



GOVERNO DO ESTADO DE
SÃO PAULO

SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA COMUNITÁRIA E DIREITOS HUMANOS
DPCDH



Aspectos que dificultam a Implantação do Policiamento Comunitário

MAIO 2000

1. Aspectos Negativos causados pela má interpretação da Doutrina

- Interpretação errônea da doutrina de policiamento comunitário – é interpretado como modalidade e não como filosofia de trabalho;
- O pensamento que o trabalho de polícia comunitária enfraquece as atividades de policiamento;
- O cidadão interpreta que o policiamento comunitário privilegia o policiamento em algumas áreas ou para algumas comunidades em detrimento do anseio coletivo;
- Policiamento Comunitário é igual a uma instalação física (Base Comunitária de Segurança ou Posto Policial) e para isso vale a pena investir recursos locais;
- A comunidade local ainda não consegue identificar a sua relação com a polícia pois exige apenas policiamento e não adota posturas preventivas e de reeducação, exigindo providências de outros órgãos públicos, orientando a comunidade;
- A reeducação dos profissionais de segurança pública passa pelo estudo de novos processos e de novas formas de relação com a comunidade sendo necessário entender que a polícia é mais que uma força, é um serviço público.

COMENTÁRIOS

Talvez quando **TROJANOWICZ e BUCQUEROUX** estabeleceram os fundamentos para criação de uma Polícia Comunitária, o fizeram dentro de parâmetros sociais e jurídicos americanos, onde a comunidade, mesmo a mais carente, possui uma organização social satisfatória de expectativas voltadas ao apoio Governamental.

No Brasil, o que se questiona é se tais modelos, como apresentados, surtirão os mesmos resultados. Como já apresentados, as diferenças sociais são discrepantes, mas com a flexibilidade e a possibilidade de adaptação própria do brasileiro, o que se constata é que a implantação de projetos de policiamento comunitário tem chance de atingir consideráveis resultados.

Com base nestes aspectos, pesquisas indicaram que a implantação de um programa de policiamento comunitário tem possibilidades **de bons resultados** quando houverem condições, à seguir descritas:

a) nas pequenas ou médias comunidades, mesmo pobres, existirem estruturas de organização social mínimas e haja a preservação de valores morais e éticos no seio da sociedade. Neste ponto a expectativa de desenvolvimento social conta com o apoio dos órgãos Governamentais locais em todos os momentos. É o caso das pequenas cidades brasileiras, onde, desconhecendo a filosofia do policial comunitário, o policial-militar a todos conhece e é conhecido;

b) em comunidades organizadas que promover a sua própria segurança, de forma integrada e participativa buscando por iniciativa própria, prestigiar o trabalho da polícia. Isto ocorre nas cidades medianas do país, ou mesmo nos bairros dos grandes centros urbanos onde a comunidade possui uma identidade tradicional entre seus moradores e passa a apoiar e é apoiado;

c) em localidades que crescerão junto com as estruturas de Governo Local. Bairros e vilas que foram se desenvolvendo à medida que o poder público dava suporte para o seu desenvolvimento. É o caso de vilas, bairros ou cidades que foram se desenvolvendo e adquirindo autonomia;

d) a polícia ostensiva da cidade desenvolve sua missão dentro de dois enfoques: o jurídico (órgão fiscalizador da lei atuando de forma preventiva para evitar e repressiva para coibir) e o social (o crime é um fenômeno social e a sua ocorrência está vinculado aos problemas da comunidade e não a ação mais ou menos enérgica da polícia). Portanto interpreta que a sua ação é proativa, como estabelece a doutrina;

e) o policiamento local possui um estreito relacionamento com outros órgãos públicos, principalmente os Chefes de Poder (prefeito, juizes, etc.), secretários e diretores.

Por outro lado, **não será possível a implantação do policiamento comunitário num primeiro momento** quando:

a) a comunidade não estiver organizada e não possuir valores morais e sociais bem definidos. Isto normalmente ocorre em favelas ou bairros edificados de forma aleatória. A ação da polícia não se faz presente, como polícia preventiva, mas sim como registradora de ocorrências policiais (principalmente as com mortes e drogas). Como há falta de tudo, a polícia também é vista como ambulância, carro de cadáver, transporte público emergencial, etc. (órgão assistencial);

b) houver a influência de organizações paralelas às existentes no Estado, sejam elas ilegais, político-partidárias ou de cunho ideológico. É o caso dos movimentos políticos, a participação de narcotraficantes no controle de morros e favelas ou loteadores clandestinos. Neste aspecto o ponto de confiança entre a polícia e a comunidade estará prejudicado, necessitando a participação de todo os poderes governamentais;

c) não existir a participação de outros órgãos públicos responsáveis pela promoção do respeito da dignidade humana. Onde não existe infraestrutura Governamental e o Poder Público Local não se faz presente, não existe comunidade;

d) onde os índices de violência são alarmantes pelo próprio princípio da anomia, causados pela somatória dos fatores descritos. Neste ponto a ação da polícia quando repressora é considerada violenta; quando preventiva é considerada omissa ou conivente com a criminalidade;

e) o número de atendimento de ocorrências policiais é alto não possibilitando aos policiais realizar o contato próximo com a comunidade local. Isto associado à densidade populacional, incidência criminal, extensão geográfica e recursos empregados (viatura, efetivo, comunicação);

e) faltar prestígio aos órgãos de segurança pública pelo próprio governo que não estimula nem promove uma ampla melhoria deste serviço;

f) falta respeito ao serviço policial pelos órgãos de imprensa que ora utilizam a polícia como fonte de lucro pelo valor sensacionalista, ora creditam o aumento da violência social à violência policial.

Nestes pontos, **JORGE DA SILVA**¹ afirma:

Cumpra aos Governos (federal, estaduais e locais) promover estudos nesse sentido e elaborar programas com articulações entre os diversos setores organizados interessados na questão. Cumpra o Poder Público aglutinar as forças comunitárias e estabelecer, objetivamente, o que as comunidades podem fazer para se autoproteger contra a criminalidade e a violência, através do estabelecimento de “Programas Comunitários de Prevenção do Crime”, com o incentivo ao lazer, à educação e a atividades úteis, e “Programas de Autodefesa Comunitária”, em que a solidariedade e a cooperação com as pessoas sejam fomentadas e substituam o individualismo e a indiferença, e em que as atitudes de condescendência com criminosos e contraventores sejam substituídas por atitudes de indignação e

¹ **SILVA**, Jorge da. **Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional**. RJ: Forense, 1990. p.119.

repúdio, e em que o medo coletivo exacerbado seja substituído pela coragem moral. Neste esforço comunitário não terão vez o “não me comprometa”, o “não es quente a cabeça”, o “levar vantagem”, o “jeitinho brasileiro”, o “bom-moscismo” e a “esperteza”.

Por auto-segurança comunitária, entendemos aquelas medidas de ajuda ao Poder Público, à justiça e, particularmente, à polícia. Quando se fala em integração comunitária para a autoproteção, imagina-se que esta deva ser um esforço da polícia apenas. Como se fosse um simples componente estratégico da ação. Não se pode deixar à polícia a tarefa única de promover esta integração. Antes, é preciso que as autoridades governamentais e a própria população acreditem que isto seja necessário.

Contudo, há que se considerar que o policiamento comunitário não é elitizado nem prioriza elites ou sociedades que possuam recursos. O policiamento comunitário tem por fundamento a ação preventiva integrada à comunidade, e busca resgatar e manter valores sociais e morais. É um instrumento essencialmente democrático e só pode ser implantado onde haja o respeito pleno da dignidade humana.

Neste pensamento, argumenta **CAMARGO**²

A sociedade brasileira ainda não conseguiu consolidar um espírito de vida coletivo, em que haja uma rotineira participação construtiva, solidária e interessada de todos em projetos que busquem objetivos comunitários, com disposição de somar esforços e renunciar ao individualismo exacerbado.

A acirrada competição, por outro lado, acaba estimulando constantes violações às normas que regulam a vida social. O brasileiro já banalizou a violação de normas: muitos incorporam essa prática à rotina de vida, como forma de obter vantagens. A própria violência está banalizada em determinados locais – as pessoas já não se chocam com ela, mas a adotam como situação natural.

Pode ser paradoxal, mas quanto mais a polícia trabalha – e ela bate sucessivos recordes de prisões, apreensões de armas, etc. – mais demonstra à sociedade que o problema da violência não depende somente dela e, antes de tudo, deve ser atacado nas suas causas.

A questão da segurança pública está, portanto, vinculada à necessidade de mudança da sociedade no sentido de abandonar a indiferença, promovendo a participação solidária e o comportamento ético entre as pessoas.

Ninguém fica mais digno com o vilipêndio da dignidade do próximo. Ao contrário: por ser a dignidade a principal característica da própria condição humana, todos perdemos quando alguém tem a sua vilipendiada.

SUGESTÕES:

- a) Implementar o ensino de Polícia Comunitária em todos os cursos e estágios da Corporação enfatizando a importância do relacionamento comunitário; o pontos que mostram o que não é Polícia Comunitária e os aspectos estratégicos da organização no contexto atual.
- b) Promover uma ampla divulgação e um trabalho de orientação, conscientização e esclarecimento da comunidade sobre Polícia Comunitária e o papel social no processo.
- c) Estabelecer um plano estratégico bem definido pelo Comando da Corporação para implantação da Polícia Comunitária em nosso Estado (curto, médio e longo prazo).

² **CAMARGO**, Carlos Alberto de Camargo. *Polícia, Sociedade e Criminalidade*. Folha de São Paulo. SP, 20 abr.1998. p.03.

- d) Identificar localidades e comunidades viáveis para implantação (identificando a partir do bairro/companhia)
- e) Desenvolver ações que contemplem as seguintes atividades:
- PRÓ-ATIVIDADE – ações educativas (palestras, seminários reuniões, etc);
- PREVENÇÃO – ações e operações preventivas objetivando aumento da sensação de segurança;
- ATENDIMENTO – buscando atender as expectativas de tempo resposta do 190 (dentro da filosofia de Polícia Comunitária)
- REPRESSÃO – ações emergenciais objetivando a diminuição da criminalidade.

2. Aspectos Internos que interferem

- Cultura Organizacional Interna (tradicionalista) com base em valores e experiências pessoais sem um conteúdo técnico/científico adequado;
- Resistência quanto a filosofia de Polícia Comunitária por total desconhecimento doutrinário e cultural;
- A maioria identifica como modelo ou modalidade e não como metodologia de trabalho;
- Os comandantes interpretam como “interferência de OPM externas ao seu comando inclusive por pessoas que não tem nenhuma experiência prática de rua e não sabem a realidade do dia a dia;
- Alguns profissionais tendem a personalizar o programa de Polícia Comunitária: “ERA COISA DO SUZANO, INVENÇÃO DO GOVERNO COVAS, É COISA DE QUEM JAMAIS FOI POLÍCIA NA VIDA, POLÍCIA COMUNITÁRIA REDUZ A FORÇA DA POLÍCIA”;
- Alta rotatividade na Instituição prejudicando os trabalhos desenvolvidos de Polícia Comunitária causando um desestímulo daqueles que até então acreditavam no trabalho. O turn-over ocorre em todos os escalões e, prioritariamente se escolhe quem está no programa;
- O policial que desenvolve um trabalho de proximidade com a comunidade local é visto como **vagabundo**, pois não quer atender ocorrência do 190 (pensamento tradicionalista);
- Em alguns casos o cidadão ou líder comunitário que interage, cobra ações da polícia, prestigia os policiais de ponta de linha é vilipendiado pelos adeptos a filosofia tradicional, afirmando este estar interessado em usar a polícia para fins pessoais (ou políticos). Preocupa-se em agir criticando líderes comunitários e não respondendo críticas com ações pró-ativas. Se preconiza “**a administração da fofoca**”;
- Resistência quanto a integração com a Polícia Civil pelos fatores conhecidos (o trabalho de Polícia Comunitária não pode ser exclusivo da PM e determina a participação também da Polícia Civil);
- O Policial que pensa comunitário é discriminado na Organização (frouxo, light, etc...);
- Resistência de Oficiais Comandantes preteridos em promoção ou em transferências demonstrando não ter interesse em prestigiar as ordens emanadas pelo alto Comando (em reuniões ou atividades organizadas expõe que concorda, mas no dia-a-dia adota comportamentos de discordância) Os mais jovens ou motivados por promoção tendem prestigiar as iniciativas Institucionais;
- Interesses pessoais se sobrepõem ao interesse institucional ou comunitário (objetivos políticos e de ascensão a carreira discordantes de pontos atuais da atividade de Polícia Comunitária.

COMENTÁRIOS

A cultura de uma organização é baseada em um sistema de valores e crenças compartilhadas que, por sua vez, determinam o comportamento dos que as compartilham. Este conceito inclui sempre a idéia de interação, de relação entre pessoas de uma comunidade e o resultado dessas múltiplas maneiras de relacionamento.

Segundo **MARIOTTI**³ *os antropólogos definem **cultura** como o comportamento aprendido pelos membros de um sistema social. É ela que faz com que o homem se diferencie tão profundamente do mundo natural. A **cultura**, portanto, se mostra nas formas coletivas de pensar e agir.*

A cultura organizacional, portanto, pode ser definida como o modo que as coisas são feitas ou executadas. **TAVARES**⁴ considera a cultura organizacional e, neste contexto, a organização, um conjunto delimitado de interações humanas, que podem apresentar as características que conseguimos identificar, como sendo as da cultura. Qualquer organização ou grupo de pessoas interagindo ordenadamente, na busca de um objetivo comum, tem cultura, uma vez que ela faz parte da história humana e de um contexto muito maior que é em si um repositório de cultura. Observa-se ainda:

- a) *A cultura é parte da biologia do homem;*
- b) *A biologia da espécie humana é produto da cultura;*
- c) *A cultura não é transmitida geneticamente, mas socialmente através da aprendizagem;*
- d) *A capacidade de aprender, desenvolver e criar cultura é transmitida hereditariamente;*
- e) *A cultura é o mecanismo adaptativo por excelência da espécie humana, responsável por sua sobrevivência, desenvolvimento e evolução;*
- f) *A cultura é socialmente produzida, embora os indivíduos sejam portadores da cultura, tal comportamento só é possível num processo conjunto, coletivo;*
- g) *A interação com o meio ambiente, na espécie humana, é feita através do aparato cultural.*

Dentro de uma visão ampla da instituição policial, é provável que diversos aspectos podem causar questionamentos quanto à possibilidade de implantação de programas modernos de policiamento. Assim, formam-se resistências naturais que podem interromper qualquer processo de mudança, principalmente algo que possa induzir a participação e “interferência” na ação policial. Alguns indicativos são assim identificados:

- a) A justificativa permanente de carências do aparelhamento policial, que não possui recursos adequados;
- b) A resistência do meio externo (sociedade) devido a um passado político não muito longínquo, onde se vê a polícia como órgão repressor;
- c) As discrepâncias sociais gerando a sensação de incompetência do agir por parte do policial, objetivando melhorar a vida na comunidade;
- d) O aumento explosivo da criminalidade e da violência urbana, gerando uma sensação coletiva de insegurança e insatisfação com os órgãos responsáveis pela segurança pública e

³ MARIOTTI, Humberto. Organizações de Aprendizagem: Educação Continuada e a Empresa do Futuro. São Paulo: Atlas, 1995. p.36.

⁴ TAVARES, Maria das Graças de Pinho. **Cultura Organizacional: Uma Abordagem Antropológica da Mudança**. RJ: Qualitymark, 1993, p.54.

influenciando no comportamento do policial que passa a agir sobre uma linha tênue que separa a legitimidade da arbitrariedade;

e) Falta de uma maior transparência da estrutura, organização e da ação policial (até mesmo nos momentos das críticas abertas, gerando o pensamento de “quem cala consente”);

f) Bombardeamento, do meio externo, de informações sensacionalistas (mídia) que denigrem a imagem da polícia, realizando uma verdadeira apologia da violência;

g) Cultura interna do “combate à criminalidade” ou da “caça ao bandido” em detrimento ao pensamento preventivo da ordem pública e da atividade pró-ativa de policiamento ostensivo;

h) Resistência ao diálogo com o cidadão comum, quando o assunto é segurança pública;

i) Mecanismos de freio do comportamento inadequado do policial (regulamentos e normas) relativamente defasados da realidade social, em que punições e elogios são centrados em regras de comportamento que priorizam o relacionamento interno e Institucional e não a correlação da Instituição com a sociedade;

j) O pensamento que o militarismo, a disciplina e a hierarquia tolhem a liberdade do profissional e inviabilizam qualquer modelo democrático de policiamento comunitário”;

k) Centralização de competência e responsabilidade do superior: quem está acima sabe mais e quem está abaixo não tem preparo adequado para a função;

l) Falta de comprometimento e envolvimento do profissional de polícia com os objetivos organizacionais, por não identificá-los adequadamente, gerando desmotivação e desinteresse por sua atividade; e

m) Resistência às mudanças (próprio da natureza humana), influenciado pelos fatores enumerados e cujo pensamento “é que mudanças não levam a nada e até podem prejudicar ainda mais”.

Mitos da Ideologia Policial

Outro aspecto considerado é a operacionalidade do aparato policial quando o assunto é criminalidade. A cultura operacional predominante, está vinculada a quantidade de policiais e viaturas que podem patrulhar as ruas associada ao número progressivo de atendimentos. Em estudos desenvolvidos por **SKOLNICK e BAYLEY apud em SILVA**⁵ constatou-se que estes aspectos são relativamente naturais, *pois encontravam-se as autoridades americanas, estudiosos e dirigentes policiais aturdidos com o que as pesquisas realizadas até então haviam demonstrado:*

Primeiro. *Aumentar o número de policiais não reduz, necessariamente, os índices de criminalidade nem aumenta a proporção de crimes elucidados.(.);*

Segundo. *O patrulhamento motorizado de rotina não reduz o crime nem aumenta as probabilidades de prisão de suspeitos. Além do mais, não tranquiliza os cidadãos o bastante para diminuir o seu medo do crime, nem gera maior confiança da polícia.(.);*

Terceiro. *Os carros-patrulhas de dois policiais não são mais eficientes do que os carros com um policial para reduzir o crime ou prender criminosos.(.);*

Quarto. *A saturação do patrulhamento reduz o crime, mas apenas temporariamente, em grande parte pelo seu deslocamento para outras áreas.(.);*

⁵ **SILVA**, Jorge da. Op. Cit. p.146.

Quinto. *Os policiais gastam a maior parte do tempo patrulhando passivamente e proporcionando os serviços de emergência (atendendo a ocorrência).*

Sexto. *Aumentar o tempo resposta, isto é, atendimento a chamados de emergência não tem qualquer efeito na probabilidade de prender criminosos, ou mesmo de satisfazer os cidadãos envolvidos. Um recente e amplo estudo mostrou que as chances de se efetuar uma prisão no local de crime estão abaixo de 10%, mesmo que apenas 1(um) minuto tenha decorrido do momento em que o crime foi cometido.(.);*

Sétimo. *Os crimes não são solucionados – no sentido de criminosos presos e processados – através de investigações criminais conduzidas pelo departamento de polícia. Geralmente, os crimes são elucidados porque os criminosos são presos imediatamente ou alguém os identifica: um nome, um endereço, uma placa de carro. Se nenhuma dessas coisas acontece, o estudo mostra, as chances de que qualquer crime seja esclarecido cai para menos de 1(uma) em 10 (dez).(.);*

O Problema da Rotatividade dos Comandantes

Outro ponto indicado é a rotatividade dos Comandantes. Para que o trabalho não sofra solução de continuidade, há necessidade do envolvimento de todos os comandantes, nos diversos níveis, com essa nova filosofia e estratégia organizacional.

Como argumenta **TROJANOWICZ**⁶

A rotatividade dos chefes de polícia também contribui para a contestação interna, já que os veteranos que “sobreviveram” a três ou quatro chefes durante sua carreira podem achar que podem “esperar passar” o chefe adepto do policiamento comunitário que pede a eles que mudem. Como comentou o sargento, fazendo eco a muitos de seus colegas, “já vi chefes irem e virem. Por que devo comprar o policiamento comunitário, se o chefe pode ir embora amanhã?

(.) Muitas vezes, iniciativas de policiamento comunitário impressionantes têm sido desbaratadas por um novo chefe cuja filosofia difere de seu predecessor.”

O Problema das Chefias Intermediárias - do Sargento ao Capitão PM

Outro grande inimigo que caracteriza o envolvimento nas questões de interesse Institucional, é a figura das chefias intermediárias, os Capitães, Sargentos e Tenentes, quando estes apresentam dificuldades em levar ao escalão superior problemas de seus subordinados, necessários a uma tomada de decisão madura.

A figura do chefe que não leva o problema para o escalão de nível superior decorre de diversas razões mas as principais são a própria insegurança pessoal e a incompetência do chefe represador, que não quer ver caracterizado para a sua chefia superior a sua deficiência como gestor.

Isso gera obstáculos, causando aos subordinados, uma forte desmotivação e como conseqüência o não comprometimento com o norte cultural da instituição.

Uma das formas de batalhar a eliminação dessa deficiência é percorrer os diversos níveis hierárquicos de baixo para cima, procurando conhecer a todos, dentro do espírito de uma nova cultura, ou seja, com afetividade, transparência e empatia.

Dando-se espaço para que os outros níveis hierárquicos inferiores se posicionem frente às dificuldades, à mentira, à hipocrisia, fará com que o represamento decisório corra risco, levando, possivelmente a uma modificação dos níveis de conflitos.

⁶Op.Cit.p.28 e 43.

Outro grande inimigo é a falha de gestão preventiva. Dizemos que temos uma gestão preventiva pequena quando os chefes trabalham de forma estática, não interagem com seus subordinados, no mundo deles, junto ao local de trabalho.

A gestão preventiva é facilitada quando ocorre um aumento de aproximação entre os níveis hierárquicos, calcado, contudo, em bases de valores, com comprometimento, ou seja quando **se veste e se sua a camisa** para a consecução, para o alcance do definido pelo norte cultural da empresa.

Na realidade precisamos eliminar diretores, gerentes, chefes estáticos, cujas características principais são:

- a) estáticos – só sabem despachar de trás de uma mesa;
- b) como deslocam-se pouco, junto aos níveis inferiores, deixam muitos vazios, sendo entendido via de regra, por esses subordinados como abandonados, afetando-lhes a auto estima;
- c) autoritários e prepotentes (todas as decisões dependem dele);
- d) péssimos ouvintes, pois estão sempre sobre carregados de papéis;
- e) somente usuários do poder de direito, perdem o poder de fato. Administram com a autoridade que lhes é atribuído pela hierarquia. Desenvolve a gestão do abandono e da centralização excessiva”;
- f) egocêntricos - massacram a auto estima do subordinado, este executa as tarefas mas, sem internalizar nenhum valor, isto é, sua atitude tem caráter defensivo, mecânico.

O Problema da Rotatividade dos Policiais Militares de Ponta de Linha

Um dos pontos-chaves do policiamento comunitário é a identidade entre comunidade e policial militar. Para que isso aconteça, há que se fixar o homem numa determinada área, onde ele deverá conhecer a comunidade-cliente, que será sua parceira na execução de sua atividade policial.

A troca do policial, mesmo por motivos relevantes, trará prejuízos ao sistema, pois, na visão da comunidade onde trabalha aquele profissional, tudo começará novamente, com a apresentação de um novo policial, que levará certo tempo para conhecer a comunidade e, principalmente, para ganhar sua confiança.

O ideal, quando da necessidade de rotatividade, seria a colocação do novo policial junto ao sucedido, por um determinado tempo, para que o predecessor faça a apresentação do novo policial à comunidade e lhe mostre todas as particularidades da área.

Polícia Militar do Rio de Janeiro: Um Exemplo que Não Deu Certo

Segundo **CARVALHO**⁷, o programa implementado em Copacabana por policiais do 19º Batalhão de Polícia Militar, em 1993, apresentou dificuldades, que culminaram na sua desativação:

I- Acesso à Comunidade

Os policiais militares conseguiram estabelecer contatos com porteiros, comerciantes, seguranças e jornalistas mas não com os moradores. Assim, os policiais não puderam desenvolver trabalhos preventivos nem difundir trabalhos educativos e informativos sobre segurança nos espaços residenciais. Conseqüentemente houve pequena visibilidade do programa e pouco apoio social.

⁷ **CARVALHO**, Glauber da Silva. **Policiamento Comunitário – Origens**. SP: PMESP, Apostila, 1998.p.54.

A flexibilização do horário de trabalho dos policiais - uma medida necessária para facilitar o contato com os moradores - também não ocorreu e o horário foi fixado entre oito e vinte horas.

2- Relação com outros órgãos públicos

Na experiência do Rio de Janeiro, os outros órgãos públicos não colaboraram, seja por falta de recursos, seja por barreiras burocráticas ou por disputas políticas. Assim, os esforços dos policiais para estabelecer parcerias não vingaram e o campo da atuação policial foi muito restrito.

3- Dificuldades Internas

A pesquisa identificou problemas dentro da instituição que prejudicam não só o policiamento comunitário mas também outros serviços da Polícia Militar. O principal deles é a excessiva centralização.

A descentralização é um princípio básico da polícia comunitária: os policiais devem ter autonomia para, sob supervisão, identificar e analisar os problemas, organizar a comunidade, planejar e implementar soluções. Portanto, é um modelo de policiamento que implica a “descentralização decisória, a autoridade e competência do policial de ponta, a flexibilização do controle interno e a diminuição das distâncias hierárquicas”.

Cabe ressaltar que não se faz uma crítica ao caráter militar da organização mas ao “excesso de militarismo” que impede o trabalho interativo dos policiais com a comunidade e o melhor desempenho da instituição. O controle interno muito rigoroso e a subordinação de todos os segmentos a um controle central inibem a iniciativa do policial de ponta, que tende a apenas receber ordens para evitar problemas com seus superiores. Assim, justamente o policial que está mais próximo da sociedade não tem estímulo para desenvolver um trabalho mais independente, como o policiamento comunitário, e não se sente responsável pelos resultados do serviço policial.

Os outros problemas identificados no programa de policiamento comunitário do Rio de Janeiro são:

*- **Treinamento precário dos policiais de ponta:** houve pouco investimento na qualificação e reciclagem dos policiais de ponta. É preciso formar os agentes comunitários para lidar com a burocracia de outros serviços públicos;*

*- **Supervisão e planejamento incipientes:** havia poucos agentes (2 sargentos) responsáveis pela supervisão direta de 52 policiais de ponta. E a supervisão se limitou à reuniões de instrução e a breves debates sobre os problemas do bairro. Não houve análise dos problemas localizados nos bairros, que seria um trabalho conjunto dos policiais de ponta com os oficiais;*

*- **Ausência de critérios próprios de avaliação de desempenho:** não foram produzidos relatórios sobre o trabalho realizado e portanto não havia como avaliar as atividades de policiamento comunitário;*

*- **Predomínio da cultura policial tradicional:** além de todas as dificuldades descritas, o trabalho comunitário foi desprezado por policiais de outras companhias. Portanto, não havia uma cultura favorável ao policiamento comunitário difundida na corporação. Ao contrário, a cultura dominante defende as formas tradicionais de policiamento e se colocava contra a polícia comunitária.*

SUGESTÕES

- Intensificar programas de treinamento, atualização profissional e vídeo objetivando esclarecer todos os PM a respeito do assunto;

- Promover encontros com a Polícia Civil objetivando quebrar paradigmas e aproximando os profissionais de segurança pública;
- Estabelecer critérios de avaliação de desempenho do Programa de Polícia Comunitária com base em três parâmetros: visão social (reconhecimento do trabalho policial na comunidade, aumento da sensação de segurança, participação no processo e diminuição de índices de criminalidade) visão técnica (resultados operacionais com base na eficiência, eficácia e efetividade) e a visão Institucional (reconhecimento interno e externo dos valores da Corporação);
- Criar uma política de pessoal que prestigie as ações voltadas ao reconhecimento social da Instituição;
- Fixar o profissional, com base no trabalho com a comunidade;
- Identificar os focos de resistências e adotar procedimentos corretivos inclusive substituindo o não alinhados á Política de Comando;
- Incentivar a participação de líderes na Comissão Estadual, Comissões Regionais e Conselhos Comunitários de Segurança nas questões de segurança pública.

3. Aspectos Externos que interferem

- Privilegiar o policiamento Comunitário em benefício de algumas comunidades;
- Utilização político-partidário do programa de Polícia Comunitária;
- Base Comunitária + Viatura + efetivo = Polícia Comunitária;
- Interferência operacional de alguns líderes comunitários em algumas áreas determinadas ações peculiares em detrimento da coletividade (policiamento com exclusividade em algumas áreas)

COMENTÁRIOS E SUGESTÕES

Ao longo de sua existência, em diversos momentos de sua história, a Polícia Militar sempre buscou estabelecer formas de policiamento que priorizassem a diminuição da criminalidade e o respeito às leis. Contudo, o descontínuo, as diversas ingerências de cunho político-partidário e as ações desastrosas em alguns eventos policiais, causaram descrédito e desconfiança por parte da população.

Embora continue a se desdobrar para realizar sua missão, a Polícia Militar tem sido questionada quanto a necessidade de modernizar seus métodos de combate a criminalidade. Talvez, neste momento único, a Corporação vem estabelecendo um diálogo permanente com a sociedade Paulista e seus diversos segmentos, discutindo e analisando as diversas possibilidades de encaminhar as soluções desses problemas.

Portanto, a ação da polícia passa a ser discutida pela polícia, pelo Governos (Federal, Estadual e Municipal) e pela comunidade, objetivando avaliar como a violência e o crime interferem na política, na sociedade e na economia.

O Policiamento comunitário, em sua essência, passa a ser uma das alternativas viáveis, visto que é uma forma de interlocução comum à todos os segmentos envolvidos no processo. Possibilita também

uma intensa discussão interna à respeito da forma de realizar polícia: discutindo, analisando e questionando a sua atividade no meio social.

O sucesso de um Programa de Policiamento Comunitário em São Paulo não está apenas no sucesso de sua implantação, mas na continuidade do processo, na sua adaptação aos diversos contextos sociais e no controle da violência e da criminalidade em nosso Estado, dentro de uma visão mais ampla de perspectiva social. Se essas expectativas não forem atendidas, seria melhor nem ter iniciado, pois o caminho é sem volta.

MESQUITA E AFFONSO⁸ argumentam

De 1995 a 1997, apesar de todos os esforços do Governo Estadual para aprimorar a organização e o funcionamento da polícia, o aumento da criminalidade e da violência policial na Capital e no Interior mostrou as limitações das políticas tradicionais de segurança pública.

Apesar dos avanços do ponto de vista de aceitação do policiamento comunitário de 1997 para 1998, particularmente na Polícia Militar, ainda existem muitas perguntas e dúvidas sobre o policiamento comunitário:

O que é exatamente o policiamento comunitário ? O policiamento comunitário é uma nova forma de policiamento ou não passa de um nome para formas tradicionais de policiamento ou para práticas de relações públicas ou assistências sociais ?

Qual a eficácia do policiamento comunitário do ponto de vista do controle da criminalidade e da violência no Brasil, sem reformas radicais no sistema de justiça criminal e sem políticas públicas capazes de minimizar os graves problemas sociais, econômicos e culturais existentes no país ?

O policiamento comunitário é viável no Brasil, onde em muitos lugares nem a polícia nem a comunidade estão suficientemente organizadas e preparadas para desenvolver este tipo de policiamento ?

O Policiamento comunitário não é altamente arriscado no Brasil, na medida em que exige uma ampliação do papel da comunidade e da polícia na segurança pública num momento em que há no país um alto grau de tolerância em relação ao uso da violência como instrumento de controle da criminalidade por parte da comunidade e da polícia ?

O policiamento comunitário não mascara a ineficiência e a violência da polícia, legitima a instituição policial e impede reformas radicais na polícia que são necessárias para a melhoria da segurança pública no Brasil ?

Durante o desenvolvimento da Matéria de Doutrina e Emprego da Força no Estado Democrático no Curso Superior de Polícia – CSP/98, ministrada pelo **Coronel Res PM Celso Feliciano de Oliveira**, realizou-se painéis de debates com a participação de 35 representantes de diversas entidades sociais. Naquela oportunidade foram expostas opiniões diversas à respeito da atuação da PM⁹. Os oficiais alunos do Curso Superior de Polícia – CSP/98, apontaram aspectos que interferem no desenvolvimento da atividade policial e sugeriram algumas medidas à serem analisadas, que poderão nortear futuros estudos de continuidade do programa de policiamento comunitário em nosso Estado:

1. Necessidade da busca da confiabilidade e responsabilidade das atividades da PM – através de um processo hierárquico forte (não arbitrário) onde o profissional seja respeitado e respeite o

⁸ **MESQUITA NETO**, Paulo de; **AFFONSO**, Beatriz Stella. **Policiamento Comunitário: A Experiência em São Paulo**. Relatório... SP: Núcleo de Estudos da Violência/USP, 1998. p. viii.

⁹ Relatório Conclusivo do Seminário sobre a Expectativa da Comunidade em Relação à Atuação da Polícia Militar - Curso Superior de Polícia/98. O Grupo de Oficiais Alunos era constituído de 33 Oficiais (25 Tenentes Coronéis e 08 Majores).

cidadão e seus iguais, subordinados ou superiores, dentro do princípio de respeito da dignidade humana. O policial-militar deve ser visto como um profissional altamente capacitado, sendo reconhecido pela sociedade e seus pares (um especialista em segurança pública);

2. Aproximação da Comunidade onde atua é um fator primordial para execução das atividades e a existência da própria Instituição;

3. A sociedade já interpreta que segurança pública não é só problema de polícia, mas de toda a sociedade. A PM pode ser, por essência, o catalizador de todos os segmentos envolvidos;

4. A otimização e aproximação dos Conselhos Comunitários de Segurança é imprescindível, visto que seu relacionamento é melhor com a PM;

5. A integração com segmentos paralelos à segurança pública que também desenvolvem segurança deve ser discutida e analisada;

6. A sociedade deve investir mais na educação para a melhoria dos valores sociais. Se isso não ocorrer o investimento a longo prazo será destinado à construção de presídios (existência de valores morais, éticos e sociais);

7. A Polícia Militar precisa aprender a dialogar com grupos tradicionalmente antagônicos, dentro de uma visão moderna de polícia (sindicatos, movimentos sociais, presidiários, etc.);

8. A missão da Polícia está estabelecida no artigo 144 e seu campo de atuação deve ser fundamentada a partir do artigo 5º da Constituição Federal;

9. Deve ser implementado o relacionamento da polícia com o poder público local (prefeitos e autoridades públicas locais) principalmente nos grandes centros urbanos;

10. Definir claramente uma política de recursos destinados à segurança pública, com base na arrecadação e programas permanentes;

11. Criar um programa permanente de comunicação social, objetivando estabelecer formas de divulgação das atividades da PM à mídia e a comunidade com a participação de técnicos especializados;

12. Criar um Conselho Estadual de Persecução Criminal que discuta amplamente os problemas relacionados ao tema com a participação de diversos órgãos públicos e representantes da sociedade (semelhante à Coordenadoria Estadual de Defesa Civil e o Conselho Estadual do Meio Ambiente);

Na busca das respostas destas questões formuladas é preciso demonstrar que a Instituição Polícia Militar busca primeiramente se renovar, mostrando estar aberta às discussões dos problemas sociais. Para isso indicamos alguns caminhos que devem ser adotados para a continuidade do Programa:

a) Aproximar e divulgar as atividades da PM aos órgãos de Governo e poderes públicos constituídos em suas diversas esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário);

b) Ampliar o relacionamento com os diversos Órgãos sociais;

c) Estabelecer planejamento que viabilize intercâmbios que aprimorem o relacionamento comunitário nas ações de policiamento ostensivo.

d) Desenvolver um Plano Diretor para as atividades da Comissão de Implantação do Policiamento;

- e) Analisar a estrutura organizacional da Corporação, priorizando as atividades operacionais;
- f) Avaliar o Impacto do Programa na Incidência criminal e expectativas sociais.
- g) Aprimorar a Cultura Profissional do Profissional de Polícia Militar voltado ao Policiamento Comunitário;
- h) Desenvolver mecanismos que melhorem a auto-estima do profissional;
- i) Estabelecer o Perfil Profissional de Polícia, atual e adequado à realidade e anseios sociais;
- j) Aprimorar o Gerenciamento Operacional de Polícia e das linhas hierárquicas para a descentralização do poder;
- k) Aprimorar a Educação e Preparação Profissional.

Aproximação e divulgação das atividades da PM junto aos órgãos públicos

A visão Governamental, a respeito da Polícia Militar, é ainda vinculada a um organismo repressor e refratário às mudanças. É preciso estabelecer um contato com a esfera de Governo Estadual através de um programa estratégico, mostrando resultados das atividades relacionadas ao Programa. Estas atividades devem ser enviadas e apresentadas ao Governador do Estado, à Assembléia Legislativa do Estado e ao Tribunal de Justiça, como forma de romper possíveis mal entendidos quanto a atuação policial.

Ao Governo Federal, tais relatórios serviriam para demonstrar a sintonia da Instituição com os programas de esfera Governamental, principalmente os vinculados ao Programa Nacional de Direitos Humanos.

Como argumenta **PEDROSO FILHO**¹⁰

A Polícia Comunitária deve procurar o envolvimento de todas as autoridades constituídas, inclusive aquelas que, por suas ações no dia-a-dia se posicionam como opositores, convidando-as, por intermédio dos líderes comunitários a participar das reuniões. Ao participarem, constatarão a seriedade do trabalho e mudarão sua postura, sob pena de perder o apoio popular que, particularmente, os políticos procuram preservar a qualquer custo.

Quanto aos Governos Municipais o relacionamento é imprescindível. No que tange ao pequenos e médios municípios isto já ocorre. O problema parece residir nas grandes cidades e na metrópole (São Paulo), onde a ação da PM passa pelo entendimento político de que segurança é apenas problema do Estado.

Tal afirmação não se trata da municipalização da Polícia, mas da integração de poderes, visto que os problemas de ordem local passam pelas duas esferas de Governo, e dependendo das circunstâncias, um ou outro poderá ficar impossibilitado de agir. O prefeito deve conhecer o seu “Chefe de Polícia”, aquele que desenvolve e planeja segurança em sua cidade. Afinal como diz a máxima do **ex-governador André Franco Montoro**: **“Ninguém mora na União, ninguém mora no Estado, todos moramos no município”**.

Quando isso não ocorre, o poder público local utiliza subterfúgios para a criação de estruturas municipais de polícia que só confundem a população e provocam desvios de finalidade do poder público, Como afirma **PEDROSO FILHO**¹¹:

¹⁰ Op.Cit.p.25.

¹¹ Op.Cit.p.69.

Nos últimos anos, está havendo uma corrida crescente dos poderes públicos municipais, muitas vezes pressionados pela população que desconhece as leis, para a criação de guardas municipais, como se fossem a solução para os problemas da criminalidade. Na verdade, após instaladas as guardas, alguns municípios acabam verificando que não foram resolvidos os seus problemas de segurança. O município tem a responsabilidade maior de cuidar das missões no campo da saúde, saneamento e assistência social, principalmente na área da criança e do adolescente, buscando atividades para que não venham a delinquir. Sem dúvida, o crescimento das guardas municipais, mostra o grau de insegurança psicológica que está vivendo o povo do Estado de São Paulo e também de outras regiões mais urbanizadas do país.

Outros órgãos têm incentivado a sua criação e emprego no campo da Segurança Pública, sob a falsa bandeira de autonomia dos municípios e com a aprovação da comunidade que, teoricamente, recebe o benefício, sem perceber a alta conta da fatura que vai pagar. Hoje, há guardas municipais em mais de 25% dos municípios paulistas.

O assunto legalmente não deixa dúvida, na verdade as políticas públicas municipais seriam melhor empregadas se, em vez de criarem um corpo permanente de vigilância, investissem em convênios de apoio ao sistema estadual, suprindo as necessidades materiais existentes, possibilitando à Polícia Militar maior eficácia por um custo menor (.).

Relacionamento com os Diversos Órgãos Sociais

Segundo **PEDROSO FILHO**¹²

a comunidade é a grande ganhadora ao receber um Policial Comunitário e os grandes perdedores são os marginais. Porém, não se pode esquecer que as classes das partes nobres ou centrais das cidades, que agora percebem que a polícia está adotando sistemas vinculados às áreas, passam a reclamar, pois antes eram beneficiadas e agora são colocadas em igualdade (.).

Há a necessidade de treinar a comunidade para ajudar os policiais e esclarecê-la para entender o sistema e o estabelecimento de prioridades, para, de um lado, não efetuar críticas destrutivas, e, de outro, auxiliar na melhoria a qualidade do serviço (.)

O Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGs se constituem num legítimo instrumento para reverter as distorções institucionais por parte da Polícia. Como afirma Paulo Sérgio Pinheiro, Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da USP: *é necessário aumentar o relacionamento entre a Polícia e a Sociedade. O sucesso do trabalho policial depende da credibilidade e da boa imagem que a instituição tem em relação a população.*

Como afirma **PEDROSO FILHO**¹³: *Os líderes comunitários são de fundamental importância para realizar a mobilização da comunidade e obter seu apoio. Cabe à polícia, por sua vez, buscar o maior envolvimento possível dos moradores e estabelecidos na área.*

São definidos como grupos de pessoas do mesmo bairro ou do mesmo município que se reúnem para discutir e analisar seus problemas de segurança, propor soluções, acompanhar sua aplicação, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais.

Além disso os CONSEGs realizam campanhas de informação e educação às comunidades, alcançando resultados concretos na prevenção de infrações e acidentes evitáveis, a partir da conduta do próprio cidadão, que deixa assim de passar à condição de vítima.

¹² Op. Cit. p.21-30.

¹³ Op.Cit.p.36.

Outro envolvimento importante é o da Comunidade de Negócios. Ela pode fazer a diferença entre aceitação e a resistência, podendo o projeto receber apoio financeiro, além de instituir um novo relacionamento de cooperação entre o pessoal da segurança privada das empresas e do setor policial.

PEDROSO FILHO¹⁴ afirma:

Quando os homens de negócios são orientados sobre o programa, geralmente orientam seus funcionários a participarem e, às vezes, até os cedem para apoio em algumas atividades. Eles podem se tornar uma boa parte de apoio material para a base de segurança comunitária.

O processo de planejamento que ignorar as preocupações e contribuições da comunidade de negócios, poderá enfrentar vários problemas no futuro. A discussão do assunto com esse grupo, esclarecendo a necessidade das medidas adotadas, elimina ou ameniza as resistências, que normalmente ocorrem quando são tomadas unilateralmente.

A participação de instituições comunitárias também são de fundamental importância para a educação da população e também para a adequação dos serviços de outros órgãos, visando a melhor servir à comunidade.

Relacionamento com a Imprensa

Os órgãos de imprensa, via de regra, procuram destacar os escândalos, e isto cria na mente dos policiais a idéia de que a imprensa é inimiga da

polícia, sem entender que ela vive dos espaços que ocupa na audiência. Na natural disputa entre os veículos de comunicação, o enfoque pró-ativo de Polícia Comunitária pode criar na organização policial a oportunidade de contar com o apoio da imprensa para educar o público.

É preciso aproveitar melhor os espaços disponíveis na pequena e média imprensa, jornais de bairro e rádios locais, pois estes podem auxiliar, sobremaneira, o trabalho de Polícia Comunitária.

Como medidas para aproximar e melhorar o relacionamento como os representantes da mídia, sugerimos o seguinte:

a) Criar um programa permanente de comunicação social, objetivando estabelecer formas de divulgação das atividades da PM, com participação de técnicos especializados (relações públicas, jornalistas, marketeiros);

b) Priorizar o contato com a mídia regional e local – como a grande mídia oferece resistências o importante seria o contato com jornais de bairros, rádios locais e até mesmo emissoras de televisão regional;

c) Desenvolver campanhas educativas de prevenção contra violência, utilizando sempre a mesma marca “**Polícia**” e não o Batalhão X ou Y;

d) Elaborar propagandas de utilidade pública (semelhante ao ALERTA GERAL), de forma permanente, objetivando orientar as comunidades;

e) Elaborar um planejamento de marketing, de forma a propiciar a participação da PM em eventos diversos (televisão, jornal, etc.);

f) Na imprensa regional e local, elaborar artigos que orientem e divulguem as ações locais da PM;

¹⁴Op. Cit. p. 35.

g) Promover reuniões locais com a comunidade e a imprensa local divulgando e informando as atividades de segurança pública;

h) Quanto à televisão, promover um planejamento repudiando os programas que fazem apologia a violência, criando programas que mostrem assuntos positivos e educativos da ação da polícia;

i) Promover a criação de um programa na rede educativa direcionado à jovens e crianças, objetivando mudar a imagem de repressão da polícia, criando até um personagem (ex: Guarda Belo);e

j) Criar um símbolo policial (ex: Vigilante Rodoviário), promovendo a mudança da imagem para futuras gerações.