

CENTRO UNIVERSITÁRIO BRASILEIRO – UNIBRA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

BARBARA MICHELE DE OLIVEIRA QUEIROZ
DJALMA RIBEIRO DE SOUZA
HELLEN CILENE DA SILVA SANTANA

**Segurança Pública além da polícia: marco legal do policiamento
comunitário em Pernambuco**

RECIFE/2024

BARBARA MICHELE DE OLIVEIRA QUEIROZ
DJALMA RIBEIRO DE SOUZA
HELLEN CILENE DA SILVA SANTANA

**Segurança Pública além da polícia: marco legal do policiamento
comunitário em Pernambuco**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Disciplina TCC II do
Curso de Bacharelado em Direito do
Centro Universitário Brasileiro –
UNIBRA, como parte dos requisitos para
conclusão do curso.

Orientador: Prof. Espec. Frederico
Haendel de Oliveira Neto.

RECIFE
2024

Folha reservada para a Ficha Catalográfica

**BARBARA MICHELE DE OLIVEIRA QUEIROZ
DJALMA RIBEIRO DE SOUZA
HELLEN CILENE DA SILVA SANTANA**

**Segurança Pública além da polícia: participação social e o policiamento
comunitário em Pernambuco**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Disciplina TCC II do Curso de Direito do
Centro Universitário Brasileiro – UNIBRA, como parte dos requisitos para conclusão do curso.

Examinadores:

Orientador – Frederico Haendel de Oliveira Neto

Examinador 1 – Titulação

Examinador 2 – Titulação

Nota: _____

Data: ____/____/____

RESUMO

Este artigo analisa a inserção do policiamento comunitário no ordenamento jurídico de Pernambuco, abordando a relevância da participação social nas políticas de segurança pública. O estudo defende que, embora as forças de segurança tenham um papel fundamental, a participação ativa da comunidade tem sido historicamente negligenciada, salientando a necessidade de implementar de forma mais ampla o policiamento comunitário, segundo previsto na Diretriz Nacional de Polícia Comunitária, como resposta aos elevados índices de violência registrados no estado. Foi utilizado uma metodologia qualitativa e quantitativa, baseada numa análise bibliográfica e crítica de dados governamentais, bem como legislações pertinentes e estudos acerca do tema. O método escolhido permitiu identificar as principais falhas nos mecanismos de envolvimento comunitário, assim como a falta de integração entre as instituições públicas e a sociedade civil. Os resultados indicam que a ausência de engajamento social contribui para a impunidade, e sentimento de insegurança, uma vez que as ações policiais isoladas se mostram insuficientes para solucionar o problema de forma duradoura. Sendo assim, o estudo sugere que a efetiva participação da sociedade, associada ao fortalecimento do policiamento comunitário e à instituição de legislações que tratem acerca do tema, é crucial para o sucesso das políticas de segurança pública.

Palavras-chave: Segurança pública. Participação social. Policiamento comunitário. Ordenamento jurídico.

ABSTRACT

This article analyzes the insertion of community policing into the legal framework of Pernambuco, addressing the relevance of social participation in public security policies. The study argues that, although security forces play a fundamental role, active community participation has historically been neglected, emphasizing the need for broader implementation of community policing, as outlined in the National Community Policing Guidelines, as a response to the high levels of violence recorded in the state. A qualitative and quantitative methodology was used, based on a bibliographic analysis and critical evaluation of government data, as well as relevant legislation and studies on the topic. The chosen method allowed for the identification of key flaws in community engagement mechanisms, as well as the lack of integration between public institutions and civil society. The results indicate that the absence of social engagement contributes to impunity and a sense of insecurity, as isolated police actions prove insufficient for solving the problem in a lasting way. Therefore, the study suggests that effective participation from society, combined with strengthening community policing and the establishment of specific legislation, is crucial for the success of public security policies.

Keywords: Public security. Social participation. Community policing. Legal framework.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	6
2.	HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	6
2.1	SEGURANÇA PÚBLICA E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE.....	7
3.	DA DIRETRIZ NACIONAL DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	8
3.1	DECRETO 51.388, RIO GRANDE DO SUL.....	9
4.	PANORAMA DOS DADOS CRIMINAIS EM PERNAMBUCO.....	10
4.1	DA CRIMINOLOGIA NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	12
4.2	DOS ÓRGÃOS COMPETENTES.....	13
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	14

1. Introdução

O presente trabalho justifica-se pela necessidade de reavaliar a atual crise de segurança pública que afeta o estado de Pernambuco, onde os cidadãos, muitas vezes, se veem reféns da ineficácia dos métodos de policiamento vigentes. Observa-se que há uma lacuna significativa entre as estratégias policiais tradicionais e as demandas da sociedade contemporânea, o que reforça a urgência de alternativas mais eficazes e alinhadas com as necessidades sociais atuais.

Sendo assim, buscou-se compreender de que maneira a ausência de participação social afeta a eficácia das políticas de segurança e como a falta de legislações específicas sobre o tema no estado de Pernambuco está prejudicando a melhoria da segurança pública.

Diante desse cenário, emerge a seguinte problemática que orienta este estudo: De que forma o Estado pode viabilizar a colaboração da sociedade para construir um serviço de segurança pública mais eficiente? O fenômeno da participação social na segurança pública é uma questão pouco discutida e esse desinteresse por parte do cidadão em assumir o papel de coautor e não mero telespectador das ações do Estado é nocivo à evolução da prestação de serviço público.

Neste contexto, o trabalho teve como objetivo geral analisar a participação social no combate ao crime em Pernambuco e avaliar como o fortalecimento do policiamento comunitário, tanto na esfera estadual quanto municipal, pode suprir essa lacuna de forma eficaz. Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: identificar as principais barreiras que dificultam a participação efetiva da comunidade nas ações de segurança pública; analisar legislações e projetos bem-sucedidos em contextos semelhantes; e observar o panorama atual dos dados de criminalidade no estado de Pernambuco.

Quanto à metodologia, este estudo está centrado na pesquisa bibliográfica, visto que o embasamento foi feito por meio de uma análise crítica de dados governamentais, legislações pertinentes, doutrinas de autores especialistas na área, assim como estudos acerca do tema. Para mais, a pesquisa se desenvolveu por meio das fases explicativa e exploratória, que forneceram as fontes necessárias para desenvolvimento do presente trabalho.

O primeiro capítulo desta pesquisa traz a evolução histórica da participação civil na segurança pública, através da polícia comunitária, com uma breve análise do seu surgimento, forma como foi implementada no Brasil e, consequentemente, no estado de Pernambuco. Além disso, ainda no primeiro capítulo, busca-se delinear o conceito de segurança pública e sua importância para a sociedade.

A partir disso, no segundo capítulo, buscou-se analisar a Portaria 43/2019, que institui a Diretriz Nacional do Policiamento Comunitário, com o objetivo de compreender a legislação federal e avaliar de que forma ela contribui para a melhoria da segurança pública nos estados, citando como exemplo o estado do Rio Grande do Sul e suas legislações pertinentes ao tema.

Ademais, também foram observadas os dados estatísticos criminais do estado do Rio Grande do Sul, e como essa política pode ter colaborado com a segurança local. Dessa forma, foram identificados fatores que possibilitaram os resultados positivos na região.

No último capítulo, foram reunidos os dados criminais mais recentes do estado de Pernambuco, oferecendo uma visão detalhada sobre o cenário da criminalidade na região, comparando com os dados do estado do Rio Grande do Sul, a fim de compreender as lacunas existentes nas políticas de segurança e identificar possíveis áreas de melhoria para o aprimoramento da eficácia das ações preventivas. A partir dessa base empírica, realizou-se uma análise criminológica do fenômeno criminal, considerando suas causas estruturais, sociais e comportamentais, com o objetivo de identificar as mudanças necessárias para enfrentar a criminalidade de forma mais eficaz.

Após essa exposição, mostrou-se o destaque que as guardas municipais estão tendo no cenário atual, e podem ser usadas como ferramenta estratégica no policiamento comunitário de forma complementar, destacando como essas instituições podem atuar para suprir lacunas nesse cenário complexo, trabalhando em colaboração com a comunidade e outras forças policiais.

Por fim, almeja-se com o presente trabalho contribuir para o preenchimento de lacunas teóricas e legislativas no entendimento sobre a importância e a necessidade da Segurança Pública de maneira geral, integrando as políticas públicas de segurança, e garantindo o pleno exercício da cidadania, de modo a fornecer uma base sólida para futuros estudos na área.

2. *Histórico e evolução da participação social*

A participação social na segurança pública teve suas primeiras experiências vividas no Japão a partir de um marco de grande importância para o país no ano de 1868, a revolução Meiji, na qual o imperador Meiji declarou o fim do xogunato no Japão. O xogunato era uma espécie de Oligarquia exercida pela família Tokugawa que consistia em forte exercício do poder estatal diante da população japonesa que tinha pouco envolvimento nas ações estatais da época, em síntese, o xogunato baseava-se em um governo de pouca participação direta dos cidadãos japoneses, principalmente no controle das ações governamentais.

O fim dessa Oligarquia, em meados de 1870, passou a despertar interesse no governo japonês em aplicação de políticas públicas mais democráticas e participativas em diversos setores, dentre as principais áreas que o Japão passou a inserir a participação social como elemento vital obviamente a segurança pública foi uma das mais postas em prática.

A primeira medida de policiamento preventivo instaurado no Japão foram os “Kobanso”, termo este que atualmente é chamado de “Koban”, esse mecanismo se baseava em alocar os policiais japoneses em instalações situadas nos locais de maior circulação da população, diante disso era possível maior contato entre ambos os envolvidos (população e polícia).

Visto que a aceitação do “Koban” foi grande entre a população japonesa, o programa foi expandido para área rural, atingindo não só as grandes metrópoles como também o país como um todo. Os policiais japoneses eram devidamente treinados para apresentar forte repertório cultural e extrema educação perante a sociedade, passando a visão de credibilidade. Diante disso, conseguiam colaboração da população para colher informações que desvendavam crimes de alto potencial ofensivo e, com isso, reduzir os índices de criminalidade.

Diante de toda positividade gerada, a participação social no policiamento “Koban” passou a ser a principal estratégia de segurança pública adotada no Japão e isso perdura até os dias atuais, fazendo o país se tornar uma referência mundial em segurança pública e sempre estar nas principais posições no ranking mundial da paz.

Enquanto o Japão, país pioneiro no engajamento comunitário na segurança pública, iniciou tais atividades em meados de 1870, no Brasil a ideia de cooperação popular através do policiamento comunitário foi disseminada pelo Coronel Carlos Nazareth Cerqueira, através da edição de cadernos de polícia de 1993, pela gráfica da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro, sendo ele considerado o grande idealizador dessa filosofia de segurança pública em solo brasileiro.

As primeiras experiências de policiamento comunitário no Rio de Janeiro foram vivenciadas em Copacabana, onde foram instituídos os centros comunitários de defesa da cidadania, esses centros uniam órgãos como defensoria pública e polícia militar com os moradores da região. O programa de educação de resistência contra as drogas também foi um dos grandes feitos notórios do coronel Cerqueira enquanto comandante-geral, esse programa visava capacitar policiais militares para que eles fossem em escolas ilustrar aos jovens estudantes sobre a nocividade do uso de drogas.

Conforme os estudos de Beato⁵, “No Brasil, as primeiras experiências de policiamento comunitário surgiram nas cidades de Guaçuí e Alegre no Espírito Santo em 1988, em Belo Horizonte, as primeiras experiências de implantação tiveram início em 1993 e em Copacabana, no Rio de Janeiro, no período de 1994-95”, deixando evidente que essa filosofia chegou ao Brasil de maneira tardia e precária, tendo em vista que foi iniciada apenas com ações simples, sem planejamento e treinamento.

Em Pernambuco, houve a adesão da política de cooperação popular na segurança pública através do sistema KOBAN, que é um estilo de policiamento comunitário inspirado no Japão. As unidades KOBAN passaram a ser introduzidas em bairros do Recife e Jaboatão dos Guararapes no ano de 2018, inclusive alcançando expansão para o interior na cidade de Caruaru entre outras.

2.1 *Segurança pública e sua importância para a sociedade*

A principal incumbência do Estado é garantir a segurança (do latim “*secure*”, significando “sem medo”) à população, garantindo-lhes a integridade física e moral, o que reflete uma convivência pacífica e harmoniosa entre os indivíduos.

Em termos mais simples, segurança pública é uma garantia oferecida pelo Estado de uma convivência social livre de ameaças de violência, possibilitando que todos os cidadãos desfrutem de seus direitos consagrados pela Constituição, por meio da aplicação do poder de polícia.

Sob essa ótica, a Constituição Federal de 1988⁸ estipulou o conceito de responsabilidade em relação à segurança pública, como evidenciado no caput do artigo 144, que estabelece ser uma “responsabilidade de todos”. Isso indica que a segurança pública transcende a responsabilidade estatal, tornando-se um dever constitucional que incumbe a todos os membros da sociedade. Seu propósito primordial é salvaguardar a cidadania, mediante a prevenção e a contenção de atos criminosos e violentos, assegurando o pleno exercício dos direitos dentro dos parâmetros legais.

A relevância da segurança pública está intrinsecamente ligada à qualidade de vida e à sensação de segurança dos cidadãos. Quando as pessoas se sentem seguras em suas comunidades, são mais propensas a participar ativamente da sociedade, contribuir para o progresso e desfrutar de seus direitos e liberdades de forma plena. Além disso, a segurança pública é um requisito básico para o funcionamento adequado de outras esferas governamentais, como saúde, educação e justiça, pois todas dependem de um ambiente seguro para operar eficientemente e atender às necessidades da população.

Nessa perspectiva, conceitua-se a polícia comunitária³:

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

Essa definição leva à compreensão de que, embora faça parte de uma instituição policial, o indivíduo é, antes de tudo, um membro da comunidade. No processo de implementação da polícia comunitária, a comunidade é estimulada a se envolver ativamente na resolução de seus próprios problemas.

3. Da Diretriz Nacional do Policiamento Comunitário

O policiamento comunitário, por se tratar de uma modalidade de segurança pública disruptiva aos modelos tradicionais, encontra previsão legal que discorre especificamente sobre como deverá ser aplicado com excelência. Uma das legislações mais relevantes sobre o tema é a Portaria nº 43, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, publicada em 12 de maio de 2019⁹, que estabelece a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária.

Essa portaria tem como principal objetivo definir pilares fundamentais que sirvam de base para a implementação e o aperfeiçoamento do policiamento comunitário em todo o território nacional. Dessa forma, busca-se garantir que a atuação policial seja eficaz, integrando-se à participação ativa da sociedade.

Com o intuito de trazer mais transparência acerca da temática, a portaria traz as características e princípios atinentes à polícia comunitária, como exemplo, a defesa dos direitos humanos no exercício da função policial.

A portaria destaca a interação como uma das principais estratégias para a implementação dessa política pública, tendo em vista que, por meio das trocas de informações entre o efetivo policial e a comunidade afetada pelo crime, pode-se alcançar índices significativos de redução da criminalidade.

Neste contexto, segundo o entendimento de Tércio Sampaio Ferraz Jr.¹⁰:

(...) devemos conscientizar-nos de que os temas da segurança pública não pertencem apenas às polícias, mas dizem respeito a todos os órgãos governamentais que se integram, por via de medidas sociais de prevenção ao delito. A comunidade não deve ser afastada, mas convidada a participar do planejamento e da solução das controvérsias que respeitem a paz pública.

Quando se considera a possibilidade de uma gestão pública democrática, é essencial que a sociedade traga sua participação de modo a garantir a satisfação do interesse público nas diversas áreas governamentais e, com certeza, na segurança pública. As ações preventivas estimulam a população a participar da

governança, o que justifica o interesse da sociedade como fator primordial para a execução das políticas públicas, além de trazer mais transparência para as ações do poder público.

Em seu escopo, a portaria estabelece a criação do Plano Nacional de Polícia Comunitária, órgão subordinado à Secretaria Nacional de Segurança Pública. Esse órgão tem como finalidade definir diretrizes fundamentais para a efetiva aplicação do policiamento comunitário, com o objetivo de integrar os procedimentos operacionais entre os entes políticos.

Além disso, o referido texto traz avanços significativos, como a implantação de conteúdo programático específico sobre policiamento comunitário na formação de policiais, bem como a preferência pelo emprego de policiais recém-formados para atuação preventiva em comunidades afetadas pela violência. A portaria também determina que os entes políticos (União, Estados e Municípios) deverão padronizar as ações comunitárias, ou seja, uniformizar os procedimentos operacionais, a fim de evitar desorganização nos critérios de aplicação dessa política pública.

Uma questão notável inserida na portaria, como característica do policiamento comunitário, é a isenção político-partidária, ou seja, os programas que incentivam a participação social na segurança pública não devem contar com membros detentores de cargos públicos eletivos, visando evitar que as finalidades sejam desviadas para atender a interesses políticos.

Por fim, o pilar mais importante da portaria trata do respeito mútuo que deve existir entre a comunidade e os agentes do Estado. Essa diretriz é essencial para a aplicação eficaz do policiamento comunitário; o respeito ao cidadão, que colabora com o Estado na busca por um ambiente seguro, deve ser recíproco ao operador da lei em serviço, de maneira que ambos se empenhem em alcançar um bem comum: a paz social.

O policiamento comunitário não se fixa em apenas coibir crimes, mas também em estabelecer os laços sociais e contribuir para a construção de uma cultura de paz e cooperação. Além disso, tem como um ponto importante, a criação de ações que buscam capacitar e informar os cidadãos, em especial as crianças e adolescentes, sobre as consequências de comportamentos delituosos e sobre as formas de resolução de conflitos, constituindo uma forma de prevenção primária, assim definida por Christiano Gonzaga Gomes¹³, na criação dos tipos de prevenção, onde consagrou a prevenção primária como a mais eficiente no combate a criminalidade.

Nesse sentido, a falta de conhecimento sobre esses programas e as barreiras culturais e linguísticas contribuem para a falta de engajamento. O medo de retaliação por parte de criminosos e a falta de recursos e apoio institucional são fatores que desencorajam a participação da comunidade.

Segundo o posicionamento do doutrinador Nestor S. Penteado Filho¹⁴, o policiamento comunitário está presente na combinação entre os controles sociais formais e informais, pois reúne a atuação do estado com a cooperação da população.

3.1 Decreto 51.388, Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul tem se destacado na implementação de políticas preventivas de segurança. A Assembleia Legislativa, publicou o Decreto nº 51.388/2014¹⁵, alterado pelo Decreto nº 53.819/2017, que institui o Programa Estadual de Policiamento Comunitário no âmbito da Secretaria da Segurança Pública, com o objetivo de implementar especificamente políticas de policiamento comunitário no estado além de estabelecer as diretrizes necessárias para a execução dessas políticas.

Ademais, o decreto estabelece diversos critérios para que um policial participe de um programa comunitário, como, por exemplo, ter perfil adequado ao serviço, nunca ter respondido por infração administrativa ou penal e residir na região onde será realizado o trabalho preventivo. Esses critérios têm como objetivo filtrar os melhores policiais para esse trabalho, realizado diretamente com a população.

Segundo dados da Secretaria de Segurança Pública¹⁶, o estado registrou 2.015 ocorrências de crimes violentos contra a vida (CVLI) em 2023. No tocante a crimes patrimoniais, o Rio Grande do Sul apresentou um total de 32.499 ocorrências no ano de 2023. Esses números, apresentam resultados satisfatórios se comparados a outros estados do Brasil, especialmente considerando que o Rio Grande do Sul, com quase 11 milhões de habitantes, é possível perceber uma performance que sugere a efetividade das políticas adotadas.

Em síntese, percebe-se que a publicação da legislação específica sobre a polícia comunitária estadual no Rio Grande do Sul foi de grande importância para a estruturação e organização desse tipo de ação social

preventiva, sendo inclusive amparada pelo artigo 144 da Constituição Federal, que estabelece que a segurança pública é “responsabilidade de todos”.

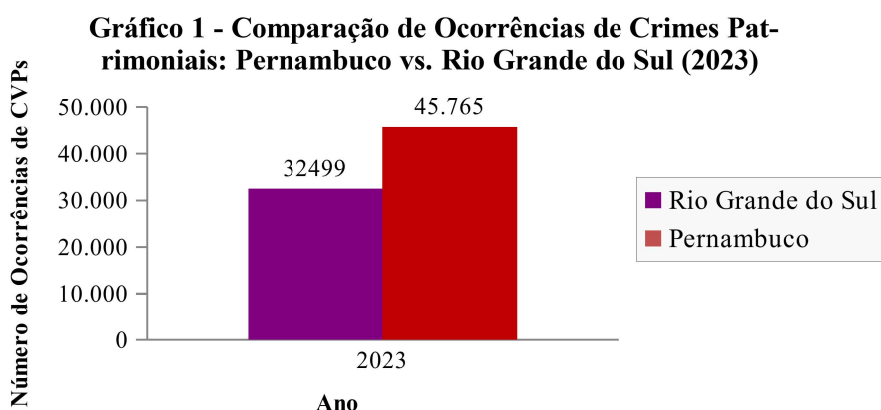
4. Panorama dos dados criminais em Pernambuco

No contexto das normativas e regulações, no estado de Pernambuco atualmente existe apenas a Lei nº 16.569/19¹⁷, que institui a Política de Prevenção Social ao Crime mencionando a polícia comunitária apenas como um princípio a ser seguido. No ano de 2018, foi implantado algumas bases de policiamento baseado no sistema Koban no estado, e a partir do pontapé inicial nas inaugurações dessas bases de policiamento foi percebido uma queda considerável na criminalidade, principalmente no que tange aos crimes violentos contra o patrimônio (CVP's).

Conforme os dados da Secretaria de Defesa Social¹⁸, no ano de 2017, ano anterior ao início dessa política de proximidade com a população, foram registrados 120.677 ocorrências de CVP's, já no ano de 2018, onde iniciaram-se os trabalhos comunitários de segurança, houve uma queda considerável para 95.348 ocorrências.

Nos anos seguintes as ocorrências de crimes patrimoniais seguiram reduzindo, no ano de 2023, foram registradas 45.765 ocorrências, esse número representa menos da metade de incidência delituosa se comparado ao ano em que foram inauguradas as bases de policiamento comunitário em Pernambuco.

Apesar desses avanços, considerando que em 2023 o Rio Grande do Sul, como já mencionado, mesmo com um território maior e uma população superior, registrou 32.499 ocorrências de crimes patrimoniais, alcançando resultados mais favoráveis que os de Pernambuco, percebe-se a necessidade de políticas preventivas ainda mais estruturadas no estado, conforme se vê no Gráfico 1, abaixo.

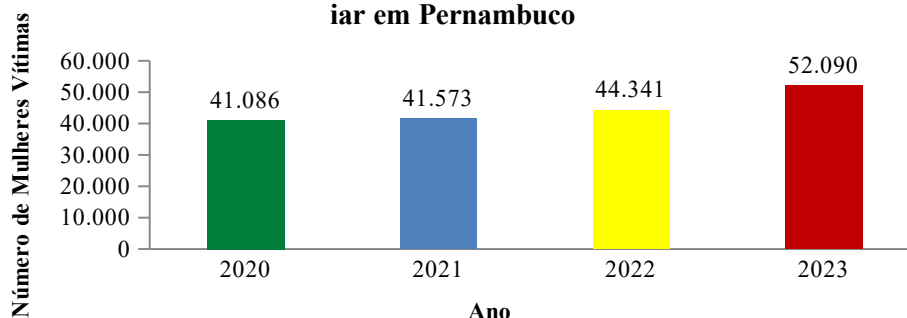


Fonte: Secretaria de Defesa Social de Pernambuco¹⁹ e Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul¹⁶

A eficiência da participação social na segurança pública fica notória quando observamos a evolução dos dados em que apresentam queda no número de registros criminosos a partir da instalação dessa política, tendo em vista que o trabalho das unidades KOBAN visam combater principalmente esse tipo de atividade delituosa, evidenciando, assim, a grande necessidade de legislação específica que fortaleça e regulamente o modelo de policiamento.

O sucesso referente aos crimes patrimoniais não se sucedeu da mesma maneira nos crimes referentes a violência doméstica e familiar contra as mulheres no estado de Pernambuco. Desde o ano de 2020 essa espécie de crime vem aumentando em número de vítimas, em 2020 foram 41.086 vítimas, em 2021 tiveram 41.573 mulheres vítimas, no ano de 2022 seguiu aumentando para 44.341 vítimas e no último ano de 2023, Pernambuco registrou o alarmante número de 52.090 mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, consoante o Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 - Aumento dos casos de violência doméstica e familiar em Pernambuco



Fonte: Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (2020-2023)

Esses dados elucidam a necessidade urgente de estudos e práticas mais eficazes de segurança pública, como no caso do aumento das Patrulhas Maria da Penha, em parceria com as guardas municipais, no combate aos crimes contra mulheres vítimas de violência doméstica. Embora ainda seja pouco difundida pelo governo estadual, a patrulha Maria da Penha representa uma vertente essencial do policiamento comunitário, focada na proteção e prevenção da violência no âmbito familiar.

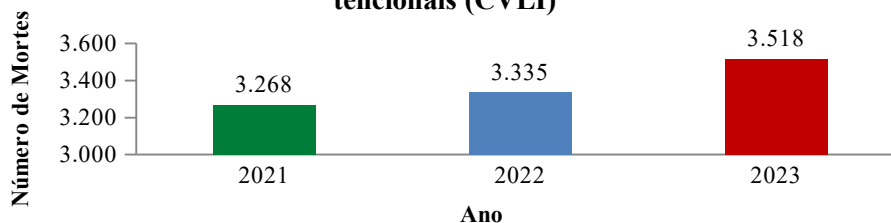
Dessa maneira, segundo o entendimento de Alexandre de Moraes²⁷:

“o poder público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, precisa ser *eficiente*, ou seja, deve produzir o efeito desejado, o efeito que gera bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade, bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da sociedade.”

Os dados que demonstram o avanço, ano após ano, da crescente incidência desse crime elucidam que o Estado falha em não investir de forma considerável em políticas preventivas de engajamento social na resolução de crimes. Não se trata de atribuir ao cidadão o papel do policial, mas sim de promover sua cooperação por meio de informações, reuniões ou de qualquer outro meio que possa contribuir para a solução do delito.

Em vista disso, os dados da Secretaria de Defesa Social mostram que desde 2021 os crimes violentos letais intencionais (CVLI's) têm aumentado cada vez mais; no ano de 2021 foram 3.268 vidas ceifadas brutalmente, em 2022 houve aumento para 3.335 e no último ano de 2023 foram registradas o preocupante número de 3.518 mortes provenientes de crimes violentos, conforme Gráfico 3, abaixo.

Gráfico 3 - Aumento dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)



Fonte: Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (2021-2023)

A análise desses dados, quando comparado ao Rio Grande do Sul, que em 2023 registrou, segundo a Secretaria de Segurança Pública do referido estado, 2.015 ocorrências de CVLI, conforme já mencionado, indica que as políticas preventivas aplicadas no estado sulista têm sido mais eficazes em relação a Pernambuco no mesmo ano.

A integração entre a população pernambucana e os órgãos policiais pode ser fortalecida por meio de iniciativas como os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG). Esse conselho promove reuniões

entre autoridades competentes na área de segurança pública e representantes locais da comunidade com o intuito de debater ações que proporcionem melhores resultados de convívio social. Os CONSEG's na região Sul, especialmente no estado do Paraná, alcançaram resultados positivos conseguindo reduzir a incidência delituosa justamente nessas espécies de crime que aqui no estado de Pernambuco apresentam imensas dificuldades em serem combatidos.

Dessa forma, percebe-se que a escassez de legislações pode minar os esforços para promover uma cultura de segurança compartilhada e construir sociedades mais seguras.

Assim, conforme os dizeres da Desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Mônica Maria Costa²⁹: “E é nessa busca pela construção de uma nova consciência que se pretende dar ênfase à responsabilidade da sociedade pela Segurança Pública, como pugna a Constituição.”

4.1 Da criminologia na segurança pública

A criminologia é o estudo científico do crime, dos criminosos e das reações sociais ao delito, englobando aspectos sociológicos, psicológicos e jurídicos. Entre os estudiosos do tema, há diversos conceitos apresentados em várias obras. O renomado Delegado de Polícia Nestor Sampaio¹⁴ por exemplo, enuncia que:

“pode-se conceituar criminologia como a ciência empírica (baseada na observação e na experiência) e interdisciplinar que tem por objeto de análise o crime, a personalidade do autor do comportamento delitivo e da vítima, e o controle social das condutas criminosas.”

Sua relevância no contexto da segurança pública reside na capacidade de fornecer uma compreensão aprofundada das causas e dinâmicas do comportamento criminoso, permitindo a formulação de políticas públicas mais eficazes e direcionadas. Um exemplo evidente disso é o aumento vertiginoso dos crimes hediondos, do tráfico de drogas e da violência contra a mulher, que, após o endurecimento nas legislações para esses delitos, não resultou na contenção esperada.

Dessa forma, a inclusão do estudo da criminologia evidencia a preocupação em compreender as causas e fatores que desencadeiam o fenômeno delitivo, especialmente por parte das instituições vinculadas à justiça criminal, em particular a polícia, em razão de seu envolvimento direto no combate à criminalidade.

Nota-se que a simples criação de novas normas penais e o endurecimento das penas não são, por si sós, mecanismos eficazes para o controle da criminalidade. Há uma responsabilidade compartilhada entre União, Estados e Municípios, que se mantiveram silentes durante décadas diante da crescente desigualdade e exclusão social, especialmente em relação à população menos favorecida e aos moradores de áreas periféricas.

A partir dessa compreensão, é possível identificar os motivos pelos quais certas políticas de enfrentamento se revelam ineficazes e incorporar novas investigações que são essenciais para elucidar as causas do fenômeno delitivo, que, desde os primórdios da sociedade, tem avançado e se disseminado em suas diversas modalidades.

Para que um policial conheça a comunidade em que está lotado, é fundamental que ele vá além do espaço geográfico, buscando entender o nível socioeconômico, a evasão escolar e os dados econômicos do local onde ocorrem os maiores índices de crimes, especialmente aqueles contra o patrimônio. Nesse processo, é igualmente importante que a população comece a colaborar, compartilhando informações e preocupações, o que fortalece a relação entre a polícia e os cidadãos. Essa interação não apenas permite que os policiais compreendam melhor as dinâmicas locais, mas também incentiva a construção de um ambiente de segurança coletiva, onde todos se sentem responsáveis pela prevenção da criminalidade.

Em suma, é essencial reconhecer que a ideia de que cada instituição deve se restringir a suas atribuições, já não reflete a complexidade da realidade atual em Pernambuco. A polícia, como pilar do controle formal do crime no estado, deve se empenhar em compreender os problemas sociais presentes em sua área de atuação, que frequentemente enfrenta desafios significativos, como a violência e a desigualdade.

A integração desses conhecimentos permite uma compreensão mais profunda das causas e dinâmicas que levam ao aumento da criminalidade, além de possibilitar a formulação de políticas públicas mais eficazes e direcionadas às necessidades específicas da população. Ao colaborar na disseminação de políticas

de educação e lazer voltadas para jovens em situação de risco, a polícia não apenas aproxima o poder estatal do cidadão, mas também fortalece a conexão com a comunidade que o circunda.

4.2 Dos órgãos competentes

Em âmbito estadual, é por meio das Polícias Militares que o governo exerce as políticas públicas de envolvimento social na segurança pública, como as Patrulhas Maria da Penha, Patrulha Escolar, unidades KOBAN, visto o grande efetivo disponível na corporação. A lei orgânica da polícia militar de Pernambuco, lei 11.328/96³¹ estipula em seu artigo 2º, inciso II que o órgão terá como uma de suas competências a atuação de maneira preventiva em local que seja presumida qualquer perturbação à ordem pública. É extraído do dispositivo legal que a polícia militar é o principal órgão no contexto da aplicabilidade do policiamento comunitário.

Apesar de suas características de policiamento sejam mais repressivas, mas, como visto, tem também como uma de suas competências o caráter preventivo, ou seja, o Estado se fazendo presente na promoção de ações de engajamento social na segurança pública antes mesmo do crime ocorrer no local.

O artigo 144, §8º, da Constituição Federal conferiu aos municípios a prerrogativa de criar guardas civis municipais com o objetivo de proteger os bens, serviços e instalações municipais. Ao longo dos anos, entretanto, observou-se que as GCMs não deveriam se restringir exclusivamente à proteção patrimonial e dos serviços públicos, ou seja, era necessária uma lei federal que regulamentasse funções mais abrangentes ao órgão.

Diante disso, coube a lei 13.022 de 2014³² instituir diretrizes gerais e específicas de atuação das GCMs, destaca-se na referida lei o artigo 3º que traz em seu teor os princípios de atuação do órgão onde prevê o patrulhamento preventivo e comunitário como um desses princípios.

Nos últimos dez anos, desde a promulgação do Estatuto, as GCMs têm evoluído e conquistado maior notoriedade no cenário da segurança pública, sobretudo em sua atuação preventiva, marcada pela proximidade com a população e pela busca de soluções viáveis para a redução da criminalidade local.

O reconhecimento legal das guardas municipais como parte integrante do sistema de segurança pública têm avançado significativamente nos últimos anos, especialmente com as decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF). A ADPF 995³⁴, em particular, posicionou as guardas municipais em igualdade de condições com as demais polícias, trazendo implicações práticas que fortalecem seu papel na segurança pública e impactam diretamente o cotidiano desses profissionais. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 995, decidiu o seguinte:

“O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição, convolou o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF e, no mérito, julgou procedente a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, § 8º, da CF, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18, declarando inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública [...]”.

Essa decisão não apenas reafirma a importância das guardas municipais no contexto da segurança pública, mas também estabelece um novo marco para sua atuação, reconhecendo-as como elementos essenciais na promoção da segurança e na proteção da comunidade.

Ainda sobre a temática, as guardas municipais estão se destacando no cenário da segurança pública de tal maneira que está em tramitação no Congresso Nacional uma proposta de emenda à Constituição (PEC) que visa alterar a nomenclatura do órgão para polícia municipal.

A PEC 57/2023³⁵ traz em seu texto, além da alteração da nomenclatura e da inserção no rol do artigo 144 da Constituição, mudanças de grande relevância, como a ampliação do respaldo jurídico das GCMs para atuação mais abrangente no policiamento comunitário, realçando a importância desse órgão, que está em constante comunicação com a população local.

As políticas preventivas que estão sendo cada vez mais incentivadas no âmbito municipal deveriam ser tomadas como exemplo a nível estadual, pois, apesar de termos programas de participação social na segurança pública por meio da polícia militar, não têm sido incentivados por parte do governo estadual essa filosofia de policiamento.

Nessa perspectiva, preceitua Alexandre de Moraes²⁷:

“O grande desafio institucional brasileiro é evoluir nas formas de combate à criminalidade, efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação à criminalidade organizada, na repressão à impunidade e na punição da corrupção, e, consequentemente, estabelecer uma legislação que fortaleça a união dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público na área de persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação”.

Nesse viés, o artigo 5º, IX do Estatuto das Guardas Municipais define como uma das competências das GCMs interligar-se à sociedade civil promovendo debates acerca de alternativas viáveis para melhoria da segurança nas comunidades, dentre outras competências que têm como intuito reafirmar a guarda como um órgão de segurança preventiva e cidadã.

Programas como os conselhos comunitários de segurança, a patrulha Maria da Penha e a Patrulha Escolar que, apesar de existirem, são desconhecidos por boa parte da população e atuam exatamente na raiz dos crimes citados.

Sendo assim, com base no entendimento de Luiz Eduardo Soares³⁶ podemos concluir que a implementação de políticas públicas de segurança efetivas só é possível dentro de um Estado democrático de Direito. E nesse contexto, é imprescindível que o Estado deve orientar-se pela equidade, garantindo que todas as ações sejam voltadas à promoção da justiça social, em parceria com os municípios.

5. Considerações finais

Ao longo do estudo, constatou-se a insuficiência de incentivos por parte do governo de Pernambuco para fortalecer políticas de policiamento preventivo e uma gestão de segurança pública mais integrada e participativa. Observou-se que, embora a segurança seja uma necessidade coletiva, ainda faltam ações que incentivem o engajamento da população em parceria com o efetivo policial, elemento essencial para a construção de uma segurança pública mais próxima das reais necessidades sociais.

Assim, ao longo deste estudo, foi possível concluir que, os dados obtidos junto à Secretaria de Defesa Social indicam o aumento da criminalidade no Estado, evidenciando as limitações de um modelo de policiamento predominantemente repressivo. Apesar dos esforços do Governo estadual em implantar um modelo participativo de segurança pública, no entanto, observa-se uma lacuna significativa na ausência de uma legislação que defina e institucionalize o policiamento comunitário como parte integrante das políticas de segurança pública de Pernambuco, além da falta de previsão de recursos específicos no orçamento estadual para treinamento e infraestrutura voltados ao policiamento comunitário, o que limita a implementação efetiva dessa abordagem.

Dessa forma, é possível perceber que, apesar dos avanços em alguns estados, como o Rio Grande do Sul, que já institucionalizou e estruturou o policiamento comunitário, Pernambuco ainda carece de um marco legal que defina e fortaleça essa prática em suas políticas de segurança pública.

Nesse contexto, torna-se conveniente considerar, ainda, a criação de conselhos comunitário de segurança em cada município, compostos por representantes da sociedade civil e das forças de segurança, para promover a participação social na formulação e execução das políticas públicas de segurança. Tais conselhos seriam instrumentos cruciais para aproximar a comunidade das forças de segurança, gerando maior confiança e colaboração mútua. Outrossim, o fortalecimento das guardas municipais surge como uma estratégia complementar importante, proporcionando maior proximidade com a população e contribuindo para a prevenção de delitos em nível local.

Sob esse prisma, o fortalecimento dessa colaboração através de previsões legais específicas, se tornam um caminho viável e necessário para a efetividade das políticas de segurança pública, garantindo que os direitos e deveres estabelecidos na Constituição Federal sejam plenamente respeitados e cumpridos.

Referências

1. Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Programas de Polícia Comunitária no Brasil [Internet]. s.d. p. 206-209. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/>

analise-e-pesquisa/download/estudos/pspvolume3/3-programas-de-policia-comunitaria-no-brasil-3.pdf [citado em 2024 set 9].

2. McElroy JE. Avaliando a prestação de serviços das agências policiais: sugestões de abordagens e estratégias. In: Brodeur JP, organizador. Como reconhecer um bom policiamento: temas e problemas. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp; 2012. (Série Polícia e Sociedade; n. 4).

3. Trojanowicz, Robert; Bucqueroux, Bonnie. Policiamento Comunitário: Como Começar. RJ: POLICIALERJ, 1994, p. 4-5.

4. Índice Global da Paz – Demografia. Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/indice-global-paz> [citado em 2024 out 13].

5. Beato FC. Reinventando a Polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte: CRISP, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG; 2001, p. 26.

6. Penha R. Sistema Koban de Policiamento Comunitário chegará ao 6º BPM. PMPE, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.pm.pe.gov.br/blog/2021/03/26/sistema-koban-de-policiamento-comunitario-chegara-ao-6o-bpm/> [citado em 2024 nov 5].

7. Pernambuco. Secretaria de Defesa Social. Policiamento Comunitário Koban chega a Caruaru. Disponível em: <https://www.sds.pe.gov.br/noticias/11165-policiamento-comunitario-koban-chega-a-caruaru> [citado em 2024 set 5].

8. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal; 1988.

9. Brasil. Portaria nº 43, de 12 de abril de 2019. Institui as Diretrizes Nacionais e o Manual de Polícia Comunitária. Diário Oficial da União, 18 abr. 2019; Seção 1: 61. Órgão: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Segurança Pública.

10. Ferraz Jr., Tércio Sampaio. Interpretação e estudos da Constituição de 1988. São Paulo: Atlas; 1990, p. 102.

11. Skolnick JH, Bayley DH. Policiamento Comunitário. São Paulo: Ford Foundation, NEV – Núcleo de Estudos da Violência – USP, Edusp; 2002.

12. Ghilardi TT. Polícia Militar de Santa Catarina e Direitos Humanos: uma análise a partir do projeto Estudante, Cidadão [Internet]. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/3097/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20-%20TIAGO%20TEIXEIRA%20GHILARDI.pdf> [citado em 2024 out 29].

13. Gomes, Christiano Leonardo Gonzaga. Manual de Criminologia. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 198.

14. Penteadó Filho, Nestor S. Manual Esquemático de Criminologia. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 21 e 16.

15. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Programa Estadual de Policiamento Comunitário [Internet]. 2014. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/01174146-programa-estadual-de-policiamento-comunitario.pdf> [citado em 2024 dez 6].

16. Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Indicadores Criminais [Internet]. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais> [citado em 2024 dez 6].

17. Pernambuco. Lei nº 16.569, de 15 de maio de 2019. Institui a Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco [Internet]. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16569&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=> [citado em 2024 dez 6].
18. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; 2024. Ano 18. ISSN 1983-7364.
19. Pernambuco. Secretaria de Defesa Social. Estatísticas de Segurança Pública [Internet]. Disponível em: <https://www.sds.pe.gov.br/estatisticas> [citado em 2024 out 16].
20. Polícia Militar de Pernambuco. Diretoria de Articulação Social e Direitos Humanos [Internet]. Disponível em: <https://www.pm.pe.gov.br/dasdh/> [citado em 2024 nov 10].
21. Voller A. A Polícia e a Sociedade Moderna: leituras fundamentais. Bayley DH, editor. Routledge; 2012.
22. Augusto de Sá, Alvino. Prefácio. In: Tangerino, Davi de Costa e Paiva. Crime e cidade: violência urbana e a escola de Chicago. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
23. Polícia Militar do Paraná. Patrulha Maria da Penha [Internet]. Disponível em: <https://www.pmpr.pr.gov.br/Pagina/Patrulha-Maria-da-Penha> [citado em 2024 set 11].
24. Sento-Sé IV. A Patrulha Maria da Penha e a política de prevenção ao feminicídio no estado do Rio de Janeiro – análises preliminares. (Syn)thesis. 2022;15(1):106-117. DOI: 10.12957/synthesis.2022.69312. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/69312> [citado em 2024 out 11].
25. Ratton, José Luiz; Alencar, Eduardo de; Galvão, Clarissa. “Anotações críticas sobre participação na área de segurança pública”. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira. João Pessoa: UFPB, 2008.
26. Camargo CA. Polícia comunitária: a estratégia de implantação do atual modelo. Rev Bras Seg Pub. 2015;9(2):218-233. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
27. Moraes, Alexandre de. Direito constitucional. 39. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023, p. 1695.
28. Polícia Militar do Paraná. Patrulha Maria da Penha [Internet]. Disponível em: <https://www.pmpr.pr.gov.br/Pagina/Patrulha-Maria-da-Penha> [citado em 2024 set 11].
29. Di Piero, Mônica Maria Costa. Segurança Pública. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº 19, p. 229-235, jan./jun. 2004.
30. Âmbito Jurídico. A criminologia e sua importância na atividade policial [Internet]. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/a-criminologia-e-sua-importancia-na-atividade-policial/> [citado em 2024 out 28].
31. Brasil. Governo do Estado de Pernambuco. Lei nº 11.328, de 11 de janeiro de 1996. Dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar de Pernambuco e dá outras providências [Internet]. Recife, PE. 1996 [acesso em 2024 dez 3]. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1772&tipo=TEXTORIGINAL>.
32. Haendel Neto, Frederico. Legislação sobre segurança pública: versão de bolso – jurídico. 1. ed. Olinda: Perga, 2024, 267.
33. Belo WG. A atuação da guarda municipal de Fortaleza no combate à criminalidade [Trabalho de Conclusão de Curso]. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/37257> [citado em 2024 out 11].

34. Supremo Tribunal Federal. Plenário, Sessão Virtual de 18.8.2023 a 25.8.2023 [Internet]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398> [citado em 2024 dez 9].
35. Câmara dos Deputados. PEC 57/2023 [Internet]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2357432&filename=PEC%2057/2023 [citado em 2024 dez 9].
36. SOARES, Luiz Eduardo. Desmilitarizar: Segurança Pública e Direitos Humanos. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.