

NO BRASIL, A POLÍCIA COMUNITÁRIA: ESTADO DA ARTE E DESAFIOS PARA A PESQUISA BRASILEIRA

DANIEL VICTOR DE SOUSA FERREIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

CINTIA RODRIGUES DE OLIVEIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

NO BRASIL, A POLÍCIA COMUNITÁRIA: ESTADO DA ARTE E DESAFIOS PARA A PESQUISA BRASILEIRA

1. INTRODUÇÃO

De fato, os números em Segurança Pública no Brasil preocupam. No ano de 2018, ocorreram 57 mil mortes violentas intencionais no país, uma taxa de 27,5 mortes por 100 mil habitantes. No ano anterior, o número foi ainda maior: ocorreram mais de 63 mil mortes (FBSP, 2018, 2019). Em números absolutos, o Brasil possui o maior número de homicídios no mundo, representando 13% dos assassinatos globais (GOUSSINSKY, 2018). A preocupação com esses números não é nova. Vieira e Protásio (2011), ao discorrerem sobre o avanço gerencial da Polícia Militar de Minas Gerais, com a implantação do chamado Controle Científico, afirmam que, já no final dos anos 1990, um grupo de oficiais visitou o Estado de Nova York em busca de um programa de modernização organizacional, de forma a implantar novas práticas policiais.

No mundo, as polícias se desenvolveram em um processo de profissionalização e de legitimidade durante o século XIX, largamente baseado nas características do modelo britânico e consolidado nos Estados Unidos, conquistando o monopólio da atividade de segurança, no enfrentamento do crime e da desordem social. Até então, a novidade estava nos governos representativos, numa polícia preventiva que se propunha manter distante das manobras políticas, por meio de um consenso genérico de que o poder que a polícia representaria e o poder que ela exerceria deveriam ser minimamente legítimos para funcionar (BATITUCCI, 2010). No século XX, em matéria de segurança pública, as preocupações não estavam apenas em torno dos índices criminais, muito menos direcionadas apenas ao Brasil, cuja profissionalização das forças policiais foi tardia. Por exemplo, frente a uma hostilidade profunda entre a polícia estadunidense e as comunidades (especialmente as minoritárias), o contexto da década de 1960 (SKOLNICK; BAYLEY, 2006) forjou as mudanças mais importantes na história da polícia, as quais eram centradas, principalmente, nas relações com o público. Já na década de 1980, crises de confiança no policiamento britânico, já considerado modelo para o mundo, também forçaram a implantação de novas formas de se fazer segurança, de maneira a aproximar, ainda mais, a polícia do público, e a garantir uma maior legitimidade da polícia (BAYLEY, 2001; REINER, 2003).

Mais do que tratar unicamente os números e os índices criminais, as agências de segurança pública pelo mundo têm entendido que é preciso, sobretudo, promover a qualidade de vida e reduzir o medo do crime, servindo às comunidades locais um serviço público de qualidade, assim avaliada de forma descentralizada e pessoal. Segundo os estudos de Skolnick e Bayley (2006), essas práticas, denominadas de Polícia Comunitária, têm influenciado as práticas policiais por todo o mundo e também a literatura sobre segurança pública. De forma geral, para os autores, o policiamento comunitário deveria promover o diálogo direto da sociedade com a polícia, não apenas ouvindo, mas, também, criando novas oportunidades de aproximação, quando juntos passam a incorporar as práticas policiais por contiguidade.

De forma a responder aos anseios sociais por segurança pública e qualidade de vida, diversas polícias brasileiras assumiram novas práticas policiais, com base em modelos internacionais, como, por exemplo, o amplo policiamento comunitário japonês denominado *Koban*, que, juntamente com uma adaptação feita em Cingapura (*Neighborhood Police Posts*), foi considerado um dos programas de prevenção mais ambiciosos e extensos, aplicado em diversos lugares do mundo (SKOLNICK; BAYLEY, 2006). Aplicado na polícia paulista em 2005, inicialmente com a rubrica de Base Comunitária de Segurança (BCS), sob a égide da JICA (sigla japonesa correspondente à Agência Japonesa de Cooperação Internacional) por

meio de um acordo internacional de cooperação técnica (FERRAGI, 2011), o *Koban* está hoje também presente em Minas Gerais e em outros estados brasileiros, mesmo que sob outra nomenclatura.

Em 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) lançou a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária, que reúne estratégias e filosofias para a aproximação entre polícia e comunidade. Esse documento, que contou com a participação de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal, é resultado de um acordo de cooperação entre Brasil e Japão, cuja finalidade é disseminar e multiplicar os fundamentos da polícia comunitária nipônica pelas instituições brasileiras de segurança pública (MJSP, 2019).

Ao pesquisar sobre os programas de policiamento comunitário adotados no Brasil, Wolff (2019) lembra de David Bayley que, ainda em 1976, creditou as impressionantes baixas taxas de crimes violentos do Japão ao *Koban*, em seu livro intitulado *Forces of Power: Police Behavior in Japan and the United States*. Segundo o autor, duas décadas depois, o modelo Koban, renomeado para Polícia Comunitária, foi amplamente adotado em grande parte do rico norte global pós-industrial, incluindo o Canadá, os Estados Unidos e o Reino Unido; e, logo se espalhou para grande parte do mundo em desenvolvimento, particularmente para a América Latina.

É possível pontuar também outros exemplos de adaptações estrangeiras feitas pelas polícias brasileiras, como é o caso do programa americano de policiamento comunitário chamado de *Drug Abuse Resistance Education* (DARE), existente nos EUA desde 1983, e no Brasil, desde 1992, com a sigla Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência), o qual destina às escolas um policial como educador social para ministrar aulas periódicas aos estudantes. Já desenvolvido em 58 países e com algumas adaptações à realidade brasileira, o Proerd está presente em todos os Estados brasileiros, de forma praticamente idêntica ao modelo original DARE (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012; MASSARDI; SILVA, 2013; SHAMBLEN et al., 2014).

Embora inspiradas no exterior, sob a égide da Polícia Comunitária, as polícias brasileiras também têm criado seus próprios programas, dentre os quais: a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e o seu antecessor Grupamento de Policiamento de Áreas Especiais (GPAE) no Rio de Janeiro; o Ronda do Quarteirão no Estado do Ceará; as Bases de Segurança Comunitária (BSC) na Bahia; em São Paulo, os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG) e a Vizinhança Solidária; em Minas Gerais, os Conselhos Comunitário de Segurança Pública (CONSEP), a Rede de Proteção Preventiva (RPP), a Rede de Vizinhos Protegidos (RVP), o Grupo Especializado de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR), o programa Fica Vivo, dentre tantos outros.

As inúmeras experiências de policiamento comunitário carregam os anseios de uma sociedade democrática por cidadania, participação, segurança e qualidade de vida, através da promoção de serviços públicos de qualidade. No mesmo compasso, tais experiências levam ao questionamento sobre o policiamento comunitário ser, de fato, aderente ao contexto brasileiro, e se suas práticas não seriam apenas uma replicação disforme de práticas estrangeiras em segurança pública. Esse contexto enseja a questão que orienta este artigo: **seria a Polícia Comunitária aplicável no Brasil?** Para responder a essa questão, traçamos como objetivo realizar uma revisão sistemática da literatura sobre policiamento comunitário no Brasil.

Frente ao complexo sistema de segurança pública brasileiro, existente em um país extenso, heterogêneo, difuso e complexo, este estudo identifica e desafia suposições subjacentes à teoria da Polícia Comunitária aplicada ao caso brasileiro. Conhecer como essa teoria tem sido aplicada, nos estudos revisados, é importante porque fornece caminhos para os gestores públicos na difícil e longa tarefa, de décadas, em reformar a polícia, além de subsidiar as pesquisas científicas em segurança pública, especialmente nas proposições de melhorias do setor.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: depois desta introdução, a seção “Polícia Comunitária Brasileira como objeto de pesquisa” traz algumas considerações sobre o tema. Na seção seguinte, descrevemos os procedimentos da pesquisa, seguidos da discussão dos resultados. Ao final, apresentamos nossas considerações finais.

2. A POLÍCIA COMUNITÁRIA BRASILEIRA COMO OBJETO DE PESQUISA

A assunção dos pressupostos da Polícia Comunitária no campo da segurança pública brasileira não é recente. Uma das primeiras literaturas admitidas pelas polícias brasileiras em matéria de Polícia Comunitária foi o livro – fruto de uma tese apresentada em Harvard – intitulado *Community policing: how to get started* (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994), que fora traduzido e utilizado pela polícia paulista na década de 1990, e por outros estados brasileiros, a partir de então, com o título “Policamento Comunitário: como começar”. A publicação da coleção Polícia e Sociedade (e.g. BAYLEY, 2001; REINER, 2003), pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP (Universidade de São Paulo), a Editora da Universidade de São Paulo (Edusp) e a Ford Foundation, também contribuíram para a difusão das questões relacionadas à segurança pública na academia brasileira.

Desde os tempos do criminologista Herman Goldstein, que ainda nos anos de 1970 já discorria sobre *Policing a Free Society* (Policando uma Sociedade Livre) e sobre os problemas básicos da função estatal em prover segurança (GOLDSTEIN, 1977), a segurança pública, como campo de estudo, vem suscitando novas abordagens práticas e teóricas, frente às profundas transformações sociais e políticas no mundo. Nesse sentido, o termo Polícia Comunitária representaria uma nova epistemologia para a segurança pública, em que o diagnóstico seria realizado pelo público, a quem se destinam os serviços de segurança. Ou seja, seriam os próprios moradores das diversas e heterogêneas regiões da cidade que apontariam os problemas e participariam da promoção da segurança pública local, de forma descentralizada, mesmo que não diretamente ligados aos crimes, mas a qualquer desordem local que interferisse na qualidade de vida e que os interessassem (SKOLNICK, BAYLEY, 2006; ROSENBAUM, 2012; TROJANOWICZ, BUCQUEROUX, 1994).

Na década de 1980, Skolnick e Bayley (2006) estudaram o policiamento comunitário em diversos países do mundo (Austrália, Canadá, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Japão, Cingapura e Estados Unidos) e afirmaram que, mais do que proximidade, o público civil deveria procurar ser coprodutor de políticas públicas. Para esses autores, as práticas policiais pelo mundo estariam reduzindo o conceito ao considerar policiamento comunitário como sendo unicamente a melhoria da cooperação entre a polícia e a comunidade, o que não estaria totalmente alinhado ao conceito apresentado. Por meio de entrevistas com profissionais que atuavam em estruturas distintas, os autores analisaram os obstáculos encontrados em suas implementações locais, as deficiências do modelo e a relação entre policiamento e sociedade democrática. Para esses autores, não havia consenso acerca do significado de Polícia Comunitária, sendo esse termo, por vezes, utilizado para rotular programas tradicionais.

Na Polícia Comunitária, as estatísticas criminais não seriam consideradas como o único caminho gerencial para tomadas de decisões. As regiões com baixo índice criminal não demonstrariam, necessariamente, uma alta qualidade na produção de serviços públicos de segurança – nem o oposto seria verdadeiro. O aumento dos índices não representaria, necessariamente, uma piora da segurança pública de determinada região; por exemplo, se comunidades que não se relacionavam com o poder público passaram a ter na polícia um representante legítimo de seus direitos, o aumento dos registros de seus litígios seria positivo.

Depois de passar pela modernização da segurança pública com a profissionalização de suas atividades no século XIX, as polícias ao redor do mundo, desde a segunda metade do

século XX, têm passado por crises de legitimidade, sendo estimuladas a reconhecer que não é possível produzir um bom serviço de segurança sem o envolvimento da comunidade local e de outros setores da sociedade, passando a promover práticas que aproximassem os policiais do público ao qual serviam (REINER, 2003; BATITUCCI, 2010; SKOGAN, 2008; SKOLNICK, BAYLEY, 2006). Essas influências globais também chegaram à recente democracia sul-americana, quando o difícil e complexo sistema de segurança pública brasileiro foi pressionado a se adaptar. Mesmo que situadas localmente por meio de suas práticas policiais rotineiras de enfrentamento ao crime, eminentemente repressivas, as políticas públicas de segurança no país foram então reconfiguradas por suas múltiplas realidades regionais.

Intervenções internacionais no contexto latino-americano também influenciaram a geração de políticas públicas de segurança no Brasil, mostrando qual seria a visão do melhor caminho do mundo globalizado para a segurança pública. Segundo Frühling (2007), as intervenções das Nações Unidas em El Salvador (1991) e Guatemala (1996) introduziram os pressupostos da Polícia Comunitária como um componente-chave dos acordos de paz para o fim da guerra civil. Nos dois casos, ambos envolvidos por uma variedade de atores internacionais, foram realizadas paralelamente reformas e mudanças institucionais, estipulando a criação de novas forças policiais civis para substituir a antiga polícia que operava sob os auspícios das forças armadas.

Entre os gestores públicos e intelectuais, havia consenso de que era preciso tratar dos números que passaram a definir o Brasil no final do século XX e no início deste milênio, como a inflação, a desigualdade social, a desnutrição infantil e a fome. Dentre esses índices, estavam as altas taxas de criminalidade, como, por exemplo, os homicídios e o tráfico de drogas e de armas, presentes, especialmente, nas áreas mais pobres do país, com o surgimento dos aglomerados urbanos (assentamentos) de baixa renda nas grandes capitais, as denominadas favelas, que passou a designar também qualquer conjunto de habitações precárias, sem estrutura ou planejamento adequado pelo país. Era preciso, então, o envolvimento com a comunidade por parte do Estado, o que se exigiria legitimidade.

Para Ribeiro e Vilarouca (2018), os programas de policiamento comunitário, muito populares na América Latina, procuravam reconstituir a legitimidade das instituições policiais, buscando não serem reconhecidas mais como polícia de governo, mas como polícia de Estado. Impulsionadas pela redemocratização ocorrida entre 1980 e 1990, as polícias recorreram à importação de modelos capazes de torná-las voltadas para o bem-estar dos cidadãos, garantindo-lhes seus direitos. As tentativas de implantação do modelo de policiamento comunitário ocorreram entre 1990 e 2000, entretanto, apesar do discurso de legitimidade democrática, algumas práticas policiais ainda não eram, de fato, consideradas estratégias de aproximação com a comunidade, e a sua não institucionalização fez com que essa mudança se tornasse apenas retórica.

Na mesma época em que as influências globais de Polícia Comunitária chegavam ao Brasil, lentamente, graças a, dentre outros fatores, o processo de redemocratização (FRÜHLING, 2007; RIBEIRO, VILAROUCA, 2018), a literatura em administração e a própria gestão pública passavam também por uma diligente influência da chamada Nova Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA, 2002), cujos pressupostos são ligados ao cientificismo modernista dos índices e dos números, capazes de assumir verdades absolutas e generalizantes, de uma gestão centralizada, contraditória aos pressupostos da Polícia Comunitária.

Ao tentar explicar o motivo de tamanha aceitação, persuasão e proliferação da Nova Gestão Pública (NGP), a partir da década de 1980, ao redor do mundo, Hood (1991) afirma que haveria uma alegação clara de que a NGP oferece uma solução para todos os fins, sendo um caminho para uma melhor prestação de serviços públicos. De fato, a NGP tornou-se uma

verdadeira panaceia, como uma das tendências internacionais mais marcantes na administração pública (HOOD, 1991).

A ascensão da NGP no mundo parece ser explicada pelas reformas dos Estados (PAULA, 2005) ou pelo que Hood (1991) chamou de megatendências da administração, por meio da atenção que os Estados começaram a direcionar ao controle dos gastos públicos, privatizações, tecnologia, e ao ambiente internacional de cooperação entre governos. É nesse momento que a América Latina passa por reestruturações democráticas, sociais e políticas, assumindo verdades epistemológicas globais contraditórias com as práticas do policiamento comunitário, o que exigia, por sua vez, uma abordagem regional, bem como uma prestação de contas descentralizada, de acordo com as especificidades locais.

A prestação de contas promovida pelo envolvimento comunitário dos policiais, com base na gestão local e descentralizada de suas atividades-fim, também estava ligada à redução dos índices criminais, com base na gestão das práticas de se registrar um relatório geral e abstrato. A incorporação dessa lógica de avaliação por indicadores gerencialistas, inclusa num contexto de adesão à NGP, é descrita e explicada por Vieira e Protásio (2011), ao apresentarem que, no caso de Minas Gerais, incorporaram-se argumentos em torno de expressões, como indicadores, desempenho organizacional, gestão por resultados e outros termos próprios da área de mercado e de negócios. Segundo os autores a trajetória institucional da adesão à NGP se iniciou no final dos anos 1990, com visitas técnicas ao Estado de Nova York (EUA) para a criação de indicadores e para a adesão da cientificidade na gestão policial, resultando, em 2005, no denominado *Controle Científico da Polícia*.

Mesmo que a literatura não reconheça que a Polícia Comunitária se preste a esses propósitos quantitativos, suas suposições foram assumidas no Brasil como um meio para melhorar os indicadores de segurança pública, o que, até então, não se alcançou nacionalmente. No ano de 2018, o Brasil foi considerado o país em que mais se mata no mundo (GOUSSINSKY, 2018), próximos a 60 mil mortes por ano (FBSP, 2018, 2019), e também o país em que se encarcera muito (SOARES, 2015). Segundo Soares (2015), em números absolutos, o país tem a terceira maior população carcerária do mundo. Se considerado proporcionalmente à população, com 335 encarcerados a cada 100 mil habitantes, o índice coloca o Brasil na 26ª colocação em uma lista de 221 países (VELASCO; REIS 2019). Em 2019, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública publicou que há mais de 726 mil pessoas encarceradas no país, quase o dobro do número de vagas existentes (FBSP, 2019). Se forem contabilizados os presos em regime aberto e aqueles que estão em carceragens da Polícia Civil, o número passa de 750 mil (VELASCO; REIS, 2019).

É fato que, além de o Brasil ser um dos países que mais se mata no mundo, também é um dos países que mais se prende, o que leva, inevitavelmente, a uma conclusão equivocada de que o sistema policial e a persecução penal brasileira são eficientes ao realizar tais prisões, especialmente dos assassinos. Realmente, o país prende muito, porém ineficientemente, visto que 1/3 dos presos são provisórios, ou seja, ainda não foram sequer julgados (FBSP, 2019); e menos de 1/5 dos presos trabalham e apenas 1/8 estudam (VELASCO; REIS, 2019). No país em que muito se mata e muito se prende, também se investiga pouco. Segundo um levantamento feito por Voitch (2013), apenas 5% dos homicídios são elucidados. No Reino Unido, essa taxa é de 85% e, nos EUA, de 65% (VOITCH, 2013).

Ao abordar sobre o acentuado crescimento da população prisional brasileira, Soares (2015) afirma que o foco da persecução criminal não é sobre os crimes contra a pessoa, pois somente 12% estariam cumprindo pena por homicídio doloso; mas, sim, sobre os crimes contra o patrimônio e o tráfico ilícito de drogas. O autor critica o modelo brasileiro de segurança pública, que “impede que a polícia ostensiva investigue, condenando-a a mostrar sua eficiência encarcerando, exclusivamente, em flagrante delito” (SOARES, 2015, p. 15),

lotando prisões por meio da baixa qualidade dos processos penais e da péssima condição de ressocialização do indivíduo, como ilusoriamente prevê o ordenamento jurídico brasileiro.

Entretanto, contraditoriamente, esses números não representam, de fato, todas as regiões do país, que são muito heterogêneas. A taxa de 27,5 mortes violentas intencionais a cada 100 mil habitantes no Brasil também convive com a taxa de 66,6 em Roraima e 9,5 em São Paulo, a menor do país. Minas Gerais, com a terceira menor taxa do país (15,4), foi também a terceira que mais apresentou redução – 21,5% (FBSP, 2019). A ONG mexicana *Seguridad, Justicia y Paz* apresenta a lista das 50 cidades mais violentas do mundo, com base também nos homicídios por 100 mil habitantes, excluídas as áreas de guerra (SJP, 2019), sendo a maior taxa a da cidade mexicana Tijuana (138). Os EUA também possuem cidades nessa lista, como St. Louis (60), Baltimore (50), Detroit (38) e New Orleans (36) – todas maiores que a média brasileira, de 27,5 (FBSP, 2019).

É nessa diversidade de realidades no mundo e também dentro do Brasil (quicá dentro de uma mesma cidade) que o modelo de policiamento comunitário se propõe a resolver os problemas de segurança pública ligados à qualidade de vida, ao medo do crime e às desordens sociais das mais diversas naturezas (não apenas relacionadas ao crime). Os pressupostos do policiamento comunitário não preveem que as ações sejam realizadas de forma homogênea, devendo considerar as múltiplas realidades locais; mas, ainda assim, são tendências globalizadas na segurança pública. O termo se tornou uma das tendências internacionais mais marcantes na administração policial, vista como uma solução para todas as polícias, um caminho certo para a melhor prestação de serviços públicos, uma verdadeira panaceia (FRÜHLING, 2007; HAUBRICH; WEHRHAHN, 2015; SKOLNICK; BAYLEY, 2006), muito embora Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 19) afirmem que o policiamento comunitário “não é uma fórmula mágica e rápida ou uma panaceia”.

Ao estudar o impacto dos modelos internacionais de policiamento na América Latina, Frühling (2007) afirma que os obstáculos à implementação da Polícia Comunitária são semelhantes. O aumento da criminalidade e do medo do crime pressiona a polícia, exigindo resultados de curto prazo, mesmo em circunstâncias que exigem esforços de longo prazo. Há uma demanda pelo controle da criminalidade, ao mesmo tempo em que se cresce a demanda pela redução drástica do abuso policial, e, segundo o autor, isso têm sido percebido como contraditório por setores importantes da opinião pública, o que provoca um fim precoce de muitas das iniciativas de reforma policial. Há também uma resistência dentro da própria organização policial à modernização institucional necessária à adesão da Polícia Comunitária, dado o grande número de pessoas envolvidas, as sérias dificuldades financeiras e a uma administração centralizada e altamente regulamentada historicamente.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

O objetivo deste artigo é realizar uma revisão sistemática da literatura sobre policiamento comunitário no Brasil, partindo da seguinte questão de pesquisa: a Polícia Comunitária é aplicável no Brasil? Para orientar a revisão sistemática tem-se outra pergunta: o que se tem publicado sobre Polícia Comunitária no Brasil?

A busca dos artigos foi realizada nas plataformas *on-line* da base de dados da Principal Coleção do Web of Science (WOS) e da Scopus. A pesquisa das palavras “*community policing*” (AND) “*brazil*” retornou o resultado de 95 artigos na WOS e 21 artigos na Scopus, como apresentado no protocolo descrito no Quadro 1.

No segundo momento, estes artigos passaram por um filtro manual. Com a leitura do título e dos resumos dos trabalhos, consideraram-se relevantes termos como *Community Police*, *Community-orienteded policing*, *community participation*, dentre outros correlatos no inglês, português e espanhol. Durante a leitura dos resumos, admitiram-se também os artigos

que auxiliassem o alcance dos objetivos desta pesquisa ou que tivessem relação com criminalidade, solução de problemas relacionada à participação social, às comunidades, a própria polícia brasileira e às políticas públicas de segurança. Eliminaram-se os trabalhos que interessavam apenas ao público interno das organizações policiais, sem a abordagem do envolvimento comunitário, e os artigos que, no geral, não se encontrava no tema da pesquisa.

Quadro 1 – Protocolo da busca dos artigos na revisão sistemática

Etapas da busca	Critérios da busca	Plataforma	Resultado
Filtro Inicial	Busca <i>on-line</i> das palavras: “ <i>community policing</i> ” (AND) “ <i>brazil</i> ”	Base de periódicos: WOS e SCOPUS.	WOS: 95 artigos SCOPUS: 21 artigos
Filtro secundário	Leitura manual dos artigos buscando o alinhamento ao propósito da pesquisa	116 artigos	30 artigos
Filtro Final	Leitura na íntegra dos artigos selecionados.	30 artigos	15 artigos

Fonte: elaborado pelo autor.

Em um segundo filtro, também manual, identificou-se, dentre os artigos relacionados à segurança pública, uma variedade de abordagens que, embora importantes, não ajudavam a responder ao problema de pesquisa em questão, como, por exemplo: discussão sobre gênero e qualidade de vida da profissão policial, o abuso de drogas ilícitas e álcool, qualidade de vida de idosos, da juventude, discussões sobre violência familiar, interpessoal, sexual, racismo, questões sobre acidentes de trânsito, meio ambiente, direitos humanos, homicídios, combate ao consumo e tráfico de drogas, os problemas de saúde pública como drogas, violência e trânsito, bem como outros crimes. Embora considerados importantes, assuntos semelhantes foram desconsiderados para a atual revisão sistemática por não atenderem aos propósitos da pesquisa.

Esse segundo filtro retornou um resultado de 30 artigos (Quadro 1), que passaram a compor um novo arquivo digital. Foi necessário ainda um filtro final, cujo propósito consistiu em ler, na íntegra, todos os 30 artigos, sendo eliminados, pelos mesmos critérios quando da leitura dos resumos, 15 artigos, que embora importantes para o estudo da segurança pública não respondiam ao problema de pesquisa que orienta esta pesquisa. Por fim, os filtros realizados retornaram a quantidade final de 15 artigos (Quadro 2), os quais foram todos analisados para o alcance dos resultados.

Para investigar o estado da arte e os desafios da pesquisa sobre a polícia comunitária no Brasil, foi realizada uma revisão sistemática da literatura, com base nesses quinze artigos, publicados em periódicos indexados, selecionados e analisados por meio da análise de conteúdo categorial. Buscou-se compreender se há o desenvolvimento de uma teoria própria da Polícia Comunitária **Brasileira** ou se é apenas Polícia Comunitária **no Brasil**, ou seja, se essa teoria, presente na literatura em segurança pública, é aderente ao caso brasileiro. Na próxima seção, apresentaremos as análises realizadas sobre o policiamento comunitário aplicado pelas polícias brasileiras, como resultado de uma influência global em segurança pública.

Os quinze artigos que compõem o *corpus* desta pesquisa foram analisados de forma a compreender, por meio de uma revisão sistemática da literatura, se a Polícia Comunitária é aplicável ao caso brasileiro, ou se suas práticas não seriam apenas uma replicação disforme de práticas estrangeiras em segurança pública. Para tal, faremos uma avaliação do que foi publicado em termos de contribuições, limitações e lacunas. Nas próximas seções apresentam-se os resultados da revisão sistemática.

Quadro 2 – Síntese dos artigos que compuseram a revisão sistemática

Autor (journal, ano, qualis*)
<ul style="list-style-type: none"> - Alves (<i>Journal of Latin American Studies</i>, 2016, A1) - Alves; Arias (<i>Policing & Society</i>, 2012, A1) - Arias e Ungar (<i>Comparative Politics</i>, 2009, A1) - Beato, Ribeiro, de Oliveira e Prado (<i>Revista CIDOB D'afers Internacionals</i>, 2017, B1) - Dammert e Malone (<i>Latin American Politics and Society</i>, 2006, A1) - Garmany (<i>Annals of The Association of American Geographers</i>, 2014, A1) - González (<i>Latin American Politics and Society</i>, 2019, A1) - Gonzalez (<i>Public Administration and Development</i>, 2016, A1) - Haubrich; Wehrhahn (<i>DIE ERDE</i>, 2015, B1) - Prouse (<i>Antipode</i>, 2018, A1) - Ribeiro e Vilarouca (<i>Revista de Administração Pública</i>, 2018, A1) - Riccio, Ruediger, Ross e Skogan (<i>Police Practice & Research</i>, 2013, B1) - Skogan (<i>Police Practice & Research</i>, 2013, B1) - Vargas (<i>Souls</i>, 2013, qualis indefinido) - Wolff (<i>Politics & Policy</i>, 2019, A2)
Interesses gerais das pesquisas
Segurança pública; Polícia Comunitária; o domínio de organizações criminosas; o controle urbano militarizado; os jornalistas, ativistas e jovens negros em mobilização pelas redes sociais; o uso da força policial; avaliação de programas de policiamento comunitário no controle da criminalidade, na redução dos números de homicídios, na participação civil democrática e na melhoria do relacionamento sociedade-estado.
Programas de Polícia Comunitária pesquisados
Programa Fica Vivo, Minas Gerais; Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), Rio de Janeiro; Bases de Segurança Comunitária, Bahia; Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), São Paulo; Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), Governo Federal, Brasil.
Públicos das pesquisas
São Paulo/SP; Rio de Janeiro/RJ; Belo Horizonte/MG; Recife/PE; Fortaleza/CE; favelas, áreas pobres brasileiras altamente violentas, em capitais; complexo do Alemão, Rio de Janeiro/RJ; Dona Marta e Cidade de Deus, Rio de Janeiro/RJ; Brasil, nacional; e, estudos comparados com Honduras, Argentina, Chile e Colômbia.

*Considerou-se o maior *qualis* dos periódicos, identificado da Plataforma Sucupira, Fundação Capes, Governo Federal, Brasil. Fonte: elaborado pelos autores.

4. O CONTEXTO DA PESQUISA SOBRE POLÍCIA COMUNITÁRIA NO BRASIL

Todos os estudos selecionados para esta revisão sistemática (Quadro 3) abordam investigações empíricas de casos brasileiros em que o Estado adota programas considerados de policiamento comunitário. Um dos achados iniciais da pesquisa é que o Rio de Janeiro foi o estado que recebeu maior atenção dos pesquisadores (ARIAS; UNGAR, 2009; DAMMERT; MALONE, 2006; PROUSE, 2018; RIBEIRO; VILAROUCA, 2018; RICCIO; RUEDIGER; ROSS; SKOGAN, 2013; VARGAS, 2013; WOLFF, 2019).

O que interessou para a maioria desses pesquisadores, no geral, foram os problemas particulares do Rio de Janeiro, como a forte presença de organizações criminosas, a alta criminalidade local e os vários problemas sociais que a capital enfrenta, com reflexo direto na segurança pública, especialmente nas favelas. Alguns desses estudos deram especial atenção ao programa de policiamento comunitário chamado Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), que foi o mais estudado dentre os pesquisadores (RIBEIRO; VILAROUCA, 2018; RICCIO; RUEDIGER; ROSS; SKOGAN, 2013; VARGAS, 2013; WOLFF, 2019), por ter sido o programa de policiamento comunitário mais intensamente incentivado até então. O propósito da UPP foi resgatar a legitimidade e a presença do estado nas favelas, incluindo a promoção de políticas públicas, com a consequente redução do medo do crime e o aumento da qualidade de vida. Apesar de ter recebido forte incentivo do Estado e das organizações envolvidas, com

o alcance inicial dos objetivos, as práticas policiais retornaram ao policiamento tradicional, enfraquecendo o programa e promovendo a crise da UPP, o que foi amplamente divulgado na mídia brasileira e alvo das pesquisas acadêmicas (RIBEIRO; VILAROUCA, 2018).

Mesmo que haja o termo inglês *slum*, ou até mesmo *shantytown*, para designar os assentamentos urbanos de baixa renda da periferia brasileira, alguns autores optaram, como fizeram Riccio, Ruediger, Ross e Skogan (2013), por utilizar o termo “favelas” no título do trabalho (*Community policing in the Favelas of Rio de Janeiro*), e Garmany (2014), nas palavras-chave do artigo (*Brazil, favela, police, state, violence*), valendo-se do termo original verbalizado pelo público brasileiro pesquisado. Essa nomenclatura, especialmente brasileira, não tem o correspondente adequado noutra língua, assim, mesmo que esses artigos tenham sido escritos no idioma inglês, os autores optaram por utilizar a palavra favela no português, mostrando a peculiaridade brasileira.

As favelas cariocas representam o contexto tipicamente brasileiro, no que diz respeito à habitação, planejamento urbano, emprego, distribuição de renda, dentre tantos outros problemas sociais que interferem diretamente na prestação do serviço público de segurança. Inclui-se, nesse quadro, a quase intratável presença e a consequente influência das organizações criminosas nos assentamentos urbanos de baixa renda da periferia de capitais brasileiras, por vezes, em disputa pelo domínio territorial, as quais se propõem a substituir o poder do Estado (*e.g.* WOLFF, 2019; PROUSE, 2018; ALVES, 2016). Nas favelas também se evidenciam os problemas brasileiros relacionados à desigualdade social, pobreza, desemprego, fome, precariedade das políticas públicas de saúde e educação, discriminação e intolerância, racismo, a segregação territorial do crime e da pobreza que produzem graves efeitos na segurança pública, como os homicídios, confrontos e mortes de policiais (e por policiais), dentre tantos outros que tornam o tema favela permanente no debate público e insular na literatura sobre segurança pública no Brasil, o que desafia as suposições da teoria sobre Polícia Comunitária, dada a complexidade do caso brasileiro.

Também tendo as favelas como alvo, outro programa de policiamento comunitário frequentemente estudado pelos autores (Quadro 3) foi desenvolvido em Minas Gerais, o Programa Fica Vivo, nas favelas em Belo Horizonte (ARIAS; UNGAR, 2009; BEATO; RIBEIRO; OLIVEIRA; PRADO, 2017; ALVES; ARIAS, 2012) que possuía propósitos semelhantes à UPP, com o envolvimento de lideranças locais.

Dez artigos, do total de quinze (Quadro 3), estudaram o policiamento nas favelas brasileiras, dentre elas, as de São Paulo/SP; Belo Horizonte/MG; Recife/PE e Fortaleza/CE, isolada ou comparativamente, com as favelas do Rio de Janeiro/RJ. Embora seja possível considerar especificidades regionais, os problemas relacionados aos assentamentos urbanos de baixa renda no Brasil estiveram presentes nesses estudos, cuja maior atenção foi direcionada às favelas cariocas (ALVES, 2016; ALVES; ARIAS, 2012; ARIAS; UNGAR, 2009; BEATO; RIBEIRO; OLIVEIRA; PRADO, 2017; GARMANY, 2014; PROUSE, 2018; RIBEIRO; VILAROUCA, 2018; RICCIO; RUEDIGER; ROSS; SKOGAN, 2013; VARGAS, 2013; WOLFF, 2019). As crises de legitimidade da polícia e os conflitos nas relações sociedade-estado nos assentamentos urbanos de baixa renda pelo mundo são uma realidade na segurança pública de muitos países; porém, as favelas tornaram o caso brasileiro particular.

As suposições presentes na literatura sobre Polícia Comunitária são limitadas na aplicação ao caso brasileiro, especialmente pelo fato dos estudos se destinarem a um público reduzido: grandes e poucas capitais. Um país com ampla extensão geográfica e com especificidades heterogêneas fomenta a necessidade de mais estudos que considerem a aplicação da Polícia Comunitária nas diversas regiões brasileiras.

Quadro 3 – Lugares e casos de interesse dos artigos que compuseram a revisão sistemática

Lugares brasileiros	Artigos	Casos de interesse
Rio de Janeiro e outras	Prouse (2018); Ribeiro e Vilarouca (2018); Riccio, Ruediger, Ross e Skogan (2013); Vargas (2013).	Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro
	Wolff (2019)	A UPP no Rio de Janeiro e a Bases de Segurança Comunitária na Bahia
	Dammert e Malone (2006)	Policimento comunitário no Rio de Janeiro, Recife, São Paulo e outros dois países: Argentina e Chile.
	Arias e Ungar (2009)	Policimento em áreas pobres altamente violentas de quatro cidades em Honduras e duas cidades no Brasil: Rio de Janeiro e Belo Horizonte.
São Paulo e outras	Alves (2016)	Organização criminosa, auto identificada como PCC, nas favelas paulistas.
	Haubrich; Wehrhahn (2015)	Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG) em São Paulo
	Gonzalez (2016); Gonzalez (2019).	CONSEG em São Paulo em uma perspectiva comparada com outros dois países: Colômbia e a Argentina.
Belo Horizonte	Alves; Arias (2012); Beato, Ribeiro, de Oliveira e Prado (2017).	Programa Fica Vivo! em Belo Horizonte
Fortaleza	Garmany (2014)	Favelas e trabalho policial em Fortaleza
Pesquisa nacional	Skogan (2013)	26 estados federais e 1938 municípios diferentes, na avaliação do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (PRONASCI)

Fonte: elaborado pelos autores.

Também é carecedora de mais estudos a configuração institucional da segurança pública no Brasil, cujas organizações permanecem numa lógica ambivalente de prevenção adaptativa e segregação punitiva no combate ao crime (*e. g.* HAUBRICH; WEHRHAHN, 2015), e a avaliação do trabalho policial permanece numa lógica quantitativa (*e. g.* PAULA, 2005; VIEIRA; PROTÁSIO, 2011), em um contexto constitucional legislativo que dificulta a existência de reformas profundas para todo país, permanecendo apenas exemplos pontuais de iniciativas pessoais, sem a garantia de continuidade política, geralmente fragilizada e dependente da iniciativa pessoal (*e. g.* ARIAS; UNGAR, 2009; BEATO et al., 2017). As polícias que possuem maior contato diário com o público comum e com os problemas cotidianos (polícias militares) são compelidas a duas lógicas de ações diversas entre si: por um lado, uma lógica policial de aproximação, com diagnósticos subjetivos; e, por outro lado, uma lógica militar de distanciamento com diagnósticos quantitativos generalizantes, cujo foco é a persecução penal.

5. NO BRASIL, A POLÍCIA COMUNITÁRIA ESTADUNIDENSE

Para explicar a realidade brasileira, os autores utilizam da literatura sobre a Polícia Comunitária originária especialmente dos Estados Unidos (*e. g.* GARMANY, 2014; HAUBRICH; WEHRHAHN, 2015; RIBEIRO; VILAROUCA, 2018; RICCIO; RUEDIGER; ROSS; WOLFF, 2019), onde os programas de policiamento comunitário eram direcionados a bairros onde se precisava reconstruir a legitimidade da prática policial, vista até então como violenta, brutal e inadequada, ou seja, o propósito era construir uma nova forma de interação entre polícia e sociedade, mais ligada aos direitos humanos e à qualidade de vida, do que ao uso da violência. Essa nova interação entre a polícia e a sociedade culminaria então em uma

maior legitimidade da instituição policial. Como lembram Ribeiro e Vilarouca (2018), Polícia Comunitária foi o nome dado a diferentes estratégias implantadas pelas forças policiais estadunidenses por décadas, a fim de reconstruir sua legitimidade em comunidades pobres (SKOGAN, 2008).

O referencial teórico desses trabalhos (Quadro 2) foi influenciado pela literatura internacional sobre Polícia Comunitária estadunidense aplicada ao caso brasileiro. Especialmente nos estudos de Ribeiro e Vilarouca (2018); Riccio, Ruediger, Ross e Skogan (2013); Garmany (2014); Wolff (2019); e, Haubrich; Wehrhahn (2015), a Polícia Comunitária sempre esteve ligada a um novo modelo de policiamento, entendido como uma reforma (frente ao enfoque tradicional) que necessita da legitimidade das comunidades em um maior grau de confiança de quem reside na área. No mundo, tornou-se a abordagem mais promissora e popular na produção de segurança pública. A polícia, a partir dessa perspectiva, não se limitaria apenas em registrar e reprimir o crime, de maneira generalizante, mas estimularia a proatividade e a iniciativa do policial localmente, numa eficaz prestação de contas. O policial procuraria compreender a dinâmica de sociabilidade e como ela contribui para ações delitivas, na busca de uma melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos. O policiamento orientado para a comunidade, em contraste com a maioria das formas de policiamento tradicional, também busca capacitar os cidadãos através da construção de parcerias entre a polícia e a comunidade.

Alguns estudos analisados (Quadro 2) não utilizaram a literatura especializada em Polícia Comunitária (ALVES, 2016; ALVES; ARIAS, 2012; ARIAS; UNGAR, 2009; BEATO; RIBEIRO; OLIVEIRA; PRADO, 2017; GONZÁLEZ, 2019; GONZALEZ, 2016; PROUSE, 2018; SKOGAN, 2013; VARGAS, 2013), tratando-a apenas como objeto empírico, não teórico. Dada às características de sua aplicação, foi visto pelos autores como algo certo, como um novo paradigma na segurança pública, não como um tema para discussão teórica. Nesses trabalhos, não foi apresentado nenhum autor que tenha discutido a conceituação de Polícia Comunitária. Como exemplo, Prouse (2018) cita pesquisas brasileiras que afirmaram que os objetivos de proximidade com a comunidade local não são realizados pela polícia brasileira, tendo as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro e as favelas cariocas como bases empíricas para tal afirmação.

O artigo de Dammert e Malone (2006) também não apresenta o conceito de Polícia Comunitária, propriamente dito, mas aborda sobre sua aplicabilidade, por meio da avaliação do medo do crime, tema central para a literatura sobre Polícia Comunitária. Ao discorrer sobre a mensuração do medo do crime, os autores assumem que a própria definição de medo do crime é um tópico de substancial debate acadêmico.

Outro exemplo é o estudo de Alves (2016) que, embora não utilize da literatura especializada em Polícia Comunitária no seu estudo etnográfico, apropria-se do conceito de policiamento comunitário como uma abordagem, patrocinada pelo Estado, sinônimo de “poder brando” ao crime, incentivando que as comunidades participem nos Conselhos de Segurança Comunitários locais, estabelecendo delegacias comunitárias e apoiando programas contra violência doméstica e de prevenção de drogas nas escolas estaduais. Segundo o autor, além de massacres e outras táticas brutais da polícia, o Estado também teria desenvolvido uma “‘soft power’ approach to crime” (ALVES, 2016, p. 80), uma abordagem de poder brando ao crime. Conquanto o livro traduzido para o português de Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 16-17), produto de uma tese em Havard University e adotado pioneiramente pela polícia paulista, informe aos policiais brasileiros que o policiamento comunitário “não é condescendente com o crime [e] não é ‘perfumaria’”.

Portanto, no Brasil, a Polícia Comunitária não é brasileira. Os desafios para o desenvolvimento de uma teoria de policiamento que seja de fato brasileira passam por desafios que serão alguns deles abordados na próxima seção.

6. DESAFIOS E LIMITAÇÕES DE UMA AGENDA PARA A PESQUISA BRASILEIRA

A revisão sistemática dos artigos levantados nessa pesquisa (Quadro 2) aponta que o contexto das favelas parece suscitar mais a atenção dos pesquisadores do que outros contextos brasileiros na aplicação das suposições da Polícia Comunitária, enquanto teoria de policiamento. Assim, a pesquisa no país ficou limitada ao difícil contexto das favelas na relação estado-sociedade; à aproximação do policial junto à comunidade local a qual se presta o serviço público de segurança; à promoção de legitimidade policial, cidadania e participação civil, no tratamento do medo do crime, da violência e da qualidade de vida. Tais suposições são necessárias para a prática do policiamento comunitário e, portanto, inexecutáveis no contexto das favelas.

Quando o medo se transforma em pavor (tanto por parte dos policiais quanto das comunidades), as práticas policiais se assemelham ainda mais às operações militares e as interações comunitárias se tornam cada vez mais impraticáveis. As reuniões comunitárias preventivas se transmutam em incursões de combate, quando há a veemente necessidade do uso do alto poder de fogo por parte da polícia estadual e das organizações criminosas, num constante e iminente risco de vida. A qualidade de vida dos moradores locais é ignorada quando o objetivo maior do Estado passa ser a retomada do território, mesmo que de forma efêmera e frágil, com o uso da força extrema por parte de um policiamento militarizado que não consegue manter seu domínio, a sua presença e nem a sua legitimidade. Quando episódios que se assemelham a uma guerra civil se tornam cada vez mais presentes no cotidiano de uma comunidade, as suposições do Policiamento Comunitário como se apresenta se tornam cada vez mais insustentáveis.

Um exemplo das adaptações brasileiras de suposições do policiamento comunitário subjacentes à literatura existente, que merece aprofundamento, é o caso apontado por Wolff (2019), na sua investigação sobre como foi possível reduzir a criminalidade violenta sem estender territorialmente a autoridade do Estado. Com base em evidências das UPPs cariocas e das Bases de Segurança Comunitária na Bahia, o autor concluiu que um interesse comum em limitar a violência entre a polícia e o crime organizado levou a acordos tácitos no compartilhamento da autoridade local, como condição de paz. Estudos dessa natureza evidenciam o desafio das instituições brasileiras de segurança pública (ALVES, 2016; BEATO et al., 2017; PROUSE, 2018; WOLFF, 2019) na conquista, não apenas do território, mas, principalmente, da legitimidade. O confronto com as organizações criminosas nas favelas não se caracterizam apenas pelo poder de fogo, mas, principalmente, no duelo travado pelo discurso na busca pela legitimidade dos moradores locais.

Tais assertivas desafiam a teoria e suscitam a dúvida sobre a real capacidade da Polícia Comunitária de ser aplicada ao caso brasileiro. A resposta para o problema de pesquisa da atual revisão sistemática seria então negativa? Não. A Polícia Comunitária não é aplicável ao caso brasileiro nos moldes em que se apresenta, deixando evidente a necessidade de uma agenda de pesquisa sobre o policiamento brasileiro, dando suporte teórico e orientação prática para a implementação de políticas públicas de segurança no país, moldadas pelos princípios de um Estado democrático de direito.

Muito embora os resultados da atual revisão sistemática estejam no sentido de concluir que a Polícia Comunitária não é aplicável ao caso brasileiro, dadas as suposições da literatura existente, não significa que são afirmações válidas para todos os contextos brasileiros, especialmente aqueles não englobados pelos artigos pesquisados. Nessa direção, argumentamos pela necessidade veemente de estudos sobre regionalidade em segurança pública, na busca de uma nova teoria para o policiamento brasileiro. Além da apresentação desta lacuna presente na literatura pesquisada, sugere-se uma agenda de pesquisa para a

construção de uma nova teoria construída em torno de dois temas: legitimidade e regionalidade.

É importante nesse processo considerar os problemas considerados exclusivamente brasileiros, já discutidos no atual texto, incluindo-os a este rol exemplificativo: a cultura e a história brasileira, cuja independência tem menos de 200 anos, há pouco mais de 130 anos um país escravocrata em uma monarquia absolutista; e, ainda, o fato de a democracia brasileira ter pouco mais de 30 anos.

Todos os artigos que compuseram esta revisão sistemática, com a exceção de Skogan (2013), pesquisaram casos presentes em grande capitais brasileiras, o que se considera uma importante limitação que impede uma resposta satisfatória à questão de pesquisa aqui apresentada: seria a Polícia Comunitária aplicável no Brasil?

Embora as favelas sejam uma característica particular do Brasil e desafiem a prática policial comunitária no país, não é apenas o estudo desse contexto que auxiliaria a produção de uma teoria de policiamento brasileira. Não são apenas as grandes capitais o alvo da melhoria dos serviços públicos de segurança. Muito embora essas realidades forneçam um excelente laboratório de pesquisa, não representam a realidade da maior parte do país. Segundo Silveira (2018), 76% dos brasileiros vivem fora das capitais; menos de 1% dos mais de 5,5 mil municípios têm mais de 500 mil habitantes; e, 5,7% dos municípios (317) têm mais de 100 mil habitantes.

As limitações para a prática dessas pesquisas se encontram, principalmente, no difícil acesso ao campo de pesquisa (e. g. GARMANY, 2014; ALCADIPANI, 2014) e na dificuldade das polícias em lidar com os crimes organizados, trazendo um risco para o pesquisado em campo. A análise dos artigos desta revisão sistemática mostrou que é importante ter alguns cuidados para se pesquisar polícias e policiamentos no Brasil. Primeiro, é necessário reconhecer a Polícia Civil e Polícia Militar como organizações completamente distintas, tanto em propósitos institucionais, quanto em configurações culturais. É importante entender o que é ser militar e o que é ser policial no Brasil, uma temática complexa. Há diferenças não apenas entre as polícias (além das diferenças culturais e históricas, há diferenças de procedimento: uma age por demanda e a outra por iniciativa), mas, também, aquelas existentes internamente: oficiais e praças; administrativos e operacionais; comunitários e repressivos; homem e mulher, dentre outros. Às polícias militares cabe uma atenção especial, pois é o órgão público de segurança mais presente na vida cotidiana do cidadão, a responsável pelo dia a dia dos problemas comunitários – geralmente, responsabilizando-se pela primeira resposta aos problemas relacionados à segurança.

Em suma, como objeto de pesquisa, tomando por base a literatura apresentada, pontuam-se os seguintes desafios no estudo da Polícia Comunitária Brasileira: (a) o complexo, rígido e ineficaz sistema de segurança pública brasileiro; (b) os números assombrosos em segurança pública, embora diversos e heterogêneos; (c) a gestão pública gerencialista, por vezes contraditória aos pressupostos do policiamento comunitário; (d) o crime organizado que enfrenta o poder do Estado na monopolização da violência e no discurso do bem-estar, também buscando legitimidade local; e, (e) deficiências na aplicação de políticas públicas em um país extenso e desigual no acesso a direitos, a serviços públicos de qualidade, e, até mesmo, à sobrevivência.

Apesar de não considerarem o policiamento comunitário rural e o policiamento das cidades interioranas, as pesquisas mostraram que o policiamento comunitário brasileiro, na busca pela melhoria da relação Governo-Sociedade, está limitado pelas operações militares de alto poder de fogo, pelo crime organizado e pela falta de legitimidade do poder estatal. As pesquisas realizadas prioritariamente em comunidades urbanas de baixa renda da periferia de capitais brasileira, onde há um alto índice criminal, tomado pelo medo do crime e a baixa legitimidade da polícia estatal, excluiu a maioria das regiões brasileiras, o que limitou a

presente pesquisa, apontando caminhos para futuros estudos. Outro caminho indicado para novas investigações é o possível retrocesso provocado pelas políticas de isolamento social em 2020, no enfrentamento ao Covid-19, no policiamento comunitário brasileiro que pretenderia o relacionamento estreito com o público civil.

Por fim, um aspecto relevante a ser enfatizado sobre o tema: assumir uma reforma das instituições policiais brasileiras que considere a promoção da qualidade de vida e a legitimidade de sua força policial, sob a égide da cidadania e da participação social, é também reconhecer que é de fato algo de difícil implementação; pois, no país é preciso também garantir o mínimo necessário, tratando, primordialmente, das questões básicas e essenciais à dignidade humana, como a fome, a saúde e a educação, problemas ainda presentes em diversas regiões do país.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa apresentou uma revisão sistemática particularmente interpretativista, sem a pretensão de mostrar verdades absolutas, mas, sim, de indicar caminhos repletos de subjetividades, difusas e plurais. Dada à assertiva de que os processos e os resultados são bem menos ordenados do que muitos gostariam, oferecemos a epistemologia interpretativista como um ponto de partida para interpretar a riqueza e a complexidade da atividade policial comunitária, contrapondo com as ferramentas gerenciais propostas pela globalização, que são, por sua vez, geral, reducionista e abstrata.

Antes de assumir, amplamente, todos os pressupostos da Polícia Comunitária como apresentados pela literatura clássica internacional, os esforços brasileiros deveriam estar guiados inicialmente pela busca por legitimidade das polícias e dos policiais, sem a qual é inviável qualquer outra prescrição estrangeira. Sem a legitimidade, o máximo que as polícias brasileiras conseguirão é uma nova roupagem para velhas práticas, voltando sempre aos pressupostos do policiamento tradicional e da repressão – com se verificou nos estudos aqui apresentados.

Para a melhoria dos serviços públicos de segurança é necessário mais do que apenas reduzir os índices criminais; pois esses índices abstratos têm mais sentido para determinados grupos de burocratas do que para o público civil no geral, o destinatário dos esforços policiais. A qualidade do serviço público prestado está ligada ao medo do crime e às desordens locais, as quais interferem na qualidade de vida do cidadão, mesmo que não sejam considerados “casos de polícia” pela ordem legislativa em vigor. A polícia deve ser reconhecida como promotora de direitos, ao representar um Estado que, de fato, defende seus cidadãos e assegura seus direitos, de forma democrática e cidadã.

A partir do amadurecimento da literatura brasileira sobre temas como legitimidade, democracia, participação e mobilização social é possível experimentar, de fato, as suposições de uma segurança pública participativa. Como esse seria um alvo improvável, a proposta atual é que nos tornemos independentes da literatura estrangeira sobre o tema. Assim, será verdadeiramente possível considerar as especificidades brasileiras, colaborando posteriormente com a literatura sobre segurança pública como um todo.

REFERÊNCIAS

- ALCADIPANI, R. Confissões Etnográficas: Fracassos no Acesso a Organizações no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, v.1, n.1, jan.-jul. 2014.
- ALVES, J. A. Blood in Reasoning': State Violence, Contested Territories and Black Criminal Agency in Urban Brazil. *Journal of Latin American Studies*, 2016.
- ALVES, M. C.; ARIAS, E. D. Understanding the Fica Vivo programme: two-tiered community policing in Belo Horizonte, Brazil. *Policing & Society*, v. 22, n. 1, 2012.

ARIAS, ED; UNGAR, M. Community Policing and Latin America's Citizen Security Crisis. *Comparative Politics*, 2009.

BATITUCCI, E. C. A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 4, edição 7, Ago/Set, 2010.

BAUMAN, Z. *Globalização: As consequências humanas*, Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAYLEY, D. H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: EdUSP, 2001.

BEATO, C. C.; RIBEIRO, L. M. L.; DE OLIVEIRA, V. C.; PRADO, S. C. F. Homicide reduction in Minas Gerais: an analysis of the "Fica Vivo!" programme. *Revista Cidob D Afers Internationals*, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto..., *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 1, 2002.

DAMMERT, L., MALONE, M.F.T. Does it take a village? Policing strategies and fear of crime in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 2006.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*, São Paulo, ano 13, 2019. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/13-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017*, São Paulo, ano 12, 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

FERRAGI, C. A. O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 5, n. 8, 2011.

FRÜHLING, H. The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing. *Police Practice and Research*, v. 8, n. 2, 2007.

Garmany, J. Space for the State? Police, Violence, and Urban Poverty in Brazil. *Annals of The Association of American Geographers*, v. 104, n. 6, 2014, pp. 1239–1255, 2014.

GONZÁLEZ, Y. M. Participation as a safety valve: Police reform through participatory security in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 61(2), pp. 68-92, 2019.

GONZALEZ, Y. Varieties of Participatory Security: Assessing Community Participation in Policing in Latin America. *Public Administration and Development*, v. 36, pp. 132–143, 2016.

GOUSSINSKY, E. Em ranking mundial de homicídios, Brasil ocupa 13º lugar. *R7*, julho, 2018. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/internacional/em-ranking-mundial-de-homicidios-brasil-ocupa-13-lugar-20072018>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

HAUBRICH, D.; WEHRHAHN, R. Urban crime prevention and the logics of public security policies in Brazil - a relational perspective on the local fields of negotiation. *DIE ERDE*, v. 146, n. 1, pp. 21-33, 2015.

Hood, C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, 3-19, 1991.

JUNCKLAUS, L. R.; BINI, T. J.; MORETTO NETO, L. Independência ou Norte: reflexões sobre a influência do estrangeirismo no campo do conhecimento da administração no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 1, p. 47-60, 2016.

MASSARDI, W. O.; SILVA, E. T. Análise das implicações do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência: o caso das escolas públicas de Ubá. *Gestão Contemporânea*, v. 10, n. 13, 2013.

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública. Diretriz Nacional de Polícia Comunitária propõe aproximação entre o sistema de segurança pública e a sociedade. 12/04/2019. Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1555096748.16>>. Acesso em: 24/07/2020.

PARKER, B. Evolução e revolução: da internacionalização à globalização. In: CLEGG, S. T.; HARDY, C.; NORD, W. R. *Handbook de estudos organizacionais*, v. 1, São Paulo: Atlas, 1999, p. 401-433.

PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PROUSE, C. Autoconstruction 2.0: Social Media Contestations of Racialized Violence in Complexo do Alemão. *Antipode*, 2018.

REINER, R. A pesquisa policial no Reino Unido: uma análise crítica. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo, SP: EdUSP, 2003.

RIBEIRO, L; VILAROUCA, M. G. “Ruim com ela, pior sem ela”: o desejo de continuidade das UPPs para além das Olimpíadas. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 6, 2018.

RICCIO, V., RUEDIGER, M.A., Ross, S.D., Skogan, W. Community policing in the Favelas of Rio de Janeiro. *Police Practice and Research*, 14(4), pp. 308-318, 2013.

ROSENBAUM, D. P. A Mudança no Papel da Polícia: Avaliando a transição para Policiamento Comunitário. In: BRODEUR, J. P. (org.). *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: EdUSP, 2012.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2001.

SHAMBLÉN, S. R.; COURSER, M. W.; ABADI, M. H.; JOHNSON, K. W.; YOUNG, L.; BROWNE, T. J. An international evaluation of DARE in São Paulo, Brazil. *Drugs: education, prevention and policy*, v. 21, n. 2, 2014.

SILVEIRA, D. *Brasil tem mais de 208,5 milhões de habitantes, segundo o IBGE*. G1, Portal de Notícias. 29, agosto, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/29/brasil-tem-mais-de-208-milhoes-de-habitantes-segundo-o-ibge.ghtml>>. Acesso em: 23/07/2020.

SJP – Seguridad, Justicia y Paz, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. *Las 50 ciudades más violentas del mundo 2018*. Ciudad de México, 12 mar 2019. Disponível em: <<http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/50-ciudades.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

SKOGAN, W. G. An overview of community policing: origins, concepts and implementation. In: WILLIAMSON, T. (Org.). *The handbook of knowledge-based policing: current conceptions and future directions*. Chicago: John Willey & Sons, 2008. p. 43-57.

SKOGAN, W. G. Use of force and police reform in Brazil: a national survey of police officers. *Police Practice and Research: An International Journal*, v. 14, n. 4, pp. 319–329, 2013.

SKOLNICK, J. H; BAYLEY, D. H. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo*. São Paulo: EdUSP, 2006.

SOARES, L. E. Apresentação. In: SOUZA, R. S. R. *Quem comanda a segurança pública no Brasil?: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública*. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2015.

TASCA, J. E.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. A avaliação de programas de capacitação: um estudo de caso na administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 3, 2012.

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. *Policiamento Comunitário: como começar*. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

Vargas, J. H. C. Taking Back the Land Police Operations and Sport Megaevents in Rio de Janeiro. *Souls*, v. 15, n. 4, pp. 275-303, 2013.

VELASCO, C.; REIS, T. Com 335 pessoas encarceradas a cada 100 mil, Brasil tem taxa de aprisionamento superior à maioria dos países do mundo. *G1*. 28 abr 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/04/28/com-335-pessoas-encarceradas-a-cada-100-mil-brasil-tem-taxa-de-aprisionamento-superior-a-maioria-dos-paises-do-mundo.ghtml>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

VIEIRA, R.; PROTÁSIO, G. Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 5, n. 8, 2011.

VOITCH, G. *No Brasil, só 5% dos homicídios são elucidados*. O GLOBO, 12 jan 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/no-brasil-so-5-dos-homicidios-sao-elucidados-7279090>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

WOLFF, M. J. Sharing Authority: The Politics and Practice of Community Policing in the Brazilian Slum. *Politics & Policy*, v. 47, n. 4, pp. 748-774, 2019.