inimigo cria uma situação desconfortável entre a polícia e a sociedade, dando a ela [sociedade] uma visão mais autoritária da polícia, o que afeta a legitimidade da

polícia perante essa comunidade, e causando alguns fenômenos, como já mencionados alhures nos trabalhos de William Garriott (2018), fenômeno chamado por ele de *polícificação*, já descrito anteriormente, que em suma seria um estresse causado aos moradores dessas comunidades por serem policiados; e da *Gramática da Guerra*, mencionado por Roberta Duboc Pedrinha (2018), a qual traz consigo um *Estado de Polícia*, com a metáfora da guerra ao inimigo, com o incremento do aparato bélico e o aumento do contingente policial, em especial nessas áreas tidas como de maior desordem social e criminalidade, onde se instalaram, inclusive, as UPPs, militarizando a vida social e trazendo restrições a ordem normativa dessas comunidades, como o uso excessivo da força e os autos de resistências (grifo nosso).

Além disso, outro ponto a ser considerado é a forma de *instigação* dessas polícias brasileiras, em especial, as polícias militares estaduais, inclusive, a do Rio de Janeiro. Isto quer dizer que como as atribuições da polícia podem ser direcionadas tanto ao Estado como ao público em geral, conforme seja a instigação *proativa* ou *reativa*, como foi mencionado por Bayley (2017) e Greene (2002) anteriormente, sendo a instigação o impulso oficial que fará a polícia atuar em uma determinada situação, a instigação proativa é tomada de forma automática pela iniciativa da própria polícia, seu comando ou seu ente estatal, quando atua na preservação da ordem, no patrulhamento ostensivo, nas investigações criminais, no trânsito ou na escolta de autoridades, por exemplo. Enquanto a instigação reativa vem da provocação do público, seja por chamada telefônica ou comunicação verbal de um crime ou emergência por um transeunte na rua, seja ele vítima, testemunha ou não envolvido, fazendo o chamado e acionamento da polícia a agir em determinados casos atendendo o cidadão diretamente ou terceiros e a coletividade (grifo nosso).

Esse ponto é especialmente importante para medir a qualidade do policiamento como comunitário, em qualquer nível de incrementação, e avaliar, por exemplo, a compatibilidade do modelo UPPS e sua compatibilidade com a democracia, assim como outros modelos e projetos de policiamento com base na filosofia do modelo comunitário de policiamento, pois sua base filosófica está fundada no binômio participação-confiança dessa comunidade na sua polícia.

Daí, alguns autores da área, entre eles, Greene (2002; p. 46) asseveram, que os estudos demonstram a tática de policiamento baseada na instigação reativa a mais adequada ao modelo democrático e, também, a mais produtiva, por ser aquela que depende em primeiro lugar da participação dos cidadãos e não de uma iniciativa da própria polícia. Corroborando da mesma forma, Brewer (1997; p. 10 apud MARCINEIRO e PACHECO; 2005; p. 63) afirma

que o modelo anglo-saxônico é o mais comum de ser encontrado nas democracias liberais, por partir de uma filosofia reativa.

Em que pese essas considerações, não há nenhuma notícia do aumento dessa instigação reativa, tanto no modelo tradicional de policiamento da PMERJ como nos modelos de UPPs implantados nessas comunidades, predominando ainda hoje a tática proativa e automática da polícia sobre a instigação reativa⁴³.

Salvo pouquíssimas exceções, todas as estatísticas e informações produzidas sobre as UPPs, inclusive dos órgãos oficiais, como o Instituto de Segurança Pública – ISP, criado pela Lei nº 3.329 de dezembro de 1999, apontam para dados e estatísticas de ações predominantemente proativas, demonstrando a redução das taxas como as de homicídios dolosos e decorrente da intervenção policial, de letalidade violenta e roubos, e o aumento das apreensão de armas, drogas e ocorrências com flagrante nos territórios dessas unidades, em comparação às estatísticas foram dessas áreas do programa, no período de 2008 a 2014⁴⁴.

De fato, houve um impacto nesses territórios onde os modelos UPPs foram implantados, com a redução considerável de alguns crimes comumente cometidos nessas áreas. Porém não houve nenhum registro estatístico ou notícia de aumento na forma de instigação do policiamento no local, predominando ainda a proatividade como rondas ostensivas e abordagem policial a população local e, muita pouca ou nenhuma, política pública social voltada a essas comunidades, ficando a polícia a única representação [armada] do poder público nesses locais, gerando até hoje focos de atrito e manifestações entre a polícia e os moradores.

O modelo UPP no Rio de Janeiro também apresenta ainda o engessamento típico das polícias militares no país, tolhidas de realizarem o ciclo completo de polícia, fazendo um trabalho parcial na prestação de seus serviços, uma vez que apenas pode realizar o policiamento ostensivo e reprimir os crimes em flagrante, seja pela prisão, seja pela neutralização do criminoso no confronto decorrente de sua intervenção, sem poder fazer um trabalho investigativo ou até mesmo registro e investigação do crime, uma vez que essa atribuição é dada a outra polícia – a Civil, encarregada de polícia judiciária, onde o policial militar apresenta as partes envolvidas e a ocorrência, em delegacias próprias da Polícia Civil

⁴³ Como falado alhures, é aquela em que a ação da polícia é provocada pelo chamado de qualquer cidadão, através de sua solicitação ou denúncia, sendo ele parte ou não de uma ocorrência policial. Já a instigação proativa é aquela em que a polícia age por sua própria iniciativa.

⁴⁴ Dados segundo o Instituto de Segurança Pública – ISP – do Rio de Janeiro, disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=316> Acesso em: 3 fev. 2022.

(PCERJ), geralmente situadas fora e distantes dessas áreas cobertas pela Unidade de Polícia Pacificadora.

Nesse sentido Barreto (2019; p. 49) analisa os reflexos para a sociedade, para a Administração pública e para as Polícias Militares e Cíveis no Brasil, faz duras críticas ao modelo dicotômico.

No mesmo sentido, Cândido (2016 apud BARRETO; 2018; p 49) dedicando-se a esse tema, enfatiza que a principal diferença entre o modelo brasileiro de polícia e o resto do mundo moderno é a adoção do “Ciclo Completo de Polícia”, porque todos os países no mundo realizam esse ciclo completo, com exceção do Brasil, Guiné-Bissau e Cabo Verde (grifo do autor). E que essa constatação aponta o quanto o Brasil está distanciando das melhores práticas de polícia ostensiva e de segurança pública, assim como o quanto nossas Polícias estão alienadas das mais avançadas técnicas de investigação, tanto na perspectiva das Ciências Policiais quanto sob o prisma do Direito, o que, somando tantas outras mazelas que afetam a sociedade brasileira, contribui sobremaneira para os alarmantes índices negativos de violência e criminalidade em nosso país.

Barreto (2019; p. 49/50) volta a defender a necessidade do ciclo completo de polícia nas polícias brasileiras:

Contudo, o ciclo completo de polícia eficiente é sem dúvida o caminho mais ágil de e viável para atingir o mesmo patamar de segurança pública nos vizinhos da América do Sul, como Chile e Argentina, que apresentam taxas de homicídio extremamente baixas, especialmente quando comparadas com os números do Brasil, conforme revelam os recentes estudos das Organizações das Nações Unidas:[...]

Para ele (BARRETO; 2019), embora a adoção do ciclo completo de polícia não represente a solução definitiva e imediata para superar os problemas de segurança pública no Brasil, há boas expectativas de que a superação das dificuldades impostas pelo modelo policial brasileiro aumente a eficiência das agências policiais militares e civis, causando efeitos positivos no controle da criminalidade e na taxa de elucidação das infrações penais.

De fato, a divisão do ciclo de polícia das polícias brasileiras parece ser um percalço a ser superado, principalmente em se tratando de um modelo comunitário de policiamento. Isso porque o modelo de policiamento comunitário é um modelo onde a participação da comunidade é mais acentuada, e a chave necessária para o funcionamento do programa é a

confiança da comunidade local naqueles policiais da ponta, no atendimento direto local, e, depois, na instituição policial, de forma mais mediata. Desse modo os policiais e agências envolvidos no programa comunitário terão que maximizar seus esforços para atender as demandas desse modelo de policiamento. Entretanto uma polícia ostensiva, no contato direto com a comunidade, e limitada em suas atribuições, fazendo o primeiro atendimento ao solicitante do serviço e apresentando a ocorrência na Delegacia de outra instituição de fora do programa, [Polícia Civil], a qual é atribuída a outra parte da atividade do ciclo não parece sequer conveniente quando a questão tratada entre o policial de ponta e a comunidade é a confiança. Perdendo assim o policial de ponta a gerência e até mesmo o acompanhamento do caso e tratamento fino e personalizado, mesmo que aquela outra instituição [Polícia Civil] fizesse parte do programa.

Outro ponto importante para democratizar a polícia, já lecionado por Bayley (2017) e mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, sobre policiar uma sociedade livre, é a questão do controle da polícia. Tanto o controle interno como o externo da atividade policial devem ser feitos de forma eficiente e democrática, por uma sociedade livre a qual é a destinatária do seu serviço, caracterizando, inclusive, a legitimidade desse corpo policial em policiar essa sociedade. Contudo, alguns desses tipos de controles, efetivamente, parecem bem fracos no Brasil, ou, ao menos, parecem funcionar inadequadamente, em especial, o controle externo, que, como já falado no primeiro capítulo, parece ser o mais importante e propício para ser realizado por uma sociedade livre, justa e democrática.

O nível de força medido entre o controle externo e o interno da atividade policial parece funcionar como um pêndulo que pode tender tanto para a democracia como para o autoritarismo do Estado. Isso porque o controle interno representa o controle das rédeas e freios da polícia pelo governo e seus agentes políticos, enquanto o controle externo representa a força da sociedade em controlar a ação policial. Daí se conclui que a predominância de um controle sobre o outro pode indicar a supremacia de vontades de um contra o outro, ou seja, o governo tendo maior controle que a sociedade pode fazer com que a polícia atue mais a favor do Estado do que em prol da sua sociedade.

É por isso que em países com governos mais democráticos e historicamente livres tendem a ter um controle externo mais forte sobre sua força policial.

O controle externo é aquele que deve ser feito de forma atribuída aos corpos externos à polícia, garantindo uma supervisão independente dos interesses políticos ou burocráticos correntes (BAYLEY; 2017; p. 177), e podem ser divididos em exclusivos e inclusivos, caso sejam atribuídos na missão de controle de uma polícia com exclusividade ou não. E ainda,

podem ser esses corpos unitários ou múltiplos, estando dentro ou fora da estrutura de governo. São exemplos as comissões de avaliação civis responsáveis por receber e investigar as reclamações sobre má conduta policial e abusos por parte da polícia. Podem variar em cada país, podendo haver, inclusive, o controle por corpos mistos ou concorrentes entre si, com as mesmas atribuições, como organizações independentes e órgãos do governo.

As polícias brasileiras de modo geral, estão todas elas sujeitas aos mesmos mecanismos de controles externos e internos, sejam eles externos exclusivos ou inclusivos, sejam internos explícitos ou implícitos, como já explicado no capítulo 1. A diferença será apenas de um órgão para outro de controle entre as polícias federais e estaduais, conforme o ente federado a qual pertence.

No modelo UPP de proximidade esse controle é basicamente o mesmo a que estão sujeitas todas as polícias militares em cada Estado da federação. Desse modo, podemos observar de uma fina análise que o controle externo, em especial, o exclusivo não é bem desenvolvido e difundido no país. Como informa a SESEG (2015), o controle também é feito de forma interna e externa nas UPPs. Na definição de controle interno das UPPs a SESEG (2015; p. 118) informa:

São mecanismos operados internamente pelas corporações policiais. Esses mecanismos se encarregam da correção de rumo através da fiscalização e correição (sic) interna dos desvios. Tais mecanismos possuem grande potencial pedagógico por se constituírem a partir da interlocução entre os próprios pares da corporação. Para que sejam eficazes, entretanto, esses mecanismos têm que atuar em complementariedade com mecanismos externos de controle. Sem essa complementariedade, os mecanismos de controle interno ficam sob risco de serem capturados por uma lógica corporativa que acabaria neutralizando as vocações e inviabilizando o cumprimento de seu papel.

E cita ainda o mesmo guia (SESEG; 2015) como mecanismo de controle interno a corregedoria da PMERJ e suas oito delegacias regionais distribuídas pelo território do Estado, cada uma com sua área de circunscrição; a ouvidoria da UPP e a supervisão realizada por policiais de nível hierárquico maior em função supervisora.

Já sobre o controle externo a SESEG (2015/ p. 121) menciona:

As instâncias de controle externo são a dimensão essencial dos mecanismos pedagógicos e correccionais que estabilizam as ações cotidianas dos policiais aos conteúdos normativos de seu trabalho. Esses mecanismos são operados tanto pelos cidadãos de um modo amplo como por outros órgãos da administração pública. É desejável que as instâncias locais integradas via fóruns de integração e proximidade possam encaminhar e receber queixas, denúncias, sugestões, elogios e todo o tipo de demandas e insumos, de forma a aperfeiçoar o modelo de policiamento e atuação dos policiais. É importante destacar a centralidade do funcionamento desses fóruns em âmbito local (conselhos comunitários, associações de moradores e afins, etc.), bem como na esfera estadual (conselho estadual de segurança pública, Ministério Público, agências da sociedade civil, etc.).

Dando exemplo de órgãos de controle externo, o guia menciona ouvidorias externas do Ministério Público, a de Polícias do Estado, os fóruns locais e outros espaços participativos.

Mas como se observará a seguir, os únicos órgãos de controle externo [exclusivo] que não fazem parte da estrutura de governo, sendo realmente independente, compostos por cidadãos, e criados exclusivamente para controlar a polícia pelos cidadãos, são os conselhos comunitários os quais não têm poder decisório ou disciplinar legal, servindo apenas como órgãos consultivos, quando existem de fato. Na prática, esses conselhos criados no Rio de Janeiro são compostos predominantemente por agentes de governo, políticos e membros da alta cúpula das polícias estaduais e órgão envolvidos direta ou indiretamente no controle da segurança pública, ficando apenas uma minoria de cidadão comuns que participam com opiniões e votos, mas sem nenhum poder decisório ou vinculante, permanecendo o controle de fato nas mãos do governo e seus agentes públicos.

Desde a onda de democratização da polícia na década de 90 os conselhos comunitários foram criados por atos normativos que não deram de fato nenhum controle à comunidade local e a sociedade civil, através de seus cidadãos, como a Resolução SSP⁴⁵ n° 629, de 19 de maio de 2003⁴⁶, que revitaliza os Conselhos Comunitários criados pela Resolução SSP n° 263, de 27/07/1999⁴⁷ e alterada pela Resolução SSP n° 607, de 24/03/2003⁴⁸.

Esses conselhos não foram criados por organizações da sociedade civil, mas sim apenas como resposta política a uma demanda de democratização da força policial. Contudo,

⁴⁵ SSP, sigla que designava no passado a Secretaria de Segurança Pública Estadual. Hoje, porém, é usada a sigla SESEG

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=4>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Idem.

não são efetivamente um tipo de controle externo exclusivo da polícia, mas apenas um artifício para dar resposta à opinião pública. Tanto é verdade que os atos normativos mais antigos até os mais atuais que dispõem sobre a composição e as atribuições desses conselhos tem configurações semelhantes, isto é, como predominância esmagadora de agentes políticos e públicos de cúpula, dando muito pouca ou nenhuma oportunidade ao público cidadão de fazer peso nas tomadas de decisões quanto à polícia e sua atividade. Muito menos a capacidade de julgar ações e comportamentos de seus agentes de forma soberana. A própria Resolução SSP nº 263 de 1999, que cria as Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP, menciona em seu Anexo II, Capítulo 6, Seção II, a composição e funcionamento do que ela chama de Conselho Comunitário, já dizendo que o papel do Conselho é consultivo, não lhe cabendo qualquer responsabilidade executiva ou deliberativa. E a composição inclui o comandante do batalhão e do delegado da área geográfica de atuação na coordenação dos trabalhos, e não na prestação de contas aos membros da sociedade civil organizada.

Quatro anos depois, em 2003, nova resolução (Resolução SSP nº 629) revitaliza esses conselhos compostos por comandantes de batalhão e delegados das AISP, estipulando reuniões periódicas e a sua pauta. E em 8 de agosto do ano de 2005 a Resolução 781⁴⁹, alterada posteriormente pela Resolução nº 78, de 20/09/2007 e nº 547, de 12/04/2012, ambas da SSP, regulamentando os Conselhos Comunitários de Segurança – CCS, em seu artigo 5º coloca os agentes públicos dos cargos de chefia como membros natos com poder decisório em consenso entre eles. Mas novamente não atribui qualquer poder aos membros da sociedade civil que também fazem parte da sua composição.

Mais tarde, em 2007, nova resolução da Secretaria de Segurança, agora designada SESEG (Resolução SESEG⁵⁰ nº 20, de 27 de fevereiro), institui um Fórum Permanente dos Conselhos Comunitários de Segurança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como falado anteriormente. Dessa vez com atribuições para propor e acompanhar políticas públicas na área de segurança pública. e todos os membros do Fórum são autoridades públicas de cúpula na mesma área.

Outros atos, como resoluções, portarias e decretos seguiram ao longo dos anos ajustando esses conselhos comunitários, mas não atribuíram, de fato, à sociedade civil o poder de fiscalização e controle das polícias cariocas. O Decreto nº 46⁵¹, de 27 de dezembro de 2018 dispoendo sobre os Conselhos Comunitários com apenas sete artigos diz:

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem.

Art. 1º Os Conselhos Comunitários de Segurança, instância colegiada temática permanente e de natureza consultiva, propositiva e voluntária, instrumento de diálogo entre sociedade civil, Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro para promover a participação no processo decisório e a gestão de políticas públicas na área de segurança, vinculados à Secretaria de Estado de Segurança, terão por finalidade:

I- promover ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida, através da mobilização social visando a colaboração e constante aprimoramento do sistema de segurança pública;

II- o trabalho consultivo, propositivo e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da Administração; e

III- as descritas em regulamentação normativa estabelecida na Resolução SSP nº 781, de 08 de agosto de 2005, alterada pela Resolução SESEG nº 78 de setembro de 2007 e Resolução SESEG nº 547 de 12 de abril de 2012 e outras alterações que possam advir.

O último e mais recente ato do poder público a respeito dos Conselhos Comunitários é o Decreto nº 47.651, de 16 de junho de 2021, que institui o regulamento dos conselhos comunitários de segurança do Estado do Rio de Janeiro. Um longo texto de mais de cinquenta artigos regulando o funcionamento dos conselhos, que, na prática, também não atribuiu qualquer poder de controle para a sociedade civil, apenas mantendo os agentes políticos e autoridades de cúpula no controle e deliberação da atividade policial, reafirmando a predominância do controle do Estado sobre a atividade policial e dando a sua gestão a outro órgão de governo, o Instituto de Segurança Pública, como podemos ver da transcrição dos artigos 2º e 3º do Decreto:

Art. 2º. Os Conselhos Comunitários de Segurança, instância colegiada temática permanente e de natureza consultiva, propositiva e voluntária, atuam como instrumento de diálogo entre a sociedade civil, a Polícia Civil do Rio de Janeiro e a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, a fim de fomentar a participação cidadã no processo decisório e a melhoria na gestão de políticas públicas na área de segurança, funcionando o presente como Regulamento.

Art. 3º. A gestão dos Conselhos Comunitários de Segurança ficará a cargo do Instituto de Segurança Pública -ISP, por meio da sua Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança, sob comando da referida autarquia estadual.

Por fim, concluindo este capítulo, em resumo é de se observar que todos os obstáculos expostos e apresentados aqui como percalços para se ter uma polícia mais democrática, em especial, o modelo de Polícia de Proximidade designado de UPP - Unidade de Polícia de Proximidade, verifica-se que as limitações encontradas estão voltadas, de uma forma direta ou menos indireta, para a forma de estruturação como as polícias brasileiras foram concebidas, construídas e mantidas ao longo da nossa história. Isso porque, desde o início do trabalho foram analisadas a gênese da polícia, desde a antiguidade até os dias de hoje, e o processo de democratização da polícia iniciado no século XVIII e atravessando o século XIX, de uma polícia antiga e tradicional, cujo modelo teve seu ápice no final do século XVIII, representado pelo modelo militar Gendarmerie francês, que com o advento da Revolução Francesa, no final daquele século, sofreu uma remodelação, culminando com o modelo não militar da Polícia Metropolitana de Londres, idealizada por Sir Robert Peel, onde este modelo vem predominando nos países democráticos do mundo livre.

Porém, o Brasil, durante o processo de redemocratização e abertura política buscou manter a sua polícia estruturada em um modelo antigo e obsoleto, o que limitou a adequação democrática da atividade policial, causando inúmeros óbices ao bom desempenho dos modelos comunitários que se buscaram implantar, a exemplo das UPPs. Apesar da opção do legislador constituinte em manter o modelo antigo, esse não é o único e exclusivo impeditivo para a melhor adequação do modelo como democrático, mas sem dúvida se apresenta como um dos mais relevantes.

Dito isso, um pé de limão não pode dar pêssegos, mas apenas limões mais doces. Essa parábola explica bem o caso. Da mesma forma que uma árvore frondosa, a Polícia Militar do Rio de Janeiro [a árvore], ao produzir o seu modelo UPP de policiamento [o fruto] fica limitada a produzir apenas limões como frutos, o quanto mais doces possível, através de boas práticas e empenho institucional, aliados a políticas públicas outras, a fim de se tornar uma polícia cada vez mais democrática. Mas assim como um pé de limão, fica limitada a produzir apenas limões, ainda que mais doces do que a safra anterior, mas nunca pêssegos. Da mesma forma, a PMERJ caminha para formas de policiamento mais democráticas, porém, ainda fica limitada a sua própria estrutura constitucional, militarizada, centralizada, burocrática e dirigida por um governo estadual.

CONCLUSÃO

De todo o exposto neste trabalho algumas conclusões podem ser alcançadas. Dentre elas, uma é que a polícia aparece em sociedades organizadas desde os primórdios das civilizações antigas, como um meio de controle social, dentre diversos outros, ainda que com nomes, formas e modelos diferentes. Raras foram as organizações sociais que a dispensaram. Da mesma forma, o controle dessas polícias ora pertencia a grupos sociais ou classes, ora pertencia aos governantes, como foi visto ao longo da história. Da mesma forma, ainda, sua atividade também variou e evoluiu até chegar ao que hoje conhecemos como a função da polícia.

Um fato bem observado e mencionado anteriormente é que as formas de policiamento pelo mundo vêm evoluindo gradualmente ao longo das décadas, ainda que, em cada caso, a instituição policial, como organização, se mantenha nos mesmos moldes tradicionais de outrora, como as Gendarmerie na França e as Polícias Militares no Brasil, existentes ainda nos dias de hoje. Em especial, o fenômeno é observável desde o século XVIII, como é possível concluir na leitura do primeiro e do segundo capítulos, passando de uma polícia meramente de controle da ordem pública e manutenção do Estado e subserviente a este, para uma polícia também cidadã, se envolvendo na prevenção e repressão criminal, com a perseguição do criminoso comum e a defesa dos interesses dos cidadãos, servindo a polícia para proteção de seus bens e direitos, da mesma forma que protege as instituições e interesses do Estado. Analisando o modo de desenvolvimento das polícias no mundo e o modelo dicotômico de macro missões da polícia mencionado no capítulo 1, de que as polícias tem duas faces, uma voltada para o Estado, suas instituições e a manutenção da ordem pública; outra voltada para a sociedade civil, para a proteção das pessoas e seus bens, por si só já representa a mais significativa mudança no desenvolvimento da polícia, que trouxe um novo foco, deixando a atuação da polícia tanto voltado para os interesses do Estado, antes exclusivos, como, também, para os interesses dos cidadãos. Assim podemos concluir que essa foi a primeira grande mudança a ser considerada, em busca de uma polícia democrática que atenda mais e mais os interesses de uma sociedade livre e democrática.

Seja qual for o motivo desse desenvolvimento, se por uma adaptação natural da própria atividade policial, ora motivado pelo Estado, ora motivado pela sociedade, ou ainda pelo próprio desenvolvimento do direito, que cria, fundamenta e exige mais direitos humanos e individuais, dando mais garantias e liberdades ao cidadão perante o Estado, ou pelo desenvolvimento do próprio Estado de Direito, o fato é que a polícia ainda passa por esse processo de desenvolvimento o qual não é possível conhecer sua escala final, porém, esse progresso pode estar longe do ideal, mas visivelmente caminhando cada vez mais para esse ideal, ainda que a velocidade dessa marcha seja menor ou maior, variando de país para país, dependendo de diversos fatores, como o nível de desenvolvimento social, regimes de governo, cultura, etc.

No caso das polícias brasileiras, o modelo adotado ainda é um modelo arcaico e já superado na maioria dos países do mundo livre, regido por uma constituição democrática e uma sociedade livre. Sendo assim o modelo brasileiro vem encontrando dificuldades em atingir uma maior eficiência como instituição democrática devido a sua origem, história e estrutura constitucional adotada, mesmo que por uma constituição democrática, mantendo uma polícia de ordem extremamente centralizada, militarizada em nível estadual ao comando dos governadores de Estado. Sendo assim, não é diferente a situação da Polícia Militar do Rio de Janeiro, que, embora diante das suas dificuldades estruturais, buscou tornar-se um modelo mais adequado ao Estado democrático e de direito.

Da mesma forma, os esforços realizados através de seus programas comunitários, buscaram tornar, talvez não só a polícia, mas o próprio policiamento em si, algo mais democrático frente às demandas de uma sociedade livre e democrática. Contudo essa instituição esbarra nas suas limitações legais impostas pela própria Constituição de 1988. O policiamento de proximidade, em teoria, buscou uma maior proximidade com o público mais carente de sua atenção e tornou o policiamento mais acessível àquelas comunidades onde foi implantado, contudo, outras variáveis diversas, como as comentadas anteriormente, tornaram o policiamento prestado a essas comunidades motivo de confrontos e instabilidade local, o que foi de encontro a própria teoria do policiamento comunitário, que é baseado na participação da comunidade local e na confiança em que ela deposita na força policial, especialmente no policial de ponta, atendendo na rua, que é o prestador imediato do serviço ao cidadão.

Sendo assim o modelo de Unidade de Polícia Pacificadora foi uma tentativa introdutória de um modelo de proximidade com a população local dessas áreas urbanas

desfavorecidas, que não se caracteriza como comunitário, que embora longe do ideal, serviu como passos iniciais na caminhada em direção a modelos mais eficientes de policiamento e mais participativos. Contudo, outras políticas públicas poderiam ser efetivadas até mesmo antes da implantação desse modelo nas comunidades onde foram implantados.

A conclusão a que se chega neste trabalho é que, embora o modelo UPP não seja um modelo comunitário e muito menos o democrático ideal, como vislumbrado por muitos estudiosos do tema, ele ainda é uma vertente de policiamento mais próximo de um modelo democrático, se comparado com o modelo de policiamento tradicional e a sua instituição de origem, o que sinaliza o caminho correto em direção a uma melhor e mais democrática forma de policiamento prestado a essas comunidades, abrindo precedentes para outros modelos e novas estratégias, a fim tornar o policiamento carioca o mais democrático quanto possível, seja por maior empenho da instituição policial, seja por novas e boas práticas ou novas políticas em segurança pública.

Referências bibliográficas

ALBERNAZ, Elizabete R; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. *Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais*. São Paulo em Perspectiva, v. 21, nº 2, p. 39-52, jul/dez. 2007.

BARRETO, José Eufrásio. *Ciclo Completo de Polícia*. 1. ed. Belo horizonte: Conhecimento, 2019.

BAYLEY, David. *Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional*. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2017.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Instituto de Segurança Pública. *Novo Guia Prático dos Conselhos Comunitários de Segurança do Rio de Janeiro*. 4. ed. Diogo Soares Gimenes (org.). Rio de Janeiro: ISP, 2021. Disponível em:< <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=51>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Aglomerados Subnormais*. Rio de Janeiro. 2019. Disponível em:< <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=sobre>>. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro – SESEG. Unidade de Polícia Pacificadora – UPP: da origem do programa à política de pacificação. Rio de Janeiro: SESEG, 2015. Disponível em:< https://www.academia.edu/39198993/Unidade_de_Pol%C3%ADcia_Pacificadora_UPP_da_origem_do_programa_%C3%A0_pol%C3%ADtica_de_pacifica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na Cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de. *Polícia e Democracia: 30 Anos de Estranhamentos e Esperanças*. 1. ed. São Paulo: Ed. Alameda, 2015.

CARREIRA NETO, Sérgio. *Modelos de Polícia*. vol. 1. Recife: Inoveprimer, 2020.

CARVALHO, Karla de Oliveira. *A implantação do modelo de polícia comunitária no Brasil: um estudo de caso na comunidade da Grande Forquilha, no município de São José/SC*. São José. Univali. 2004. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Karla%20Carvalho.pdf>

CHRISPINO, Álvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1. 2009. Brasília, DF. Relatório Final da 1ª CONSEG. Brasília, DF. Ministério da Justiça, 2009.

COSTA, Júlio Cezar; FERNANDES, João Antônio da Costa. *Segurança Pública: convergência, Interconexão e Interatividade Social*. 1. ed. Vitória: Ed. do Autor, 2012.

COTTA, Francis Albert. *Matrizes do Sistema Policial Brasileiro*. Belo Horizonte: Crisálida, 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ELY, John Hart. *Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. 1. ed. São Paulo: Martins fontes, 2010.

FILHO, Nestor Sampaio Pentead. *Manual Esquemático de Criminologia*, 8ª edição, Rio de Janeiro: Saraiva, 2018.

FRANCO, Marielle. *UPP – a redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*. 2014. Dissertação (Programa de pós-graduação em administração). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2014.

GARRIOTT, William. *Policiamento e Governança Contemporânea: a Antropologia da Polícia na Prática*. 1. ed. São Paulo: Unicamp Editora, 2018.

- GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2003.
- GREENE, Jack R. *Administração do trabalho policial*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2002.
- HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2ª ed. Brasília: UNB, 2010.
- HIPÓLITO, Marcelo Martinez; TASCA, Jorge Eduardo. *Superando o mito do espantalho – uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública*. Florianópolis: Insular, 2012.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva; FILHO, Oswaldo Munteal. *Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira*. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.
- LIMA, Luiz Octavio de. *21 Grandes batalhas que mudaram o Brasil*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2018.
- MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni Cardoso. *Polícia Comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI*, Florianópolis: Insular, 2005.
- MARQUES SILVA, Bruno. *A polícia é o público e o público é a polícia: o policiamento comunitário e a política de segurança brizolista no Rio de Janeiro entre 1983-1994*. XXVII Simpósio Nacional de História, Natal - RN, 2013.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2006.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. 1. ed. São Paulo: 2003.
- MONTEIRO, Millena Fontoura. *O policiamento comunitário como alternativa à democratização da polícia*. 2005. Dissertação (Universidade Candido Mendes). Programa de Mestrado em Direito. Rio de Janeiro, 2005.
- MORRIS, Norval; TONRY, Michael. *Policiamento moderno*. 1.ed. São Paulo: Edusp, 2003.
- NASSER, Salem. *Relatório da CIA: A Nova Era*. 1. ed. Tradução: Cláudio Blanc. São Paulo: Geração Editorial, 2019.
- NETO, Theodomiro Dias. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- OLIVEIRA, Nilson Vieira. *Policiamento comunitário: experiências no Brasil 2000-2002*. São Paulo: Página Viva, 2002.

PEDRINHA, Roberta Duboc. *Criminologia, segurança pública e direitos humanos: um estudo sociológico-criminal das violações e resistências: o caso Alemão*. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

POPPER, Karl Raimund. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tradução de Milton Amaro. Belo Horizonte: Edusp, 1974.

REINER, Robert. *A política da Polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SECCHI, Leonardo. *Análise de Políticas Públicas*, diagnóstico de problemas, recomendação de soluções, São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Reinaldo O. da. *Teorias da administração*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. 1. ed., São Paulo: Edusp, 2017.

STUENKEL, Oliver. *O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global*. 1. ed., trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* 2. ed., trad. Guilherme João de Freitas Teixeira, Petrópolis: Vozes, 1996.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento Comunitário: como começar*. Tradução: Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

VILELA, Fábio Alves de Castro. *Formulação de políticas públicas de segurança no Brasil e a primeira conferência nacional de segurança pública*. 2018. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Ciências Políticas). Universidade Federal de Goiás. Goiânia. 2018.