

**POLICIAMENTO COMUNITÁRIO ORIGENS**  
Glauber Silva de Carvalho  
NUCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA/USP

## INTRODUÇÃO

A questão do policiamento comunitário é colocada originalmente num momento de crise na história. Esta forma de policiamento não surge tão-somente como uma forma de aprimoramento. Mas como uma tentativa de solução para uma forma tradicional de policiamento que não estava atendendo aos anseios da população.

Quais os fatores que demandaram por policiamento comunitário?

a) O desejo de uma mudança de policiamento nasceu da percepção de que o sentimento segurança (safety e security) e bem-estar não estavam sendo alcançados. Problemas com drogas, assaltantes, gangs e roubos preocupavam as comunidades urbanas e suburbanas;

b) Outro fator é o decréscimo do orçamento alocado para as polícias;

c) Governo e líderes da sociedade acreditaram ambos serem responsáveis pelo crescimento da segurança na sociedade. Polícia comunitária também pode ser uma forma de democratizar as instituições responsáveis pela segurança pública, isto é, à medida que se abrem para a sociedade, congregando líderes locais, negociantes, residentes todos quantos querem participar da segurança local, a polícia deixa de ser uma instituição fechada e que, estando aberta a sugestões, permite que a própria comunidade faça parte de suas deliberações.

d) No começo dos anos 70, responder rapidamente às chamadas pelo 911 tornou-se uma obsessão em si mesma. A tecnologia alcançada pelas telecomunicações e os equipamentos obtidos pela polícia permitiram que eles respondessem à população num curto espaço de tempo. Este avanço, entretanto, trouxe um desperdício de recursos, já que a prontidão de resposta não trouxe o decréscimo de violência, como se verá mais adiante.

e) fins de 60 e início de 70, os movimentos sociais surgiram em toda sua pujança. Mulheres, estudantes, homossexuais, negros etc. lutaram por tornar as minorias em grupos com direito a ter direitos. Este é um fator que merece uma explanação um pouco maior, dado sua importância contextual no momento em que o policiamento comunitário começou a ser pensado.

### **Mai de 1968<sup>1</sup>.**

Foi um movimento eclodido em várias localidades simultaneamente, especialmente Estados Unidos, França entre outros países da Europa e de outros continentes. A simultaneidade dos fatos não esconde uma orquestração. Os movimentos surgiam espontaneamente em diversos países: França, Itália, Holanda, Bélgica, Suíça, Inglaterra, Dinamarca, Espanha, Turquia, Marrocos, Polônia, Japão e vários países da América Latina.

Aquele período revolucionário não pode ser entendido como fruto de uma crise econômica. É antes um desejo revolucionário que uma situação estrutural revolucionária que explodirá em 1968. Desejo de felicidade. Desejo de anti-poder.

---

<sup>1</sup> Ver Matos, Olgária C. F. Paris 1968. As barricadas do desejo. São Paulo, Brasiliense, 1981. Este pequeno livro traz um resumo do fenômeno, o qual serviu para que fizéssemos este breve sumário do acontecimento.

Não é tampouco a simples recusa de uma geração anterior, um conflito de geração, pois assim se perderia a especificidade dentro de uma generalidade que vale para todos os tempos.

Grupos políticos perderam-se na multidão dos rebelados: não foi tampouco um movimento da esquerda revolucionária.

Começando sobretudo com os estudantes (fazendo greves, passeatas, panfletagem etc.), a Universidade torna-se um locus de contestação. Ao mesmo tempo, é atacada violentamente, já que parte considerável dos professores e Universidades tinham se tornado aliados do Estado em atividades bélicas e de informação.

Nos **Estados Unidos**, o movimento de 68 levantou como bandeira a recusa da guerra colonial (Vietnã), recusa da sociedade de consumo, a desobediência civil com o meio legítimo. O movimento hippie surge com força neste contexto. À palavra Poder se voltam todas as forças da sociedade. Soma-se a isso tudo, o movimento negro, tendo sua expressão máxima na morte de Martin Luther King.

Berkeley tornou-se o símbolo da resistência nos EUA. Foi a primeira vez que policiais usaram gás lacrimogêneo contra estudantes, os quais revidaram com barricadas, paralelepípedos jogados do alto dos prédio e coquetéis molotov.

O movimento feminista também se faz presente nesse período, propugnando a libertação de todo um passado de subordinação.

Na **Alemanha**, o movimento recebeu uma conotação de recusa do *american way of life* e do socialismo burocrático e autoritário, principalmente da Alemanha Oriental. Marcuse torna-se o grande mentor desses grupos. O marxismo ortodoxo cede espaço para Reich, para o freudomarxismo.

É a era do pensamento libertário. A revolução sexual, a libertação de tabus sexuais também são fatos dessa época.

Na **Polônia**, o 68 sedia-se na Universidade de Varsóvia, lutando contra a censura de bens culturais feito pelo Estado. Forte repressão policial se segue, tendo tido repercussão em outros países. Tchecoslováquia e Polônia viviam no horizonte de 56, quando tropas russas invadiram estes países reprimindo movimentos de intelectuais, estudantes e operários.

**Japão** se volta contra a política externa dos EUA, já que este queria transformar o Japão em espaço estratégico para possíveis invasões na China e no Vietnã.

Na **Espanha**, o movimento se volta contra a ditadura franquista.

O **Brasil** o movimento não foi de massas, mas de intelectuais, inseridos dentro da universidade assim como na cultura: surge o movimento tropicalista. Este se insurge contra a esquerda tradicional, contra o momento político, contra uma forma de se fazer música.

1968 foi o ano da recusa: recusa de toda forma de poder: poder no sexo, poder nas relações de gênero, poder do Estado, poder da política, poder do imperialismo americano etc.

É nesse contexto de “crise”, olhada pelo ponto de vista do Estado, são nestes anos revolucionários, de rápidas mudanças sociais, culturais, políticas, que o conceito de polícia comunitária começou a ser sustentado e fortalecido.

É nesse contexto também que surge os primeiros movimentos externos às polícias americanas pleiteando por uma mudança no “fazer policiamento”.

### **Estados Unidos e a polícia comunitária.**

Entre 1968 e 1973, três comissões presidenciais nos EUA fizeram inúmeras recomendações para mudanças na polícias. O Departamento de Justiça apoiou inúmeras recomendações e financiou tentativas de mudanças das polícias. Agências federais financiaram pesquisas, treinamentos, conferências e tecnologia na área de segurança pública.

Em 1974 foi publicado um estudo em **Kansas** que estudava formas de patrulhamento, mostrando que determinar o roteiro das patrulhas antecipadamente não ajudava no combate à criminalidade.

Outro estudo de Kansas apontava que o pronto atendimento das chamadas policiais não reduzia a criminalidade, pois havia um mal-aproveitamento dos recursos existentes. Dois terços dos crimes não eram avisados rápido o suficiente para o combate imediato do crime. Começou-se a definir o que era uma emergência.

A eficiência e racionalização do atendimento permitia que o policial pudesse ficar mais tempo interagindo com a comunidade. Alguns estudos foram realizados para delinear outras formas de atendimento que não a presença imediata da polícia e que satisfizessem a população.

Em **Alabama** também houve estudos sobre as chamadas: como satisfazer o público sem desperdiçar recursos, aumentando a eficiência no atendimento à população. Algumas alternativas foram criadas a fim de que a expectativa do reclamante não se frustrasse e a eficiência da polícia não fosse prejudicada atendendo chamadas não importantes.

**San Diego** teve também sua preocupação com as formas de policiamento: patrulhamento motorizado com uma ou duas pessoas; avaliação entre interrogatório de suspeitos e contenção dos crimes; e o primeiro projeto empírico de policiamento comunitário (COP). Patrulhas sem rotas predeterminadas (randon patrolling) não é muito importante quanto pensado. Mas laços fortes com a comunidade eram mais importantes do que eles pensavam. Este projeto apontou que a aproximação com a comunidade poderia melhorar a atuação do policial assim como permitiu desenvolver soluções criativas para problemas complexos

Muitos dos achados desse projeto se mantêm até hoje: membros da comunidade podem ser úteis na obtenção de informações; o enraizamento dos policiais na comunidade não poder ser feito com constantes rotatividade de policiais; a fixação dos policiais permite também que o policial conheça as expectativas da comunidade com relação a ela, e conheça melhor as demandas da localidade. Por fim, foi um de seus achados que a exclusão dos supervisores do treinamento causou a morte do projeto.

1979, **Herman Goldstein** publicou um artigo que desenvolveu o conceito de *policiamento orientado para os problemas*. A verdadeira razão do policiamento era resolver problemas. O POP mudava a polícia de reativa para a proativa, em outros termos utilizados nos dias atuais.

Em **Virgínia**, um projeto empírico do POP apontou que muitos problemas comunitários eram bem resolvidos com o novo método.

Ainda na década de 70, um estudo de uma corporação americana apontou que os detetives resolviam apenas um pequeno número de casos, e que dentre os resolvidos, parte considerada dependia das informações recebidas pelos patrulheiros. Este estudo teve consideráveis repercussões nas formas de se fazer investigação e patrulhamento.

Por fim houve alguns estudos sobre patrulhamento a pé, que segundo a própria população, diminuía o sentimento de medo à medida que aumentava o de segurança.

Em suma: o que estes estudos empíricos apontaram como fatores que separavam a Polícia da Comunidade:

1. Incremento da tecnologia
2. Mudança constante do patrulhamento
3. Profissional de segurança versus leigo/comunidade
4. Envolvimento com comunidade era desnecessário.

As táticas policiais que merecem destaque de todos estes experimentos foram:

- organização e envolvimento comunitários
- contato porta a porta
- mini-postos de bairros

Resultados:

- redução do medo entre os moradores;
- melhora das condições comunitárias;
- estabelecimento de uma boa imagem da polícia.

Quais foram as resistências encontradas pelos policiais:

- práticas administrativas centralizadas;
- práticas operacionais tradicionais;
- inovadores vistos como sendo manipulados por público externo;
- ter uma agenda pessoal às expensas das preocupações da

corporação;

As resistências foram tão grandes que conseguiram barrar as tentativas de mudanças no decorrer da década de 70.

### **Tendências Mundiais**

Muitas das idéias desenvolvidas nos últimos 20 anos foram reaproveitadas, adaptando-se ao momento atual. Modificadas e expandidas, aquelas idéias têm sido fundamentais para o exercício do policiamento.

O efetivo sucesso do Policiamento Comunitário assenta em algumas premissas, tendo como *background* o passado descrito atrás:

- a) definição de comunidade e real parceria com a mesma;
- b) mudanças da forma gerencial e administrativa;
- c) resolução de problemas;
- d) proação versus reação;
- e) respeito aos direitos de cidadania;
- f) análise dos dados da violência.

**a) Definição de comunidade:** a responsabilidade do policial por uma área deve fazer com que essa tenha um tamanho suficiente para que ele possa ser responsabilizado por sua circunscrição. Além disso, estas áreas devem ter características semelhantes.

A comunidade é formada por residentes, lojistas, igrejas, associações, clubes, agências públicas. Todos os tipos de usuários da região devem ser contactados pelo policial.

Parceria com a comunidade. É o reconhecimento do potencial que a comunidade pode oferecer às organizações responsáveis pela segurança pública na resolução de problemas que afetam diretamente a vida de ambos: comunidade e polícia. A contribuição pode variar desde a identificação de problemas até o planejamento de uma ação para combater e solucionar os problemas de segurança pública, em seu sentido mais amplo.

Deve-se incentivar a participação do diálogo com a comunidade, envolvendo policiais em eventos cívicos, culturais e de negócios, trabalhando juntamente com agências sociais e tomando parte de atividades educacionais e recreativas com crianças em escolas. O objetivo é inserir a polícia como parte integrante da comunidade. Assim como a igreja e a associação de bairro, a polícia será vista como mais um integrante desta comunidade, permitindo que esta interfira na definição de prioridades e alocação de recursos.

Deve-se, para incentivar esta parceria, fortalecer dois grupos essencialmente:

- 1) o grupo externo, a comunidade
- 2) os patrulheiros.

Eles são a quem se dirige o serviço público, e os patrulheiros são o contato imediato entre polícia e comunidade.

Deve-se ter sempre em mente que a ação de um policial pode comprometer o trabalho de todos, e no limite, de toda a instituição.

O policial, inserido na comunidade deve ser um catalisador e um facilitador das mudanças e do desenvolvimento da comunidade.

Nessa atividade em conjunta, não se deve ter as tradicionais dualidade: profissional X paisano; antigo X moderno; autoridade X subordinado. Toda forma de subestimar o potencial alheio deve ser fortemente reprimido, já que policiamento comunitário é a tentativa de juntar todas as forças vivas, de dentro da instituição e de fora, da comunidade. Todos têm um potencial de cooperação que deve ser incentivado e ampliado.

Por fim, toda a instituição policial deve estar ao lado da comunidade quando essa dela precisar.

#### **b) mudança gerencial.**

O voltar-se para a comunidade implica em :

- ter clareza do tipo de mudanças necessárias visando ao policiamento comunitário, reatualizando antigas estruturas administrativas para uma nova mentalidade.

- deve-se reconhecer a necessidade de mudanças, Isto implica em :

⇒ mudança de uma administração burocrática para gerência de resultados

⇒ adoção de estilo flexível de administração

⇒ polícia comunitária exige a divisão de iniciativas, decisões rápidas e responsabilidade descendente. A responsabilidade por uma área deve ser do capitão, do sargento, do soldado. As decisões deve ser de baixo para cima, e não de cima para baixo.

⇒ definição do objetivo da Organização

⇒ definição clara de metas para toda a corporação.

⇒ critérios de avaliação

⇒ manutenção de pessoas adequadas à nova polícia.

⇒ planejamento a curto, médio e longo prazo

Portanto como um todo, deve a polícia incentivar a comunidade em si mesma e o patrulheiro.

Que tipo de metas a serem buscadas:

a) redução da criminalidade;

b) envolvimento com a comunidade;

c) respeito aos direitos constitucionais e à dignidade humana;

d) conservação do material permanente;

e) menor número de policiais e civis mortos (ou feridos, física ou psicologicamente).

Sob o policiamento comunitário, a supervisão serve como guia e catalisador de forças necessárias para dar suporte ao patrulheiro. Toda organização deve apoiar, guiar e encorajar a solução dos problemas locais.

### **c) resolução de problemas**

Se a polícia reconhece que sua atividade está em ajudar a comunidade a resolver seus problemas, haverá por parte das pessoas um constante crescimento de confiança na polícia e este círculo é essencial para o sucesso do policiamento comunitário. Este processo requer uma consciência muito grande por parte dos policiais em relação às preocupações da comunidade.

Os problemas mais importantes para a população podem não ser os mais importantes para a polícia. Caso não seja um problema específico da polícia, esta deve agir em conjunto com outras agências públicas.

Problemas para comunidade:

⇒ estacionamento de carros em regiões escolares;

⇒ pichações;

⇒ problemas com trânsito;

⇒ indivíduos que perturbam comunidades;

⇒ arrombamentos de estabelecimentos públicos;

⇒ problemas com tráfego de carros

⇒ problemas urbanos: falta de luz, saneamento etc.

Como solucionar:

⇒ sempre fazendo trabalho conjunto com a comunidade e outras agências públicas especializadas;

⇒ trabalhos educacionais: escolas, trânsito etc

⇒ reabilitação de centros para drogados;

⇒ melhorando condições urbanas etc.

- reabilitação de prédios que possibilitem conduta criminosa;
- melhorar o meio ambiente urbano: iluminar ruas; remover

crescimento de matagais

- lacrar prédio vazios

⇒ educação para drogas em escolas, hospitais etc;

⇒ redução de lesões corporais e mortes em roubos através de folhetos educativos.

O fim último da instituição (no caso, Polícia Militar) é promover segurança à população através do policiamento ostensivo. Logo, ela tem de ser medida pela sua capacidade de realização de seu principal serviço: segurança. O fato de haver um aparato de enorme de Segurança Privada deve ser um forte alerta para repensar nas técnicas de segurança que vêm sendo aplicadas<sup>2</sup>.

Em segundo lugar, a PM compreende várias sub-unidades, dentre as quais deveria ser a principal o Policiamento Ostensivo Metropolitano e do Interior. Esta por sua vez compreende várias “sub-unidades” (CPA) que compreende por sua vez várias sub-unidades locais. O sucesso da empresa maior PM será o sucesso da sub-empresa CPA. Esta por sua vez dependerá da Companhia. Na realidade, o sucesso da PM dependerá da Companhia. Invertem-se as prioridades, dando importância para o local onde se exerce a atividade fim.

Tendo metas objetivas para avaliação de cada OPM, a unidade central (QCG) terá um quadro objetivo de toda a sua instituição

Vale lembrar para finalizar: a melhor solução é aquela que satisfaz a comunidade, melhora a segurança, diminui a ansiedade, aumenta a ordem, fortalece os laços entre polícia e comunidade e minimiza ações coercitivas.

#### **d) proação**

Polícia proativa visa erradicar as causas da violência, atuando de forma planejada nas mais diversas áreas, contornando problemas sócio-econômicos, tudo com finalidade de não permitir que a violência surja. A polícia proativa atua nos antecedentes da violência, e não apenas reage uma vez praticado o ato delituoso. Em termos financeiros, é muito mais lógico não permitir que o fato ocorra, já que de outra forma, toda uma série de atores eventualmente terão de participar: uma equipe de policiais civis, um promotor, um juiz, uma vaga no sistema penitenciário, uma vaga num hospital público etc. Portanto, atuar nas causas que propiciem que a violência surja tem se mostrado mais eficiente que atuar nas conseqüências. Atuar na conseqüência torna-se um ônus para a própria Polícia Militar, para o Estado como um todo e para toda a sociedade por conseguinte. Por fim, a eliminação de fatores de potencial criminógeno melhora a

---

<sup>2</sup>É fato merecedor de elogios todas as mudanças pelas quais a polícia vem passando nos últimos dez anos de forma genérica, e mais ainda a reforma pela qual a Polícia Militar do Estado de São Paulo vem tentando implantar nos últimos meses. Cabe ao tempo nos mostrar a profundidade das mudanças. Mas é laudatório o fato de toda a Corporação estar envolvida no projeto de policiamento comunitário, desde as escolas de formação, Diretoria de Ensino, passando pelas assessorias do comando, e chegando nos Batalhões de Área. Diante da magnitude do projeto, deve os organizadores estarem ciente que um projeto deste porte deve ter a maleabilidade suficiente para corrigir possíveis fatos que uma vez em prática não se mostraram adequados. Deve também estar ciente que uma cultura não se muda tão-somente pela via do intelecto. Desde a redemocratização do país que o ensino Policial Militar vem se esmerando por melhorar, mas com relativo impacto na prática e na cultura dos policiais. Cabe pensar a complexidade do ser humano em seus vários matizes, atuando através de diversas formas para a consecução do objetivo estabelecido.

própria qualidade de vida da comunidade, sendo um fator retroalimentador da confiança da população em relação à polícia.

*No Brasil*, precisa-se de um nível mais básico de policiamento proativo, que é a análise técnica da criminalidade. Este tipo de análise permite uma otimização dos recursos humanos e materiais na contenção da criminalidade.

**e) respeito aos direitos de cidadania.**

Tem de haver um compromisso com os direitos constitucionais da pessoa humana, especialmente o art. 5. da C.F. Deve-se louvar todas as medidas que já tem sido feito nesse sentido: Proar e Ouvidoria podem ser destacados. Os limites estabelecidos pela constituição não devem receber uma construção subjetiva como cerceador da liberdade de atuação do policial. O respeito à dignidade humana deve ser uma positividade na vida do policial, e não uma negatividade a ser suportada.

**f) análise do antes e depois do policiamento comunitário.**

O policiamento comunitário não é apenas um meio de melhorar a imagem da polícia, ainda que ele o faça. Ele deve ser visto como uma técnica de policiamento, que deve trazer melhores resultados que o policiamento tradicional. Nesse sentido, deve-se ter em mente a quantificação dessa melhora:

⇒ Mapas claros da violência objetiva, isto é, dados estatísticos da região em questão;

⇒ Clareza dos medos subjetivos da comunidade.

⇒ Abertura para população local dos avanços (ou não) na solução e contenção dos problemas levantados.

Para concluir. Os pré-requisitos para estes seis elementos são:

a) comunicação (interna e externa)

b) cooperação e colaboração (interna e externa)

c) coordenação

d) mudanças

**Condições para a continuidade do Policiamento Comunitário**

Estabelecido o conceito de Policiamento Comunitário, faz necessário abordar o que mantém e sustenta este tipo de policiamento:

a) desenvolvimento da *confiança* entre o policial e a comunidade a que serve.

⇒ não-remoção do policial

⇒ solução de problemas individuais e comunitários

⇒ honestidade do policial para com a comunidade

b) atuação constante da polícia e da sociedade na remoção de elementos ou condições que possibilitem ou mesmo encorajem a ação criminal.

c) resultados claros e inequívocos da atuação policial;

d) práticas administrativas modernas e ágeis;

e) mudança estrutural das condições de violência na cidade como um todo.

Polícia Comunitária

Esse texto trata dos princípios básicos da polícia comunitária e apresenta o resultado de alguns programas implementados em cidades norte-americanas e de uma experiência de polícia comunitária no Rio de Janeiro.

- Princípios do Policiamento Comunitário

Segundo Skogan, a polícia comunitária implica na reforma dos processos de tomada de decisão e a emergência de novas culturas no seio dos serviços de polícia. “É uma estratégia organizacional que redefine os fins da ação policial a fim de orientar o desenvolvimento futuro dos serviços”.<sup>3</sup> Está baseada em 4 princípios:

1- Descentralização x aplicação automática de políticas centrais

A polícia comunitária está baseada na descentralização organizacional e numa reorientação das atividades de patrulha a fim de facilitar uma comunicação entre a polícia e o público. A descentralização facilita a emergência de soluções locais para os problemas locais. Os serviços de polícia americanos eram tradicionalmente organizados de forma hierárquica: as políticas e a sua execução eram fixadas no topo e difundidas por meio de leis e regulamentos. Porém, “esse esquema de organização não reflete a realidade da atividade policial: a tomada de decisão operacional é altamente discricionária e a grande parte do trabalho policial se faz fora do controle e da hierarquia. O modelo de polícia comunitária está mais de acordo com o modo como os serviços policiais funcionam na realidade. Ele implica na delegação formal, aos policiais que agem no bairro, de autoridade decisória da qual eles tem necessidade para agir eficazmente”.<sup>4</sup>

Os policiais de ponta devem ter mais autonomia para analisar as situações, resolver os problemas e educar o público. Assim, a patrulha é reorganizada para permitir que os cidadãos entrem em contato com a polícia, em condições que criem confiança e troca de informações. O objetivo central destes programas é um melhoramento das relações entre a polícia e a comunidade local.

2- Ação concentrada na solução de problemas

A polícia comunitária implica em uma ruptura com o desprezo de atividades que não são tradicionalmente consideradas um “verdadeiro trabalho de polícia” (luta contra o crime) e supõe uma orientação para uma ação policial amplamente concentrada na solução de problemas, que encoraja os policiais a procurar soluções originais ou a se dirigir a organismos, públicos ou privados, buscando ajuda. A polícia precisa então compreender as situações que geram o apelo à polícia, identificar suas causas e conceber remédios. Daí a necessidade de formar os agentes de polícia em métodos de identificação e análise de problemas.

3- Prioridade às demandas dos cidadãos

A polícia comunitária deve levar seriamente em conta a definição que o público faz de seus problemas. “Esta é uma das razões pelas quais a polícia

<sup>3</sup> SKOGAN, W. “La Police Communautaire aux États Unis”, p. 122.

<sup>4</sup> Idem, p. 123.

comunitária é uma estratégia organizacional e não uma série de programas específicos. Suas práticas devem variar consideravelmente de um lugar a outro para trazer uma resposta particular a situações e circunstâncias locais e específicas”.<sup>5</sup>

Há demandas da comunidade que muitas vezes não são percebidas pela polícia. Assim, pode ocorrer de a prioridade da polícia ser uma e a da população outra. Portanto, a polícia deve montar uma agenda de prioridades escutando a comunidade. “A polícia comunitária requer que os serviços de polícia desenvolvam novos canais para se informar sobre os problemas do bairro. Esses canais, mesmo sendo iniciativa da polícia, não devem aparecer como uma ameaça mas ao contrário como uma ajuda aos interessados”.<sup>6</sup>

Os policiais tem também que encontrar meios de avaliar a si mesmos: avaliar sua aptidão em responder às preocupações do público, como questionários e pesquisas por telefone a fim de avaliar a visibilidade e a qualidade de seus serviços.

4- Ajudar os bairros a resolver seus problemas da delinqüência, através de associações de bairro de programas de prevenção do crime

No policiamento comunitário, o público e a polícia são co-produtores de segurança: os policiais não podem resolver os problemas de criminalidade sem o apoio e a assistência da vizinhança da comunidade. Os policiais devem ser os catalizadores desse esforço: devem mobilizar os particulares e as associações para a prevenção do crime.

Nos Estados Unidos, esses princípios abarcam um leque de programas que as administrações policiais realizam, como: abrir comissariados nos bairros, fazer estudos para identificar os problemas locais, organizar reuniões e seminários sobre prevenção do crime, publicar boletins de informações, ajudar a formar grupos de vigilância de bairro, criar comitês consultivos para informar os policiais, organizar atividades para os jovens, conduzir projetos educativos e campanhas contra as drogas na mídia, patrulha a cavalo, colaborar com outros serviços municipais para manter em vigor os regulamentos de saúde e segurança.

Pesquisando os programas de policiamento implantados em 6 cidades norte-americanas nos anos 80 (Baltimore, Oakland, Birmingham, Madison, Houston, Newark), Skogan faz uma avaliação dos pontos positivos e negativos do polícia comunitária.

Esses programas foram implementados em algumas zonas de cada uma destas cidades e tinham basicamente 2 modelos. No primeiro modelo, o trabalho policial voltou-se para a resolução de problemas na comunidade e visitas, reuniões e entrevistas com a população foram realizadas. Em alguns casos, foram estabelecidos comissariados de polícia no local, para onde a população podia se dirigir quando precisasse. No segundo modelo, realizou-se o trabalho policial mais tradicional, voltado para a aplicação da lei e manutenção da ordem, buscando-se detectar traficantes de drogas e outras infrações à lei e

---

<sup>5</sup> Idem, p. 124.

<sup>6</sup> Idem, p. 125.

efetuando-se prisões.

De modo geral, as avaliações indicaram que a população percebeu mais a atuação da polícia nos programas de policiamento comunitário. A maioria da população que pertencia às zonas dos programas conhecia o comissariado, lembrava-se dos policiais nas ruas, das visitas, de terem conversado com os policiais e recebido boletins informativos. As pessoas lembravam-se mais da atuação policial nas áreas onde foi implementado o programa de policiamento comunitário do que nas áreas onde empregou-se o modelo mais tradicional de policiamento. Portanto a visibilidade da polícia aumentou. Além disso, um dos programas de policiamento comunitário produziu efeitos positivos dentro da polícia: os policiais declararam-se mais satisfeitos com o trabalho e as ações disciplinares, as faltas e as licenças por doença diminuíram.

No entanto, em alguns casos os programas de policiamento comunitário não tiveram sucesso. Em um dos programas não houve continuidade do trabalho de policiamento comunitário porque seus agentes foram deslocados para os serviços de urgência. Em uma das cidades, onde foram implantados dois programas de policiamento - um tradicional e outro comunitário -, apenas os policiais que participaram do policiamento tradicional se mostraram ativos e interessados no trabalho mas os que participaram do programa de policiamento comunitário não se interessaram.

Com base nessas experiências, o autor aponta os riscos e os problemas da polícia comunitária. Em primeiro lugar, identifica 3 razões para o fracasso de alguns programas:

1- alguns projetos foram abandonados em razão do grande número de apelos que levavam a polícia a voltar-se ao atendimento emergencial. Trata-se do problema dos serviços de urgência. A obrigação de responder rapidamente aos apelos dos particulares (individuais) absorve o pessoal e os recursos nesses serviços e desmonta o policiamento comunitário. Exige-se então uma avaliação precisa dos efetivos necessários para garantir a continuidade dos serviços de urgência.

2- outros projetos foram questionados pelos postos intermediários descontentes com a perda de sua autoridade em proveito dos subalternos;

3- e outros não continuaram porque não conseguiram mudar a cultura organizacional dos departamentos de polícia. As ações de policiamento comunitário se chocaram com os esquemas tradicionais de luta contra a criminalidade dos departamentos de polícia.

Assim, coloca-se a questão: a polícia comunitária funciona? Não há uma resposta clara a essa questão, pois a capacidade de reduzir a criminalidade ainda está a prova. Segundo Skogan, o resultado mais sólido das avaliações dos programas é que a polícia comunitária aproxima a população da atividade policial. Este é sem dúvida um ponto positivo, sobretudo nos bairros onde há uma relação tensa ou conflituosa entre a polícia e a população. Além disso, mesmo que a redução da criminalidade não seja significativa, as avaliações indicam uma diminuição do sentimento de insegurança, mostrando que o policiamento

comunitário exerce alguma influência sobre a criminalidade e que existe uma população que deseja sua presença.

Outra questão que o policiamento comunitário levanta é a da imparcialidade da polícia. As ações de polícia comunitária podem favorecer interesses particulares ou específicos e não a comunidade inteira. Isto porque certos grupos podem dominar as reuniões e ser mais representados que os outros e porque os policiais podem concentrar seus esforços onde eles forem melhor acolhidos. Por outro lado, os habitantes menos favorecidos ficam excluídos e podem até se tornar alvos prioritários da ação policial, uma vez que os outros os identificam como fonte de problemas locais. Assim, os efeitos positivos da polícia comunitária ficariam restritos a apenas uma parcela da comunidade. Portanto, para manter a imparcialidade, o comportamento da polícia deve ser regido pelo profissionalismo e respeito à lei. Se agir de forma discriminatória, não haverá muita diferença entre o policiamento comunitário e o tradicional. Por isso, a adoção de um modo de ação legalista é fundamental, pois o trabalho junto à comunidade dá ao policial uma grande margem de liberdade.

- Polícia e Democracia

A exigência de a atividade policial estar pautada na lei coloca em questão o treinamento dos policiais. Embora nos regimes democráticos a autoridade da polícia esteja fundamentada na lei, a ação policial envolve uma capacidade de julgamento sobre *quando* e *como* aplicar a lei. Assim, a polícia tem um poder discricionário e por isso precisa receber um treinamento que a torne capaz de discernir em situações conflituosas (por exemplo, como manter a ordem pública sem restringir a liberdade ou ameaçar a usar força sem cometer abusos). Daí a necessidade de treinamento democrático para dar aos policiais meios intelectuais e práticos para que eles possam tomar decisões corretas e equilibradas.<sup>7</sup>

Basicamente, esse treinamento enfatiza o conhecimento da lei e sobretudo a noção de que a lei é importante no trabalho de polícia. A ação policial, notadamente o seu direito de usar a força, só é aceitável se estiver em conformidade à lei e os policiais sabem que terão que responder pelos seus atos caso se desviem dessa obrigação.

Além disso, a habilidade técnica ou competência é um aspecto fundamental para o treinamento democrático, pois elimina a necessidade de uso da força, de ameaças ou de pressões indevidas no trabalho policial. Situações potencialmente violentas podem ser controladas se o policial tem competência técnica. “A capacidade técnica substitui as ações arbitrárias, coercitivas e ilegais”.<sup>8</sup>

Por fim, o treinamento democrático deve centralizar-se nas questões práticas, nas maneiras de executar o trabalho policial e não nas noções abstratas da democracia. “ O único treinamento que ensina o policiamento democrático é aquele que discute os valores democráticos dentro dos contextos da prática policial. Somente o treinamento prático - o que fazer e como - traduz as normas

<sup>7</sup> MARENIN, O. “O Treinamento da Polícia em uma Democracia”. *Electronic Journal*, vol.2, nº 4, novembro de 1997, Internet.

<sup>8</sup> Idem.

democráticas para uma política adequada para que os policiais transformem o que aprenderam na academia ou no treinamento prático em normas de tomada de decisão nas ruas”<sup>9</sup>.

- **Experiência de Policiamento Comunitário do Rio de Janeiro**

A seguir, faremos uma exposição dos principais obstáculos à implantação do programa de policiamento comunitário no Rio de Janeiro. Reproduziremos aqui os resultados de uma pesquisa que acompanhou o programa, publica em artigo: MUNIZ, J.; LARVIE, S. P.; MUSUMECI, L.; FREIRE, B. “Resistências e Dificuldades de um Programa de Policiamento Comunitário”. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, maio de 1997, vol. 9, nº 1.

O programa foi implementado em Copacabana por policiais do 19º Batalhão de Polícia Militar e foi desativado em 1995, antes de completar um ano de vigência. Trata-se de questionar por que o programa não teve sucesso.

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que o policiamento comunitário não foi um plano que envolveu toda a Corporação mas um projeto localizado em apenas um setor do 19º Batalhão de Polícia Militar. Além disso, houve dificuldades no acesso à comunidade, na relação com outros órgãos públicos e dentro da própria Polícia Militar.

#### 1- Acesso à Comunidade

Os policiais militares conseguiram estabelecer contatos com porteiros, comerciantes, seguranças e jornaleros 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.

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

O policiamento comunitário exige a colaboração de serviços externos à polícia pois a resolução de problemas muitas vezes depende de outras ações, além da policial. 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 no interior da Polícia Militar

A pesquisa identificou problemas dentro da instituição que prejudicam

---

<sup>9</sup> Idem.

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.

Como aponta Bayley, o tipo de comunicação característica de uma estrutura militarizada - de cima para baixo, consistindo basicamente em ordens - não é adequada ao policiamento. O serviço policial exige que as informações venham de baixo: o policial que está nas ruas tem que informar seu superior sobre as condições em que os crimes estão ocorrendo e também apresentar soluções. Está aí a diferença entre o trabalho policial e o militar: no Exército, o soldado apenas cumpre ordens vindas de cima; na Polícia é preciso ter cabeças pensando em baixo, pois vão recolher informações sobre a criminalidade e passá-las aos seus superiores. Assim, os superiores têm de ouvir os policiais que estão nas ruas e não só comandá-los.<sup>10</sup>

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

- Treinamento precário dos policiais de ponta: há 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 (não há referência, nesta pesquisa, a consultas feitas com a população para avaliar o programa de

---

<sup>10</sup> BAYLEY, D. “Reforma das Polícias nos Últimos Anos”. Conferência promovida pelo Núcleo de Estudos da Violência - Universidade de São Paulo. São Paulo, 1 de setembro de 1997.

policiamento comunitário).

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