

# REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA POLICIAL BASEADA NA INTERAGENCIALIDADE DA POLÍCIA COM A COMUNIDADE

Leandro Miranda Ernesto



## RESUMO

O presente trabalho de pesquisa acadêmica tem por escopo investigar, dentre as políticas de segurança pública existentes, o modelo de policiamento comunitário, especificamente no que concerne a redução da violência policial baseada na interação polícia-comunidade, considerando que a implementação de condições efetivas e duráveis de segurança pública depende de ações fundamentalmente democráticas com a parceria da comunidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Violência. Conflito. Policiamento comunitário. Segurança pública. Polícia.

## INTRODUÇÃO

Os motivos de ordem teórica e empírica que deram impulso à realização do presente artigo remontam as incessantes violações aos direitos dos cidadãos perpetradas pelo Estado, especialmente pela polícia, em nome do “combate à criminalidade”<sup>1</sup>, ensejando no distanciamento

*1 Tipo de violência presente nas organizações policiais militares. É a prática da dominação, decorrente da ideologia do “combate ao inimigo” e disseminada em larga escala entre as organizações policiais, reafirmando a crença de que um verdadeiro Estado de Guerra legitima o uso exorbitante da força em nome da contenção da criminalidade. A esse respeito, em se tratando da organização policial militar do Brasil:*

*(...) as razões de tal circunstância remontam a história da corporação que, desde a década de 30 é considerada força auxiliar e reserva do Exército. É sabido que, durante a ditadura militar (1964-1985), a Polícia Militar atuou na repressão política e assimilou, radicalmente, a ideologia da segurança nacional. Por conseguinte, o conceito de guerra interna foi transferido para a atividade policial. A repressão à criminalidade comum se contaminou da filosofia de combate ao inimigo, em detrimento do exercício regular da função policial. Desde o início da formação dos policiais, o treinamento volta-se para a criação de um sentimento de culpa*



entre essa instituição e a comunidade. Nesse contexto, tem como escopo analisar a aproximação da polícia com a comunidade, inserida dentro de um tipo específico de política pública, a polícia comunitária, policiamento comunitário ou polícia cidadã, que, em tese, contribuirá para a redução da violência<sup>2</sup> policial. O trabalho se justifica, pela intenção de investigar esse tipo específico de política pública, por meio de uma experiência estrangeira que tem – reconhecidamente – logrado êxito, em termos de satisfação do cidadão, o que, conseqüentemente acarreta a redução da violência policial.

O Estado, principalmente por suas polícias, está tradicionalmente alinhado no centro da análise da violência, vez que ele detém o monopólio da violência física. Não obstante, freqüentemente as polícias recorrem à violência com abuso ou excesso, causando uma disfunção desse instrumento de manutenção da lei e da ordem. Com efeito, a problemática do presente trabalho reside em: de que forma o policiamento comunitário pode reduzir a violência policial no Brasil?

O uso da força por policiais é permitido para o controle da ordem pública e cumprimento da lei. Porém esse uso deve ser moderado e sofrer um rigoroso controle a fim de que sejam evitados o abuso de poder e violações dos direitos fundamentais. Mesmo nos momentos críticos de perturbação da ordem pública, os direitos à vida, à incolumidade física e a liberdade dos cidadãos devem ser preservados. Ao contrário, ações policiais em todo país deixam milhares de mortos e feridos, sem que os responsáveis sejam punidos.

---

*e castigo, que serve para reforçar a metáfora bélica da destruição do inimigo. (TELLES, 1999, p. 292).*

*2 Preliminarmente, impende ressaltar que em vários momentos do texto o leitor vai se deparar com repetições de palavras, principalmente com o termo “violência” e “policiamento comunitário”, em face de sua precisão terminológica, contida na fonte.*

A violência policial no Brasil se configura como um problema que deve ser de responsabilidade não só da polícia, mas de toda a sociedade. Nesse contexto, o policiamento cidadão surge como uma alternativa crível na redução da violência policial, já que é um instrumento que tem como consequência a interação entre o policial e o cidadão.

Para elaboração do trabalho elegeu-se o método qualitativo de pesquisa no seu desenvolvimento, vez que se buscou diferenciar o objeto pesquisado dos demais, utilizando-se para tanto a comparação. Para Durkheim (*apud* QUEIROZ, 1992, p. 24), o método comparativo é “(...) o único que convém a sociologia”.

Quanto à metodologia de abordagem, foi utilizado o método dedutivo. Procedeu-se do geral para o particular. Assim, a lógica seguida no artigo foi organizada, partindo-se do geral para o específico, de modo que cada capítulo traga premissas que permitam chegar à conclusão.

## CONFLITO

Preliminarmente, impende esclarecer que as normas são condição *sine qua non* para a vida em sociedade. Elas ensejam a previsibilidade, vez que a imprevisibilidade engendra o caos. A sociedade se mantém pela ordem. A manutenção da ordem é função essencial do governo e é um critério para verificar se existe ou não governo. A ordem e o conflito são parte da constituição da sociedade. O conflito é uma parte integrante – constituída – da sociedade.

A escassez de bens é natural. Os homens são desiguais e querem os bens limitados. Alguns homens conseguem mais bens que outros. Com efeito, nasce o conflito. Nesse diapasão, cabe ressaltar que o conflito tem importância sociológica, vez que ele produz ou modifica grupos de interesse, uniões, organizações. Por outro lado, é uma forma de socia-

ção, e até interações negativas advindas do conflito são positivas. Todas as formas sociais aparecem sob nova luz, quando vistos pelo ângulo do caráter sociologicamente positivo do conflito (SIMMEL,1983, p.123).

Não obstante, as causas do conflito são os fatores de dissociação, *verbi gratia*, ódio, inveja, necessidade. O conflito, dessa forma, está destinado a resolver as divergências, buscando a unidade, mesmo que aniquilando uma das partes.

Para Simmel (1983, p.123), unidade é a soma do consenso com o conflito, da harmonia com a desarmonia, do “com” em face do “contra”. Para ele, a sociedade se constitui pela interação, se constitui de indivíduos em processo de interação. Assim, o conflito é algo positivo. Ele enseja a interação social, amor e ódio. Já a indiferença é negativa, vez que é o fim da interação. Uma sociedade sem conflito é irreal, utópica.

*(...) o consenso e a concordância dos indivíduos que interagem, em contraposição a suas discordâncias, separações e desarmonias. Mas também chamados de unidade a síntese total do grupo de pessoas, de energias e de formas, isto é, a totalidade suprema daquele grupo, uma totalidade que abrange tantos as relações estritamente unitárias quanto as relações duais. (MORAES FILHO, SIMMEL,1983, p.125).*

Noutro giro, a discordância é oposição. É a síntese total do grupo de pessoas, que tem relações unitárias e duais. Unidade e discordância são formas de interação. O resultado dos dois é a soma.

As pessoas são desiguais, daí torna-se inevitável o conflito. Destarte, nem todo conflito acarreta a transformação social, por exemplo, uma briga de casal. Este não vive sem um pouco de desarmonia, vez que é constitutivo da própria união. Nesse contexto, o conflito tem um papel integrador, que é seu papel mais importante – e não a funcionalidade – já que a integração tem a idéia da unidade.

De suma importância é a idéia de se distinguir o conflito da violência. Em rápida análise, pode-se dizer que, basicamente, o que os distingue é a interação que está presente no conflito e ausente na violência. No conflito, permite fazer e refazer. Na violência, é inviabilizada a inte-

ração, porque ela aniquila o outro. Enfim, a violência será analisada no capítulo a seguir.

## VIOLÊNCIA

Segundo Michaud (1989, p. 07), o termo violência designa fatos e ações e, de outro lado, designa uma maneira de ser da força, do sentimento de um elemento natural – violência de uma paixão ou da natureza. No primeiro caso ela opõe-se à paz, à ordem que ela perturba e questiona. No segundo, é a força brutal que desrespeita as regras.

Pela etimologia da palavra, violência é força. Quanto mais aproximamos violência da força, cessam os julgamentos de valor para dar lugar à força não qualificada, exagerada. Assim, a força se torna violenta quando passa da medida ou perturba a ordem. A violência é, antes de tudo, uma questão de agressão e maus tratos, por isso ela deixa marcas. Contudo, como as normas que definem violência variam muito, podem haver tantas formas de violência quanto foram as espécies de normas.

É difícil definir a violência, mas nem por isso ela é indefinível. Não obstante, Michaud a definiu como:

*Há violência quando, numa situação de interação, um ou mais atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, moral, em suas posses ou em participações simbólicas e culturais. (MICHAUD, 1989, p. 10 e 11).*

A violência transforma alguém em algo, i.e, objetização. Uma das partes transforma o outro em objeto, considerado como inferior. Na violência não há alteridade, o outro. Passa-se a ver o outro como objeto e, portanto, não há a interação. Podem existir conflitos que acabam em violência e podem existir violências que não se iniciam em conflitos.

Um dos fatores que leva a violência é a imprevisibilidade. Contudo, se há qualquer limite à violência, aí já existe um fator socializante, mesmo que somente enquanto qualificação da violência. (MORAES FI-

LHO, 1983, p. 132). A violência surge da falta de interação ou da falta de interação surge à violência. Ela é a falta de relação social. O diferente é percebido como inferior, de sujeito a objeto.

Como noção de caos, a violência envolve uma idéia de distância das normas. Como ela se distancia das normas, deixa entrever a ameaça do imprevisível. Ela introduz o desregramento, o caos. Também encontramos imprevisibilidade na idéia de insegurança. O sentimento de insegurança corresponde à crença de que tudo pode acontecer. Aqui, imprevisibilidade, caos e violência estão juntos.

Hodiernamente, a maioria das considerações sobre a violência se concentra na criminalidade, cujo aumento quer denunciar. Na verdade o que vem ocorrendo na prática é a pacificação da sociedade, vez que os costumes se civilizaram. O recrudescimento da insegurança, principalmente pela opinião pública, não tem ligação com o volume efetivo da criminalidade, mas sim com as normas a partir das quais são concebidos os fenômenos criminosos.

Por outro lado, a criminalidade urbana se relaciona com a brutalidade da vida, à pobreza e as carências, e também se deve à marginalização dos grupos desenraizados pelas transformações agrárias, as catástrofes naturais e as epidemias.

Sob a égide da experiência histórica, pode-se concluir que o que realmente está ocorrendo é a diminuição da violência criminosa, consequência da crescente civilização dos costumes. Logo, se há aumento da violência, ela não se encontra ao lado da criminalidade. O mais provável é que a sociedade moderna tornou-se sensível demais a uma insegurança, que nunca foi tão fraca (MICHAUD, 1983, p. 38).

## **Violência Policial**

Os casos de violência policial no Brasil – invariavelmente contra as populações mais pobres ou contra grupos discriminados como

os negros, as prostitutas, os travestis, homossexuais etc. – alcançaram há muito patamares intoleráveis. Ao final deste século, convivemos ainda com a prática da tortura sobre suspeitos ou presos comuns. O emprego da força e o uso de armas de fogo por parte das nossas polícias é, em regra, indiscriminado e abusivo.

Na problemática apresentada, é forçoso analisar um tipo específico de violência, que é a violência política, mais especificamente a violência do poder ou violência de cima. Essa se funda sob o argumento de manutenção da ordem, repressão, terror, tirania, golpes etc. Trata-se da violência para se estabelecer o poder político, mantê-lo ou fazê-lo funcionar. A idéia de violência do poder é mais ampla que a violência de Estado.

Com o progressivo desaparecimento das multidões espontâneas ou procedente de uma comunidade sem identidade afirmada nem objetivo claramente político em benefício de grupos definidos profissional e politicamente, sustentando posições determinadas, simultaneamente, a responsabilidade do controle e da repressão passa das Forças Armadas para as polícias. Nesse diapasão, se a violência política é mais organizada, a repressão torna-se mais seletiva e mais adaptada.

Quando a revolta assume uma amplitude que chega a ameaçar o Estado, a repressão torna-se feroz e extensa. A intensidade e a ferocidade da repressão estão, na verdade, ligadas à vontade do Estado de afirmar a sua supremacia e o monopólio no poder. O chicote e o patíbulo foram os principais símbolos do Estado Moderno.

Dente as violências físicas se insere a violência policial, que junto com o roubo, são a maioria das existentes na criminalidade.

O Estado, especialmente por suas polícias, está tradicionalmente no centro da análise da violência, vez que ele detém o monopólio da violência física. Segundo Max Weber (*apud* WIEVIORKA, 1997, p. 18), o Estado:

*(...) só pode ser definido sociologicamente pelo meio específico que lhe é próprio, assim como a todo grupo político, a saber, a violência física (...). Em nossos dias, a relação entre Estado e violência é particularmente íntima. (...) É preciso conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, nos limites de um território determinado (...) reivindica com sucesso para seu próprio benefício monopólio da violência física legítima.*

Um dos maiores desafios do controle democrático da violência e, por conseguinte, da instauração do Estado de direito nesta sociedade reside nesse monopólio estatal de violência física legítima. Isso porque esse desafio se apresenta sobre dupla tarefa: por um lado, o efetivo controle das forças repressivas do Estado – que no controle da ordem pública e da lei pelo uso da violência, não pode deixar de respeitar os direitos humanos do cidadão, nem utilizá-la com abuso de poder – e, por outro, o efetivo controle da violência endêmica da sociedade civil. (ADORNO, 2002, p. 282).

Noutro giro, o Estado, pela intervenção de seus agentes, pode praticar ou encobrir uma violência ilegítima, excessiva, contrária a seu discurso oficial, como acontece, por exemplo, em países democráticos onde existem a tortura, os abusos policiais etc.

Esses excessos policiais, desencadeados por meio da violência policial, ensejam em ódio e raiva de quem é paciente dela, pelo forte sentimento de injustiça, vez que quem deveria protegê-los é quem os atacam. Assim, o uso da força por policiais é permitido para o controle da ordem pública e cumprimento da lei. Destarte, este uso deve ser moderado e sofrer um rigoroso controle a fim de que sejam evitados o abuso de poder e violações aos direitos fundamentais.

Por derradeiro, pode-se dizer que a violência policial, como alhures analisado, enseja a ausência e a inviabilidade de interação entre a polícia e a comunidade. Reciprocamente, surge uma aniquilação de ambos como ser humano. Deixa de existir alteridade entre eles. Sinalagmaticamente, o cidadão é visto pela polícia por rótulos, objetivado, transformado em algo e, por outro lado, o cidadão também rotula o policial e o



objetiva, transformando-o, da mesma forma, num objeto. E por ser uma questão de agressão e maus tratos, ela deixa marcas duradouras.

## POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

O recrudescimento da violência e a difusão do sentimento de insegurança assumem proporções endêmicas, em diversas áreas do país, particularmente nos grandes centros urbanos. Com efeito, segurança pública vem se tornando um grande desafio para os governos. A implementação de políticas públicas de segurança pública, nesse sentido pressupõe um conjunto de ações governamentais que não devem se limitar a atuação das instituições policiais.

Com a crise do modelo repressivo de gestão da segurança pública, buscou-se novas alternativas focadas na prevenção. Em consonância com o Estado Democrático de Direito e inspirado na doutrina gerencial de administração, surgiu à filosofia da polícia cidadã, policiamento comunitário ou polícia comunitária como um modelo moderno e democrático de gerir a segurança pública. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 definiu segurança pública como sendo “*dever do Estado, direito e responsabilidade de todos*”.<sup>3</sup>

No policiamento comunitário o cidadão passa a ser visto como cliente dos serviços prestados pelo Estado. Em contrapartida, busca-se uma parceria polícia-cidadão na resolução dos problemas da comunidade, em que esse passa a ser co-responsável pela segurança pública. A parceria com a comunidade mobiliza o público a fornecer informações para a polícia, que gera a proatividade dela, ou seja, a antevisão do crime e sua prevenção.

Nesse sentido, o policiamento comunitário surgiu como um “novo paradigma de prevenção criminal, compreendendo uma nova polícia, voltada para a satisfação da comunidade, e seguindo princípios éticos e democráticos”. (CERQUEIRA, 1998, p. 90).

---

3 Constituição Federal Brasileira de 1988, art. 144.

A interação entre a polícia e os cidadãos tem como pressuposto, também, a redução do hoje elevado número de mortos e feridos entre policiais e civis no cumprimento do dever.

## **REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA BASEADA NA INTERAGENCIALIDADE DA POLÍCIA COM A COMUNIDADE**

Interagir significa agir reciprocamente, ou seja, uma ação que se exerce mutuamente entre duas pessoas ou mais coisas, ou duas ou mais pessoas. Com a implementação do envolvimento dos moradores com a polícia, criando uma confiança mútua, essa passa a dispor de competências e recursos não-penais para o exercício de suas funções e, ao mesmo tempo, a ter voz na discussão de políticas públicas, com reflexo, direto ou indireto, sobre a sua esfera de atuação. A constituição de uma rede de prevenção não deve estar necessariamente centrada no eixo policial. Pelo contrário, a polícia é o ator central, mas deve ser vista como parceira de coalizão de sujeitos.

A interagencialidade pressupõe que o tema da segurança pública deixe de ser visto como questão de polícia, para converter-se em questão de política. As disposições a seguir têm por objetivo delimitar o alcance da interação como elemento que diminui a resistência entre a polícia e o cidadão e, conseqüentemente na redução da violência policial contra essa comunidade.

*(...) é consenso em todo o mundo que a eficiência da polícia está diretamente ligada a sua proximidade com a população e o alto grau de confiança alcançado junto à comunidade. Em regra geral, projetos de policiamento comunitário emergiram em conseqüência da deterioração da imagem policial frente ao cidadão. (TROJANO-WICZ; BUCQUEROUX, 1994, p. 15).*

Essa imagem é ainda mais arranhada quando a polícia se utiliza do monopólio da violência com abuso ou excesso.

O policiamento comunitário muda o papel da polícia. Ela passa a adotar uma postura proativa – intervenção sobre os elementos da in-

segurança, em que o policial exerce as funções de planejamento, solução das demandas, organização da comunidade em prol do objetivo comum e intercâmbio de informações. Ainda segundo Bayley (2007, p. 120), “(...) nós temos que falar em policiamento inteligente e policiamento inteligente leva ao policiamento com respeito ao público, e policiamento com respeito ao público requer responsabilização (accountability)”.

Com a interagencialidade entre a polícia e o cidadão, rompe-se o distanciamento e a hostilidade e se estabelece um estilo de policiamento fundado na integração e cooperação entre as partes. Havendo a interação, não há violência, vez que essa é a ausência de interação.

## CONCLUSÃO

Conforme lógica seguida por este estudo, o aspecto fundamental desta conclusão refere-se à aproximação da polícia à comunidade, partindo do pressuposto que essa aproximação resulta na interação de ambos e, conseqüentemente, não havendo violência abusiva ou excessiva. Não obstante, o que leva a eficiência da polícia é a colaboração do público, para que a polícia possa receber a cooperação social, ao invés da hostilidade, para que não responda com violência desmedida.

O policiamento comunitário, neste diapasão, traz vários benefícios potenciais tanto para a comunidade quanto para a polícia, não só por desenvolver um consenso sobre o uso moderado da força física em cada comunidade, como: coibindo desordens públicas, melhorando a imagem da polícia frente à comunidade, criando a confiabilidade mútua, melhorando a prevenção do crime, aumentando a atenção ao público por parte da polícia, aumentando a responsabilização da polícia frente à comunidade, dentre outros.

Por outro lado, cabe frisar que a linha entre o sucesso do policiamento comunitário – no sentido de reduzir a violência policial – e o seu absoluto fracasso é demasiadamente tênue, vez que é apoiada nos laços de confiança estabelecidos entre a polícia e a comunidade. O policial

adquire senso de responsabilidade com o público, comprometendo-se a respeitar o cidadão e a suprir suas expectativas. Destarte, a ocisão dessa credibilidade mútua, enfraquece os laços que os une. Cabe observar que, o estreitamento dessa relação de confiança depende, essencialmente, de um amplo processo de reeducação, tanto dos policiais, quanto da comunidade, o que impõe quebra de paradigmas, como o do “combate ao criminoso”, consolidado no seio das forças policiais.

Por derradeiro, apesar das dúvidas quanto ao sucesso ou não desse modelo, reconhecendo que ele tem limitações, não encontramos uma política pública de segurança pública tão comprometida com os direitos humanos, com a redução da violência policial, melhora da imagem da polícia e com o bem estar do cidadão como o policiamento comunitário. ✍

LEANDRO MIRANDA ERNESTO

*Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, concentração em Direito Penal, e Especialista em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade de Brasília, é Agente de Polícia Federal, lotado na Corregedoria-Geral da Polícia Federal em Brasília-DF*

*E-mail: ernesto.lme@dpf.gov.br*

## **ABSTRACT**

This paper aims at investigating, among the existing homeland security policies, the method of neighborhood policing, specially regarding to the decreasing of policing violence based on the police-neighborhood interaction, taking into account that the implementation of durable and effective homeland security conditions depends upon fundamentally democratic actions with the partnership of the neighborhood.

**KEYWORDS:** Violence. Conflict. Neighborhood policing. Homeland security. Police.

## **REFERÊNCIAS**

ADORNO, Sérgio. “Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea”. In: Miceli, S. (org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira*, vol. VI, São Paulo: ANPOCS, Ed. Sumaré; Brasília: CAPES, 2002.

- BAYLEY, D. Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime (entrevista concedida a Elizabeth Leeds. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, Ed. 1. (Estudo Dirigido), 2007.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Textos Fundamentais de Polícia*, Coleção Polícia Amanhã, Fundação Ford, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.
- MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.
- MORAES FILHO, Evaristo; SIMMEL. *A natureza sociológica do Conflito*. São Paulo. Ed. Ática, 1983.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *Reflexões sobre a pesquisa sociológica*. 2ª série. São Paulo: CERU, 1992.
- TELLES, Maria Eugênia Raposo da Silva. "Proposta para uma nova política de segurança pública". In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 16, São Paulo: RT, 1999.
- TRAJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário: como começar*. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, ed. Parma, 1994.
- WIEVIORKA, Michel. "O novo Paradigma da Violência". In: *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, 1997.