

SESSÃO 1: ABORDAGENS AO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO E À LUTA CONTRA O EXTREMISMO VIOLENTO E O TERRORISMO

INTRODUÇÃO

O policiamento comunitário ou policiamento orientado para a comunidade é definido como um modelo de gestão da segurança pública baseado na comunidade. Visa substituir uma força policial essencialmente reativa e repressiva, mobilizada para missões de aplicação da lei, por uma força policial mais preventiva e antecipadora que co-produza segurança com as comunidades. D. WISLER defende *na Polícia comunitária, exposição de uma tipologia* que "por detrás do extraordinário sucesso do termo 'policiamento comunitário', ou da sua versão francófona [...], reside uma realidade muito diversificada de abordagens e práticas (...). Sob uma denominação enganosamente universal, de facto, pode-se encontrar toda uma gama de práticas que são o resultado de abordagens e filosofias por vezes compatíveis e capazes de combinação, mas por vezes também francamente contrárias".¹

No seu manual " *Prevenir o Terrorismo e Combater o Extremismo Violento e a Radicalização que Conduzem ao Terrorismo*": *Uma Abordagem de Policiamento Comunitário*, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) identifica as seguintes grandes linhas do policiamento comunitário.

- Ser visível e acessível ao público;
- Conhecer e ser conhecido pelo público;
- Envolver, mobilizar e estabelecer parcerias com as comunidades;
- Ouvir as preocupações das comunidades;
- Responder às necessidades das comunidades;
- Respeitar e proteger os direitos de todos os membros da comunidade; e
- Ser responsável pelas suas ações e pelo resultado das mesmas².

No contexto africano e para efeitos desta apresentação, adoptaremos o termo "Police de proximité" que significa "policiamento comunitário" e manteremos os seguintes quatro (4) princípios fundamentais, nomeadamente, aproximarmo-nos da

¹ WISLER D., **A polícia comunitária, exposição de uma tipologia**, 2009, p.5

² *Prevenção do Terrorismo e Combate ao Extremismo Violento e à Radicalização que Conduzem ao Terrorismo: Uma Abordagem de Policiamento Comunitário*, OSCE, Viena, 2014.

comunidade, parceria, reforço da medida preventiva e resolução de problemas de segurança local. (O policiamento comunitário na Guiné Conacri abrange outros princípios relacionados com responsabilidade, transparência e respeito pelos direitos humanos. No entanto, noutros contextos, estão integrados na governação). Por conseguinte, irei desenvolver estes quatro princípios-chave acima citados, numa tentativa de abordar os quatro pontos de debate que o Centro Africano de Estudos Estratégicos (ACSS) me convidou a desenvolver, nomeadamente:

- Contribuição do policiamento comunitário na prevenção do extremismo violento e do terrorismo;
- Competências exigidas às Forças de Segurança Pública (Gendarmerie e Polícia) para melhor contribuírem na luta contra o extremismo violento;
- Ligação entre o policiamento comunitário e o policiamento conduzido pelos serviços de informação;
- Riscos e vulnerabilidades na implementação do policiamento comunitário num contexto de combate e prevenção do extremismo violento.

I. CONTRIBUIÇÃO DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO NA PREVENÇÃO DO EXTREMISMO VIOLENTO E DO TERRORISMO: POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO E ENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE

O panorama da segurança em África mudou completamente ao longo das últimas duas décadas. Os paradigmas de segurança evoluíram das clássicas disputas fronteiriças dos primeiros anos de independência para conflitos internos mortais, antes de darem lugar a frequentes ameaças de segurança híbridas, voláteis, imprevisíveis, complexas e ambíguas, tais como extremismo violento e terrorismo, que são agora vistos como o principal desafio à segurança em África.

O policiamento comunitário como modelo de gestão da segurança pública baseada na comunidade poderia ser uma ferramenta ou abordagem apropriada não só para a redução da criminalidade, mas também para enfrentar os desafios de segurança com que se deparam os países africanos, fornecendo soluções endógenas, tangíveis e sustentáveis, particularmente no que diz respeito à prevenção e combate ao extremismo violento e ao terrorismo. De facto, pode contribuir para:

- Ancorar o policiamento no respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito pelas forças de segurança pública (Polícia e *Gendarmerie*) reforçando assim a confiança da população;
- Melhorar a perceção e interação do público com a polícia como pré-requisito para um apoio eficaz no combate e prevenção do extremismo violento e do terrorismo;
- Melhorar a comunicação com o público na luta contra o terrorismo e o extremismo violento;
- Aumentar da vigilância pública e a resiliência contra o terrorismo e o extremismo violento;
- Melhorar a compreensão policial das comunidades como base para melhor se envolver e cooperar com elas e gerar co-produção;
- Ajudar a identificar e abordar questões de segurança e queixas da comunidade;
- Facilitar a identificação e encaminhamento atempados de situações críticas³

Envolvimento comunitário O policiamento comunitário não seria possível sem o envolvimento da comunidade. A participação comunitária no combate e prevenção do extremismo violento e do terrorismo pode ser considerada de forma organizada através de órgãos comunitários, livremente criados por membros da comunidade com apoio e orientação do governo, numa abordagem holística e integrada, ou como uma forma independente e livre de organização. Em África, onde o sentimento de segurança do público é frágil, o policiamento comunitário poderia ser uma abordagem interessante para alcançar os objectivos de combate e prevenção do extremismo violento e do terrorismo, incluindo a sensibilização do público, a recolha de informações, a implementação de acções preventivas e a protecção dos cidadãos e das instituições através do envolvimento da comunidade.

Prevenção

- Sensibilizar para a ameaça do extremismo violento e das oportunidades de assistência;

³ Ibidem

- Confrontar ideologias e ideólogos que pretendem impor a sua agenda aos indivíduos e desafiá-los;
- Produzir narrativas que contradizem narrativas e mensagens extremistas, oferecendo narrativas ou contra-discursos alternativos. As comunidades são frequentemente mais eficazes e credíveis na divulgação destas mensagens do que os governos e os órgãos sociais, uma vez que são comunicadas por pares influentes e respeitados;
- Criar resiliência ao extremismo violento;
- Identificar indivíduos ou grupos em risco nas comunidades e mais especificamente nos principais intervenientes da comunidade. As comunidades podem actuar como um "sistema" de alerta precoce para a polícia e serviços de informação se tiverem informações ou preocupações com "certos" indivíduos ou grupos;
- Fornecer sistemas de apoio a bairros, famílias ou pais (por exemplo, competências parentais) relacionados com pessoas em risco;
- Fornecer informações que possam ser úteis às autoridades, inclusive impedindo as pessoas de viajar para zonas de conflito perigosas no estrangeiro⁴. **(As fronteiras porosas entre o Burkina, Mali e Níger, bem como as afiliações étnicas facilitam a migração e a transferência de combatentes de uma frente para outra).**

Desradicalização

- Prestar apoio às famílias, indivíduos e comunidades onde um ou mais indivíduos se radicalizaram e caíram no extremismo violento e na criminalidade;
- Fornecer conhecimentos especializados e uma alternativa positiva que possa ser um modelo/mentor para os indivíduos envolvidos;
- Proteger e apoiar.⁵

Um Par Inextricavelmente Ligado

O envolvimento comunitário e o policiamento comunitário são inseparáveis. O policiamento comunitário é uma das abordagens que mais pode ganhar com as

⁴ Melinda Holmes, Prevenir o Extremismo Violento, Proteger Direitos e Policiamento Comunitário: Why Civil Society and Security Sector Partnership Matter, ICAN, 2017.

⁵ Ibidem

contribuições da comunidade. Estudos recentes confirmaram o sucesso do policiamento comunitário no contra-terrorismo. Facilita a comunicação para combater o crime, o medo do crime e as preocupações de policiamento local. O policiamento comunitário contribui, sobretudo, para criar um clima de confiança com as comunidades através do diálogo e da escuta dos chefes religiosos e tradicionais, líderes de opinião e todos os membros da comunidade.

Um Conceito Integrado numa Visão Global de Segurança Nacional: No entanto, é importante notar que o policiamento comunitário não é uma panaceia ou uma solução instantânea para prevenir e combater o extremismo violento e o terrorismo. É um conceito que deve ser integrado numa visão e estratégia política abrangente, holística e coerente para combater e prevenir o extremismo violento e o terrorismo, caso contrário a sua implementação está condenada ao fracasso. O policiamento comunitário não deve ser um conceito isolado das outras políticas de segurança de um país.

II. COMPETÊNCIAS EXIGIDAS PELAS FORÇAS DE SEGURANÇA PARA MELHOR CONTRIBUIR PARA A LUTA CONTRA O EXTREMISMO VIOLENTO

O objetivo final do policiamento comunitário é servir a comunidade, assegurar a proteção dos seus membros e dos bens deles. Infelizmente, as Forças de Defesa e Segurança na maioria dos países africanos são formatadas e treinadas para proteger principalmente os interesses governamentais e de segurança nacional e muitas vezes à custa da população. Um policiamento comunitário eficaz e eficiente está enraizado na confiança mútua e numa parceria sólida com a população, e a realização destes objectivos é condicionada por fatores tanto a nível governamental como na ética do pessoal da segurança pública.

Nível governamental

Embora a segurança de um governo possa ser entendida como a soma de todos os esforços para alcançar a paz e a estabilidade dentro das suas fronteiras, continuará a depender de fatores essenciais, nomeadamente da firme instituição do Estado de direito e da boa governação. A implementação bem sucedida do policiamento comunitário não está isenta desta condicionalidade.

Consolidação do Estado de Direito

ethoslt é um dos elementos chave do sucesso do policiamento comunitário. A credibilidade da segurança e das instituições judiciais depende da aplicação efetiva da lei e do combate à impunidade. É essencial que os cidadãos tenham a percepção da máxima transparência, imparcialidade e legalidade no tratamento do crime. Está em jogo a sua motivação para participarem plenamente na abordagem das questões de segurança em geral e na luta contra o extremismo violento e o terrorismo. A participação dos cidadãos é uma consequência lógica da consolidação da democracia, do Estado de direito e da boa governação. Sem estes pré-requisitos, o policiamento comunitário não pode prosperar. Alguns testemunhos de terroristas arrependidos no Mali ilustram perfeitamente a violação do contrato social entre o Estado e a população em muitos países africanos.

- "Perdi a minha propriedade porque não tinha dinheiro para dar ao juiz." "O sistema é corrupto até ao seu núcleo".
- "Juntei-me ao MUJAO em 2016 porque me convenceram da sua integridade e da sua abordagem à justiça.
- Um estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com base em mais de 500 entrevistas com jihadistas - na sua maioria quenianos, nigerianos e somalis - concluiu que em mais de 70% dos casos, o motivo para o seu alistamento foi um "acto do Governo", como a detenção ou execução de um parente.

Ética Policial

Grande parte da abordagem comunitária ao policiamento baseia-se em questões relacionadas com o comportamento da aplicação da lei. A conduta profissional e a ética são condições essenciais para a eficácia dos serviços de segurança no terreno. De facto, seria irrealista esperar uma aproximação à população e o estabelecimento de parcerias sem certos valores éticos e morais. A imagem dos serviços de segurança, manchada por vários abusos e violações da ética policial, pode comprometer a implementação do policiamento comunitário. O polícia deve esforçar-se por associar

a disponibilidade com um comportamento pessoal exemplar e evitar certas armadilhas. Trata-se, essencialmente, de respeito pelos outros e pela diferença, mas acima de tudo de honestidade e integridade. Os serviços de aplicação da lei em África têm a infeliz reputação de serem pouco frequentes, violentos e, frequentemente, apontados por casos de tortura, prisão arbitrária, corrupção, falta de profissionalismo, etc.

A Rede Nacional Anti-Corrupção do Burkina Faso (*Réseau National de Lutte contre la Corruption - RENLAC*) publica, anualmente, um Índice Nacional de Perceção da Corrupção onde as instituições de aplicação da lei são classificadas como as mais corruptas do país.

Sob o pretexto do contra-terrorismo, as Forças de Defesa e Segurança em África recorrem demasiadas vezes a execuções extrajudiciais, brutalidade e detenções arbitrárias em vez de investigações genuínas. A aplicação da lei convencional acaba por se tornar mais temida do que os terroristas ou insurretos. Esta situação compromete o futuro de qualquer iniciativa de policiamento comunitário e envolvimento da comunidade.

Protesto contra a Violência Policial na Nigéria

O Esquadrão Especial Anti-Roubo (SARS) ou Esquadrão Anti-Crime foi criado em 1984. Lançado, inicialmente, para travar os assaltos à mão armada, é agora acusado de violações dos direitos humanos, corrupção, tortura, detenções e execuções extrajudiciais. De acordo com a Amnistia Internacional, o descontentamento com a violência policial na Nigéria não é novo. Em 2014, a ONG publicou um relatório com o título evocativo "Bem-vindo ao Inferno". Documentou, entre janeiro de 2017 e maio de 2020, pelo menos 82 casos de tortura, maus-tratos e execuções extrajudiciais cujas vítimas eram principalmente homens entre os 18 e 35 anos de idade. A grande maioria dos serviços de aplicação da lei em África tem a mesma mentalidade e padrões comportamentais que a SRA da Nigéria: abusos dos direitos humanos e resistência às reformas e mudanças comportamentais.

O policiamento comunitário exige que os agentes policiais estejam firmemente enraizados na ética e conduta profissionais, o que os tornará credíveis e respeitáveis aos olhos da população. E para isso devem trabalhar no sentido de reforçar certos valores chave como, por exemplo:

- Integridade;
- Justiça e equidade;
- Profissionalismo;
- **Abertura à mudança e reforma comportamental. (A aplicação da lei é a mais relutante em ver a implementação do policiamento comunitário em alguns países).**

III. LIGAÇÕES ENTRE O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES

Serviços Comunitários de Policiamento e Serviços de Informações: Vasos Comunicantes

A interação entre a polícia e os cidadãos no contexto do policiamento comunitário gera uma importante fonte de informação que pode orientar a ação da aplicação da lei, tanto a nível local como nacional. No que diz respeito à prevenção do extremismo violento e do terrorismo, o policiamento comunitário deve ser considerado uma fonte tão importante como a fonte de informação profissional de contra-terrorismo.

Os serviços comunitários de policiamento e de informações devem ser complementares e apoiar-se mutuamente, mesmo que possam ter abordagens diferentes. Os serviços de informações podem ajudar o policiamento comunitário a melhor identificar e priorizar os desafios de segurança locais, fornecendo informação básica sobre uma dada comunidade ou um grupo. Quanto ao policiamento comunitário, poderia facilitar a partilha e disseminação de informação relevante para o grupo ou comunidade. Tudo isto ajuda a construir confiança e colaboração. A recolha de informações, contudo, não deve ser a principal missão do policiamento comunitário. Deve ser o resultado de uma boa implementação do policiamento comunitário.

O Problema Melindroso da Proteção das Fontes

Devem ser tomadas medidas fortes para assegurar que os cidadãos, grupos ou comunidades não sejam expostos à vingança e retaliação por grupos terroristas armados que os identifiquem como colaboradores das Forças de Defesa e Segurança ou dos serviços de informação. De facto, muitos membros das estruturas comunitárias e cidadãos pagam um preço elevado e mesmo com as suas vidas por esta colaboração. Eles são o alvo preferido dos ataques terroristas. No Burkina Faso, líderes tradicionais e religiosos, comités voluntários de defesa civil (*Volontaires pour la Défense de la Patrie* - VDP) e membros das associações Koglweogo (Local Security Initiatives) são diariamente mortos por grupos terroristas.

IV. RISCOS E VULNERABILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NUM CONTEXTO DE COMBATE E PREVENÇÃO DO EXTREMISMO VIOLENTO

No contexto africano, a implementação do conceito de policiamento comunitário deve fazer parte de uma visão coerente das políticas de segurança dos países, caso contrário corre-se o risco de ser um fracasso retumbante. Em momento algum deve o policiamento comunitário ser considerado como uma solução instantânea na luta e prevenção do terrorismo. Deve fazer parte de uma política de segurança nacional global coerente e de uma estratégia antiterrorista.

A aplicação da lei, encarregada de implementar o policiamento comunitário, é o primeiro contacto entre o governo e os seus cidadãos. As suas atitudes e comportamentos no contexto particular do extremismo violento e do terrorismo terão impacto no princípio da aproximação, que é o primeiro princípio fundamental do policiamento comunitário. Para tal, devem prestar especial atenção aos seguintes riscos na implementação do conceito:

- Evitar a estigmatização e o envolvimento seletivo de grupos ou comunidades, uma vez que isto pode ser contraproducente. O compromisso com a aplicação da lei não deve ser discriminatório e deve basear-se em análises profundas e objectivas;

- Evitar cair na armadilha dos excessos ou do exagero, ou seja, "tudo pela segurança", nas relações com comunidades ou grupos que possam levá-los a desmotivá-los. Outras questões de segurança local para além do contra-terrorismo devem ser integradas;
- Evitar utilizar o policiamento comunitário para simplesmente espiar comunidades ou grupos. Não deverá servir para encobrir operações especiais por parte das forças da lei por receio de perder a confiança e o apoio das comunidades;
- Ter em conta o contexto sócio-cultural e as realidades. O conceito de policiamento comunitário abrange uma série de práticas que se enquadram em diferentes abordagens e filosofias, mesmo se os princípios que acabamos de ver sejam relativamente comuns a todo o policiamento comunitário. Uma vez que as organizações sociais e as preocupações de segurança diferem de país para país, seria irrealista acreditar que uma abordagem de segurança é universal. De facto, o policiamento comunitário ou o policiamento orientado para a comunidade contém sobretudo uma característica sociológica. A resolução de problemas é feita com uma dada comunidade, com a sua cultura, a sua conceção, o seu comportamento, a sua própria forma de reagir que pode ser bastante diferente de uma comunidade para outra. Não ter este facto em conta expõe-nos a todos os riscos e vulnerabilidades que podem levar ao fracasso.

CONCLUSÃO

Para concluir, permitam-me resumir os pontos de debate que o ACSS me convidou a aprofundar, dizendo:

- O policiamento comunitário como uma abordagem comunitária da aplicação da lei, tendo em conta as especificidades e realidades socioculturais de cada contexto, poderia contribuir de forma tangível para a luta e prevenção do extremismo violento e do terrorismo em África. Deve, no entanto, fazer parte de uma visão e abordagem mais holística da política: uma Estratégia Nacional de Segurança.

- Os serviços de policiamento comunitário e de informação são complementares e apoiam-se mutuamente. No entanto, a recolha de informação não deve ser o principal objectivo do policiamento comunitário. Deve ser o resultado da sua boa implementação.
- Os riscos e vulnerabilidades na implementação de policiamento baseado na comunidade, tais como o estigma de certas comunidades ou grupos, a segurança das relações com comunidades, e a utilização do policiamento comunitário como meio de recolha de informação sobre outras comunidades podem comprometer a sua implementação.