

"JANELAS QUEBRADAS": UMA INTERPRETAÇÃO BRASILEIRA.

por:

GEORGE FELIPE DE LIMA DANTAS*

CARLOS EUGÊNIO TIMO BRITO**

LUIZ CARLOS MAGALHÃES***

05 de agosto de 2007

1. INTRODUÇÃO

Vários autores que tratam do tema da gestão da segurança pública referem as idéias de James Q. Wilson e George L. Kelling contidas no artigo "Broken Windows" [Janelas Quebradas (BW)], publicado em março de 1982 pela revista norte-americana "The Atlantic Monthly" 1 (TAM).

Uma referência indireta comum ao BW "Janelas Quebradas" resulta também da alusão ao programa "Tolerância Zero", implantado na cidade de Nova Iorque da década de 1990, já que ele foi inspirado nos conceitos enunciados naquele mesmo artigo. Parece que as idéias do BW influenciaram de maneira toda especial a gestão das políticas de segurança pública de alguns lugares do mundo, razão pela qual o tal trabalho de Wilson e Kelling figura como tema do presente artigo, que tem como intuito promover um melhor entendimento do assunto no Brasil.



1 <http://www.theatlantic.com>

Figura 01: Janelas Quebradas

Fonte: <http://files.myopera.com/tomasuhlar/BLOG/broken-window-grid.jpg>

Como nota de esclarecimento, vale citar que a expressão “janela quebrada” foi originalmente referida pelo economista político Frédéric Bastiat (Bayonne, França, 1801-1850), em ensaio datado de 1850 sob o título “Aquilo que é visto e aquilo que não é visto” (“Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas”). Bastiat se utilizou da expressão em uma parábola em que ele aplica a noção de “custo de oportunidade”. De maneira bastante resumida, poder-se-ia sintetizar a parábola como uma ilustração da “falácia da janela quebrada”, relacionando-a com a “lei das conseqüências não-intencionais”:

A parábola descreve o dono de uma loja que teve a janela quebrada por um pequeno menino. Todos os passantes ficam solidários com o dono da loja que teve a janela quebrada, mas logo começam a sugerir que a janela quebrada produzirá trabalho para o vidraceiro, que então comprará pão beneficiando o padeiro, o qual por sua vez poderá adquirir sapatos beneficiando o sapateiro e assim por diante. Finalmente, os passantes concluem que o pequeno menino não foi culpado por um ato de vandalismo; mas que no lugar disso ele foi realmente um benfeitor público ao criar benefícios econômicos para todas as pessoas daquele local. (2) (Wikipedia)

Se “consertar a janela” é o tema subjacente ao ensaio de Bastiat, “não consertá-las” é o objeto central do artigo de Wilson e Kelling. Em ambas situações, entretanto, é aplicável a “lei das conseqüências não-intencionais”.

1.1. O "The Atlantic Monthly" (TAM)

O TAM também é conhecido popularmente nos Estados Unidos da América (EUA) como "The Atlantic". A publicação pode ser classificada como uma revista literária e cultural, tendo sido fundada em Boston (o "Olimpo literário da América") em 1857. Entre seus fundadores constam os nomes de norte-americanos ilustres como Ralph Waldo Emerson (filósofo e poeta), Henry Wadsworth Longfellow (médico e poeta), Oliver Wendell Holmes (historiador e poeta) e James Russell Lowell (advogado e poeta abolicionista), este último tendo sido o primeiro editor da revista.

² Tradução livre e adaptação de: Wikipedia the free encyclopedia. Parable story. Parable of the broken window. Disponível em <http://en.wikipedia.org/wiki/Parable_of_the_broken_window>. Acesso em 28 de julho de 2007.

O TAM possui uma tiragem que corresponde a 480 mil assinantes e 50 mil exemplares avulsos, com dez edições anuais. Os temas regulares do "The Atlantic", na atualidade, incluem, dentre outros assuntos, ciência política, literatura e relações internacionais. Em agosto de 1963 a revista publicou, em sua característica vanguardista, a hoje clássica defesa da "desobediência civil" formulada por Martin Luther King Júnior ("Carta da Prisão de Birmingham"). Em 1988 o TAM foi contemplado com o "National Magazine Awards" (Premiação de Revista Nacional), recebendo de uma só vez três premiações, a maior quantidade de distinções do gênero já conferida a qualquer revista norte-americana na história da premiação.

1.2. O Contexto da década de 1980 na segurança pública norte-americana.

O Artigo BW foi publicado em 1982. A década de 1980 ficou marcada nos EUA pelo "endurecimento" de seu sistema de justiça criminal em relação ao crime. Desde então, a população prisional dos EUA vem aumentando regularmente, tendo crescido de aproximadamente 500 mil para dois milhões de indivíduos em vinte anos (cerca de 15% ao ano entre 1980-2000).

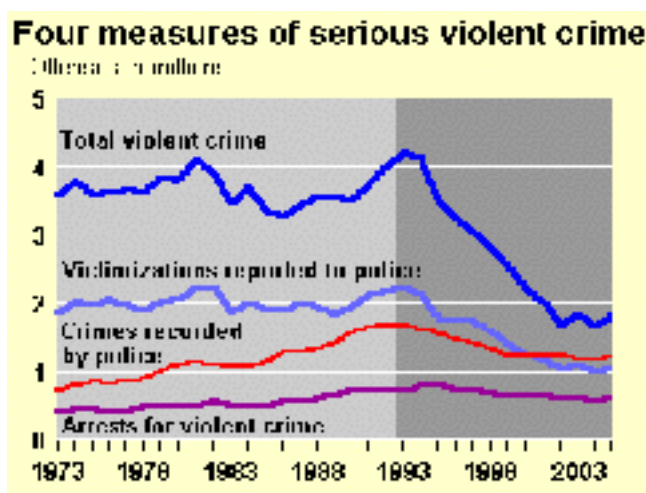


Figura 02: Quatro Medidas da Criminalidade Violenta nos EUA (1973-2003)

Fonte: <http://www.willisms.com/archives/violentcrimegoingdown.gif>

A questão das drogas parece ter sido central em tal contexto: em 1998, 1,56 milhão de prisões foram efetuadas, com 450 mil indivíduos sendo encarcerados em razão do tráfico de entorpecentes. A administração Reagan (1981-1988) e o Congresso norte-americano da época redefiniram a gravidade da maioria dos crimes, aos quais passaram a corresponder maiores penas, mercê também de uma perda da flexibilidade do judiciário na execução penal respectiva. Ao mesmo tempo, foi estabelecida uma maior latitude em relação ao poder discricionário dos representantes das instituições da lei e da ordem, bem como alocado um maior volume de recursos para suas instituições. Tal situação

parece estar mudando desde então, conforme sugere a citação abaixo do jornal New York Times já em 2003 (3):

Depois de duas décadas da passagem das leis mais duras de execução penal da história do país, promovendo assim uma explosão na construção de unidades prisionais, as legislaturas estaduais estão encarando crises orçamentárias e começando a repensar suas onerosas abordagens do problema do crime. No ano que passou, 25 estados passaram legislação eliminando algumas das longas sentenças obrigatórias mínimas que se tornaram tão populares nas décadas de 1980 e 1990, restabelecendo a possibilidade de livramento condicional e oferecendo tratamento em lugar de encarceramento para alguns sentenciados por delitos relacionados com drogas. Neste processo, políticos pertencentes a diferentes correntes do espectro político-partidário dizem que estão descobrindo um “novo moto”. Em lugar de ser “duro com o crime”, é mais efetivo ser “inteligente com o crime”. (New York Times, 10 de novembro de 2003)

Figure 1: California Drug Imprisonments, 1980-99

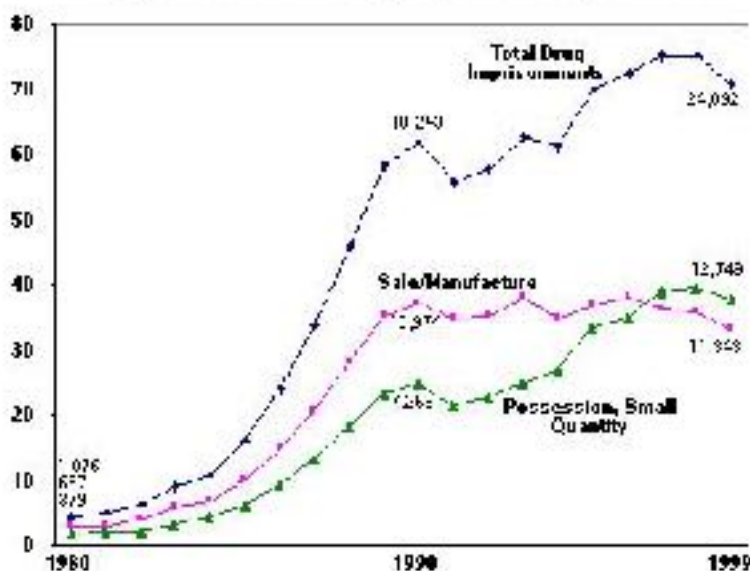
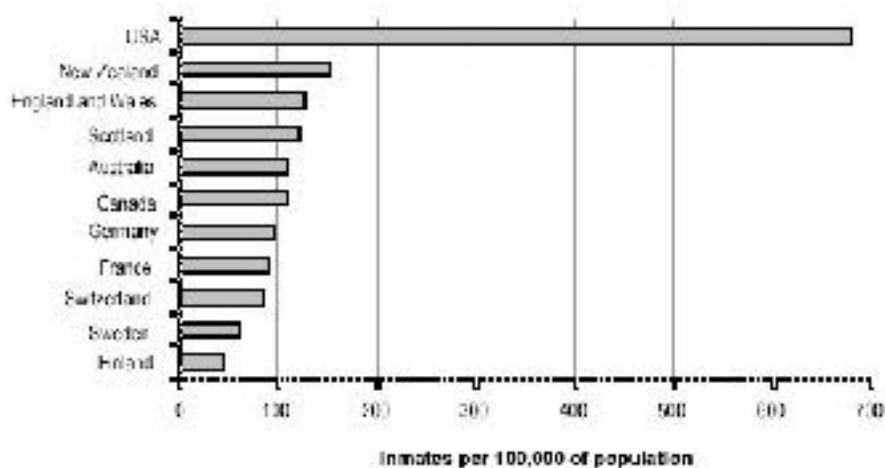


Figura 03: Prisões Realizadas na Califórnia em Razão de Drogas (1980-1999)

Fonte: http://www.anarchistblackcross.org/images/ca_files/figure1.jpg

3 Tradução livre e adaptação de: Butterfield, Fox. With Cash Tight, States Reassess Long Jail Terms. New York Times Monday, Nov. 10, 2003. Disponível em <<http://www.justicepolicy.org/news/news031110with-cash.html>>. Acesso em 10 de julho de 2007.

A taxa geral norte-americana de encarceramento, hoje da ordem de 690 por 100 mil habitantes da população geral (existem taxas específicas para diferentes grupos étnicos), passou a ser a mais alta do Primeiro Mundo. Com a política de "endurecimento", foi produzido nos EUA um considerável impacto político em áreas sociais subjacentes à questão da segurança pública propriamente dita.



Source: Wilmsey 2000

Figura 04: Comparação Internacional de Internos em Sistemas Prisionais por 100 mil Habitantes da População Geral (4)

Fonte: <http://www.corrections.govt.nz/pics/common-about-time/page-31-figure-nine.jpg>

Um dos problemas sociais mais visíveis, remontando ao tempo da chamada "guerra contra o crime" estabelecida na década de 1980 nos EUA, foi o encarceramento massivo em função da questão das drogas, levando, entre outras conseqüências, ao estabelecimento de uma população prisional de perfil racial nitidamente dispare do perfil demográfico da população em geral. O número de norte-americanos afro-descendentes encarcerados passou a ser superior ao número de indivíduos brancos (vide figura 05). Isso fica ainda mais drástico se for considerado que a população branca norte-americana, em 1980 e 2000, representava 83,2% e 75,1% da população geral, enquanto a de indivíduos afro-descendentes era de 11,7% e 12,3% respectivamente (vide figura 06). Ou seja, em números dos anos de 1980 e 2000, respectivamente, proporcionalmente a população carcerária branca deveria ser cerca de sete ou seis vezes maior que a de afro-descendentes. A história do setor, entretanto, aponta uma realidade ao reverso.

4 Department of Corrections/New Zealand. Statistics on imprisonment in New Zealand and internationally. Imprisonment rate in selected countries – Inmates per 100,000 of population in selected countries.

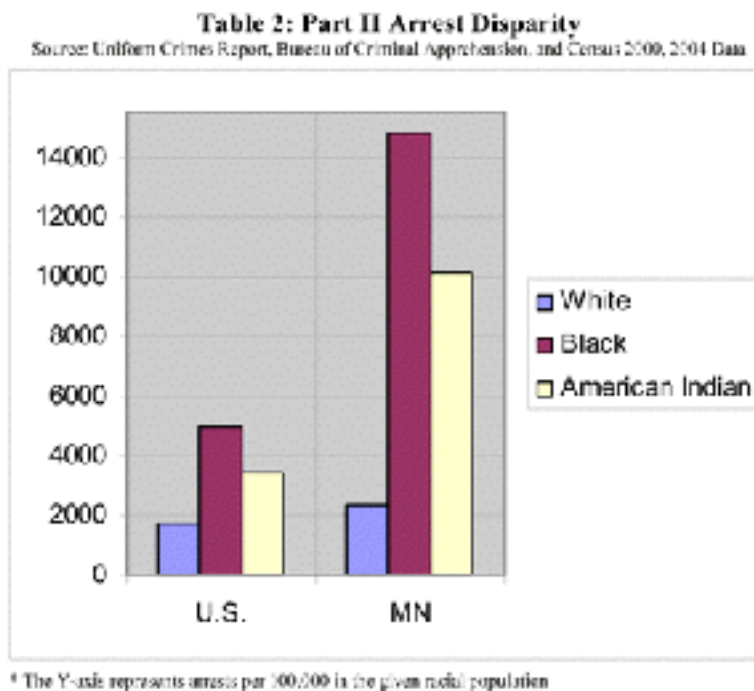


Figura 05: Prisões por Raça por 100 mil habitantes (5)

Fonte: http://www.racialdisparity.org/images/demo_graphs/table_02.gif

A situação pareceria ainda mais dramática se fossem considerados apenas, no tocante aos índices de encarceramento, indivíduos primários, jovens e negros. Em tal circunstância, a disparidade subia para 48 vezes em relação a indivíduos homólogos brancos. De acordo com Petri Raivio⁶, o maior fator produtor de tal situação teria sido a questão das drogas. Paradoxalmente, enquanto 47 por cento do total de presos por envolvimento com drogas fossem afro-descendentes (1995), apenas 15 por cento dos usuários mensais de tais substâncias ilícitas eram também de origem étnica africana.

5 Minnesota's justice system. Council on Crime and Justice's micro website on racial disparities in the justice system. Racial Disparity Initiative. Disponível em: <http://www.racialdisparity.org/images/demo_graphs/table_02.gif>. Acesso em 28 de julho de 2007.

6 Tradução livre e adaptação de: Raivio, Petri, The War on Drugs: The U.S. Approach to the Drug Problem, U.S. Institutions Survey Paper, FAST Area Studies Program, Department of Translation Studies, University of Tampere. Disponível em <<http://www.uta.fi/FAST/US2/PAPS/pr-drugs.html>>, acesso em 11/07/2007.

RACE	1970	1980	1990	2000	Difference between 1970 - 2000
Total					
White	87.4	83.2	80.3	75.1	-12.3
Black	11.1	11.7	12.0	12.3	1.2
Other ^a	1.4	5.2	7.6	12.5	11.1
Children^b					
White	84.8	78.6	75.1	68.6	-16.2
Black	13.7	14.7	15.0	15.1	1.4
Other ^a	1.5	6.7	9.9	16.3	14.8
Adults^c					
White	88.9	84.9	82.2	77.4	-11.5
Black	9.8	10.5	11.0	11.4	1.6
Other ^a	1.4	4.5	6.8	11.2	9.9
Hispanic Ethnicity^d	...	6.4	9.0	12.5	6.1 ^e

Figura 06: População Norte-Americana por Raça e Idade (1970 – 2000) 7

Fonte: <http://usinfo.state.gov/journals/itsv/1204/ijse/singer.htm>

Na origem do fenômeno de descompasso demográfico entre os índices de negros e brancos internados no sistema prisional norte-americano, de acordo com o "Human Rights Watch", estaria o fato de que a atividade policial de repressão ao fenômeno das drogas estivesse concentrada em áreas de baixa renda e exclusão social, nos chamados "guetos". Bairros situados em zonas de exclusão social converteram-se em verdadeiras "praças de guerra" da repressão ao fenômeno das drogas, com suas características físicas e sociais ficando marcadas pelos sinais disso:

Um dos lugares mais "super-determinados" da paisagem cultural contemporânea é o chamado gueto. Da diáspora judaica na Europa renascentista até a experiência negra na metrópole fordista norte-americana, o conceito de gueto tem designado historicamente um ambiente espacial delimitado pelo confinamento e reclusão. O conceito do tão chamado gueto tem servido como um instrumento de organização social que utiliza o espaço para

7 Tradução livre e adaptação de: Singer, Audrey. The Changing Face of America. eJournal USA: Society & Values, December 2004. Disponível em <<http://usinfo.state.gov/journals/itsv/1204/ijse/singer.htm>>. Acesso em 28 de julho de 2007.

reconciliar duas propostas contraditórias: exploração econômica e ostracismo social. A chamada “guetização” nunca foi, como propõem alguns sociólogos, uma “arena natural” (Louis Wirth) ou um processo “não-desenhado e fora de controle” (Robert Park), mas sim o produto da violência coletiva concretizado no espaço urbano. (8) (Anette Baldauf, Academia Austríaca de Ciência)

1.4. Os autores do BW/”Janelas Quebradas”

1.4.1. James Q. Wilson

James Q. Wilson, norte-americano, é professor de políticas públicas da Universidade Pepperdine da Califórnia e professor emérito da Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA). Lecionou na famosa Universidade de Harvard durante a maior parte da sua vida acadêmica (1961-1987). É graduado pela Universidade de Redlands (1952), sendo pós-graduado em nível mestrado (1957) e doutorado (1959) pela Universidade de Chicago.

Wilson foi diretor da força tarefa da "Casa Branca" para assuntos criminais (1966) e da comissão assessora nacional sobre prevenção e abuso de drogas (1972-1973). Também foi membro da força tarefa do ministro da justiça sobre crimes violentos (1981), do conselho assessor do presidente para inteligência externa (1985-1990) e do conselho presidencial sobre bioética. É ex-presidente da Associação Americana de Ciência Política, tendo também passagens pela iniciativa privada. É presidente do conselho de assessores acadêmicos do Instituto Americano de Empreendimentos (American Enterprise Institute), membro da Academia Americana de Artes e Ciências, da Sociedade Filosófica Americana e da Fundação de Direitos Humanos.

Em 2003 foi condecorado pelo Presidente George W. Bush com a "Medalha Presidencial da Liberdade".

1.4.2. George L. Kelling

George L. Kelling, norte-americano, é professor da Universidade "Rutgers-Newark School of Criminal Justice", pesquisador da Universidade de Harvard e pesquisador-adjunto do Instituto Manhattan. No passado lecionou na "Northeastern University". Kelling é graduado em filosofia pelo "Saint Olaf College" da cidade de Northfield, Minnesota, mestre em serviço social pela Universidade de Wisconsin em Madison e doutor em serviço social (1973) pela

⁸ Tradução livre e adaptação de: Baldauf, Anette . Ghetto-Realness. Austrian Program for Advanced Research and Technology (APART). Austrian Academy of Science. Dérive -- Zeitschrift für Stadtforschung. <http://www.derive.at/index.php?p_case=2&id_cont=369&issue_No=16>. Acesso em 29 de junho de 2007.

mesma instituição. Foi conselheiro infantil e funcionário do sistema prisional, mas acabou por fazer uma carreira primordialmente acadêmica.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O patrulhamento a pé em lugar do motorizado: um velho vinho em um frasco novo.

Os resultados dessa experiência sugerem que, mesmo que o patrulhamento a pé possa não reduzir o crime, ele reduz o medo que os cidadãos sentem do crime. Os residentes percebem suas comunidades como lugares mais seguros e melhores para viver e ficam mais satisfeitos com seus policiais.(9) (Fundação Policial, Washington, D.C.)

O artigo BW/"Janelas Quebradas" trata da descrição de um programa experimental de segurança pública desenvolvido nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1970 (10), na cidade de Newark do estado norte-americano de Nova Jersey, região reconhecidamente afetada por questões de desordem e crime. O programa consistia, essencialmente, na conversão parcial do método de policiamento ostensivo, de radiopatrulhamento motorizado para o de patrulhamento a pé.

Os adeptos do patrulhamento a pé imaginavam com isso poder diminuir, indiretamente, a criminalidade, ao interferir mais direta e individualmente na dinâmica da segurança pública local, na desordem primordialmente. Já os gestores policiais tradicionais, por sua vez, consideravam o policiamento a pé como algo anacrônico e de pouca efetividade, acreditando, inclusive, que sua utilização pudesse reduzir a capacidade de mobilidade e "pronta resposta" policial, diminuindo, portanto, a efetividade tático-operacional dos centros de operações no atendimento das chamadas telefônicas de emergência ("centrais 911" equivalentes às do telefone 190 do Brasil). Na percepção policial tradicional, o patrulhamento ostensivo a pé, além de improdutivo em relação ao controle da criminalidade, implicaria também em um maior desgaste físico para o patrulheiro.

Segundo sugerem os autores do "Janelas Quebradas"/BW, parece, entretanto, que o patrulhamento a pé teria um efeito psicológico significativo sobre a comunidade, ainda que realmente não produzisse um impacto equivalente, em

⁹ Tradução livre e adaptação de: Police Foundation. The Newark Foot Patrol Experiment. Research Brief. Disponível em <<http://www.policefoundation.org/docs/newark.html>>. Acesso em 14 de julho de 2007.

¹⁰ Tradução livre e adaptação de: Kelling, George L.; Pate, Antony; Ferrara, Amy; Utne, Mary & Brown, Charles E. , NEWARK FOOT PATROL EXPERIMENT, Police Foundation. Washinton, D.C., 1981.

termos objetivos, na redução de índices de criminalidade. Um estudo de avaliação do impacto do patrulhamento a pé em Newark, Estado de Nova Jersey, realizado pela Fundação Policial de Washington (11), Distrito de Colúmbia, revelou que tal metodologia de policiamento, ainda que realmente não diminuísse os índices de criminalidade, produziria impactos positivos outros, tais como aumentar a sensação de segurança da população e melhorar a opinião dela sobre a polícia, chegando mesmo a incrementar o "moral" da força policial.

A premissa básica da utilização do patrulhamento a pé estaria fundamentada na idéia de que o policial que realiza esse tipo de atividade, pela proximidade adquirida com a comunidade, passa a ocupar o espaço de "relações públicas" do "Estado administrador vis-à-vis seus administrados", prestando serviços e resolvendo conflitos, principalmente os relativos à desordem. Os administrados sentiriam assim a presença do Estado de forma direta, do que resultaria uma sensação correspondente de proteção. Seria como se a presença física de um representante do Estado pudesse sinalizar a possibilidade, ou até mesmo certeza, da resolução de certos problemas afetos às relações entre administrador e administrados, bem como entre os próprios membros da comunidade.

Na trilogia clássica da ação policial: prestação de serviços, manutenção da ordem pública e investigação de delitos, as duas primeiras áreas de atuação seriam privilegiadas com o patrulhamento a pé. O resultado disso seria uma maior sensação de segurança com um conseqüente incremento da "qualidade de vida". Esta última expressão precisa algum esclarecimento acerca do seu significado, para que se possa assim melhor compreender a associação da segurança pública com "qualidade de vida".

Uma pesquisa de opinião baseada em uma amostra de adultos da cidade de Leeds, produziu resultados interessantes acerca dos domínios da questão da qualidade de vida em sua importância para o público (Percy-Smith e Sanderson 1992). (...) Foi desenvolvida uma lista de "necessidades" baseada na literatura e os respondentes foram solicitados a classificá-las por importância que atribuíam a cada uma delas. Entre os itens classificados como os mais importantes estavam 'um bom nível de saúde', 'acesso a serviços de saúde', 'segurança contra atos de criminalidade e violência', 'um padrão decente de

11 Idem.

moradia e **'viver em uma área agradável, limpa e pacífica'**. (grifos nossos) (12) (Bowling, A)

O autor da citação acima, no mesmo texto, aponta a ambigüidade da expressão “qualidade de vida” na pesquisa social, referindo que seu significado pode ir “da realização pessoal à habilidade de viver uma vida normal”. Já com menor ambigüidade, é citado também pelo mesmo autor que “alguns tem argumentado que as necessidades humanas são as fundações da qualidade de vida e a qualidade de vida, por sua vez, é o grau de satisfação daquelas necessidades”, isso considerando os domínios da fisiologia, segurança, socialização e pertencimento, ego, status, auto-estima e auto-realização. (13)

2.2. Ordem pública & criminalidade: realidade e percepções da “sensação de segurança”

Crimes contra a ordem pública são conhecidos por uma variedade de nomes – crimes consensuais, crimes sem vítima, (...). De fato, Siegel (2004) define ambos, tanto os crimes contra a ordem pública quanto os crimes sem vítima, genericamente, como “crimes que envolvem atos que interferem com as operações da sociedade e a habilidade das pessoas em poder funcionar eficientemente. (14) (Tom O’Connor, North Carolina Wesleyan College)

Os autores do BW/”Janelas Quebradas” parecem sugerir que os cidadãos intuitivamente sabem a diferença entre os efeitos do radiopatrulhamento e do policiamento a pé. Isso reforça a questão de que a sensação pública de segurança possa não estar objetiva e exclusivamente ancorada na questão dos índices, mas sim na sensação de ordem pública. Isso levaria, certamente, à questão já levantada acima acerca da “qualidade de vida”, no tocante ao sentimento de segurança...

12 Tradução livre e adaptação de: Bowling, A. Health-related quality of life: a discussion of the concept, its use and measurement background: the ‘quality of life’. Presented to the “Adapting to Change Core Course”. September 1999, p.5. The Library of Learning Objects. The World Bank Group. Disponível em <info.worldbank.org/etools/library/latestversion_p.asp?objectid=48475&lprogram=6>. Acesso em 28 de julho de 2007.

13 Idem, p.4.

14 Tradução livre e adaptação de O’ Connor, Tom. Criminologia. Patterns and Trends in Public Order (Padrões e Tendências em Crimes Contra a Ordem Pública). North Carolina Wesleyan College. Disponível em <<http://faculty.ncwc.edu/TOCONNOR/301/301lect17.htm>>. Acesso em 15 de julho de 2007.

Tal raciocínio faz supor que a filosofia de emprego da polícia ostensiva possa precisar ser reinterpretada, a partir de uma nova visão de segurança pública com ênfase no efeito psicológico ou sensação produzida pela "ação de presença". Ou seja, o efeito do patrulhamento a pé seria tão ou mais importante, por seu impacto sobre a "qualidade de vida", que o do radiopatrulhamento tradicional diretamente direcionado para a repressão do crime propriamente dito.

Necessário ter em conta, também, que os "efeitos repressivos do trabalho policial" (esclarecimento de crimes e respectiva incapacitação dos autores por seu aprisionamento), ao fim ao cabo, dependem intimamente de ações empreendidas em outras instâncias do "sistema de justiça criminal" (ministério público, defensoria pública, poder judiciário e autoridade prisional) e não apenas da polícia ela própria. Já na esfera da ordem pública tal dependência sistêmica será menor, ou até mesmo inexistente, em uma variedade de situações.

O policiamento ostensivo possui dois aspectos básicos a serem considerados. O primeiro deles é a relação direta e permanente da ação policial com a questão da manutenção da ordem pública, enquanto o segundo diz respeito a uma eventual ação repressiva da criminalidade propriamente dita. Segundo os autores do "Janelas Quebradas"/BW parecem sugerir, a desordem seria não só um 'problema em si mesma', mas também uma fase prodrômica à da criminalidade. Em um "primeiro olhar", parece não restar dúvida de que o policial a pé realize o controle da ordem pública de forma mais efetiva que o policial motorizado, já que este último está treinado e equipado, essencialmente, para reagir ao atender a uma chamada que reporta um delito consumado e não para "controlar" uma situação potencialmente criminogênica. Na repressão criminal direta, portanto, mobilidade e conseqüente velocidade de resposta do radiopatrulhamento terão sempre primazia, o que parece não ser tão aplicável no caso das atividades de manutenção da ordem pública.

Uma atividade completa de policiamento ostensivo teria de ter uma "dupla face", tanto repressiva quanto preventiva. Assim, o mais consentâneo seria combinar as duas modalidades de ação, permitindo uma sinergia entre a efetividade do radiopatrulhamento na repressão direta ao crime e do policiamento a pé no tocante ao controle e prevenção da desordem.

Os autores do BW/"Janelas Quebradas" enfatizam o duplo caráter da questão da sensação de segurança, no que tange o controle do crime propriamente dito e da desordem. A desordem, por exemplo, estaria identificada com a presença de pedintes, bêbados, viciados, jovens de comportamento agressivo ou desviante, prostitutas e doentes mentais vagando pelas ruas, entre outros aspectos. Intuitivamente, a comunidade perceberia a presença daqueles

potenciais agentes da desordem, mormente nos locais em que ela é particularmente afetada pelo medo e insegurança. Tais indivíduos, na ameaça que representam, seriam tão “assustadores”, ou mais, que os próprios criminosos.

Ainda segundo os autores do “Janelas Quebradas”/BW, no patrulhamento a pé o objetivo específico do policiamento seria incrementar os níveis de controle da ordem pública. Isso iria ao extremo, também segundo eles, de que mesmo quando os policiais fossem de origem racial ou étnica diferente da população local (supostamente antagônicos, portanto...), ainda assim seria possível estabelecer um nível apreciável de confiança e satisfação entre a comunidade e a polícia. O policial passaria naturalmente a “representar o Estado”, com todas as respectivas prerrogativas em termos de autoridade, fazendo com que os “administrados” melhor acatassem sua polícia. Tal presença fiscalizadora seria o que os autores do BW/“Janelas Quebradas” sugerem enquanto fonte/origem do aumento do nível de respeito às regras sociais que regem a ordem pública.

2.3. Ordem pública e urbanismo: a segurança e a questão da gestão das cidades

Tanto no Brasil, quanto em qualquer outro lugar do mundo, as conseqüências da criminalidade podem ser extremamente graves: mortes, lesões, traumas, etc. Conseqüentemente, a maioria das pessoas, na dúvida, imagina o pior, o que pode gerar angústia, stress e medo. A materialização dessa situação trouxe para o cotidiano brasileiro os vigilantes de domicílios, cães de guarda, grades, alarmes, circuitos fechados de televisão, cercas, etc. Toda essa parafernália já caracteriza uma espécie de "medievalização" da arquitetura das grandes cidades do país. (15) (Dantas, 2007)

Em trabalho de campo realizado junto aos policiais efetuando patrulhamento a pé em Newark, Nova Jersey, Kelling teria verificado onde e quais seriam, de fato, as atividades de manutenção da ordem pública levadas a cabo pela polícia ostensiva. Ficou constatado, por exemplo, que certas áreas urbanas aparentemente abandonadas pelo poder público (sujas, dilapidadas e sem manutenção) não deixavam de ser, pelo menos, dignas de serem mantidas em boa ordem pelo fato de continuarem sendo utilizadas pela comunidade como

15 Dantas, George. Segurança, Medo e Informação Pública. Tribuna Livre. Federação Nacional dos Policiais Federais. Disponível em <http://www.fenapef.org.br/html/com_tribuna_exibe.cfm?Id=668>. Acesso em 20 de julho de 2007.

"áreas de passagem". Tais regiões teriam pontos e áreas sensíveis (pontos e áreas "quentes"), devendo ser, por isso mesmo, fiscalizadas de forma efetiva. A proliferação da desordem e sua eventual escalada para o fenômeno da criminalidade seria assim evitada.

Na mesma linha de raciocínio apontam os ensinamentos do professor Wesley G. Skogan¹⁶. Ele sugere que a desordem pública faz com que as pessoas que cumprem a lei fiquem amedrontadas, evitando as áreas conflagradas pela desordem, cedendo-as tacitamente para desordeiros e criminosos. No Brasil, um exemplo ilustrativo de urbanização e manutenção de vias públicas que, em tese, foi capaz de afastar a criminalidade e favorecer o retorno do espaço público à comunidade, ocorreu com a reorganização do Largo da Concórdia em São Paulo. As imagens gentilmente cedidas pelo fotógrafo Tuca Vieira falam por si mesmo...



Figura 04: Largo da Concórdia em São Paulo (antes e depois da urbanização)

Fonte: Fotógrafo Tuca Vieira (2007)

2.4. A "paisagem humana" e a ordem pública

Outros fenômenos, como a prostituição e o crime, passaram a ser mais visíveis devido à urbanização e o desenvolvimento de grandes cidades. As metrópoles geraram um meio social realmente novo, mas sobretudo concentraram fenômenos e permitiram ver o que antes permanecia oculto. Além disso, é claro que o anonimato das ruas permitiu que mais indivíduos se lançassem a atividades consideradas ilícitas com menos controle do que teriam em vilarejos onde a vida de cada um é

¹⁶ Skogan, Wesley G. Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods, University of California Press, 1992.

controlada sistematicamente pela coletividade. (17)
(Miskolci, 2005)

As áreas urbanas decadentes referidas pelos autores do BW, como no caso de parte de Newark, cidade do Estado de Nova Jersey situada no nordeste dos EUA (outrora importante sede da indústria pesada norte-americana migrada para outros países), próximas de Nova Iorque, apresentam a tipicidade de serem regiões de residência de minorias étnicas. Elas costumavam ser policiadas, entretanto, por indivíduos majoritariamente brancos. Hoje é uma preocupação permanente dos gestores policiais norte-americanos a proporcionalidade étnica nos quadros policiais locais.

Em Newark, a comunidade local seria percebida pelos policiais como estando constituída por dois grandes grupos genéricos: os "locais" e os "estranhos". Os locais, por sua vez, se dividiriam em três categorias: (i) "gente de bem", (ii) drogados e (iii) alcoólatras. A manutenção da ordem pública consistiria, basicamente, em estabelecer limites a serem observados por aqueles que não fossem "gente de bem", implicando fazê-los respeitar, de modo próprio, a presença dos considerados "gente de bem" no eventual contato entre indivíduos pertencentes aos dois grupos.

Com os policiais circulando a pé, eles poderiam conhecer as peculiaridades da sua área de atuação. Isso atingiria um ponto tal que, qualquer movimento considerado "fora dos limites estabelecidos", portanto estranho à normalidade local, seria imediatamente verificado e controlado.

Outra cidade norte-americana que obteve sucesso adotando a mesma filosofia de policiamento a pé de Newark foi Flint, no estado de Michigan, onde o êxito daquele tipo de emprego policial fez surgir um imposto específico para possibilitar sua continuidade¹⁸. Flint ficou célebre por uma produção cinematográfica de Michael Morre focada na derrocada socioeconômica da cidade, em decorrência do fechamento de uma unidade local de produção da empresa transnacional General Motors.

Traçando um paralelo "às avessas" com o Brasil, pode-se afirmar que o processo de patrulhamento à pé, em Newark, Estado de Nova Jersey, seria o mesmo que hoje pode ser identificado com o produzido pelas "milícias" (organizações para-militares ilegais) do Rio de Janeiro. Os

¹⁷ Miskolci, Richard. Do desvio às diferenças. Teoria e Pesquisa. São Carlos: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/Departamento de Ciências Sociais, n. 47, julho/dezembro de 2005, p.9-41, p. 12.

¹⁸Tradução livre e adaptação de: Trojanowicz, Robert C. & Banas, Dennis W, The Impact of Foot Patrol on Black and White Perceptions of Policing, National Center for Community Policing, School of Criminal Justice, Michigan State University, 1985. Disponível em <<http://www.cj.msu.edu/~people/cp/impact.html>>. Acesso em 11/07/2007.

integrantes dessas organizações conhecem muito bem as áreas de incidência da desordem e de atividades delitivas, bem como o que seria a "boa ordem" pelo "código virtual" implantado pela delinquência local.

Transpondo a idéia da gestão da segurança pública de New Jersey para o Estado do Rio de Janeiro, poder-se-ia, ao menos em tese, imaginar uma eventual diminuição da desordem e da criminalidade local sob as mesmas condições. A crítica negativa a tal hipótese, no entanto, estaria no gradiente de poder discricionário atribuído ao policial ou "miliciano", que passaria, praticamente, a ditar as regras do convívio social em suas respectivas áreas de atuação. De toda sorte, para bem ou para mal, policial ou miliciano, "mocinho ou bandido", a efetividade deste tipo de intervenção parece fora de questão.

2.5. A desordem e seus agentes em uma visão da psicologia social

Foquei especificamente em como pessoas “de bem” são seduzidas ou induzidas a engajar em ações violentas ou “do mal”, por forças situacionais nas quais se achem eventualmente envolvidas, como também nas respectivas justificativas psicológicas e interpretações. Primeiro desenvolvi um modelo de “desindividualização”, no qual especifiquei um conjunto de variáveis de input e output que previam o “disparo” e conseqüências desse estado temporário de suspensão da identidade pessoal. Pesquisas experimentais e de campo (sobre vandalismo e grafite) dão suporte genérico ao modelo desenvolvido. Esta mesma pesquisa foi ampliada para incluir a psicologia do terrorismo. (19) (Zimbardo, Universidade de Stanford, EUA)

Os autores de "Janelas Quebradas" citam os resultados de experimentos de psicologia social realizados por Phil Zimbardo, da Universidade de Stanford, no tocante a questões relativas à desordem. Dentre tais experimentos, destaca-se, um deles, sugestivo do mesmo tema que inspira o título "Janelas Quebradas" ou BW.

Ainda na década de 1960, Zimbardo estacionou um carro sem placas, com as portas destrancadas e janelas semi-abertas em uma rua do conhecido bairro do Bronx da cidade de New York, sabidamente região de exclusão social. Ele

19 Tradução livre e adaptação de Zimbardo, Phil. Professional Profile. Disponível em <<http://zimbardo.socialpsychology.org>> Acesso em 22 de julho de 2007.

também estacionou um veículo semelhante, em Palo Alto, comunidade socioeconomicamente afluyente do Estado da Califórnia.

O carro do Bronx foi atacado e "depenado" três dias após ter sido estacionado. Os primeiros indivíduos a atacarem o veículo eram membros de uma mesma família local (pai, mãe e um filho), retirando dele o radiador e a bateria. Em vinte quatro horas, todas as peças de valor haviam sido subtraídas do carro. Logo depois, o que dele restou foi destruído sem motivo aparente: as janelas foram quebradas, as portas amassadas e o estofamento dos bancos rasgado. As crianças do bairro passaram a utilizar o veículo como área de lazer. A maior parte dos vândalos adultos estava relativamente bem vestida e era branca.

O carro de Palo Alto ficou estacionado sem qualquer arranhão por um período superior a uma semana. Após dez dias, o próprio Zimbardo quebrou a janela do lado do motorista com um martelo, retirando-se do local para continuar observando o veículo. Em poucas horas o carro havia sido destruído, aproximadamente da mesma forma que o estacionado no Bronx. Novamente o veículo foi destruído por brancos e de boa aparência.

2.6. A ordem (ou desordem...) pública e seus eventuais desdobramentos sobre a questão da criminalidade.

Um dos efeitos da proliferação e da repetição dos atos de incivildades é a instauração de um sentimento de abandono do espaço público e de impunidade. Ao mesmo tempo, as vítimas de incivildades sentem-se desprotegidas, estimulando a falta de confiança nas instituições e a ausência do sentimento de cidadania, o que pode levá-las a deserdar de espaços coletivos (como a escola). A proliferação de incivildades também pode ser a porta de entrada para violências mais duras. (20) (Abramovay, Universidade Católica de Brasília e Avancini, UNESCO)

Com as observações de Zimbardo parece ficar evidenciado que a desordem pública pode ser "contagiosa", podendo também influenciar a criminalidade. O experimento com os veículos leva a crer que a cidadania é, de alguma forma, afetada pelo ambiente de descaso com a ordem pública, independente do nível socioeconômico da comunidade considerada. Segundo o experimento de Zimbardo, ela poderá acabar atuando desordeiramente, em uma espécie de

20 Abramovay, Miriam; Avancini, Marta. Educação e Incivildade. Centro de Referência Educacional. Disponível em: <<http://www.centrorefeducacional.com.br/eduinciv.htm>> Acesso em 22 de julho de 2007.

"mecanismo hipnótico" antagônico ao convívio social, situação que eventualmente poderá descambar para criminalidade.



Figura: 05. Premissa: Desordem pública (pichação) = aumento da criminalidade (arrastão)

Fontes: <http://www.graffiti.org/osgemeos/stonesaopaulo2.jpg> e <http://www.realidadeoculta.com/arrastao2.jpg>.

Tentando apenas de forma didática traçar um paralelo de comportamentos coletivos da comunidade urbana moderna com os de entidades do mundo marinho e utilizando os ensinamentos do especialista Jacques Cousteau, poder-se-ia afirmar que o comportamento social no vandalismo possui algum paralelismo com o chamado "frenesi alimentar" dos Selachimorpha (superordem a que pertencem os tubarões). Tal comportamento parece catalisado quando os membros daquela espécie estão reunidos em grande número e diante de um estímulo alimentar. Considerando que os atos de vandalismo, via-de-regra, são expressos em série e de forma quase "mecânica", haveria a ocorrência de uma "modelagem coletiva" em relação àquela ilicitude no contexto do fenômeno da desordem. Zimbardo e Cousteau juntos de alguma forma? – "Desindividualização" e "frenesi alimentar" em paralelo?

Os autores do BW sugerem ainda que a "incivilidade" pode resultar do descompromisso da comunidade em cuidar das suas próprias coisas. Seria este o caso da permissividade em relação a comportamentos socialmente reprováveis de crianças e adolescentes; negligência com a limpeza, estética e integridade estrutural das unidades residenciais de um bairro; relaxamento policial em relação a estranhos; descaso com o paisagismo público; falta de manutenção das edificações públicas, etc. Segundo eles, também seria importante para a "saúde da vida comunitária" a presença local de famílias inteiras e não apenas de moradores solitários.

Em um outro estágio, aspectos típicos de uma eventual desagregação da comunidade incluiriam o surgimento de bandos e gangues de desocupados postados nas esquinas, ocorrência freqüente de brigas, acúmulo de lixo e presença de pessoas vivendo e dormindo nas ruas.

2.7. Desordem, medo, isolamento, alienação e crime: mais desordem, mais medo, mais isolamento, mais alienação, mais crime...

Desconfiança e medo do que é percebido como potencialmente perigoso – um bairro, a cor da pele ou a roupa de uma pessoa – tem levado a novas formas de segregação social que primariamente tem como objetivo a auto-proteção dentro de locais fechados: eles são enclaves organizados e fortificados... “em total segurança... supridos por novos conceitos de habitação... a relação estabelecida com o resto da cidade e sua vida pública é de distanciamento (...). Em outras palavras, a solidariedade entre vizinhos, que costumava ser forte em bairros pobres de Buenos Aires, Rio de Janeiro, São Paulo ou Cidade do México, passou a ser menos perceptível (...). (21) (Kowarick, 2005)

A sensação de medo da desordem, e que de certa forma é de medo do crime (ainda que seja discutível se um fenômeno necessariamente leve ao outro), faz com que as pessoas se alienem em relação ao restante da comunidade. Elas passam a estar no bairro, mas não se consideram como "sendo do bairro". Assim é na vida cosmopolita moderna, em que os indivíduos se deslocam por vários lugares da cidade, não vivendo as vinte quatro horas do dia exclusivamente no bairro de residência. No entanto, para aqueles que não vivem suas vidas em diferentes locais ao longo do dia, o medo da desordem e do crime pode "amputar" várias relações que eles anteriormente mantinham ao longo do dia inteiro em seus bairros de origem.

A mesma sensação pode ser verificada, por exemplo, nas comunidades do Rio de Janeiro "controladas" pelos agentes do tráfico de drogas. Seus integrantes silenciam diante de ações criminosas e anti-sociais, não apenas pelo medo decorrente da "decretação da lei do silêncio", mas principalmente porque já não se sentem mais parte da comunidade. A defesa dos moradores de tais locais é permanecer enclausurados em suas residências, engajando em uma vida social paralela que, via de regra, acontece longe do local de residência. Assim, o que ocorre nas redondezas de suas casas passa a parecer não lhes afetar ou dizer respeito. Tal atitude de afastamento da comunidade, segundo parecem

21 Tradução livre e adaptação de Kowarick, Lucio. Networks of solidarity in a situation of socioeconomic and civic vulnerability. **Cities as social fabric: fragmentation and integration.** International Conference, Paris 30 June - 2nd July 2005. International Sociological Association. Research Committee. Research and Training Network UrbEurope. Disponível em: <www.cevipof.msh-paris.fr/RC21/speakers/Speaker%201.doc> Acesso em 24 de julho de 2007.

indicar os autores do BW, fomentaria ainda mais o aumento da criminalidade.

A situação de desordem pública, segundo os autores de BW, naturalmente evoluiria para a de criminalidade. Em um local onde os instrumentos naturais de convívio social foram abandonados, a criminalidade afloraria em consequência da gravidade dos problemas sociais pré-existentes, primeiramente expressos sob a forma de desordem.

2.8. Medo: quem sente mais medo?

O “Grupo de Estudo” (GE) [constituído por idosos -- nota do tradutor] expressou mais medo pela segurança pessoal e de crimes contra o patrimônio do que o “Grupo de Controle”, com o medo do crime sendo referido pelo GE como o mais sério problema. O GE relatou mais experiências pessoais de vitimização pessoal que o GC. Depois controlar os resultados do estudo para tal variável, não houve diferença entre os grupos com relação ao medo de crimes contra o patrimônio; mas, entre indivíduos não-vitimizados do GE, eles permaneciam significativamente mais temerosos pela segurança pessoal. O GE também relatou altos índices de enfermidades, maiores que os do GC. Quando tal variável foi controlada, a única diferença significativa encontrada entre os dois grupos foi maior medo pela segurança pessoal entre os diferentes indivíduos do GE e os diferentes indivíduos do GC. Os grupos não diferiram em seus respectivos julgamentos sobre os índices de criminalidade, mas os indivíduos pertencentes ao GE consideraram-se menos capazes de auto-defesa. (22)

Os autores do BW observam que, apesar das estatísticas sugerirem que as vítimas preferenciais do fenômeno da criminalidade são indivíduos jovens, os idosos sentem medo em maior intensidade. Segundo os autores, outros pesquisadores chegariam mesmo a apontar que o correto seria diminuir o investimento em programas de proteção aos idosos e realizar trabalhos para tentar convencê-los de que, na verdade, mais forte que a potencialidade de se tornarem vítimas é a sensação de medo do crime da qual eles já são vítimas.

22 Tradução livre e adaptação de Resumo Ingenta. Lindsay, J. Phobic disorders and fear of crime in the elderly. In *Aging and Mental Health*, Volume 1, Number 1, 1 February 1997, pp. 81-86(6). Routledge, part of the Taylor & Francis Group.

Concluem apontando que o medo do crime talvez seja tão prejudicial para o convívio social quanto a própria realidade da vitimização propriamente dita. Necessário lembrar que, em temas sociais complexos como os da segurança pública, dados estatísticos (índices de criminalidade por exemplo) não podem e nem devem ser considerados, isoladamente, como diagnósticos em si mesmos.

Os temas que dizem respeito a questões sociais, caso da vitimização pelo crime, em geral, sofrem influências de diferentes aspectos. Os números comprovam, por exemplo, que os idosos são menos atacados por criminosos do que os jovens, fruto da realidade dos jovens estarem muito mais expostos a ambientes propícios a fenômenos criminais. Ainda assim, o fenômeno do medo parece apontar o contrário.

Corroborando a tese dos autores de BW acerca do medo, vale citar as pesquisas de campo realizadas por Susan Estrich e Nathan Glazer acerca do tema. A primeira pesquisadora concluiu que o medo do crime é parte da vida das pessoas e influencia efetivamente seus comportamentos diários. Já Nathan Glazer, estudando o comportamento social desviante, definiu, por exemplo, que a proliferação de grafites nos metrô transmite aos usuários uma idéia de abandono e desordem pública, prejudicando o convívio social e exacerbando o sentimento de medo.

2.9. Tolerância zero: com a desordem...

Independente da tática utilizada para implementá-la, “Broken Windows” passou a viver tempos difíceis. Kelling e James Q. Wilson fizeram história na criminologia, em 1982, quando argumentaram no Atlantic Monthly que desordem pública – ações de esmoleres, grafiteiros e de grupos de jovens sem supervisão – sinalizariam para futuros criminosos que ninguém estaria observando tudo isso. A desordem faria com que os cidadãos se retirassem dos espaços públicos, escreveram aqueles autores, cedendo tais áreas para desordeiros que sentiriam pouco desestímulo para o cometimento de crimes. Wilson e Kelling acreditavam que a desordem e sua mensagem de tolerância seria contagiosa, espalhando-se de cidadão para cidadão e de bairro

para bairro, em um tipo doméstico da “Teoria do Dominó”. (23) (Clear e Fagan, 2001).

Nas regiões metropolitanas brasileiras, as conclusões dos autores de BW também poderiam ser parcialmente aplicadas. Locais considerados como "zonas de exclusão" incluiriam bairros onde o Estado está pouco presente, ou até mesmo completamente ausente, apresentando como característica altos níveis de desordem pública e criminalidade. Caso seja considerada a tese dos autores de BW como verdadeira, poder-se-ia afirmar que o primeiro passo que o poder público brasileiro deveria tomar para efetivamente controlar a criminalidade seria conter e impedir a desordem em suas diferentes manifestações. Com base em tal premissa, por exemplo, surgiu o famoso programa de política pública norte-americano, "Tolerância Zero", implantado na década de 90 em Nova Iorque para controlar uma criminalidade rampante que então incidia naquela importante cidade. Uma das características mais marcantes da situação local então reinante em Nova Iorque era o sentimento de medo.

Naturalmente o “medo urbano” traz a tendência de afastar as pessoas do convívio social e, sem a interação dos membros da comunidade, os mecanismos de controle social passam a estar mitigados ou mesmo ausentes. Assim, o sentimento crescente de distanciamento interpessoal provocado pelo medo enfraqueceria os controles sociais, o que, juntamente com a falta de efetividade do sistema de segurança pública e a presença de “agentes motivados” para a delinqüência, estabeleceria um clima propício para a proliferação da desordem e do crime. A cidadania pode passar a não contar mais com o Estado como instância de resolução de conflitos, resolvendo seus litígios de forma direta (fazendo “justiça com as próprias mãos”), ou ainda, passando a contratar membros de “estruturas paralelas de poder” que vendem serviços de proteção.

2.10. A "terceirização" dos controles formais

Para a antropóloga e especialista em segurança pública Alba Zaluar, do Rio, não há diferença além dos títulos que recebem (milícias e máfias – nota do autor) - ambas cobram para atuar e andam armadas. Distinção: uma está nas favelas e comunidades carentes e a outra, em bairros de classes média e alta. (...) O professor de Sociologia e coordenador do

23 Tradução livre e adaptação de Todd R. Clear; Jeffrey Fagan. The big idea: broken windows breakdown. City Limits Magazine Sept/Oct 2001. Disponível em: <http://www.citylimits.org/content/articles/viewarticle.cfm?article_id=2582> Acesso em 23 de julho de 2007.

Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Michel Misse, vê a atuação das "chamadas milícias" mais próximas da máfia. Para a cientista social e coordenadora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes, Silvia Ramos, a milícia é imposição - a comunidade está impedida de lhe dizer não. 24 (O Estado de São Paulo, 8 de janeiro de 2007).

O método de "venda de proteção" não é novidade no mundo. Há indícios de que a técnica começou a ser utilizada no sul da Itália na época medieval. Nos primórdios do surgimento do fenômeno, lavradores arrendatários de terras pertencentes a senhores feudais do sul da Itália, com intuito de dividir terras, realizavam o esbulho das plantações e das criações de seus proprietários legítimos. Os titulares de direito que quisessem evitar ações espoliadoras tinham de fazer acordos "de proteção forçada" para garantir suas posses. Com a evolução do método, surgiram naquele país diversas organizações criminosas especializadas na prática dessa técnica ameaçadora. Tais grupos, ficaram conhecidos como "máfias", dentre elas a "Cosa Nostra", estabelecida nos EUA e originada da região da Sicília; a "Camorra", da área de Napoli e a "N'Drangheta" da região da Calábria.

No Brasil, em especial na cidade do Rio de Janeiro, fatores como o crescente medo do crime, desestruturação social e urbana e descrédito das forças policiais, dentre outras mazelas, fizeram surgir o fenômeno representado pelas "facções e milícias". Tais organizações criminosas de "proteção forçada" tentam hoje realizar uma "substituição" das funções estatais de reforçamento do pacto social, só que subjugando as comunidades carentes e passando a controlar as relações sociais de convivência. Conforme as estruturas mafiosas italianas, os integrantes dessas organizações são temidos agentes de um "poder paralelo". É o "mecenato bandido"... Atuam nas mais diversas esferas do convívio social, incluindo até mesmo a da montagem do carnaval, chegando mesmo a realizar atividades de repressão a alguns crimes e até mesmo resolução de conflitos entre vizinhos.

Uma prova inconteste da influência das máfias no imaginário dos mentores das respectivas organizações criminosas cariocas, além da própria prática da "proteção forçada", é a nomenclatura de tais organizações. Dentre as mais temidas do estado, a "ADA", é abreviatura de "amigos dos amigos", título inspirado na filosofia das máfias italianas. Outras facções criminosas que

24 O Estado de São Paulo. RIO - Milícia e segurança privada. 08/01/2007. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/?q=pt/node/31385>> Acesso em 24 de julho de 2007.

ganharam notoriedade na mídia pelas suas ações violentas, incluem o "Terceiro Comando Puro - TCP" considerada pelos policiais que atuam no estado como a mais violenta; o "Comando Vermelho" ou "CV", a maior e mais bem organizada e; finalmente, a mais evidente nos dias atuais, conhecida como "milícia" ou "miliciana", formada por ex-policiais e/ou ex-militares.

2.11. A retomada do controle e o "empoderamento" local.

A Equipe de Empoderamento de Bairros [“Neighbourhood Empowerment Team” (NET)] foi criada para combater o sentimento de impotência sentido pelas comunidades em função de altos índices de criminalidade, serviços sociais inadequados e falta de liderança comunitária. O programa aborda a redução e a prevenção da criminalidade por uma dupla perspectiva, policial e de serviço social/desenvolvimento comunitário, combinadas em um único modelo. A NET vê o policiamento tradicional como uma parte importante, mas não a única, do combate contra o crime. As relações de colaboração entre a polícia e a comunidade formam a base para a construção de estratégias e programas efetivos. (25) (Instituto Canadense de Pesquisa em Direito e Família, 2005)

Seguindo a noção moderna de "empoderamento local", os autores de BW sugerem que nas regiões de exclusão social das grandes cidades norte-americanas, palco de "guerras" da criminalidade e de conflitos entre gangues, só foi possível resgatar as respectivas comunidades quando seus próprios membros resolveram fazê-lo. Tal processo envolveu retomar o controle das ruas e replantar sistemas naturais de controle social. A retomada do controle por parte daquelas comunidades foi apenas auxiliada pelas forças policiais. As ações policiais de controle incluíram a retirada das ruas de líderes de gangues, prostitutas e vadios. A comunidade voltaria assim a viver segundo os ditames da boa ordem pública, ainda que tal processo não afetasse diretamente os grandes criminosos e suas organizações. Na intervenção, o que aumentou, em tese, foi a sensação de segurança, sem que, entretanto, o objetivo direto e imediato fosse diminuir os índices de criminalidade.

25 Tradução livre e adaptação de Pauls, Monica. Empowering Communities. Em Gazette. Canadian Research Institute for Law and the Family. Vol. 67, Issue 1 2005. Disponível em <http://www.gazette.rcmp.gc.ca/article-en.html?&article_id=111>. Acesso em 24 de julho de 2007.

No Rio de Janeiro, ao que parece, há quem sinta falta de uma época supostamente "romântica" em que as máfias do "jogo do bicho" dominavam a cidade e realizavam o controle da criminalidade de forma não-ortodoxa. A fase na qual grandes criminosos ou contraventores realizavam esse tipo de controle social (em verdade, em prol da regularidade das suas próprias atividades ilícitas) ocorreu tanto nas grandes cidades norte-americanas quanto no Rio de Janeiro e outras grandes metrópoles do país.

2.12. O surgimento das polícias e do policiamento realizado institucionalmente: primórdios.

Conforme entendimento do Marquês, o sistema das milícias – Auxiliares e Ordenanças –, enquanto princípio ordenador visava a uma adesão gradual destas partes, consideradas baixas, do corpo da República, à sua cabeça. (...) Duas eram as estratégias de incorporação/intervenção deste sistema: por um lado, a integração destes indivíduos aos corpos militares, estratégia essa que abrangia o conjunto de medidas a propósito dos recrutamentos; por outro, a repressão pura e simples de todo e qualquer evento que, então, se considerava como desordens: o ataque a quilombos, a captura de presos foragidos e de soldados desertores, a prisão de criminosos, as providências contra as invasões de engenhos pelos gentios, etc. Em outros termos, o sistema manteria o controle sobre a população nas armas e pelas armas. (26) (de Mello, 2006).

Os autores de BW citam que, no processo histórico de surgimento da atividade policial da nação norte-americana, a função policial não estava voltada especificamente para a investigação criminal. Os policiais eram responsáveis, essencialmente, por manter a ordem pública, com as investigações ficando a cargo de particulares. No Brasil a história não difere muito disso, com o surgimento de organizações militares coloniais de finalidade policial (mas de ética & estética militares). Tais organizações eram formadas por milícias, entre elas as dos "senhores de engenho", as quais posteriormente evoluíram para formar as Milícias e Ordenanças.

26 Mello, C. F. P. de. Os Corpos de Ordenanças e Auxiliares sobre as relações militares e políticas na América Portuguesa. História: Questões & Debates, Curitiba, n. 45, p. 29-56, 2006. Curitiba: Editora UFPR. Disponível em: <calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/historia/article/viewFile/7944/5593>. Acesso em 25 de julho de 2007.

Semelhantemente aos vizinhos do norte, tais forças de característica policial tinham inicialmente a finalidade de manutenção da ordem nas comunidades coloniais do Novo Mundo. Elas realizavam serviços de transporte, guarda e arrecadação de impostos, repressão ao contrabando de ouro, captura de escravos fugitivos e erradicação de quilombos. Entre outras finalidades, foram também convocadas ao longo da história do Brasil, para atuar em conflitos internos que contrariassem os interesses coloniais, depois do Império e mais posteriormente da própria República, dando origem às atuais polícias militares ou ostensivas e polícias civis ou judiciárias.

2.13. A mudança de filosofia na forma de emprego da polícia.

Sem duvida alguma, os esforços para traduzir na pratica essa filosofia (polícia comunitária) tem contribuído para diversificar o leque das atividades policiais e criado novas expectativas em relação ao papel dos policiais sejam como agentes mobilizadores de comunidades, seja como mediadores entre as demandas de comunidades e outros agencias governamentais, instituições publicas e privadas para solução de problemas comuns. Nos anos 80, como vislumbrado por David Bayley renomado estudioso das organizações policiais a policia comunitária é sinônimo de policia do futuro. (27) (Souza, 2005)

Com o aumento da criminalidade na segunda metade do século XX, função da “explosão” do problema das drogas ao final dos anos sessenta, aconteceu uma mudança geral de foco na filosofia de emprego das polícias brasileiras. O Estado, então vivendo em um tempo de regime de exceção, estabeleceu tal mudança para assim buscar deter a criminalidade resultante do tráfico e uso de drogas, sem olvidar a repressão dos então “inimigos do regime”, fenômeno havido entre os anos de 1964 e 1984. As instituições policiais, fortemente militarizadas (tanto as ostensivas quanto as judiciárias), distanciaram-se das atividades de manutenção da ordem nas comunidades, transformando-se, basicamente, em uma instancia de clara repressão geral contra a criminalidade, aí incluída também a de natureza política.

Pari passu, já na década de setenta, estudiosos estrangeiros de questões sociais afetas ao crime passaram a acreditar que se a apenas a repressão à

27 Souza. Elenice. Como tornar o policiamento comunitário viável na pratica? Texto apresentado no encerramento do Curso de Multiplicadores de Policia Comunitária promovido pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, novembro de 2005, p.3. Disponível em: <www.crisp.ufmg.br/desafios_policiamento_comunitario.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2007.

criminalidade fosse suficiente, o medo do crime não teria atingido as proporções que passara a atingir naquela época. A gestão da segurança pública baseada em números e “tempos de resposta” passava a ser questionada, já que tinha como premissa a “resposta ou reação” ao “crime consumado” e não a “prevenção ou ‘proação’” necessária ao seu controle. O medo do crime passou a ser uma questão política e de “qualidade de vida”. Com o passar do tempo, a nova premissa foi ainda mais reforçada por estudiosos estrangeiros (mormente australianos, canadenses e norte-americanos), ideário completamente abraçado no Brasil com o retorno do “Estado Democrático de Direito” na década de oitenta.

Sabe-se hoje que, mesmo quando a polícia realiza uma repressão qualificada e profissional em prol do controle da criminalidade, tal estratégia, por si só, será incapaz de lograr diminuir a sensação do medo decorrente da insegurança. A explicação, segundo os autores de BW, repousaria no fato de que o medo do crime estaria muito mais relacionado com a dinâmica do fenômeno da desordem e falta de instrumentos de auto-determinação das comunidades (“empowerment”). Isso aconteceria principalmente em zonas de exclusão social, regiões urbanas dilapidadas e/ou de processo súbito e desordenado de ocupação. A desordem urbana passaria a estar associada à questão da criminalidade enquanto sua manifestação prodrômica.

Nas grandes regiões metropolitanas brasileiras freqüentemente ocorrem ações sistemáticas de repressão qualificada e nem por isso os indices de criminalidade diminuem. Ao que parece, o delinqüente que chegou ao estado de “profissional do crime” não se sensibiliza com a repressão empreendida pelos agentes do Estado. E é exatamente por esse motivo que no seio da sociedade brasileira atual é corrente a idéia de que apenas alguns delinqüentes sejam “irrecuperáveis”, devendo ser prioritária, pela gestão da segurança pública, a separação deles da maioria dos outros, “homens jovens que eventualmente cometeram crimes”, antes que tais delinqüentes eventuais se transformem em “criminosos profissionais irrecuperáveis”. Tal fenômeno, por sua vez, poderia ser melhor controlado ainda por medidas de prevenção primária, com o Estado atuando no fortalecimento das famílias, das comunidades e na relação destas últimas com os órgãos de segurança pública em geral, caso da “gestão comunitária da segurança pública”.

2.14. A relação entre a “geografia da desordem” e a dos “pontos quentes” da criminalidade: ela realmente existe?

Os autores do BW estabelecem uma relação entre os locais afetados pela desordem pública e os de aumento da criminalidade. Segundo eles, locais onde existe a proliferação descontrolada de pedintes e bêbados (alguns dos entes simbólicos da desordem) seriam considerados ambiente seguro por

potenciais delinqüentes. O Estado, ausente do controle da desordem, será depois também incapaz de conter delinqüentes oportunistas, os potenciais "profissionais do crime". No Brasil, para reafirmar essa suposta tendência enquanto verdadeira, seria necessário realizar um estudo comparativo intra-específico das regiões metropolitanas, para verificar a congruência entre a distribuição geográfica dos fenômenos da desordem e da criminalidade. Isto é hoje possível com o concurso dos chamados "sistemas geográficos de informação" (GIS). O objetivo seria testar a hipótese de coincidência entre localidades endêmicas de desordem pública e criminalidade, as últimas delas denominadas "áreas quentes" formadas por conjuntos de "pontos quentes".

Os "pontos quentes" podem ser definidos como áreas de concentração do crime. Pesquisadores da área e policiais referem e utilizam o termo de diferentes maneiras: (i) 'endereço de pontos-quentes'; (ii) 'quadras de pontos-quentes' ou 'constelações de quadras quentes'. Já os pesquisadores em análise criminal buscam identificar concentrações de ocorrências policiais similares que possam indicar uma "série" de crimes (autoria comum). Também procuram por pequenas áreas que tenham uma grande quantidade de crime ou de desordem, ainda que não necessariamente pela presença do(s) mesmo(s) delinqüente(s) nelas. Os analistas também observam bairros e concentrações de pontos apresentando altos níveis de crime e desordem, tentando vincular sua etiologia às mesmas causas subjacentes. Ainda que não exista definição única do termo, o entendimento geral é de que um ponto-quente é uma área na qual incide um número maior que a média de eventos criminais ou de desordem, ponto, local ou área onde os indivíduos sustentam um risco de vitimização maior do que a média do bairro, município, cidade ou estado. (28)

A existência de "pontos quentes" sugere, inversamente, a existência de 'pontos-frios' – pontos, lugares ou áreas apresentando uma incidência de crime e desordem menor do que a média do bairro, município, cidade ou estado. O conceito implica considerar, também, que existam pontos 'mais quentes' do que outros; variando portanto, crescentemente, em relação à média de outros pontos. (29)

2.15 O policial a pé, versus o rádio-patrolheiro motorizado: revisitando uma antiga questão.

28 Tradução Livre e adaptação de: ECK, J.E. e colaboradores. Mapping crime: understanding hot spots. Whashington, D.C: U.S. Departament of Justice - Office of Justice Programs - National Institute of Justice. 2005, p.8. Disponível em: <<http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/209393.pdf>> Acesso em 14 agosto de 2006.

29 Idem.

No dia 26 de outubro de 1955 circulava pelos principais jornais de Belo Horizonte e de Minas Gerais (Folha de Minas, O Diário, Correio da Manhã, Diário da Tarde) notícias sobre a criação da Companhia de Policiamento Ostensivo da Polícia Militar. Todavia, somente em 1956 foi efetivamente lançada no serviço. A partir das 1800h do dia 20 de agosto, Belo Horizonte passou a contar com mais um órgão de vigilância e prevenção: os “Cosme e Damião”. O patrulhamento dos “Cosme e Damião” foi muito bem recebido pelas autoridades, pelo povo e pela imprensa, motivando larga publicidade em favor da Polícia Militar, através do rádio, da imprensa e da televisão, tanto em Minas Gerais quanto em outros estados. A partir de 1956 todo o efetivo do Quinto Batalhão de Infantaria de Polícia Militar seria empenhado na missão. (30)

No Brasil, a proximidade entre a polícia e a comunidade fica bem materializada no que se convencionou chamar de dupla de policiamento ostensivo tipo “Cosme e Damião”. Remontando aos EUA, a relação de proximidade entre policiais e moradores das comunidades é considerada pelos autores de BW como essencial para o êxito da missão policial de manutenção da ordem pública. Nesse sentido, argumentam que o patrulhamento a pé seria mais efetivo que o rádio patrulhamento motorizado.

A característica básica do patrulhamento a pé é a interação social dos atores do policiamento com a comunidade. No patrulhamento motorizado ocorreria um distanciamento natural (com o policial estando “enclausurado” em um veículo que trafega fechado e a uma velocidade maior que a dos membros da comunidade...). Isso impediria os agentes policiais do Estado de uma exposição direta aos membros da comunidade.

Defensores da idéia alegam que interagir com a comunidade é condição necessária para uma prestação de serviços democrática e efetiva. Já os defensores do rádio patrulhamento entendem que, com o policiamento a pé, as centrais de comando perdem o poder de “manobra e mobilidade” para o rápido atendimento de ocorrências policiais em situações de urgência.

30 Cotta, Francis Albert. Fragmentos da história policial e militar de Minas Gerais: história e historiografia, p.97. Disponível em <www.internetpm.mg.gov.br/.../fragmentos%20da%20história%20policial%20e%20militar%20de%20minas%20gerais.pdf> Acesso em 27 de julho de 2007.

As duas questões parecem complementares e não mutuamente exclusivas... Se for verdade que a boa ordem pública evita a criminalidade e se for correto que o policiamento a pé é mais eficiente nesse trabalho, em tese, nos locais onde ocorre o policiamento a pé as chamadas de urgência para a central de polícia estarão reduzidas a um mínimo, dado o tratamento prévio de suas eventuais causas.

2.16. O sentimento de certas comunidades pela polícia ou por quem eventualmente faça papel semelhante.

Os resultados da mais recente Pesquisa de Opinião de Atitude Pública realizada pela Polícia Metropolitana de Londres (2005/06) mostram que a confiança na polícia está aumentando. A pesquisa envolveu mais de 7.500 entrevistas detalhadas com londrinos e examinou experiências e percepções sobre o crime e a atividade policial. A pesquisa teve como conclusão que a confiança na atividade policial em Londres como um todo aumentou 11% ano passado, com 64% dos entrevistados declarando que os policiais em Londres estão fazendo um serviço bom ou excelente. Esta cifra era de 53% quando o estudo foi conduzido em 2004/05. Estamos vendo sinais encorajadores ao longo de Londres em termos de policiamento local, o que coincide com o desenrolar do programa de Bairros Mais Seguros, (grifo nosso) com 58% dos entrevistados declarando que os policiais, em suas áreas locais, estão fazendo um trabalho bom ou excelente, um incremento de 6% em relação ao ano anterior. Isto foi complementado por um aumento de 9% na satisfação dos londrinos com o policiamento local, que subiu de 54% em 2004/05 para 63% em 2005/06. Dos entrevistados, 53% declararam que tinham confiança tanto na polícia atuante ao longo de Londres quanto ao nível de suas comunidades locais. Em termos de comunidades trabalhando com a polícia, 71% dos entrevistados declararam que as relações entre a comunidade e a polícia eram boas, um aumento de

8% do ano anterior (xx)31 (Polícia Metropolitana de Londres)

Os autores de BW, referindo a abordagem policial na modalidade do policiamento motorizado, apontam que o distanciamento característico dessa forma de patrulhamento faz com que comunidade não sinta o policial como parte integrante do seu meio social e, por conseguinte, que ele passe a ser alvo de indiferença ou mesmo hostilidade, mormente em se tratando de jovens. Estabelecer uma relação necessária entre atitudes desrespeitosas em relação à polícia, da parte da comunidade, e a forma de patrulhamento, não parece “regra sem exceção”.

O comportamento dos jovens citados no exemplo dos autores do BW, em tese, pode estar também relacionado à idéia de rebeldia “da idade”, bem como com a falta de respeito às autoridades, de forma geral, do que propriamente pelo distanciamento causado pelo patrulhamento motorizado. Certos jovens podem não possuir uma educação calcada em valores que enfatizem o respeito aos membros da comunidade, menos ainda às autoridades constituídas. Em tal circunstância, o menosprezo pelo policial motorizado ocorreria de forma semelhante ao do integrante do patrulhamento a pé.

Jovens com o perfil citado no relato podem também não respeitar seus próprios pais, professores, idosos e até mesmo policiais. Assim, o que “falaria mais alto” seria o medo do enfrentamento com as forças policiais, não o respeito ou admiração pelo representante do Estado que exerce a função policial.

Fatos históricos demonstram que no Brasil, em certas “zonas de exclusão”, as polícias que logram realizar ações coercitivas efetivas são temidas e não respeitadas (- o “caveirão”?) 32. Parece, portanto, que o respeito aos agentes do Estado não dependerá necessariamente da modalidade de policiamento utilizado, mas sim da “educação para a cidadania” dos integrantes da comunidade, bem como da respeitabilidade do próprio policial, função da sua “postura moral”, a qual por sua vez estaria condicionada pelo respeito do policial a princípios éticos básicos como são os direitos da cidadania.

É emblemático, no Brasil atual, o exemplo das operações de ocupação de morros cariocas pelo Exército Brasileiro (EB) para recuperar dez fuzis e uma pistola subtraídos de uma organização militar em São Cristóvão, Zona Norte do

31 Tradução livre e adaptação de London Metropolitan Police. Confidence in policing is up. Latest News. Bulletin 0000000531. Disponível em: <http://cms.met.police.uk/news/policy_organisational_news_and_general_information/confidence_in_policing_up> Acesso em 26 de julho de 2007.

32 Veículo blindado de transporte de tropa utilizado pelas polícias do estado do Rio de Janeiro, que por questões de cunho político, e não técnico, é fortemente combatido por entidades não-governamentais, políticos locais e nacionais.

Rio de Janeiro, em 3 de março de 2006. Durante os dias de ocupação foram veiculadas pela imprensa fotos e filmagens de jovens hostilizando verbalmente e com gestos obscenos as tropas federais. Portanto, o desrespeito às autoridades constituídas não parece estar necessariamente relacionado com esta ou aquela forma de patrulhamento policial ou militar.

2.17 A captação de informações pela polícia em sua relação com o público.

O Serviço de Inteligência na Polícia Militar, sempre esteve voltado à repressão, e principalmente em décadas passadas, em que a repressão política era patente. Visava, principalmente, o público interno e recebia um tratamento discriminatório por parte do público interno das instituições policiais militares. Os policiais do Serviço de Inteligência recebiam e ainda recebem a denominação pejorativa de “dedo duro”, “araponga”, etc. As ações do Serviço de Inteligência, não tinham e não têm ainda grande contribuição para as atividades de prevenção da criminalidade, isso porque ainda não são realizadas especificamente para esse fim. 33 (Dias, 2001)

No aspecto relacionado com a obtenção de conhecimento (dados e informações) para subsidiar ações de segurança pública, sem dúvida o policial a pé pode ser muito mais efetivo que o motorizado. É essencial, para tanto, que exista um clima de confiança, respeito e até mesmo admiração moral pelos policiais por parte da comunidade.

Quanto à afirmação dos autores do BW de que a maioria dos cidadãos gosta de falar com policiais, tal premissa pode ser verdadeira na sociedade norte-americana, em que desde vários anos vem sendo realizado um verdadeiro culto às suas milhares de forças policiais (cerca de mais de 18 mil...). Os policiais nos EUA são tidos com heróis da sociedade e essa “construção no imaginário popular” é desenvolvida através de inúmeras campanhas e exposições na mídia, passando também por produções cinematográficas que retratam os policiais como “super-cidadãos”. Logo após o 11 de setembro de 2001, com os ataques terroristas havidos nos EUA, as “fantasias preferidas” pelas crianças passaram a ser as de policial e bombeiro...

33 Dias, Rosael da Silva. Prevenção e Combate da Criminalidade pela Polícia Militar. Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão de Segurança Pública, Universidade Potiguar (UnP) em convênio com a Polícia Militar da Paraíba. Dezembro de 2001, p.54. Disponível em <infoseg.gov.br/biblioteca/monografias/rr_mono/mono_rr_rosael.pdf> Acesso em 26 de julho de 2007.

No Brasil, as relações entre a sociedade e a polícia são bem diferentes. Para citar apenas a história recente, a ditadura militar ocorrida no país entre as décadas de 1960 e 1980, e que frequentemente utilizava forças militares e/ou policiais para "legitimar" ações de pura repressão política, certamente é um dos fatores que fez com que a sociedade se distanciasse das polícias. O bordão popular é emblemático: "só quem gosta de um policial é a mãe dele, e ainda assim, reza todo dia para que saia da polícia".

2.18 O policial e percepção popular, no Brasil, da sua suposta função "multi-institucional" e de grande discricionariedade.

Em 1971, o Coronel José Satys Rodrigues Valle traz à luz, para robustecer os compêndios produzidos pelos pais da Policiologia e condensar motivos indispensáveis à análise etnológica da cultura mineira, seu delicioso livro SUA EXCELÊNCIA: O CABO — figura de pouca letra e muita treta, porém capaz de tornar excelsos os modos mais rústicos de vida, mercê de sua polimorfa habilidade de promover o bem-estar dos indivíduos e dos grupos sociais. Isso comprova que a Polícia autêntica e legítima é comunitária, porque, desde priscas eras, confunde-se com a Comunidade: nasceu comunitária, cresceu comunitária, consolidou-se comunitária e continuará sendo comunitária, enquanto for polícia. 34 (De Castro, 1998)

As ações cotidianas das polícias na manutenção da lei e de ordem, na prática, fazem o policial parecer, em sua proximidade e visibilidade, um agente "multi-institucional" do Estado. Assim, ele é alçado equivocadamente, no imaginário popular, a uma "super-categoria" de agentes do Estado, supostamente legislador, policial, juiz e até mesmo algoz "aplicador de pena". É muito comum, em algumas cidades do interior brasileiro que policiais realizem com a mais ampla discricionariedade atividades de manutenção da ordem. A exemplo, proibindo o consumo de bebidas alcoólicas em frente da sede da igreja matriz de tais cidades. Isto está muito mais relacionado ao campo dos costumes e da "moralidade difusa" da comunidade do que à legalidade propriamente dita.

Os autores de BW referem os desvios que podem ser identificados em nome da manutenção da ordem pública, na linha limítrofe entre o que é formalmente permitido, e o que não é, sob a égide discricionária do agente de segurança

34 De Castro, João Bosco. O Estouro do Casulo. Belo Horizonte, MG: Oficina Redacional Guimarães Rosa, 1998, p. 79. Disponível em <internetpm.mg.gov.br/crs/CTSP/CTSP%202007/o%20estouro%20do%20casulo.pdf> Acesso em 27 de julho de 2007.

pública. Lá nos EUA, como aqui, o policial atua não apenas no plano normativo formal, mas também segue “regras” ditadas pelos costumes da própria sociedade local. Wilson e Kelling relacionam essa idéia com as janelas quebradas que não são consertadas e que influenciam, através do seu aspecto de abandono, o surgimento de mais janelas quebradas. Portanto, não reprimir ações de bêbados e pedintes, mesmo que tais ações pareçam “menores e insignificantes”, quiçá até mesmo não-criminalizadas, segundo os autores de BW, pode possibilitar o florescimento de uma realidade conjuntural indutora da criminalidade.

2.19. Os limites da discricionariedade, instrumento de manutenção da ordem pública.

Eu tenho um sonho de que minhas quatro crianças um dia irão viver em uma nação onde elas não serão julgadas pela cor da sua pele mas sim pelo conteúdo do seu caráter. 35 (Martin Luther King, Washington, D.C, 1963)

Ora, se a discricionariedade é instrumental na manutenção da ordem, fruto de uma “moralidade difusa de costumes”, há que controlar criteriosamente tal instrumento da ação policial. Em uma sociedade como a norte-americana, sabidamente palco, dentre outros problemas, do preconceito racial, a ponto de produzir uma guerra de secessão, os autores do BW relatam a preocupação de não transformar o policial em um “agente do preconceito”. Lá os problemas de ordem racial e étnica historicamente continuam causando grandes transtornos para a segurança pública. No Brasil, parece, tais problemas estão muito mais ligados a “preconceitos econômicos”, até mesmo dado a característica predominantemente mestiça da população nacional, diferente da norte-americana.

Ações discricionárias preconceituosas que porventura sejam realizados na consecução de atividades de manutenção da ordem pública, no Brasil, irão gravitar, por exemplo, na tendência de associar, equivocadamente, pobreza e criminalidade. Os autores de BW transportam parte da responsabilidade do controle dessa “discricionariedade arbitrária latente” aos processos de recrutamento, seleção, formação e supervisão de policiais. Talvez seja o caso de aplicar tal premissa, também, no Brasil.

A questão do controle do poder discricionário policial pode ser materializada, no Brasil, em um conhecido bordão policial que aponta: “fazer polícia é ter bom senso”. Ou seja, os limites da discricionariedade das ações policiais estariam

35 Tradução livre e adaptação de parte do discurso “I have a dream” (Eu tenho um sonho), proferido por Martin Luther King na escadaria do monumento a Lincoln, Washington, Distrito de Colúmbia, em 28 de agosto de 1963. Disponível em http://www.juntosociety.com/hist_speeches/mlkihad.html. Acesso em 27 de julho de 2007.

pautados na mais legítima consciência coletiva da parte de seus agentes, o que por sua vez só seria possível inculcar com uma formação profissional sensível, adequada e informada por valores culturais de acendrada “autonomia moral” em relação ao preconceito e ao arbítrio.

2.20. A comunidade à frente da luta contra o crime e a criminalidade.

A política social está inscrita na paisagem. E talvez a mais comovente de tais inscrições em cidades dos EUA seja o projeto habitacional público, inscrição que atualmente está sendo apagada. Na história da construção e demolição dessas estruturas—particularmente os projetos mais massivos como “Columbia Point” em Boston e “Robert Taylor Homes” em Chicago—se pode ler a história do anêmico “Estado do Bem-Estar Norte-Americano” e a profunda impropriedade com que aplacamos o clamor dos pobres. 36

Os autores de BW citam o exemplo do conjunto residencial Robert Taylor, em Chicago, no qual, entre outros problemas sociais, houve um considerável aumento da criminalidade após a deterioração das relações entre a polícia e os moradores. A partir do momento em que os próprios integrantes da comunidade resolveram engajar na questão da manutenção da ordem pública, as relações com a polícia foram melhorando, ao mesmo tempo em que diminuía a criminalidade. Os problemas locais de lei e ordem estariam centrados na presença e atuação de gangues, o que pode ser parcialmente vencido por intermédio de ações policiais fortemente apoiadas pela comunidade.

No Brasil ocorre algo semelhante. As polícias conseguem prender e reprimir as ações de conhecidos líderes de facções ou gangues, ainda que o exercício do poder de recrutamento e cooptação de jovens da comunidade pelos integrantes dessas organizações seja algo bastante complexo e de difícil manejo. Na verdade, o remédio para controlar tais ações de cooptação estaria muito mais em outras esferas gestoras do Estado, que não a segurança pública propriamente dita (educação, serviços sociais, saúde, esportes, gestão das cidades, etc.). No Brasil, muitas das questões consideradas de segurança pública estão muito mais centradas na criminalidade do que na da ordem pública. Já nos EUA a ordem pública é percebida como um primeiro aspecto da

36 Tradução livre e adaptação de: Westbrook, Robert. Book review. Venkatesh, Sudhir Alladin. American Project: The Rise and Fall of a Modern Ghetto. Harvard University Press. Christian Century, July 4, 2001. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_m1058/is_20_118/ai_76697235>. Acesso em 27 de julho de 2007.

segurança pública. Os norte-americanos, a exemplo dos autores de BW, acreditam que ações de desordem possam inviabilizar o convívio saudável de uma comunidade, sem que os agentes da desordem, necessariamente, cometam crimes.

2.21 A união entre a comunidade e a polícia: é possível?

Os “Guardian Angels” formavam uma organização de voluntários que patrulhava áreas da cidade, tentando assim conter o crime. Inicialmente eles foram organizados por Curtis Sliwa, na cidade de Nova Iorque, em 1979, enquanto grupo de cidadãos com o objetivo de reduzir os altos índices de criminalidade do sistema de trens urbanos subterrâneos (“subway”) de Nova Iorque. Usando roupas específicas do grupo, inclusive boinas vermelhas, eles patrulhavam as ruas e plataformas de embarque e desembarque do “subway”. Os “Anjos” não andavam armados; entretanto, tinham treinamento em auto-defesa e atuavam em grupos de 8 indivíduos para compensar a falta de armas. Ainda que não fossem sancionados pelas autoridades da cidade de Nova Iorque, o grupo, constituído quase que exclusivamente por homens jovens da cidade, era popular com o público em geral e recebeu muita atenção da mídia. 37

Os autores de BW consideram que os integrantes de comunidades pequenas possuem uma maior tolerância com relação as ações de repressão policial do que membros de grandes cidades. Alegam que a provável razão disso esteja no fato de seus integrantes se sentirem mais intimamente obrigados a colaborar com a polícia na busca do Bem Comum. Assim, a construção das regras sociais e o controle da ordem pública, quando estabelecidos e mantidos pela própria comunidade local, possuiriam maior probabilidade de efetividade e materialização pela atividade policial. Destarte, supostamente, a comunidade deveria avocar para si a “liderança moral” das atividades de manutenção da ordem pública e participar ativamente das respectivas ações de controle. Quando isso ocorresse, acreditam os autores de BW, o trabalho policial estaria facilitado.

Nos EUA, um exemplo da ação pró-ativa da sociedade teria sido o surgimento no sistema metropolitano de transportes de Nova York dos "Guardian Angels",

37 The Encyclopedia of Cleveland History. Articles. Public Safety. Guardian Angels. Disponível em: <http://ech.case.edu/ech-cgi/article.pl?id=GA2>. Acesso em 29 de junho de 2007.

jovens desarmados que patrulhavam o sistema de transportes da cidade para coibir ações de desordem pública. O grupo atingiu fama tal que chegou a ser retratado por Hollywood em produções cinematográficas levando seu nome.

No Brasil, esse tipo de ação ainda é muito pequena, quiçá até mesmo inexistente na maioria das grandes metrópoles do país. O controle da ordem pública, para a sociedade brasileira, ainda é assunto percebido como estritamente dos órgãos públicos. Entretanto, as polícias do país se acostumaram a tratar apenas do cumprimento das leis, deixando o aspecto da ordem pública em um segundo plano. Essa convergência de fatores, a falta de comprometimento da sociedade com o tema, juntamente com a falta de foco das polícias na questão da ordem pública, parece ser a tônica na maioria das regiões metropolitanas brasileiras.

Vale ressaltar, entretanto, uma espécie de “vigilantismo brasileiro às avessas”... Ele surge de forma distorcida no Brasil, especificamente na cidade do Rio de Janeiro, onde facções criminosas utilizam esse método para controlar o fluxo de pessoas estranhas que possam estar colhendo algum tipo de informação para repassar as autoridades legais. Essa prática torna a técnica de investigação policial conhecida como “vigilância” praticamente inviável nas zonas de exclusão cariocas.

3. CONCLUSÃO

Os autores de BW levam o leitor a concluir que a responsabilidade pela segurança pública, da parte da gestão e em um sentido mais amplo da busca de efetividade, não se resume às atividades de controle setorial da segurança pública no que tange o controle dos criminosos por intermédio do sistema de justiça criminal e, mais especificamente da polícia. Para a gestão pública como um todo, tão importante quanto controlar a ação delitiva dos indivíduos seria buscar controlar também os fenômenos da segurança pública no que eles dizem respeito ao fenômeno do crime e questões conexas. Assim, uma primeira responsabilidade seria resgatar a filosofia da manutenção da ordem pública, procurando fazê-lo através do controle de fatores conexas à desordem, incluindo aspectos como organização urbanística (habitação, vias de locomoção, iluminação, etc.) e saneamento (paisagismo, limpeza urbana, saneamento, conservação de logradouros, etc.). Ações de tal natureza seriam essenciais para estabelecer e manter a possibilidade de um convívio social seguro e saudável.

Nos aspectos acima citados residiria a tese de que para diminuir a criminalidade nas regiões metropolitanas é necessário que o Estado ocupe plenamente seus “espaços” de gestão. Tal ocupação se daria com ações sistêmicas e integradas de completa urbanização das cidades e de assistência e desenvolvimento social nas áreas de saúde, educação, cultura, emprego e

desporto, entre outras. Tudo isso acrescido da manutenção de uma presença dignificada e efetiva do policial na comunidade, ele que representa um dos símbolos mais visíveis do Estado.

Os limites saudáveis da convivência comunitária descritos no artigo BW parecem ter sido estabelecidos por meio da compatibilização entre valores sociais locais e o controle dos respectivos desvios, à luz de uma atividade fiscalizadora exercida pela autoridade policial via patrulhamento a pé. Isso, obviamente não tem uma conotação, apenas, de natureza estritamente legal, mas também “cultural” e “ética”, na medida em que envolve “costumes” e “valores”. A tal respeito, inclusive, vale considerar que regras culturais e éticas estabelecidas em uma comunidade, não seriam necessariamente aplicáveis em outras comunidades. No contexto da “cultura comunitária”, portanto, as regras ditadas pela comunidade local deveriam ser compatibilizadas por representantes do Estado devidamente treinados para tanto.

Mas como realizar o controle da razoabilidade de regras criadas por diferentes culturas locais em um país centralizador como o Brasil, inclusive no tocante às normas criminais formais? - Nos EUA, diferentemente do Brasil, o empoderamento de diferentes comunidades locais foi um fator cultural decisivo na própria formação da nação norte-americana, o que está refletido inclusive na diversidade da legislação em cada uma de suas unidades federativas. Quiçá, pela mesma razão, o mesmo fenômeno político possibilitou a construção de um modelo de policiamento baseado em regras de convívio social construídas pela transposição dos costumes das menores células sociais para as de estruturas mais complexas e depois materializadas em legislação peculiar geograficamente considerando.

No Brasil, a cultura comunitária é fortemente caracterizada por padrões sociais emanados da unidade federativa de pertencimento daquela comunidade local ou até mesmo da União, função do próprio modelo ibérico e latino, centralizador, do qual advém a formação específica da cultura e da nação brasileira.

Identificar um modelo de “cultura comunitária” brasileira implicaria em obedecer a uma “lógica social” estabelecida por um poder central, o que homogeneizou, para bem e para mal, as regras brasileiras de convívio social, principalmente a partir da hipertrofia dos centros urbanos do país. Quanto ao fato apontado pelos autores de BW de que os desvios percebidos na ordem pública sejam ou não indutores do desvio da norma penal, isso parece igualmente aplicável a outros países do mundo, o Brasil inclusive. A polícia, quando atuando em atividades de manutenção da lei e da ordem, exerce um papel de natureza intergovernamental e que vai daquele de um conselheiro moral até o do agente do Estado a quem cabe a repressão de atividades ilícitas penalmente

tipificadas. Já na atividade específica de manutenção da ordem, a discricionariedade do agente do estado está muito mais hipertrofiada, mesmo porque a desordem está tipificada muito mais no plano da "moral e dos costumes", conceitos fluidos vis-à-vis a norma penal. Tal discricionariedade, ainda que lógica, grosso modo, não parece propriamente aplicável à realidade brasileira atual...

Os autores de BW apontam o duplo parâmetro da desordem pública e da criminalidade, enquanto variáveis diferenciadas da insegurança pública percebida e sentida pelas comunidades. Citam o fato de que o medo do crime e a perda da qualidade de vida, pela desordem, devam ser reconhecidos como fatores adversos à qualidade de vida, porquanto formadores da ansiedade da comunidade vis-à-vis a segurança pública. Citam ainda, evidentemente que no contexto da realidade norte-americana, que é possível confrontar a desordem de maneira deliberada, planejada e efetiva. Referem que a desordem possa ser um estágio "desenvolvimental" ou prodrômico da insegurança criminal propriamente dita, a qual seria catalisada pela desordem. Segundo eles, não existiriam comunidades mais ou menos propensas ao crime, mas sim mais ou menos permissivas, essencialmente pela desordem, situação que depois escalaria para a da criminalidade propriamente dita.

Parece não existir ainda nenhum estudo científico com fulcro na verificação de que pequenas comunidades brasileiras, locais onde o controle da ordem pública é efetivo localmente, sejam também percebidas como mais seguras. Em nível local, seria como imaginar que a ação das guardas municipais, eventualmente utilizadas no controle da ordem pública, pudessem também induzir uma redução nos índices de criminalidade, ficando tais índices menores, portanto, que os de comunidades onde a implantação e fiscalização dessas regras sociais de convívio estão diminuídas ou até mesmo inexistentes.

A prática do vandalismo, talvez o principal comportamento indutor da desordem, possa ser tida, portanto, como uma questão de oportunidade e desencadeamento de um estímulo inicial, fazendo "tabula rasa" até mesmo da suposta respeitabilidade das pessoas da comunidade. Ou seja, não existiriam comunidades "blindadas" para o vandalismo tão somente pelo perfil socioeconômico diferenciado de seus componentes, mas sim pela não-oferta de oportunidades (a ocasião faz o ladrão?!). A conduta humana, obedecido tal raciocínio, seria regida pelas regras de comportamento que ditam o bom convívio social apenas sob determinadas condições. A desordem, portanto, emergiria quando prevalecesse uma sensação generalizada e indicativa de que as regras sociais pudessem ser quebradas sem maiores conseqüências. Em tal circunstância, os integrantes da comunidade deixariam de estar preocupados com mecanismos regulatórios da conduta social (-anomia?), surgindo um terreno fértil para a desordem, o vandalismo inclusive.

Mutatis Mutandi, ao tratar da criminalidade, parece difícil realizar seu controle quando os integrantes da comunidade afetada entendem que as regras formais (leis penais) possam ser quebradas com naturalidade, ao vislumbrarem um futuro de impunidade nas diversas esferas de organização social, a da sua própria comunidade inclusive. Ilustrativamente, pode-se comprovar este sentimento até mesmo na obra de artistas populares brasileiros, caso do compositor Bezerra da Silva, quando cantava em uma de suas composições: "se vocês estão a fim de prender o ladrão, pode voltar pelo mesmo caminho, o ladrão está escondido lá embaixo, atrás da gravata e do colarinho...". Tal alusão é, de certa forma, típica do sentimento de impunidade. Seria mais ou menos como se o pensamento fosse: "se 'os bacanas' podem roubar, nós também podemos".

O sentimento acima retratado faria com que, muitas vezes, os representantes do Estado na esfera policial sentissem um desânimo insuperável, ao nível do próprio impasse operacional, por estarem escalados para cumprir uma missão que, mais que árdua, seria a própria "missão impossível". Como bem definiu Bayley, seria como tratar o câncer com "band-aid": "Police themselves recognize this, often complaining that they are expected to protect communities from the consequences of their own neglect, in a phrase police often use, they see themselves as a "band-aid on cancer"³⁸ (BAYLEY, 1994).

A despeito dos múltiplos problemas que circundam o tema da segurança pública, a busca de soluções aponta que, atualmente, o que existe de mais moderno em termos de filosofia de gestão da segurança pública é a hegemonia da "proatividade", em lugar da "reatividade", da repressão, ou como de resto se queira chamar... De maneira mais simples e direta, é buscar "reagir antes do leite derramado"... A antiga era da busca por "tempos de resposta mínimos" (no melhor "modelo fordista"...), com modernas viaturas sendo velozmente despachadas depois de acionadas por centrais radiotelefônicas em atendimento a pedidos telefônicos de socorro, já não é mais paradigmática. Tudo isso acabou com o fim da chamada "era profissional" (entre as décadas de 1970 e 1980). Ser profissional, à época, era ser motorizado, rápido, distante e impessoal. A polícia "passava rápido", de dentro de uma "viatura", com os policiais mal tendo tempo de descer e interagir com os "clientes" de seus serviços... Isso deu lugar a um profissionalismo que hoje é assim chamado por estar fora da viatura, com tempo para atender bem, em uma relação próxima e pessoal com o público. É a polícia que se adianta aos problemas com a lei e a ordem, orientada por eles e pela inteligência de segurança pública (ISP), atendendo os "problemas desde sua gênese", em lugar de meramente a partir de suas conseqüências... O grande problema, entretanto, é vocacionar o

38 Bayley, David H., *Police for the Future*, Oxford University Press, 1994.

serviço policial para uma filosofia que contraria a própria tradição do serviço público prestado pela figura da "autoridade"... As práticas comunitárias, mormente no que tange a figura da autoridade, são muito mais anglo-saxônicas, nórdicas ou orientais, difíceis portanto de implementar entre latinos, ibéricos e brasileiros...

Emblematicamente, o aparentemente fácil controle de comportamentos sociais desviantes, do crime inclusive, em países de alto índice de desenvolvimento humano (IDH), portanto de alto nível de "qualidade de vida", seria inerente ao próprio controle prévio da desordem. Vários problemas surgem quando ventila-se a hipótese de implantação da teoria do BW no Brasil, Entre eles, vale citar, desorganização urbana crônica, pouca organização comunitária e desarticulação do núcleo familiar, fatores adversos para uma vasta quantidade da população do país...

Apesar disso, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, com seu Departamento de Políticas Programas e Projetos, vem desenvolvendo várias "frentes" para viabilizar a introdução da nova filosofia de "Gestão Comunitária da Segurança Pública" no Brasil. Segundo dados do Coordenador-Geral do tema, Eraldo Viegas³⁹, no ano de 2006 foi elaborada a "Matriz Curricular Nacional para o Curso de Multiplicador de Polícia Comunitária", inclusive com a edição de um manual do "Multiplicador de Polícia Comunitária", além de terem sido realizadas doze edições do "Curso Nacional de Multiplicadores de Policiamento Comunitário" nas cidades de Belém, Fortaleza, Rio de Janeiro e Cuiabá, capacitando 460 Multiplicadores dessa nova visão. Quanto às ações previstas e já em andamento para o ano de 2007, estão planejadas a 2ª edição do manual "Multiplicador de Polícia Comunitária", a primeira edição de um outro manual, o de "Promotores de Policiamento Comunitário", além da capacitação de aproximadamente 27 mil promotores de policiamento comunitário entre policiais e lideranças comunitárias em todo país.

No Brasil, outra experiência que nos próximos anos certamente irá merecer estudos é a que engloba várias ações de gestão comunitária sendo implantadas sob os auspícios da SENASP, em convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, tendo como foco os jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro em 2007.

Ao fim ao cabo, talvez seja mesmo necessário fazer uma "leitura cultural" de BW tendo em conta os ensinamentos do ilustre sociólogo brasileiro Guerreiro Ramos, em sua clássica conceituação do que seja "redução sociológica" ou

39 Viegas, Eraldo, Realidade Brasileira, Seminário Pan-americano de Polícia Comunitária e Segurança Cidadã, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <<http://www.seminariopolcomunitaria.com.br/download15.asp>>. Acesso em 12 de julho de 2007.

seja, “um método de assimilação crítica da produção sociológica estrangeira”.
40

*****Sobre os autores:**

*** DANTAS, George Felipe de Lima, Oficial da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), Doutor e Mestre em Educação pela "The George Washington University", Washington, D.C., EUA, com estudos e dissertação doutoral sobre treinamento policial. Docente e/ou coordenador e/ou orientador de pesquisa em segurança pública (APMDF, FESMPMG, Fundação Universa, Uniceuma, Unieuro, Uniselva, Unisul, UFMT, UnEMaT, Upis, UniDF e Unopar). Ex-Consultor-Sênior do Centro de Regional de Treinamento em Segurança Pública (Treinasp) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça. Presidente do Instituto Brasileiro de Inteligência Criminal (Intecrim) e Vice-Presidente do “Capítulo Brasil” da Associação Internacional de Analistas de Inteligência Policial (International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts).**

**** BRITO, Carlos Eugênio Timo, Gestor Público Federal, Doutorando em Justiça Criminal pela Universidade de Westminster, Londres; Mestre pela "London School of Economics" (LSE), Londres; Mestre e Bacharel pela Universidade de Brasília (UnB); Gestor Público Federal licenciado para estudos doutorais, com exercício anterior no Ministério da Justiça -- Secretaria-Executiva e Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Docente Licenciado de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (Uniceub) e colaborador eventual do curso de pós-graduação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp).**

***** MAGALHÃES, Luiz Carlos, Agente de Polícia Federal. Especialista (MBA) em Gestão da Segurança Pública e Defesa Social e Bacharel em Direito.**

40 Tradução livre e adaptação de: Tavares-dos-Santos, José Vicente e Baumgarten, Maíra. Latin american sociology's contribution to *sociological imagination*: analysis, criticism, and social commitment. Traduzido por Beatriz Viégas-Faria. *Sociologias*, 2006. Disponível em <http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_soc/v1nse/scs_a03.pdf> . Acesso em 02 de agosto de 2007.