

Coleção
A Polícia

Volume 1
A Polícia e os Direitos Humanos

Volume 2
Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário

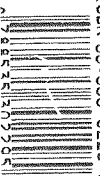
Volume 3
A Polícia Diante da Infância e da Juventude:
Infragação e Vitimização

Volume 4
Polícia e Gênero

Volume 5
Distúrbios Cívicos:
Controle e Uso da Força pela Polícia

Volume 6
O Futuro de uma Ilusão:
O Sonho de uma Nova Polícia

ISSN 85-353-0228-8



Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário

Coleção
A Polícia

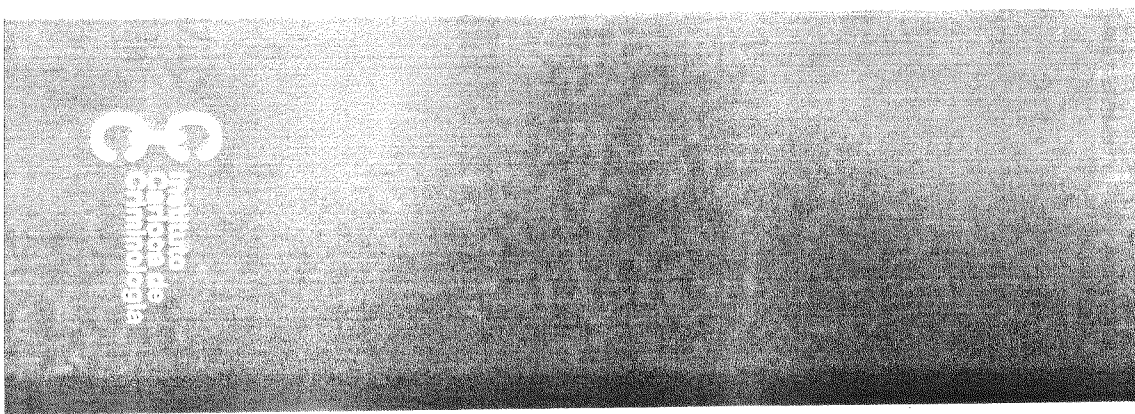
TEXTOS FUNDAMENTAIS DE POLÍCIA

2ª
EDIÇÃO

2

Do
Patrulhamento
ao
Policiamento
Comunitário

ORGANIZAÇÃO
Carlos Magno Nazareth Cerqueira



IBRACRIM
Instituto
Brasileiro de
Criminologia

COLEÇÃO POLÍCIA AMANHÃ
Textos Fundamentais de Polícia

Do
Patrolhamento
ao
Policciamento Comunitário

2ª edição

 Instituto
de
Criminologia

 Freitas Bastos Editora

2001

região
Magno Nazareth Cerqueira
(memórias)

2001 Instituto Carioca de Criminologia
Beira Mar, 216 3º andar
(21) 2263 2069 Fax: (21) 2263 2069
021-060 Rio de Janeiro RJ
:rio@openlink.com.br

objeto gráfico
Fernando Gerhardt
agrawação
o Nascimento
ivisão
João José da Silva
strução
rana Freitas Bastos Editora S.A.
7, Londres 381 Bonsucesso
1041-030 Rio de Janeiro RJ
/fax: (21) 2573 8949
astost@netty.com.br

P766 Do patrulhamento ao policiamento comunitário / Carlos Magno Nazareth Cerqueira. — 2. ed. — Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001. 168 p.; 18,5 x 23,5 cm. — (Coleção Polícia amanhã: textos fundamentais de Polícia; 2)

ISBN 85-353-0229-8 (broch.)

I. Policiamento comunitário. I. Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. II. Título. III. Série (Coleção Polícia amanhã: textos fundamentais de Polícia; 2).

CDD. 363.23

Sumário

PARTE I A experiência norte-americana	
Capítulo 1 <i>O modelo profissional</i> 5	
1. Introdução	
2. O movimento da reforma	
Capítulo 2 <i>As estratégias de O. Wilson</i> 8	
1. O objetivo principal da patrulha	
2. Os riscos e os fatores de risco	
3. As operações de patrulhas	
4. A patrulha: métodos e problemas administrativos	
Capítulo 3 <i>A crise do modelo da reforma</i> 13	
1. Introdução	
2. As principais críticas	
3. As principais pesquisas	
4. As pesquisas de Houston e Newark	
5. As pesquisas de Kansas City	
Capítulo 4 <i>Caminhando para o policiamento comunitário</i> 22	
1. A estratégia comunitária	
2. Os elementos da estratégia comunitária	
PARTE II A experiência canadense	
Capítulo 1 <i>A retórica do policiamento comunitário no Canadá</i> 25	
1. Apresentação inicial	
2. A definição de polícia comunitária	
3. O policiamento comunitário no Canadá dos anos 90	
4. As principais questões do policiamento comunitário	
5. As origens do policiamento comunitário	
6. Conclusões: para uma teoria da polícia comunitária	
Capítulo 2 <i>A visão oficial do policiamento comunitário no Canadá</i> 38	
1. Apresentação inicial	
2. Um consenso crescente: a polícia comunitária	
3. As questões da polícia comunitária no Canadá	
4. As parcerias e os recursos estratégicos	
5. Implementando Mudanças	
6. Os princípios em matéria policial	
7. Conclusão	
Capítulo 3 <i>A realidade do policiamento comunitário</i> 50	
1. O planejamento estratégico da RPMC	
2. Prestação direta de serviços	
3. Organização administrativa	
4. A declaração da missão da RPMC	
5. Responsáveis pela implantação	
Parte III Conhecendo o policiamento comunitário	
Capítulo 1 <i>Definindo os componentes centrais do policiamento comunitário</i> 54	
1. Introdução	
2. Definição do policiamento comunitário	
3. Implicações para a administração e estrutura organizacional	
4. Valores	
Capítulo 2 <i>Implementando o policiamento comunitário</i> 66	
1. Ideias básicas	
2. Cidade e recursos comunitários	
3. Plano de ação: três opções	
4. Os esforços iniciais de implementação	
5. Mobilizando apoio	
6. Cronograma de implementação	
7. Gerenciando a mudança interna	
8. Facilitando o processo de implementação	
9. Marketing: selecionando uma mensagem e uma imagem	
Capítulo 3 <i>Avaliando o progresso do policiamento comunitário</i> 78	
1. Avaliando as mudanças internas	

A experiência norte-americana

. Os três critérios de avaliação

. Aperfeiçoando o processo de avaliação

Capítulo 4

Introdução 85

PARTÉ IV

Uma visão brasileira do policiamento comunitário

Capítulo 1

Policiamento comunitário 86

1. Introdução

2. Quadro político-institucional

3. A questão da definição

3.1 A parceria da comunidade

3.2 A metodologia da solução de problemas

3.3 A nova polícia / polícia como serviço

Capítulo 2

Os principais problemas do policiamento

comunitário 110

1. A questão da filosofia e da estratégia

organizational

2. Os problemas da definição de comunidade

3. Os problemas da parceria

4. Os problemas da resolução de problemas

5. Os problemas da avaliação do policiamento

PARTÉ V

O patrulhamento ao policiamento comunitários

Capítulo 1

Caminhando para o policiamento comunitário 126

1. Algumas experiências brasileiras

2. Considerações finais

Capítulo 2

Superando dificuldades e construindo

entendimentos 142

1. As dificuldades relativas à administração e à

estrutura organizacional

2. Dificuldades relativas à cultura autoritária e

repressiva e ao profissionalismo

3. As dificuldades relativas à criminalidade policial

4. As dificuldades relativas à integração comunitária

5. Conclusões finais

Capítulo 1

O modelo profissional

1. Introdução

Para compreendermos o movimento de polícia comunitária nos EUA vamos analisar dois textos produzidos por estudiosos norte-americanos que contam a história da evolução das estratégias do policiamento naquele país.

O primeiro texto¹ divide a história do policiamento norte-americano em três eras distintas: a *era política*, a *era da reforma* e a *era da resolução de problemas com a comunidade*; antes de examinar o período que interessa a este estudo, o do movimento do policiamento comunitário, analisaremos o período da *era da reforma*.

O segundo texto² que examina diferentes estratégias de policiamento servirá para mostrar como elas foram se sucedendo, superando as suas dificuldades em resolver as questões do controle do crime, até chegar ao movimento da polícia comunitária.

Examinar como a função policial era concebida no movimento da reforma é essencial para a perfeita compreensão da polícia comunitária. Este movimento é acusado de ter rompido com um dos princípios de Sir Robert Peel, criador da polícia londrina, que diz que “a polícia é o público e o público é a polícia”; a polícia perdeu a visão desta relação com a comunidade com um movimento de profissionalização que aposta em uma administra-

ção centralizada que resulta na separação dos policiais das lideranças comunitárias.

As razões que teriam influenciado o movimento da reforma, ocorrido pelos idos de 1900, têm sido atribuídas aos processos de corrupção instalados na polícia e à forte submissão aos interesses políticos.

Administração centralizada para fortalecer os controles internos, rodízio permanente dos policiais no seus turnos e setores de patrulhamento foram, entre outras, algumas das medidas projetadas para assegurar o fiel cumprimento dos procedimentos operacionais padronizados na busca da desejada imparcialidade profissional.

Outra razão do distanciamento da comunidade, também bastante importante, foi o desenvolvimento tecnológico. Todos conhecem a importância do automóvel para o patrulhamento policial e a consequente substituição do policiamento a pé que aproximava o policial dos cidadãos. O telefone permitiu, através do desenvolvimento das centrais de operações, o contato rápido com o usuário que solicitava o auxílio policial; isto fez com que a polícia se empenhasse em responder de forma mais rápida e adequada às chamadas para prestar auxílio, deixando-lhe pouco tempo para impedir o cometimento dos crimes.

Os progressos na tecnologia da comunicação permitiu que o atendimento às chamadas fosse respondido quase que instantaneamente. Observou-se, também, que responder às chamadas contribuiu muito para diminuir os contatos da polícia com a população. O mesmo se diz com relação ao uso dos computadores pela polícia.

A ênfase na profissionalização da polícia ganha mais força com a ideia de serem os policiais os únicos habilitados para o enfrentamento dos crimes e, portanto, ser desnecessário o envolvimento da comunidade.

Neste período despontam figuras importantes, tais como: August Vollmer, chefe de polícia de Berkeley; J. Edgar Hoover, o grande reformador do FBI, e O. W. Wilson que se tornou o grande teórico do novo modelo organizacional (também chamado de “*modelo profissional*”, para a polícia urbana.

A seguir examinaremos alguns aspectos que caracterizaram esse movimento da reforma e aproveitaremos para examinar os ensinamentos de um dos seus maiores teóricos: Nada melhor do que o estudo da obra de O. Wilson³, sobre a administração da polícia, para o conhecimento do chamado modelo profissional.

Os tópicos do seu livro que cuidam essencialmente da análise das patrulhas, conhecidas, entre nós, por policiamento ostensivo, serão o objeto privilegiado de estudo.

2. O movimento da reforma

Os reformadores da polícia começaram mudando o relacionamento do policiamento americano com os políticos. A polícia sendo considerada como um serviço público obrigou a contratação dos policiais através do concurso, eliminando grande parte das influências políticas na contratação e demissão de policiais. Em alguns estados esta situação passou a vigorar também para os cargos de chefe de polícia, uma forma de reduzir a influência do prefeito na nomeação desse cargo.

O que se buscava era impedir que políticos locais administrassem a polícia segundo os seus interesses, como até então vinha acontecendo. O movimento da reforma queria uma polícia profissional que operasse exclusivamente em função do cumprimento

to das leis penais e segundo procedimentos padronizados.

Esta posição de neutralidade e de afastamento dos políticos acabou fazendo com que os departamentos policiais operassem com uma grande autonomia; eram órgãos públicos municipais independentes da ingerência política do governo municipal. *Com a reforma a polícia passa a ser um assunto técnico-jurídico de exclusiva responsabilidade dos policiais e sob o controle das leis.*

Outra orientação que o movimento da reforma impõe ao policiamento é no tocante à questão da função policial, que agora deve ficar exclusiva ao controle da criminalidade e da prisão dos criminosos. Todas as atividades que eram solicitadas à polícia pela comunidade que não fossem restritas ao cumprimento das leis penais eram consideradas pelos policiais como trabalho de assistência social e inadquiridos para a polícia. *A polícia, com a reforma, adquire um novo status como parte integrante do sistema de justiça criminal.*

O modelo organizacional projetado pelos reformistas para a polícia depende da teoria clássica da administração de Taylor: a divisão de trabalho e a unidade de comando, premissas centrais dessa teoria, são logo incorporadas à administração policial.

Padronização do policiamento para fazer cumprir a lei e prender criminosos era a regra básica. Ficava proibida qualquer iniciativa com uso de discernimento pessoal ou qualquer inovação que pudesse quebrar a unidade dos procedimentos. Para situações especiais que fugiam do padrão, a receita era a criação de unidades especiais ao invés de atribuí-las aos patrulheiros. O comando dessas unidades era centralizado, como forma de evitar ingerência dos comandantes locais.

Coordenação das atividades da organização policial e controle sobre os policiais eram exigências

que exigiam administradores intermediários e um sistema burocrático centralizador.

A reforma redefine a relação da polícia com os cidadãos: os policiais devem se relacionar de maneira *profissional, neutra e distante*. Redefine também o papel dos cidadãos no controle do crime, que é *agora o de notificar a polícia da ocorrência dos delitos, acatar as decisões policiais e funcionar como boas testemunhas quando solicitados*.

Cabe exclusivamente à polícia combater o crime, vez que ela é quem está habilitada para fazê-lo; ela é quem deve se colocar entre o perigo que ameaça a comunidade e os bons cidadãos.

Os reformadores da polícia passam a projetar a nova imagem da polícia e dos policiais: eles são agora os combatentes do crime; para isto a polícia desenvolve uma série de *táticas de combate ao crime* para atender as demandas do público e estabelecer o controle interno dos policiais.

As táticas exigiam a utilização do sistema 911 e uma resposta rápida aos chamados; os cidadãos eram orientados para solicitarem o apoio policial através dessa central de comunicações, desencorajando qualquer outra ligação com o policial do bairro.

As estratégias do policiamento idealizadas pelos reformadores consistiam no patrulhamento preventivo de automóvel e na resposta rápida aos chamados do público. O. Wilson foi o grande arquiteto dessas estratégias, que mais adiante vamos expor detalhadamente.

A medição dos resultados do policiamento da reforma consistia na verificação da prisão de criminosos e das tarefas de controle dos crimes.

August Vollmer desenvolveu um sistema para padronizar a classificação e o relatório dos crimes.

Este relatório mais tarde foi desenvolvido e administrado pelo FBI, sendo conhecido hoje como *Relatório Uniforme dos Crimes*, que servia para a avaliação das polícias no seu trabalho de controle do crime.

Em linhas gerais, reproduzimos um resumo das principais características do movimento da reforma, movimento que antecedeu ao do policiamento comunitário, objeto principal deste manual.

Veremos a seguir, no Capítulo 2, um resumo dos tópicos do livro de O. Wilson que tratam das estratégias do policiamento ostensivo da época da reforma.

Notas

¹ Ver Keilling, George L. e Moore, Mark H., “A Evolução da Estratégia de Policiamento, Perspectivas em Policiamento”, em Cadernos de Polícia nº 10, PMERJ, 1993.

² Ver Moore, Mark H. e Trojanowicz, Robert C., “Estratégias Institucionais para o Policiamento”, em Cadernos de Polícia nº 10, PMERJ, 1993.

³ Ver Wilson, O. W., “Administración de la Policía”, Editorial Limusa, México, 1974.

1s Estratégias de O. Wilson⁴

1. O objetivo principal da patrulha

Vimos que o serviço de patrulhas motorizadas é a estratégia mais importante da polícia para combater o crime no modelo da reforma; nada melhor do que examinar os textos de O. Wilson para analisar a importância do patrulhamento.

Ele parte da afirmação de que os crimes resultam da coexistência de dois fatores: (1) o desejo de cometer o crime e (2) a crença de que existe ou a existência da oportunidade. Se um desses fatores estiver ausente não haverá o cometimento do crime.

Para ele, sendo o objetivo primordial da polícia prevenir os atos que violem as leis, a eliminação ou a redução desses dois fatores deverá ser uma das suas maiores preocupações.

Resta à polícia, através do policiamento ostensivo, a eliminação do segundo fator. O fim principal das patrulhas é o de eliminar efetivamente o segundo fator, ou seja, a crença ou a oportunidade para o cometimento do crime sem que o infrator sofra as consequências. Afirma O. Wilson que a eficácia da patrulha vai depender da sua capacidade de desenvolver no possível criminoso o medo de ser preso; a evidente probabilidade de ser preso influencia o nível de convencimento do criminoso de que não existe a oportunidade para delinquir.

Acreditava tanto O. Wilson na força das patrulhas que dizia que um patrulhamento frequente e visível a toda hora, em todos os bairros da cidade, criaria uma sensação de segurança.

O serviço de patrulhas é considerado como o único que diretamente trata de eliminar a oportunidade do

mau comportamento, reprimindo o desejo de portar-se mal, destruindo influências daninhas, criando ativamente outras saudáveis, e influenciando favoravelmente as atitudes das pessoas e dos grupos, em sua cotidiana associação com o público. Para isso considerava os patrulheiros como verdadeiros assistentes sociais práticos: o público, dizia ele, deveria estar orientado para que procurasse seu auxílio e conselho, sempre que alguém estivesse em dificuldades.

O patrulheiro, neste contexto, é considerado o último escalão na descentralização do serviço público municipal. Ele, o patrulheiro, é o representante ambulante de informações e queixas do governo da cidade, acessível aos cidadãos que tenham alguma dificuldade ou delação a fazer. O fato do policiamento estar disponível em todas as horas do dia e da noite possibilita ao patrulheiro prestar aos cidadãos e ao governo este tipo de serviço.

O. Wilson afirmava ser o serviço de patrulhas a espinha dorsal da polícia. Considerava a organização policial como um serviço de patrulhas com atividades especializadas e serviços auxiliares. Para o referido autor a divisão de patrulhas é o núcleo central do departamento policial e o responsável por todas as tarefas principais da polícia. É importante perceber que nesta abordagem a investigação criminal fica subordinada ao serviço das patrulhas.

2. Os riscos e os fatores que criam os riscos de risco

É importante compreender a importância dos fatores de risco no modelo de policiamento preconizado pela reforma. Para O. Wilson o serviço policial existe por causa dos riscos. Define risco como toda a situação que possa gerar um incidente que requiera a atuação policial. Os riscos podem gerar crimes, contravenções, acidentes e congestionamento de trânsito, desaparecimento de pessoas e de objetos e outros incidentes que necessitam da atenção da polícia.

Podemos dizer que as causas dos incidentes que requerem a ação policial são os riscos. O autor intenta uma classificação dos riscos ou incidentes mais graves que causam os crimes: as aglomerações e os acidentes e, outros, menos graves, mas que requerem o serviço policial, tais como procurar pessoas, objetos perdidos e investigar casos de suicídios. Afirma que tanto as pessoas como os objetos podem ser causadores de riscos, embora essa divisão não seja claramente demarcada.

Cita uma classificação proposta por August Vollmer, onde pessoas e coisas aparecem como possíveis causadoras de riscos: *pessoas, propriedades, lugares e acontecimentos* constituem as categorias dessa classificação. A título de exemplo citamos: no caso das pessoas: ambulantes, prostitutas, loucos, fanáticos, drogados, embriagados etc. No caso das propriedades: habitações desocupadas, bancos, cofres, postos de gasolina etc. No caso dos lugares: artérias principais de automóveis e estradas de ferro; estações rodoviárias e ferroviárias; cantinas; regiões povoadas por negros; lugares de diversos populares; ruas próximas a centros de diversão etc. No caso de acontecimentos: eventos desportivos, reuniões políticas, desfiles etc.

Agora é importante abrimos parênteses para fazer uma observação sobre a maneira como a polícia constrói os suspeitos e os locais perigosos para desenvolver a suas ações; é significativo perceber que os pobres, os negros, os loucos e os imigrantes acabam sendo o público privilegiado para a intervenção policial. Mais adiante voltaremos a tratar deste assunto. Fechando os parênteses, voltamos à análise dos riscos: além deles é necessário conhecer as condições que podem fazer com que pessoas e coisas se transformem em riscos; são os fatores de riscos que a seguir são apresentados:

1º — a visibilidade deficiente, resultado de iluminação insuficiente ou de objetos que obstruam a visão, que podem favorecer o cometimento de crimes ou provocar acidentes;

2º — a insegurança dos prédios e de outras propriedades devido a falta de cadeados, fechaduras etc.; também um importante risco para cometimento de crimes;

3º — há coisas cuja existência ou condições em que se encontram criam riscos: um lago, uma corrente de água, ruas mal pavimentadas, obstruções em lugares públicos, constituem riscos de acidentes;

4º — as pessoas podem ser um fator de risco: uma aglomeração favorece a oportunidade de roubo, de perda de coisas e pessoas, de pânico etc.; também se constitui em um risco moral pela oportunidade de violação às leis relativas ao jogo, às bebidas e aos abusos sexuais;

5º — a falta de regulamentação pode ser um perigo. O. Wilson diz que os riscos podem variar segundo a hora, o dia da semana e da estação; podem ser muito ou pouco frequentes, de alto ou de baixo valor. Alguns têm o poder de criar um desejo e outros apresentam uma oportunidade de delinquir, sendo que uns são permanentes e outros temporários. Alguns podem ser corrigidos mediante mudanças materiais, regulamentação ou educação do público; outros somente mediante a presença da polícia.

Esta apresentação detalhada da noção de riscos conforme O. Wilson é necessária para podermos entender mais adiante, quando formos tratar da polícia comunitária, a metodologia da solução de problemas. Veremos que é igual a importância que é concedida aos riscos nesta estratégia e aos problemas na estratégia comunitária.

Os patrulheiros devem conhecer detalhes de seu setor de patrulhamento; é importante para a patrulha conhecer os riscos aí existentes; para O. Wilson a prevenção, em seu sentido mais amplo, é

atividade.

importante entender a ideia de prevenção local neste contexto. A área de policiamento de 1 patrulheiro é constituída de pessoas e de *idades que podem ser riscos, ou pelo contrário, ajudadas e ajuda no manejo dos incidentes que ocorrem*. Para o autor conhecer os riscos e as *idades é essencial para o bom desempenho* serviço de patrulha.

As operações de patrulhas

bre as operações de patrulhas, O. Wilson diz que objetivos da polícia são obtidos pelo patrulheiro idando ou patrulhando determinada zona. A pre-
nção do crime se faz através das patrulhas aten-
ndo os incidentes criminais ou atuando sobre os
cos. É importante conhecermos detalhes destas
arações, da forma como foram concebidas por O.
lson, para que possamos entender os
astionamentos futuros que serão feitos a esta es-
tégia policial.

tarefas do patrulheiro são divididas em três
sses: *serviços solicitados, serviços de inspeção*
atruilhamento rotineiro. A seguir veremos como
descritos tais serviços.

Os serviços solicitados são os atos que a polícia
cuta relativos aos incidentes. São chamadas
população para a Central de Operações da Poli-
(o 190) sempre que ocorre qualquer incidente
e exige a presença da polícia.

outros dois serviços são preventivos e se
acionam mais aos riscos do que aos
identes. Vejamos os serviços preventivos da
ruiha.

Os serviços de inspeção têm por objetivo reduzir
otencial dos riscos identificados. Estes
viços incluem a inspeção rotineira de portas de

prevenir roubos: a inspeção de estacionamentos
públicos, onde pode haver automóveis
estacionados temporariamente; a inspeção de
locais, mesmo que licenciados, que sejam de
reputação duvidosa, tais como tavernas, cantinas,
salões de bilhares e outros locais de lazer.

- *O serviço de patrulhamento rotineiro* envolve todas as operações não incluídas nas duas primeiras classes e tem por objetivo principal a redução dos riscos menos visíveis que têm podem identificar-se facilmente. Os locais que têm riscos menos visíveis são as áreas do comércio e dos negócios; os mal-iluminados; aqueles onde reside a população pobre; locais que congregam muita gente; estradas onde circulam veículos pesados e os locais de maior incidência criminal. Nestes locais o patrulheiro, mediante a sua presença e atuação, reduz as oportunidades de que se cometam delitos, observando pessoas e coisas durante o seu patrulhamento, que consiste em se deslocar constantemente de um local a outro, observando atentamente os pontos onde ocorrem com maior frequência incidentes que requeriam os serviços policiais.

É importante conhecermos a descrição detalhada, esboçada por O. Wilson, das operações de patrulha. Pode-se afirmar que o esforço maior da polícia deveria ser o preventivo, ou seja, a *atuação para eliminar ou diminuir a efetividade dos riscos*; no entanto o que se verifica, por tudo que se conhece do movimento da reforma, é que esta estratégia se esmerou na aplicação dos serviços solicitados, ou seja, no aspecto puramente repressivo. Esta é uma das grandes falhas desta estratégia. Veremos isto mais adiante, ao examinarmos as críticas que são feitas a este modelo, principalmente quando ele entra em crise pelo fato de não estar atendendo, da forma como foi esboçada pelo referido autor, aos objetivos de prevenir o cometimento dos crimes. Podemos concluir dizendo que as estratégias utilizadas pelo

movimento da reforma para o controle e a
prevenção do crime se baseavam no patrulha-
mento preventivo e nas respostas rápidas às
chamadas telefônicas para a Central de
Operações.

4. Patrulha: métodos e problemas administrativos

Neste capítulo do seu livro, O. Wilson discute algu-
mas questões referentes à eficiência e eficácia das
patrulhas: começa discutindo como escolher o mé-
todo de patrulha: a pé? de automóvel? Qual o melhor
método para atender aos objetivos da polícia de evi-
tar que haja oportunidades para o cometimento dos
crimes?

Diz que há de se escolher a melhor maneira de patru-
lhar baseando-se no objetivo do serviço que se deve
realizar (serviços solicitados, de inspeção ou rotinei-
ros) e nas condições em que deverá o patrulheiro
trabalhar. Entende que a responsabilidade maior é do
patrulheiro por essa escolha, mas não abre mão da
necessidade do deslocamento contínuo da patrulha
(patrulhamento rotineiro) na sua zona de atuação.

Exemplificando com a polícia de Londres, que usa
um serviço de patrulhas a cavalo, diz que nos Esta-
dos Unidos da América a tendência que se observa
nos departamentos de polícia municipais é o uso de
veículos no patrulhamento. O. Wilson defende a tese
de que se deve escolher o método de patrulha que se
mostrar mais eficaz e econômico para as tarefas do
patrulheiro. Discute quais devam ser os fatores que
influem na seleção desse método para depois dis-
correr sobre as vantagens e desvantagens da patru-
lha a pé, de bicicleta, motocicleta e automóvel, para
finalmente apontar qual é o melhor método.

Entre os fatores que ele entende importantes para a
seleção dos métodos de patrulhar cita os seguintes:
dentre outros: a densidade populacional, a distribu-
ção e natureza dos riscos, a frequência e a natureza
da atuação que, como resultado de tais riscos, seja

necessária; a extensão da zona de patrulhamento; as
condições de iluminação, que dependem das horas
do dia e da suficiente iluminação artificial das ruas e
das luzes das casas próximas que chegam às ruas;
as características raciais, o nível de moralidade da
população e o tipo de estabelecimentos comerciais
e residenciais. Entende, ainda, que as condições que
justifiquem uma determinada maneira de patrulhar
pode variar com a presença de coisas e de pessoas.
A seguir O. Wilson começa a falar das vantagens e
desvantagens dos diferentes métodos de patrulhar,
aspecto que acreditamos mereça ser examinado
detalhadamente.

4.1 O automóvel

Em condições normais o automóvel apresenta van-
tagens sobre os demais métodos de transporte para
o serviço geral de patrulhas: permite alcançar um
autobilista que foge, constitui um elemento de
surpresa, porque permite manter um patrulhamento
de forma tal que não se possa precisar facilmente
quando a patrulha vai aparecer.

O patrulheiro em automóvel é mais eficiente que a
pé ou em bicicleta, porque pode alcançar uma zona
maior de patrulhamento com menor fadiga e chegar
aos locais onde são requisitados os serviços poli-
ciais mais rápido e em melhores condições físicas,
mentais e emocionais.

O patrulhamento em automóvel ainda oferece outra
vantagem, que é a de permitir que o patrulheiro pos-
sa trabalhar sejam quais forem as condições de
tempo e das ruas; permite também transportar ou-
tros policiais, presos, equipamentos e outros mate-
riais que fazem da patrulha um verdadeiro destaca-
mento policial ambulante.

4.2 A patrulha a pé

Algumas vantagens que este método oferece são as
seguintes: possibilita ao patrulheiro as melhores
condições de observação dentro do alcance dos sen-

dos e uma estreita ligação com as pessoas e coisas, que lhe garante prestar um serviço melhor como fonte de informação e conselho do público e pensar como os olhos e os ouvidos do departamento oficial.

o lado dessas vantagens são apontadas algumas esvantagens: a falta de mobilidade e de meios de comunicação com a central de polícia reduz a possibilidade de seu emprego para atender emergências e serviços solicitados; a limitação da extensão da zona que pode ser patrulhada eficazmente torna este método menos econômico do que o motorizado.

3. Patrulha em automóvel ou patrulha a pé?

Wilson considera o patrulhamento motorizado um método mais adequado para as atividades policiais e o fato dele ser mais eficiente, de poder atingir a maior área de patrulhamento de maior extensão e naturalmente por permitir uma economia de pessoal que compensa sobrejamente o custo da operação do veículo. Como a patrulha a pé, face as suas limitações, se mostra mais custosa, em princípio se deve afimr pelo patrulhamento motorizado. O fato também da mobilidade para atendimento dos casos emergenciais trabalham a favor da motorização do atulheiro.

ê casos em que é indicado o patrulhamento a pé; estacamos os seguintes: *quando as inspeções em na zona pequena ocupam todo o tempo do atulheiro; quando a frequência de incidentes é grande e em uma zona relativamente pequena.*

ncerrando o exame do pensamento de O. Wilson sobre os métodos de patrulhamento podemos concluir com a sua afirmação de que a patrulha em *automóvel é indubitavelmente o tipo de patrulha mais eficaz e econômica, quando é dirigida por um policial competente que empregue os melhores métodos para atulhar.*

qui nos parece esteja a principal razão para a perda a influência do patrulhamento a pé nas estratégias

da polícia norte-americana. Esta posição defendida por O. Wilson vai servir de modelo para o patrulhamento e se constituir no ponto central da estratégia da reforma; ela vai ser o elemento principal dos questionamentos; entendê-la é útil por possibilitar-nos perceber melhor as razões que determinam a sua crise e a sua superação com o advento de outras estratégias de policiamento.

Notas

⁴ Neste capítulo serão examinados, do texto de O. Wilson já citado, os seguintes tópicos: 5. "Análise das Patrulhas"; 6. "Patrulha: Métodos e Problemas Administrativos".

⁵ Este serviço foi o objeto principal de questionamento na pesquisa de Kansas; veremos mais adiante como este experimento demonstra a sua ineficácia como resposta preventiva ao crime.

Capítulo 3

A crise do modelo da reforma

1. Introdução

O movimento da reforma que veio para atástar a polícia das influências políticas, combater a corrupção policial e promover a profissionalização da polícia, ocorre em uma época de grande desenvolvimento tecnológico, de grandes mudanças sociais e de crescente onda de criminalidade nos EUA.

Diz-se que a polícia norte-americana tinha bastante dificuldade de comunicação com os membros das comunidades onde operava, que tinham marcadas diferenças sociais e culturais. Era tão grande a separação entre a polícia e o público que em algumas comunidades predominava, entre a polícia e os membros comunitários, a atitude de "vós contra eles".

Os movimentos sociais durante as décadas de 1960 e 1970 foram importantes para mostrar a crise do modelo da reforma e definir as principais mudanças para a polícia. Protestos contra as guerras, a favor dos direitos civis e outras reivindicações sociais feitas pelos diferentes movimentos sociais norte-americanos acabaram por incluir nesses protestos as instituições policiais, quase sempre encarregadas da repressão desses movimentos. A polícia se tornou um alvo desses manifestantes e, de certa forma, obrigou as lideranças policiais a uma auto-crítica sobre as políticas e práticas policiais.

Entre os anos de 1968 e 1973 foram organizadas três Comissões Presidenciais que fizeram uma série de recomendações para as mudanças no policiamento; isto favoreceu uma ampla atividade de pesquisas realizadas por agências governamentais associadas a diversos departamentos policiais que possibilitaram uma grande variedade de treinamento, conferên-

cias e seminários para os policiais, além de pesquisas sobre a atividade policial⁶.

A seguir analisaremos as principais críticas feitas ao movimento da reforma que determinaram a crise da estratégia do policiamento.

2. As principais críticas

Primeiramente vamos analisar o estudo já citado de Moore e Trojanowicz, que mostra os pontos fracos deste modelo e as mudanças que ocorrem neste movimento, como forma de adaptá-lo às exigências de uma nova realidade criminal.

Para os autores desse estudo o objetivo da estratégia do *modelo profissional* era o de criar *uma força de combate ao crime do tipo militar, disciplinada e tecnicamente sofisticada*; as principais táticas operacionais desta estratégia incluíam *forças de patrulha equipadas com carros e rádios para criar a impressão de onipresença e para responder rapidamente aos incidentes criminais*, bem ao estilo do preconizado por O. Wilson; ao lado dessas patrulhas funcionariam as unidades de investigação criminal.

O que nos interessa pesquisar são os pontos fracos dessa estratégia; um deles, muito importante, é o que mostra a limitação desse modelo no controle da criminalidade; a sua eficácia, na forma como fora proposta e defendida por O. Wilson, não ficou provada depois de várias décadas de aplicação pelas diferentes polícias norte-americanas.

Essa eficácia é abalada por causa de várias falhas: uma delas é a natureza reativa dessas táticas; o policiamento só é acionado depois que alguém observa um crime e decide chamar a polícia; com isso os crimes que não são vistos pela população, ou que não produzem vítimas ou testemunhas que estejam dispostas a acionar a polícia, não serão cobertos pelo policiamento ostensivo. Constatava-se que determinados crimes e criminosos ficam fora do raio de ação do policiamento.

outro ponto fraco dessa estratégia é que ela não funciona na prevenção do crime; este tipo de policiamento só está preparado para atuar depois que os crimes ocorrem. A polícia se prepara para reagir rapidamente depois que o crime ocorreu; não está preocupada com a análise dos crimes ou com a eliminação das suas causas, entendendo ser esta uma atribuição de outras áreas do poder público.

Quando analisamos a abordagem de O. Wilson vimos esta tarefa, denominada *serviços solicitados*, parecia claramente essa estratégia e identificava a redominância da atividade repressiva.

Os dois pontos fracos acima apresentados mostram e um lado a limitação do policiamento ostensivo realizada pelas patrulhas e seu caráter eminentemente repressivo. Estes aspectos serão bastante explorados pelo movimento comunitário.

) estudo de Moore e Kelling, já citado, apresenta uma série de fatos que ajudaram a pôr em dificuldades o modelo da reforma, abrindo espaços para novas formulações da atuação policial. Vários conhecimentos e aprofundamos o exame de alguns deles, particularmente aqueles que tenham propiciado os aportes necessários para a introdução de outros métodos de policiamento. Os fatos mencionados são os seguintes:

1) *A ineficácia policial*: durante a década de 1960 os crimes começaram a aumentar nos EUA; apesar dos gastos organizatórios com o aumento dos efetivos policiais e com o seu reequipamento, as respostas da polícia não vinham correspondendo às expectativas do público e da própria polícia a respeito de sua capacidade para controlar o crime. Por outro lado, pesquisas realizadas na década de 1970 para avaliar a eficácia do modelo de patrulhas preconizada por O. Wilson vinham sugerindo sua incapacidade para o controle do crime ou para a prisão dos criminosos. Sobre essas pesquisas trataremos mais adiante.

2) *O medo do crime*: o aumento do medo do crime e suas conseqüências nas grandes cidades norte-

americanas passaram a ser alvo da preocupação da polícia e dos pesquisadores. Descobriu-se que não havia sempre uma relação positiva entre o medo e o nível de criminalidade; observavam-se muitas vezes cidades com altos índices de crime e níveis baixos de medo e vice-versa. Por outro lado, verificou-se também que o medo se relacionava mais com a desordem do que com o crime. Mais adiante estaremos examinando alguns estudos a respeito do medo do crime, realizados por pesquisadores norte-americanos, que serviram para a implantação de novos modelos de policiamento.

3) *Serviço policial acessível a todos*: as minorias, particularmente os negros, durante as décadas de 60 e 70 passaram a exigir da polícia um tratamento adequado e igualitário, pois constataram que o policiamento não era imparcial para todos os cidadãos. Sobre isso é importante lembrar, quando examinamos a obra de O. Wilson, que entre os diferentes tipos de riscos, constava, como exemplo, *regiões povoadas por negros*. O que a minoria negra exigia da polícia era não ser vista como *risco* ou como *suspeita*, mas sim como cidadãos dignos de receber a proteção policial.

4) *O movimento dos direitos civis*: a polícia passa a ter a sua atuação criticada e desafiada pelos grupos que lutavam pelos direitos civis e pelos movimentos pacifistas; as minorias e as mulheres lutam para se verem representadas nos quadros da polícia.

5) *O uso do discernimento*: o mito da estratégia da reforma de que a repressão é a principal tarefa da polícia e que portanto é dispensável o uso do discernimento logo começa a ser questionado; pesquisas mostram que o uso do discernimento é importante para a atividade policial e que a repressão constituía uma pequena parte das atividades policiais.

6) *O baixo status do patrulheiro*: apesar de O. Wilson ter considerado o *patrulhamento como a espinha dorsal da polícia*, os patrulheiros gozavam de pouco prestígio; tinham pouca participação no planejam-

to do patrulhamento e recebiam pouca instrução para o uso do discernimento.

7) *Redução do financiamento da polícia*: as dificuldades financeiras dos governos refletiram na diminuição dos orçamentos para as polícias.

8) *A segurança particular*: passam a competir com a polícia os serviços particulares e o movimento comunitário de controle do crime.

Todos esses fatos acima comentados produziram repercussões na administração das polícias e nos métodos de policiamento. Associados a estes fatos, alguns estudos desenvolvidos por centros de pesquisa norte-americanos, com a finalidade de avaliar novas formas de serviços policiais, contribuíram também para a implementação de mudanças no campo do policiamento.

A seguir comentaremos os impactos produzidos por duas importantes pesquisas sobre as estratégias do policiamento nos Estados Unidos, aquela realizada em Houston e Newark e a de Kansas City.

3. As principais pesquisas

O aumento do financiamento do governo federal e o crescimento do interesse pelos estudos sobre justiça criminal nos EUA favoreceram o rápido crescimento das pesquisas básicas acerca do policiamento.

Essas pesquisas foram importantes por promoverem fortes abalos nas principais convicções da polícia sobre determinadas crenças e práticas que constituíam a ideologia do policiamento⁷. Relataremos algumas dessas pesquisas mostrando os impactos que elas produziram nos procedimentos policiais do modelo da reforma.

Pesquisas de vitimização puderam aclarar bastante o fenômeno da cifra oculta ao mostrar que muitos crimes ocorriam sem que a polícia deles tomasse conhecimento; isto sugeria melhorar a imagem da polícia e o seu relacionamento com a comunidade

para que a comunicação dos crimes aumentassem.

Uma pesquisa do departamento de polícia de Kansas avaliou o resultado das respostas rápidas da polícia e concluiu que, na maior parte dos casos, a rapidez da resposta não ajuda a solucionar os crimes. O estudo revelou que uma grande parte dos crimes graves não é atendida através de resposta rápida.

Este estudo mostrou que uma pronta resposta pode aumentar a chance de se efetuar uma prisão, mas vai depender muito do tempo gasto pelo cidadão para informar a polícia do crime. Viu-se a necessidade de procedimentos para diferenciar as chamadas realmente de emergências de outras menos urgentes. Os despachos mais eficientes das chamadas propiciariam mais tempo disponível para as patrulhas interagirem com a comunidade.

Relatam-se os experimentos da polícia de San Diego, durante os anos de 1970, sobre policiamento comunitário. O projeto (COP) de *policiaemento orientado para a comunidade* exigia dos patrulheiros conhecimentos demográficos e topográficos da sua área de policiamento e o histórico das chamadas de serviços; era solicitado dos policiais que desenvolvessem estratégias de acordo com os tipos de crimes e preocupações dos cidadãos da sua área. Os policiais que trabalharam nesse projeto concluíram que o patrulhamento computadorizado não era tão importante quanto se supunha para a indicação das melhores rotas de patrulhamento; eles concluíram que as fortes relações com os membros da comunidade eram muito mais eficazes do que se acreditava. O projeto demonstrou também que a interação com a comunidade poderia melhorar as atitudes dos policiais no seu trabalho e podia ajudá-los a desenvolver soluções criativas para problemas complexos. Muitas das descobertas desse estudo anteciparam de certa forma as idéias preconizadas pelo policiamento comunitário.

Um outro projeto (POP) bastante festejado foi o desenvolvido por Herman Goldstein sobre "O

policiamento orientado para o problema”, o projeto sugeria que a resolução de problemas constitua o verdadeiro propósito do policiamento e propunha para uma polícia que identificasse e buscasse as causas dos problemas subjacentes às repetidas chamadas policiais.

É importante relatar uma outra pesquisa que se preocupou com a atuação dos detetives na investigação criminal; foi uma pesquisa administrada pela Rand Corporation. Ela concluiu que os detetives resolviam só uma porcentagem pequena dos crimes investigados e que os casos resolvidos partiam sempre das informações obtidas pelos policiais das patrulhas. Isto teve um impacto enorme no tradicional papel dos detetives e dos patrulheiros nas atividades da investigação criminal. A conclusão foi de que os patrulheiros deveriam se envolver mais ativamente nas investigações criminais. Recomendou-se um treinamento apropriado para os patrulheiros a fim de permitir que eles ficassem habilitados a proceder na investigação preliminar⁹, o que ajudaria a resolver os casos e poderia reduzir a quantidade de casos que sobrecarregavam o trabalho dos detetives, permitindo-lhes um maior atenção nos casos mais complexos.

Foram importantes os experimentos de patrulhamento a pé em Newark, Flint e Michigan; em todos esses experimentos foram registrados sentimentos de satisfação, tanto pelos membros da comunidade, quanto pelos policiais; registraram-se também consideráveis diminuições nas taxas de insegurança subjetiva - o medo difuso do crime.

Deixamos para um registro mais detalhado as duas pesquisas que consideramos tenham sido bastante importantes para o movimento da polícia comunitária; foram as pesquisas de redução do medo em Houston e Newark e a pesquisa do policiamento intensivo de Kansas.

4. As pesquisas em Houston e Newark¹⁰

As pesquisas de redução do medo do crime em Houston e Newark, dentro da orientação de aumentar a quantidade e a qualidade dos contatos da polícia com os cidadãos, procurou testar a eficácia de alguns programas inovadores, que fugiam do padrão tradicional do patrulhamento idealizado por O. Wilson; os programas, comuns às duas cidades, foram os seguintes:

- um boletim comunitário da polícia local com dados sobre os crimes registrados; dados sobre casos de sucesso na repressão criminal, conselhos para prevenção do crime e notícias do bairro;

- um centro policial comunitário de múltiplos serviços, onde a população poderia dirigir-se para reportar crimes, servir de ponto para reuniões ou para obtenção de informações;

- contatos dos policiais com os moradores para levantamento dos problemas locais.

Em Houston, outros programas foram testados:

- contatos telefônicos com vítima de crimes para providenciar assistência e apoio;

- tentativa dos policiais para criar uma associação de moradores.

Em Newark, os outros programas foram :

- plano para reduzir os “sinais de crime”, desordem social e deterioração física;

- esforço coordenado para prover informações, incremento da quantidade e qualidade dos contatos polícia-cidadãos.

Algumas metas foram estabelecidas pelos pesquisadores para serem alcançadas pelos diversos programas:

1) *redução do nível do crime e da desordem percebidos no bairro;*

2) *redução do temor e da preocupação com o crime;*

3) *melhorar a satisfação com o serviço policial;*

4) *aumentar a satisfação de viver no bairro.*

Os pesquisadores afirmam que a pesquisa demonstrou que existem estratégias inovadoras e outras, utilizadas no passado e hoje abandonadas, que podem:

- *reduzir o medo do crime e da desordem;*

- *possibilitar a avaliação dos serviços policiais;*

- *aumentar a satisfação da comunidade e, em alguns casos, reduzir o crime.*

Verificou-se que os programas de melhor êxito (contatos policiais comunitários, contatos porta-a-porta, organização da comunidade pela polícia e coordenação de várias dessas abordagens) apresentavam duas características comuns:

- *propiciavam tempo para os policiais conversarem com os cidadãos sobre os problemas do bairro;*

- *contavam com a iniciativa e a criatividade dos policiais empenhados nesses programas.*

Os autores apontam que esses programas aumentaram a quantidade e melhoraram a qualidade dos contatos polícia-cidadão. A polícia tornou-se capaz de cooperar com os moradores na solução dos problemas locais. Esta técnica que é logo chamada de “serviço comunitário” surge como uma nova orientação para as atividades policiais.

Quando se olha para as técnicas do patrulhamento motorizado, recomendadas por O. Wilson, e para essas, testadas na pesquisa, percebe-se que estamos

diante de uma nova e diferente orientação para o policiamento; o afastamento do contato com o cidadão, imposto pela necessidade do policial estar na sua viatura patrulhando as ruas, esperando um chamado para intervir ou, ainda, atirando um possível infrator, é complementado por essa outra abordagem de “serviço comunitário”.

Os pesquisadores nos dão conta de que as estratégias que não alcançaram os resultados esperados – boletins informativos, contatos com as vítimas e redução dos “sinais de crime” – talvez tenham fracassado porque não foram implementadas com o rigor necessário ou porque não estabeleceram uma estreita ligação dos policiais com os cidadãos.

Os resultados dessa pesquisa estão a exigir da polícia uma outra abordagem a respeito da sua atividade de policiamento; será necessário que:

- *o policial possa, em contato com os moradores, conhecer os problemas do bairro;*

- *e aprender a trabalhar com os moradores para resolver esses problemas.*

Por outro lado, os chefes policiais precisam dispensar a esses policiais respeito e confiança, concedendo-lhes uma certa autonomia para que possam enfrentar os problemas locais e encontrar formas de solucioná-los.

O mais importante que as pesquisas demonstraram foi a possibilidade da polícia, trabalhando junto com a população, poder romper o ciclo de temor e de crime que vinha destruindo os bairros e as cidades com programas baratos, simples e eficientes.

A seguir comentaremos as principais observações, constatações e recomendações providas dos diversas autoridades que promoveram essas pesquisas.

Na parte introdutória do texto, James O. Wilson¹⁰ afirma que a maioria dos chefes de polícia sabem

que os policiais usam a maior parte do seu tempo de patrulhamento conversando com as pessoas ao invés de estar perseguindo ou prendendo criminosos. Como a pesquisa demonstra que quando os policiais entrevistam as pessoas podem reduzir o medo do crime, cremos que podemos ficar com a ideia de ser necessário administrar a conversa dos policiais.

Outro comentário importante é de que o medo do crime é real e deve ser preocupação da polícia a sua redução ou eliminação.

Hubert Williams, presidente da Police Foundation e Lee P. Brown, Chefe de Polícia de Houston, Texas, fazem no texto algumas recomendações às autoridades policiais, que a seguir sintetizamos:

- *os policiais devem fazer contatos com os cidadãos, conhecendo os problemas específicos do bairro, mas também as percepções da comunidade sobre o crime e a desordem;*
- *os contatos polícia-comunidade devem ser bem documentados de forma a garantir respostas adequadas da polícia;*
- *os policiais envolvidos no projeto devem ter interesse no serviço comunitário, serem auto-motiváveis e de boa capacidade de adaptação a situações novas;*

Os autores afirmam que o estudo mostra que importante é estar a polícia envolvida e integrada com a comunidade; os resultados do projeto de redução de medo mostram que programas inovadores desenvolvidos acabaram gerando satisfação da comunidade perante as atividades policiais.

Finalizando o exame dessa pesquisa, resumem-se as principais recomendações e sugestões que esse estudo propiciou para a polícia:

1) procurar sempre aumentar a quantidade e a qualidade dos contatos entre policiais e cidadãos;

2) nestes contatos, buscar sempre conhecer os problemas e a causa deles na opinião dos moradores;

3) os programas devem ser direcionados para resolver os problemas identificados pelos moradores e não para aqueles que a polícia considera que existem;

4) os contatos da polícia devem procurar atingir a todos os tipos de pessoas e não só aquelas mais fáceis ou as que tomam a iniciativa dos contatos;

5) os cidadãos devem ser envolvidos na condução e solução dos problemas;

6) deve haver um processo contínuo de controle dos resultados dos programas desenvolvidos para o enfrentamento dos problemas da comunidade;

7) os policiais devem ter uma adequada preparação para esse tipo de abordagem comunitária;

8) os policiais precisarão de respeito, confiança e liberdade para desenvolverem a sua atividade nessa nova abordagem;

9) a supervisão deve ter tolerância para com os erros iniciais dos policiais.

Todas essas recomendações de certa forma apontam para um novo modelo de policiamento e para uma grande esperança de se poder, como afirmam os pesquisadores, interromper o ciclo de medo e de crime que vem destruindo as comunidades urbanas.

5. As pesquisas de Kansas City ¹¹

Faremos um resumo do relatório simplificado dessa pesquisa anotando as principais observações

sobre os resultados e as implicações desse estudo para as atividades do policiamento ostensivo.

5.1 Descrição do experimento

O experimento foi realizado em quinze distritos policiais da cidade de Kansas; eles foram divididos aleatoriamente em três grupos de cinco distritos chamados de "reativos", "pré-ativos" e de "referência".

O que estará sendo testado é o chamado

patrulhamento preventivo de rotina que mais acima, quando examinamos as operações de patrulha, chamamos de *patrulhamento rotineiro*. Para facilitar a compreensão do experimento repetiremos a sua definição:

O serviço de patrulhamento rotineiro tem por objetivo principal a redução dos riscos menos visíveis que não podem identificar-se facilmente. Os locais que tem riscos menos visíveis são as áreas do comércio e dos negócios; os mal-iluminados; aqueles onde reside a população pobre; locais que congregam muita gente; estradas onde circulam veículos pesados e os locais de maior incidência criminal. Nestes locais o patrulheiro, mediante a sua presença e atuação, reduz as oportunidades de que se cometam delitos, observando pessoas e coisas durante o seu patrulhamento, que consiste

em se deslocar constantemente de um local a outro, observando atentamente os locais onde ocorrem com maior frequência incidentes que requeriam os serviços policiais.

No experimento este patrulhamento foi disposto da seguinte forma:

- *suspensão nos distritos chamados de "reativos";*
- *mantido em seu nível habitual nos distritos "pré-ativos";*

- *aumentado em duas ou três vezes nos distritos de "referência".*

Para fins de medição, os pesquisadores trabalharam com diversas hipóteses que a seguir são apresentadas:

1) *o crime, refletido nas pesquisas de vitimização e dados de crimes registrados, não variaria por situação de patrulhamento;*

2) *a percepção do cidadão em relação aos serviços policiais não variaria por situação de patrulhamento;*

3) *o temor e o comportamento dos cidadãos em consequência do temor não variaria por situação de patrulhamento;*

4) *o tempo de reação da polícia e a satisfação dos cidadãos com o tempo de reação variariam por área de experiência; e*

5) *os acidentes de trânsito aumentariam nos distritos reativos.*

Os pesquisadores afirmam que o experimento demonstrou que as três situações de patrulhamento preventivo de rotina não pareceram ter afetado o crime, o desempenho do serviço ou a sensação de segurança dos cidadãos da forma como habitualmente a polícia e o público pensam que afetam.

Antes de analisarmos os resultados do experimento comentaremos as observações feitas por Joseph D. MacNamara¹², no prefácio deste relatório. Ele observou que as estratégias do policiamento ostensivo (patrulhamento policial) sempre estiveram baseadas em hipóteses bastante aceitas pela população e pelos policiais, mas sem uma adequada avaliação e comprovação; essas crenças afirmam:

1) que a presença visível da polícia (policiamento ostensivo) previne o crime, dissuadindo os criminosos;

2) que ela reduz o medo do crime, criando na população uma sensação de segurança.

afirmar que o experimento procurou comprovar a validade dessas crenças. Vale relembra-rem que essas crenças foram desenvolvidas e difundidas por O. W. Wilson e passaram a integrar a cultura profissional da polícia.

O que cabe agora é apresentar a posição de McNamara sobre o significado dos resultados da pesquisa. Disse ele que o que ficou demonstrado na pesquisa foi o seguinte:

- que o patrulhamento rotineiro em carros ostensivos tem pouco valor para prevenir o crime ou para tranquilizar os cidadãos;
- que o tempo não comprometido dos policiais (60% na pesquisa) pode ser utilizado para propósitos diferentes do patrulhamento preventivo de rotina sem qualquer impacto negativo para a segurança do público.

Para o referido Chefe de Polícia de Kansas City as estratégias de alocação do policiamento deviam basear-se na prevenção de crimes específicos e metas específicas, substituindo o patrulhamento rotineiro. Dá conta de um programa que a sua polícia vem desenvolvendo, procurando aumentar os níveis de colaboração entre a polícia e a comunidade com um *Projeto de Patrulhamento Interativo*.

5.2 Resultados do experimento

Apresentaremos algumas das constatações que foram obtidas pelos pesquisadores e difundidas como resultados das condições experimentais:

- as condições experimentais não tiveram qualquer efeito significativo sobre arrastamentos residenciais ou não, roubo de carros, furtos de acessórios de carros, assaltos ou vandalismo criminosos que tradicionalmente se acreditavam ser controlados com o

patrulhamento preventivo (Wilson e Ludwig, afirmação bem aceita no cenário policial brasileiro);

- ocorreram poucas diferenças significativas e nenhum modelo coerente de diferenças nas condições experimentais em termos de atitudes dos cidadãos relativamente aos serviços policiais;

- no geral, o tempo dos cidadãos em relação ao crime não foi afetado pelas condições da experiência;

- não foi afetada pelo experimento de modo significativo a satisfação dos cidadãos com a polícia;

- não houve qualquer alteração significativa quer sobre o tempo de reação da polícia quer sobre a satisfação dos cidadãos com o tempo de reação da polícia;

- em geral, as atitudes dos empresários em relação ao crime e aos serviços policiais não foram afetadas pelas condições experimentais;

- fica em torno de 60% o tempo do policial que não é alocado e que acaba sendo empregado em conversas inúteis não relacionadas ao policiamento.

Os pesquisadores afirmam que muitas das constatações experimentais constituem um forte desafio às crenças tradicionalmente sustentadas na cultura profissional das polícias, mostrando que existe uma grande diferença entre o que queremos que a polícia faça, o que acreditamos que faz e o que a polícia pode e deveria fazer.

Os pesquisadores deixam claro que o experimento não quis mostrar que a polícia não seja importante para a prevenção dos crimes ou que a sua presença em certas situações não seja útil para reduzir o crime, muito menos que sejam justificadas as reduções no nível do policiamento. Creemos que é válida a observação de McNamara, vista acima, sobre o significado que ele empresta aos resultados dessa pesquisa.

⁶ Entre as diversas organizações que tiveram importância no movimento para construir mudanças significativas nos métodos do policiamento, citam-se: a Police Foundation, The Police Executive Research Forum (PERF), The National Organization of Black Law Enforcement Executives (NOBLE), The Urban Sheriffs "Group of the National Sheriffs Association (NSA) e a International Association of Chiefs of Police (IACP). Elas formam hoje o "Community Policing Consortium" organização que tem como principal objetivo o de promover o desenvolvimento da polícia comunitária.

⁷ Vale registrar que muitas dessas crenças foram construídas através dos ensinamentos do texto de polícia de O. Wilson, parte deles já examinados no capítulo anterior.

⁸ O. Wilson, em sua obra sobre a administração da polícia, acima citada, já recomendava a utilização dos patrulheiros na investigação preliminar.

⁹ Para fazer a apresentação resumida dessas pesquisas estamos utilizando dados retirados de "A Redução do Tumor em relação ao Crime em Houston e Newark" – Relatório Condensado –, em Cadernos de Polícia nº 2, editado pela PMERJ, 1993.

¹⁰ É o presidente do Conselho Diretor da Police Foundation, instituição que realizou essa pesquisa.

¹¹ A apresentação resumida dessa pesquisa foi obtida com os dados colhidos em "A Experiência de Patrulhamento Preventivo da Cidade de Kansas" – Relatório Condensado – em Cadernos de Polícia nº 1, PMERJ, 1993.

¹² Joseph D. McNamara, na ocasião desse experimento, era o Chefe de Polícia da cidade de Kansas, Missouri.

*Caminhando para o policiamento comunitário*¹³

1. A estratégia comunitária

Vimos que as pesquisas sobre o policiamento a pé mostraram a sua importância para a comunidade e para os policiais melhorarem as suas relações. Essas pesquisas fizeram com que este tipo de patrulhamento voltasse a ser percebido como eficaz e com isto aumentou a demanda dos políticos e dos cidadãos pela patrulha a pé, muitas vezes com a contrariedade de muitos policiais que ainda acreditavam na força do patrulhamento motorizado.

As pesquisas mostraram também um outro elemento – *a informação* — que poderia ajudar o trabalho policial no controle do crime: a obtenção de informações dos cidadãos sobre os crimes e os criminosos era um instrumento de fundamental importância para a atividade da polícia.

Outra questão trazida pelas pesquisas foi a da relação da redução do medo com as atividades do policiamento a pé na manutenção da ordem; esta questão somada com as que tratavam da relação entre o medo e a ordem, mostrou aos policiais as grandes preocupações dos membros da comunidade com a desordem, brigando a polícia a procurar com a comunidade forças para intervir nessas situações.

Abordagem vista de H. Goldstein, testada nas comunidades de Madison, em Wisconsin; Baltimore County, em Maryland; e Newport News, na Virgínia, mostrava a acessibilidade da polícia abandonar a maneira fragmentada de lidar com os incidentes como se fossem casos isolados, sem passado e sem futuro, isto é, sem uma história que os pudesse identificar.

Essas questões, trazidas por essas pesquisas e estudos sobre as práticas do policiamento no ambiente

urbano, paravam o entendimento de uma série de dogmas que imperaram na ideologia policial durante bastante tempo. O grande desafio que se apresentou foi o de enfrentar esses dogmas e impor uma outra estratégia que incorporasse todas essas descobertas que pareciam caminhar para uma outra abordagem organizacional, chamada de estratégia comunitária. As principais características dessa nova abordagem serão relacionadas a seguir.

2. Os elementos da estratégia comunitária

Foi percebido que além da *lei e do profissionalismo a comunidade* pode ser fonte legítima de autoridade para muitas tarefas policiais, não obstante a lei continuar sendo a principal fonte legitimadora da atuação policial.

A lei não consegue administrar todas as atividades policiais; particularmente aquelas no âmbito da manutenção da ordem, da negociação de conflitos ou da resolução de problemas da comunidade. Nestes casos, o apoio e o envolvimento da comunidade são essenciais para o cumprimento das tarefas policiais.

Percebeu-se também que à medida que a comunidade ajuda na identificação e na solução dos problemas vai diminuindo a autoridade burocrática e profissional da polícia, particularmente aquela que afasta a polícia das influências externas.

Os autores admitem que a autoridade que provém da comunidade é semelhante àquela que existia na época em que a polícia era dominada pelas influências políticas e que ensejou o movimento da reforma, mas concordam com o fato da situação atual passar-se em um contexto político diferente. Por outro lado, eles entendem que alguns movimentos ocorridos no cenário norte-americano, como a sindicalização e a profissionalização da polícia; o fato dela se ter tornado um serviço público; a centralização política e outros fatos advindos das reivindicações dos movimentos sociais colocam-se como contrapartidas eficientes contra processos corruptores.

A estratégia comunitária provoca algumas alterações no tradicional entendimento das funções policiais; principalmente há uma expansão nas atividades da polícia: *manutenção da ordem, resolução de conflitos, resolução de problemas através da organização e do fornecimento de serviços e outras atividades que possam atender contra a qualidade de vida da comunidade passam a ser, junto com o controle do crime, atividades policiais*.

O controle do crime ganha uma outra configuração; vimos que a estratégia da reforma procurava controlar o crime exclusivamente através do patrulhamento preventivo e da resposta rápida às chamadas telefônicas. *A estratégia comunitária vê o controle e a prevenção do crime como o resultado da parceria com outras atividades; quer dizer que os recursos do policiamento articulados com os recursos comunitários são agora os instrumentos essenciais para a prevenção do crime*.

Outro elemento importante na configuração da estratégia comunitária é o *referente aos pressupostos organizacionais*. Vimos que a reforma trabalha com as idéias desenvolvidas pelo Taylorismo, calcadas em uma visão do homem trabalhador bastante equivocada; uma delas superada pelas observações da atividade dos policiais nos programas de policiamento a pé em várias cidades norte-americanas. Nesses experimentos ficou demonstrado que os policiais têm interesse e gostam do trabalho que realizam, bem diferente das idéias opostas que mostram os trabalhadores desinteressados pelas suas atividades e necessitando de rígidos controles para o desempenho das suas tarefas.

Os programas que exigiam consultas sistemáticas à comunidade para a resolução de problemas e para a manutenção da ordem rivalizam também com uma outra idéia da abordagem Taylorista, aproveitada pelo movimento da reforma, que é aquela que entende que os policiais não podem ter discernimento, isto é, não devem pensar e portanto as suas atividades devem ser padronizadas. A estratégia comunitária defende a necessidade do discernimento, do uso pleno de todas as atividades intelectivas do policial, vez que exige do

patrulheiro a busca de inovações e de criatividade na sua atividade de patrulhamento.

A descentralização organizacional acaba sendo uma exigência fundamental dessa estratégia. O envolvimento dos policiais no diagnóstico e na resposta aos problemas do bairro e da comunidade obrigam a decisões táticas e operacionais para os níveis mais baixos da pirâmide tradicional de comando. A criação de postos e destacamentos policiais nos bairros ou nas localidades onde o policiamento atua trabalha nesta direção, oferecendo a oportunidade de uma maior proximidade com a comunidade.

Isto obriga a se pensar em um outro modelo gerencial e organizacional para a polícia, bastante diferente do modelo militar e paramilitar que ainda existe e opera nas administrações policiais. O fato da descentralização das decisões táticas e operacionais não acarreta a eliminação das funções executivas, ou melhor, das funções de comando ou chefia. O comando ainda tem responsabilidade na definição das políticas e das estratégias, do acompanhamento da sua execução, e em todas as obrigações inerentes aos cargos de alta chefia.

Maior participação dos segmentos encarregados pela execução das tarefas policiais; através da gerência participativa, e maior envolvimento dos altos escalões da chefia no planejamento e na implantação das políticas organizacionais e nas estratégias do policiamento são elementos importantes dessa nova visão organizacional. Isto tem obrigado a uma simplificação do organograma tradicional, resultando na eliminação dos níveis intermediários da administração.

Outro elemento importante para a caracterização da estratégia comunitária é a que vai determinar o tipo das *relações externas da organização policial*. Essa estratégia tem seus fundamentos assentados na relação estrita com os membros e instituições comunitárias. Os autores mostram uma série de exemplos de atividades e procedimentos policiais que estreitam as relações da polícia com os cidadãos, entre eles, os seguintes: per-

manência dos policiais no mesmo setor de policiamento; reuniões da polícia com os cidadãos para controle do crime; policiais específicos para trabalhar casos de violência doméstica; programas educacionais em escolas; programas esportivos e clubes de recreação para os policiais e uma outra série de programas experimentais adaptados em diferentes polícias. Neste modelo não é mais incentivado o afastamento da polícia da comunidade.

Um problema, que nos parece hoje já estar superado, é o relativo à segurança privada e ao movimento comunitário do controle do crime. A polícia os via como setores competidores na tarefa de controle do crime, defendida na era da reforma como responsabilidade exclusiva da polícia pública. Já existem hoje alguns alianças estratégicas entre a polícia e os movimentos comunitários de segurança dos bairros, embora sejam ainda poucas, segundo os autores, as experiências de aliança com a segurança particular.

Outro elemento importante é o da administração das demandas da população; o movimento da reforma encorajou o processo das demandas através de uma central de operações para receber as chamadas telefônicas e providenciar os atendimentos das diferentes demandas. Contra este processo centralizado se insurgiu o movimento comunitário, encorajando os cidadãos a levar suas solicitações diretamente aos policiais das patrulhas ou aos dos postos ou destacamentos policiais descentralizados. As chamadas para a central ficam somente para os casos reais de emergências.

As táticas do policiamento comunitário estão de certa forma relacionadas com a nova visão dada às funções policiais; além das tradicionais táticas de policiamento preventivo, respostas rápidas às chamadas de emergência e investigação, outras táticas são sugeridas, tais como coleta de informações, educação, resolução de problemas, aconselhamento e atendimento às vítimas, organização e consulta às comunidades. O patrulhamento a pé ganha destaque nesta estratégia comunitária.

A avaliação da estratégia comunitária é mais ampla: medidas relativas à satisfação dos cidadãos com os serviços policiais; solução de problemas e redução do medo; aumento da ordem; controle do crime e melhora da qualidade de vida dos bairros são elementos importantes com indicadores para a medição dos resultados do policiamento.

Aprovamos o resumo dos autores para conclusão desta análise sobre os elementos da estratégia comunitária; são eles os seguintes:

- fonte de autoridade: apoio comunitário (político), lei e profissionalismo;
- função: controle do crime, prevenção do crime, resolução de problemas;
- projeto organizacional: descentralizado, forças-tarefa, matrizes;

• relação com o ambiente: consultas; a polícia defende os valores da lei e do profissionalismo, mas escuta as preocupações da comunidade;

• demanda: canalizada através da análise dos problemas subjacentes;

• táticas e tecnologia: patrulha a pé, solução de problemas, etc;

• resultados: qualidade de vida e satisfação dos cidadãos, etc.

Nota

• Este capítulo é apresentado com os dados fornecidos pelo texto de Moore e Keilling, já citado acima.

PARTE II

A Experiência Canadense

Capítulo 1

A retórica do policiamento comunitário no Canadá

1. Apresentação

Neste capítulo será examinado um texto de Barry Leighton¹ que retrata, segundo a sua visão, a retórica e a realidade do policiamento comunitário no Canadá. Serão analisados os seguintes tópicos examinados por aquele autor:

- a definição do policiamento comunitário;
- o policiamento comunitário no Canadá nos anos 90;
- as principais questões problemáticas;
- as origens do policiamento comunitário;
- uma proposta de teoria do policiamento comunitário.

Neste estudo estaremos conhecendo detalhes do debate e da experiência canadense sobre os mais diferentes aspectos do policiamento comunitário. É importante registrar a indagação que o autor do texto formula sobre as razões desta estratégia de policiamento ter se tornado popular nos Estados Unidos da América e, ao mesmo tempo, ser percebida em todo o mundo como a forma mais adequada para o enfrentamento dos problemas do crime e da desordem que tumultuam a vida dos cidadãos nas grandes cidades urbanas.

Esta indagação ganha sentido diante da grande aceitação deste novo modelo, apesar da reconhecida precariedade das avaliações feitas para testar sua efetividade.

No Canadá, onde também é grande a popularidade do modelo comunitário, o debate se propõe desvendar até onde este novo movimento é mais resultante de uma retórica acadêmica ou governamental do que de uma realidade assumida na prática do policiamento pelos policiais e pela comunidade. De certa forma, é isto que o estudo aqui examinado se propõe a fazer.

2. A definição de polícia comunitária

A discussão começa pela conceituação do policiamento comunitário, na esperança de que a partir de uma definição operacional fique mais fácil propor as pautas para sua implementação ou avaliação.

Destaca-se, de início, como central na compreensão do modelo comunitário a parceria com a comunidade para identificar e solucionar os problemas do crime e da desordem. Aqui é importante destacar a noção de que esses problemas são da co-responsabilidade da polícia, como agência de prestação de serviços públicos, e da comunidade, como cliente ou usuária desses serviços. Logo surgem como adequadas as idéias de alguns autores de visualizarem a polícia e a comunidade como co-produtoras da ordem e da civilidade ou como co-reprodutoras da ordem.

Barry Leighton fundamenta no valor da parceria a tese de que a relação entre o nível do crime, da desordem e do medo é inversamente proporcional ao nível da participação pública no policiamento.

Após essas observações iniciais serão analisados os principais elementos, comumente apresentados, que ajudam a construir a definição operacional do policiamento comunitário.

2.1 Os elementos principais

1) *A missão policial* ganha uma outra configuração mais ampla: *assegurar a paz, a ordem e a cidadania; prover serviços para a comunidade e promover a segurança de segurança.*

Os policiais são percebidos como “agentes da paz” e não simplesmente, como tradicionalmente, representantes das “forças da ordem” encarregados de combater o crime. Contribuindo para a manutenção da paz, da ordem e da segurança, os agentes da polícia assumem as suas obrigações em um quadro de parceria com a comunidade, encarregando-se ordenariamente, mas não exclusivamente, de controlar e prevenir a criminalidade, de promover a ordem pública e a segurança das pessoas.

A idéia de “agentes da paz” favorece a compreensão da organização como *serviço policial* e não como *força policial*. A idéia de *serviço* surge porque a polícia serve e protege a comunidade, provendo os serviços necessários para os problemas do público relacionados aos crimes e a desordem.

O autor ressalta que essa idéia do serviço policial resulta, também, de uma tendência crescente das teorias organizacionais que desenvolvem o modelo da qualidade total viram ganhando expressão no âmbito da administração pública, facilitando a idéia de ver o público como cliente da polícia. Todos os aspectos vistos acima estão presentes na declaração da missão, dos meios e dos valores, propostos pelo governo canadense para as suas polícias?

Deve ser realçada a importância concedida à inseqüência subjetiva que passa a constar no elenco das atribuições da polícia, sobre isto, vale adiantar o que

consta do rol dos valores fundamentais da polícia canadense: *“amenizar os medos sem fundamento referentes aos riscos de violência e de todos os outros problemas relativos ao crime e à ordem pública”.*

De forma diferente são tratados todos esses temas pela polícia tradicional, que tem como missão exclusiva fazer cumprir a lei criminal, solucionar os crimes e prender criminosos.

2) *A autoridade policial* tem a sua fonte derivada das instituições democráticas e da comunidade; no modelo profissional, os policiais respondem, dentro da hierarquia paramilitar ou militar, ao seu chefe, não respondendo à comunidade. No modelo comunitário a lealdade devida pelos policiais aos seus superiores hierárquicos não pode sobrepor-se à lealdade por eles devida à Constituição, aos Códigos criminais e à comunidade.

Um dos valores fundamentais da polícia canadense, a respeito dessa responsabilidade, diz que o policial *“é responsável perante a comunidade, de maneira formal pelos mecanismos democráticos estabelecidos, assim como de maneira informal pelos mecanismos de debate e de consulta”.*

3) O aspecto da *consulta à comunidade* para estabelecer as prioridades do policiamento ajuda a polícia a equacionar matas de curto prazo e obter a aprovação do público. Também ajuda os representantes da comunidade que assim participam dos programas de segurança na sua região e passam a compreender melhor os problemas dos serviços policiais.

No modelo profissional, cabe exclusivamente ao chefe policial determinar as prioridades e a forma da execução do policiamento.

O governo canadense coloca esta característica como valor fundamental da polícia: *“trabalha em parceria com a comunidade local, consultando-a a fim de estabelecer as prioridades locais para a aplicação dos serviços policiais face o crime e a ordem pública”.*

ela se esforça também para obter a sua cooperação na busca das soluções para os seus problemas”.

4) *A abordagem proativa* é um elemento essencial para a compreensão deste novo modelo de policiamento; ela contrasta com a abordagem reativa, própria do modelo profissional, e que consiste em atender passivamente às chamadas do público e efetuar um patrulhamento aleatório na expectativa de exercer um efeito de dissuasão.

Na abordagem proativa as respostas da polícia são flexíveis e adequadas às necessidades da comunidade e à natureza do problema, seja ele crime, seja ele desordem. A polícia procura prever as chamadas futuras, analisando as causas dos problemas do crime e da desordem local. Para este fim, ela utiliza um sistema de vigilância e de previsões que apelam para a participação da comunidade local. A vigilância se efetua a partir da análise das tendências relativas às infrações e das demandas idênticas de serviço, ao invés de tratar cada incidente como um processo distinto, que se fecha quando o processo é esclarecido, como é normalmente tratado no modelo profissional.

Para atender a essa abordagem ganha uma nova configuração o controle estatístico dos crimes, agora interessado na coleta de dados sociais, demográficos, econômicos e outros que possam estar relacionados com os crimes e desordens. Aspectos sobre locais, tipos de crimes, tempo da ocorrência, vítimas e agressores estarão no centro dessas análises.

Os pontos críticos das infrações da mesma categoria são classificadas por data, lugar e tipo de infração e postos aos cuidados dos agentes no nível do quarteirão, assim como dos gestores de polícia e dos comitês de segurança locais.

As informações recebidas da comunidade são classificadas por prioridade em matéria de crime e de desordem. É recomendável a elaboração de um pla-

no estratégico visando a prevenção dos diversos problemas de criminalidade e de desordem por prioridade, com a participação da comunidade e examinado em uma sessão pública.

As diferenças com o modelo profissional, no tocante às táticas utilizadas, são as seguintes: patrulha preventiva motorizada pronta para responder rapidamente às chamadas de emergência, contrastando com respostas diferenciadas para os diferentes pontos críticos e adequadas à comunidade e ao tipo de problema, próprio do policiamento comunitário.

Enquanto o policiamento tradicional se especializa em responder aos incidentes que ocorrem de uma forma puramente reativa, o modelo comunitário procura, analisando os problemas, identificar em todos incidentes semelhantes a existência de um padrão que justifique tal semelhança, procurando verificar as suas causas para determinar a forma mais adequada de atuação.

Esta abordagem está presente nos valores fundamentais da polícia canadense: *identifica os problemas locais de crime e de desordem e investiga as suas causas, para assegurar uma intervenção rápida nos incidentes onde a vida está em perigo.*

5) Um outro aspecto, *o da solução de problemas*, está fortemente relacionado com a abordagem proativa. Esta estratégia opera com uma visão direcionada para as causas que condicionam determinados problemas. Declara com bastante ênfase que os problemas de crime e de desordem não são fenômenos unitários; cada problema tem uma natureza específica e deve ter um tratamento específico. Esta estratégia deixa claro também que as condições são diferentes e devem ter um tratamento adequado às suas especificidades e que as soluções para os diferentes problemas são múltiplas e variadas: não há uma única solução.

A polícia deve recorrer a todos os meios suscetíveis de aumentar e de melhorar os contatos entre ela e

... vuvuvuvuv... *L'importance n'est pas que pour la police - le comunitário não existe nenhuma tática que seja caracterizada como exclusiva e única. Ela deve recorrer às diversas táticas policiais em função do problema e do quartelão considerado.*

Não devem ser desprezadas as táticas atuais próprias do modelo profissional que possam ser úteis; entre elas estão a capacidade de intervenção rápida, necessária para os incidentes que colocam em risco a vida humana, assim como o emprego de algumas unidades especializadas, particularmente as equipes de investigação de homicídios.

6) Um outro aspecto a considerar é a preocupação com a adoção dos mais variados meios para se "enfrentar as causas fundamentais dos problemas", priorizando as atividades de prevenção do crime.

Essas atividades pressupõem planejamentos de longo prazo voltados para processos de contramotivação de criminosos potenciais ou reincidentes e programas preventivos direcionados para enfrentamento das questões ligadas à pobreza, desemprego, saúde, educação, moradia e outros fatores sociais e econômicos que podem favorecer motivações para o crime ou para a desordem.

Este aspecto procura superar a ênfase que o modelo profissional concede aos planos de curto prazo e principalmente reativos; atuando somente sobre os efeitos, isto é, depois que o problema do crime ou da desordem já ocorreu.

7) *A cooperação entre organizações é considerada como uma importante estratégia no trabalho preventivo. A eficácia das atividades preventivas depende bastante da ligação da polícia com outros órgãos de serviços públicos; isto tende a favorecer a formação de parcerias estratégicas e uma divisão de tarefas mais produtiva e mais cooperativa.*

Estas parcerias ajudam a definir os limites do policiamento, conhecer as suas tarefas e a sua utilidade

por dia, em todo o território, respondendo rapidamente às chamadas para os crimes e outras crises, muitas delas objeto do interesse de outras agências de serviços públicos.

Os outros organismos estão mais preparados para oferecer serviços a longo prazo às vítimas e executar atividades de prevenção do crime que levam em conta uma série de problemas sociais como a pobreza, a falta de instrução e competência profissional, moradia insalubre e doenças. Esta colaboração permite à polícia operar no meio de uma rede de serviços que se preocupa com a segurança das cidades e, de maneira geral, procura criar bairros mais saudáveis.

A importância dessa parceria para o governo canadense fica evidente ao ver-se, em documento oficial, o tópico que trata da parceria da polícia com os serviços públicos. Aparece também como um valor fundamental: *trabalha em cooperação com outros órgãos que oferecem serviços ao público, com os outros níveis de governo e com os outros componentes do sistema de justiça criminal.*

Esta visão contrasta com a tese do modelo profissional, que condena todas as iniciativas da polícia na área dos serviços sociais, vez que entende a exclusividade do trabalho policial no campo do controle do crime.

8) *É enfatizada a administração da informação, apoiada no princípio da "polícia interativa", que sugere uma troca regular e recíproca de informações com os membros da comunidade, por meio de contatos e relatórios oficiais. Esta troca de informações permite às pessoas se familiarizarem com o serviço da polícia e aos policiais conhecerem melhor a sua comunidade. A polícia deve ter interesse em estabelecer estreitas ligações com as comunidades não apenas porque elas podem se tornar valiosas fontes de informações sobre os crimes e as desordens. O policiamento profissional desestimula essa interação,*

acreditando mais nas fontes internas (serviço secreto), nos suspeitos e nas vítimas para a obtenção de informações do que no processo interativo com a comunidade.

9) *A idéia defendida pelos ingleses de que o policial "é membro da comunidade e reflete o princípio que a polícia é o público e o público a polícia", transformada em um valor fundamental para a polícia canadense, vem produzindo algumas alterações no interior dos quadros desses serviços, como se vê na exigência do recrutamento policial refletir melhor a composição demográfica e social da comunidade, facilitando o ingresso nos serviços policiais de mulheres, e de membros de outras etnias e setores minoritários.*

10) Um elemento que aparece com algum destaque na caracterização da polícia comunitária é a definição de critérios para a avaliação do sucesso dos serviços policiais. Novos critérios vêm sendo estabelecidos, e entre os novos indicadores assinalam-se os seguintes:

- *identificação e solução dos problemas através da consulta ao público;*

- *taxas altas de comunicação de crimes tradicionais, não-tradicionais e desordem;*

- *redução do número de chamadas repetidas para serviços nos mesmos endereços;*

- *melhoria da satisfação do público, particularmente das vítimas, com os serviços policiais;*

- *melhoria da satisfação dos policiais com o seu trabalho;*

- *aumento das informações sobre problemas de crime e desordem obtidas através dos residentes da comunidade;*

- *melhoria do conhecimento dos problemas locais pela comunidade através dos policiais locais;*

- *redução do medo de vitimização pessoal.*

O modelo profissional tem estabelecido como critérios de aferição do sucesso policial somente dados quantitativos relativos à repressão criminal: baixas taxas de crimes e altos índices de esclarecimento como indicadores de eficácia; como indicador de eficiência, o tempo rápido para o atendimento das ocorrências. Através de pesquisas de opinião os administradores procuram avaliar o prestígio da sua força policial.

11) *A mudança organizacional é um outro aspecto enfatizado nessa nova abordagem para atingir o objetivo de propiciar aos policiais uma maior responsabilidade e autonomia. Defende uma passagem para o tipo de gestão participativa e democrática.*

O modelo de organização hierárquica e paramilitar que existe em um grande número de organizações policiais deve ceder lugar a um modelo mais simples, onde os policiais de primeira linha, isto é, aqueles que asseguram realmente os serviços, sejam representantes dos setores mais importantes da organização.

Uma outra mudança organizacional é a que defende a descentralização geográfica de algumas funções operacionais e administrativas, com o objetivo de aproximar mais os serviços dos seus usuários diretos. Isto envolve a transformação das unidades especializadas, extinguindo-as e absorvendo as suas tarefas pelos policiais das unidades locais, pondo-se os especialistas apoiando diretamente os policiais que operam no policiamento local.

Este modelo defende as unidades integradas e descentralizadas de polícia, contrastando com o modelo fortemente centralizado, hierarquizado e especializado do policiamento profissional.

12) Outro ponto importante para a caracterização da polícia comunitária é a *carreira policial*. É dada ênfase à carreira do policial generalista, que atua no poli-

ciamento das ruas, substituindo a ênfase dada aos especialistas no modelo profissional. Não é mais considerado como inferior o trabalho desenvolvido pelos policiais no policiamento ostensivo. Devem ser agora possuidores de uma excelente formação, bem remunerados e merecedores do respeito dos seus colegas e da comunidade.

13) A *cultura organizacional* ganha nova configuração com a melhoria do *status* do policial de rua, possibilitando pensar-se no policiamento como vocação e não como carreira, como no modelo profissional.

Isto tem favorecido fortalecer a percepção da imagem do policial como membro e parceiro da comunidade no controle do crime e da desordem, diferentemente do modelo profissional, que considerava a polícia separada e superior à comunidade.

14) É sumamente recomendável destacar as questões relacionadas ao *controle da atividade policial*, o modelo comunitário defende uma polícia transparente, visível para o público, permitindo a articulação dos mecanismos internos disciplinares com instrumentos de reclamações externas e públicas, objetivando a prevenção das violações dos preceitos legais pelos policiais. Aqui se constrói também uma parceria da polícia com a sociedade para controlar a própria atividade policial.

Esta parceria possibilita acabar com a desconfiança da população, que olha sempre os policiais como suspeitos por serem potencialmente corruptíveis, permitindo que a polícia possa aproximar-se mais da comunidade à qual serve para a prevenção do crime e da desordem.

Todos os elementos acima, apresentados por Barry Leighton, compõem o elenco de idéias que ajudam a definir o policiamento comunitário e a orientar os diversos projetos de implementação deste modelo pelas polícias canadenses. Analisados esses aspectos, examinaremos como as polícias no Canadá vêm observando os parâmetros colocados por essa definição para se poder

verificar até que ponto essas questões ficaram na *retórica* ou são *realidade*.

3. O policiamento comunitário no Canadá dos anos 90

Duas questões são postas como fundamentais: primeira, se a implementação do policiamento comunitário está atendendo aos itens inscritos na definição operacional; segunda, sobre as avaliações da performance do policiamento comunitário.

Quanto às avaliações, as dificuldades são relativas aos seguintes aspectos: falta de implementação efetiva do policiamento comunitário na maioria dos departamentos policiais; falta de consenso sobre os indicadores da eficácia do policiamento e de um acordo, entre os estudiosos, sobre a metodologia da avaliação.

São poucos os estudos avaliatórios do policiamento comunitário no Canadá, os mais citados são os relativos ao desenvolvimento de postos policiais na Polícia Metropolitana de Toronto e na cidade de Vitória e os relativos ao projeto de policiamento a pé na cidade de Edmonton. Embora não se tenha notícia de outras avaliações, existe considerável número de estudos descritivos relativos ao policiamento comunitário desenvolvido particularmente por polícias municipais, sem merecer por parte dos estudiosos maiores destaques.

Pode-se verificar a força deste movimento no Canadá pelas seguintes constatações: muitos departamentos de polícia vêm promovendo mudanças em sua forma de operar e de se relacionar com a comunidade, merecendo menção, entre outras, as experiências de Halifax, Fredericton, Montreal, Halton, Winnipeg, Calgary, Toronto, Ottawa e Ontário.

A Real Polícia Montada do Canadá (RPM/C), que declara que sempre fez o policiamento comunitário nas pequenas cidades e na área rural onde atua predominantemente, criou um comitê de implantação para

acompanhar a execução de um planejamento estratégico elaborado para atender a revitalização desse policiamento³.

Outras iniciativas importantes são as seguintes: o Colégio de Polícia do Canadá, uma escola da RPM/C, desenvolve uma série de treinamentos e seminários sobre a polícia comunitária. O procurador geral do Canadá e o seu correspondente no governo de Ontário têm produzido uma série de relatórios sobre o policiamento comunitário; à Procuradoria-Geral deve-se também um documento oficial estabelecendo, não só as recomendações essenciais para a implantação desse policiamento, mas sobretudo comprometendo-se com esse modelo, que considera mais apropriado para responder às futuras exigências e tendências da sociedade canadense.

É facilmente constatável a forte influência do policiamento comunitário na reorientação da administração policial canadense, mas também é certo que ainda existem algumas questões que precisam ser reconhecidas e debatidas para poder atender algumas defasagens existentes entre a *retórica* do policiamento e a *realidade* de sua implementação e execução.

Barry Leighton sabe muito bem disso. Ao abordar os vários problemas que ainda estão sem a devida solução, sabe que muitos deles poderão colocar em risco a própria viabilidade do policiamento comunitário.

As questões que este autor analisa serão a seguir apresentadas, mostrando alguns problemas conceituais, de implementação e de avaliação do policiamento comunitário.

4. As principais questões do policiamento comunitário

1) Sob o aspecto operacional, há uma necessidade de se distinguir entre estratégias e táticas do policiamento comunitário. As táticas são as formas de

execução do policiamento ostensivo: patrulhamento a pé e postos policiais. As estratégias são a solução de problemas e a parceria com a comunidade. Por outro lado, deve ficar esclarecido que essas táticas não podem ser indiferentemente utilizadas em todas as comunidades; existem locais que são mais ou menos apropriados para uma ou outra tática.

2) É errado colocar-se demasiada ênfase em uma determinada tática, sob o risco de se pensar o policiamento comunitário como mais um programa especializado de policiamento. É comum postos policiais servirem como serviços avançados de relações públicas e conselhos comunitários atuarem como instrumentos de distração do público completamente afastados do objetivo estratégico: identificar e solucionar problemas. Enfatizar o aspecto tático certamente reforça a idéia de pensar o policiamento comunitário como mais um programa suplementar e parcial.

3) Outra questão importante é a relativa ao entendimento de "comunidade". É correto que há necessidade de uma precisa definição para que se encontre uma forma prática de identificá-la e fazê-la representar-se e participar dos debates sobre o crime e a desordem.

Não tem sido muito fácil encontrar uma definição operacional para "comunidade" que possa agradar a todos os gostos; mesmo assim é necessário procurar alguns critérios que possam ajudar nesse entendimento.

O reconhecimento da heterogeneidade das comunidades, das dificuldades para sua representação nos conselhos comunitários, dos problemas com as representações políticas locais e alguns outros são questões que terão que ser enfrentadas pelos administradores policiais.

A urbanização, a pós-industrialização, as mudanças tecnológicas, mudanças nas comunicações e transportes, enfim, uma sociedade mais complexa e nu-

merosa, própria da maioria das atuais cidades carapense mostra que a comunidade do policiamento preconizado por Robert Peel para a polícia de Londres é bem diferente da comunidade das cidades contemporâneas.

Estes são os problemas que têm surgido no debate sobre de que tipo de comunidade se está falando e qual comunidade deve ser a parceira da polícia.

4) As diferenças do policiamento comunitário no contexto urbano ou no rural e das pequenas cidades é um outro aspecto do debate. Apesar de ter sido considerado por alguns estudiosos que esse novo modelo é uma simples aplicação do policiamento de pequenas cidades, é admitida a necessidade de maiores estudos para a identificação dessas diferenças. São sugeridas para esses estudos as seguintes considerações:

- *diferenças no policiamento de grandes forças policiais urbanas e das forças empregadas no meio rural e nas pequenas cidades;*

- *problemas enfrentados por pequenas unidades policiais com recursos limitados para a implementação do policiamento comunitário;*

- *o critério para a implementação com sucesso dessa abordagem;*

- *e os métodos para avaliar pequenas unidades policiais.*

Fica por ser respondida a questão levantada por alguns de ser o policiamento comunitário uma reprodução dos princípios do policiamento adotado nas áreas rurais ou nas pequenas cidades.

5) Questão importante e bastante problemática tem sido a da avaliação do policiamento comunitário.

Muitas respostas ainda precisam ser dadas a uma série de indagações. Se por um lado a polícia comu-

nitária parece ter tido um relativo sucesso para resolver problemas do medo e da desordem, ainda é preciso responder, de forma científica, como funciona para controlar e reduzir o crime.

É preciso reconhecer como certo que o policiamento comunitário aumenta o nível de conhecimento e de comunicação do crime, por isso registrando-se em um primeiro momento um aumento da taxa de crimes. Isto precisa ser considerado em qualquer projeto de pesquisa avaliatória.

Não está ainda claro qual o impacto (se existir) que tem a participação comunitária neste novo modelo de policiamento. Continua válida a pergunta: o sucesso depende de quem tenha a exclusividade do controle do crime e da desordem (a polícia e os altos comandos policiais ou partilhado pela polícia e a comunidade)?

Viu-se provada a falência do policiamento profissional pelo fato de não alcançar os chamados "crimes invisíveis", que não ocorrem nas ruas diante dos olhos dos patrulheiros. Poderia ser um critério de avaliação?

O debate aponta para a necessidade de se estabelecer novos indicadores para avaliar o policiamento comunitário, muito distantes dos utilizados pelo modelo profissional, baseados no tempo de resposta e na proporcão das queixas resolvidas. Deve ficar claro que as novas medidas também não são infalíveis. Exemplo disto é a "satisfação da comunidade", medida muito utilizada para avaliar o policiamento comunitário, que não tem demonstrado realmente medir a eficácia policial.

Um teste que se afigura problemático e difícil para este novo modelo é de solucionar os problemas relativos aos grupos marginalizados, imigrantes, novos canadenses, minorias étnicas, mulheres, idosos e adolescentes em situação de risco. Qual será o sucesso da polícia nessa nova e complexa tarefa e como medi-la?

Um outro lembrete importante é para a realidade de se policiar uma complexa, diversa e imensa sociedade urbana, caracterizada por desigualdades estruturais, que muitas vezes coloca a polícia diante de situações que a obriga a empregar a força, como nos casos de distúrbios civis, homicídios e outros. Como o policiamento comunitário pode ajudar nessas situações extremas?

O autor termina por colocar a necessidade de se reconhecer as possibilidades e as limitações do policiamento comunitário, e não pensá-lo como uma panacéia que pode resolver todos os problemas de crimes e de desordens.

6) É colocada a necessidade do estabelecimento de novos critérios de avaliação do desempenho do policial comunitário. O debate deixa claro que os instrumentos de recompensa e avaliação devam ser condizentes com os princípios desse novo modelo, sob pena das estratégias e táticas não serem implementadas com sucesso.

7) É reconhecido que a parceria da comunidade com o policiamento pode ser interpretada pelos administradores policiais como uma provisão adicional, seja de recursos suplementares obtidos através de voluntários, seja de informações do bairro e de outras formas de vigilância comunitária, e acabar sendo utilizada pela polícia para compensar as suas dificuldades organizacionais, materiais e de pessoal.

A parceria com os órgãos de serviço público, notadamente os serviços sociais, podem ser também explorados, pelos dois parceiros, como forma de compensação das suas dificuldades organizacionais, perdendo-se de vista os benefícios que essa colaboração pode oferecer ao propiciar as possibilidades de compartilhamento de sucessos, fracassos e limitações.

O debate sugere que ainda não está bastante claro o impacto que essa parceria com os serviços sociais tem na coletividade, ao orientar os seus serviços

para determinados grupos pessoais e vítimas. Ainda não está também claro se os dirigentes policiais estão realmente equipados para participar dessa cooperação com os outros serviços públicos.

8) Uma dúvida é colocada sobre a capacidade do policiamento tradicionalmente reativo, especializado para respostas de emergência, passar para uma postura proativa. Questiona-se a facilidade dessa transformação e também a possibilidade do setor privado ou outro setor do serviço público servir de modelo apropriado para os organismos policiais, com exceção dos serviços de saúde, que dispõem de atendimento de emergência.

É considerado equivocado copiar padrões de qualidade, eficiência e eficácia da indústria privada para os serviços públicos.

9) Uma outra questão é relativa a alguns problemas que podem ocorrer na parceria da polícia com a comunidade. O fato da comunidade ter um controle maior sobre os problemas do crime e da desordem pode transformá-la em um representante da polícia e esse apoio ser utilizado pelos chefes de polícia para fins político-partidários ou para evitar o potencial crítico da comunidade. Não se deve perder de vista a possibilidade de ocorrer também desvios por parte da comunidade.

10) É considerada como problemática a possibilidade de alguns aspectos da resolução de problemas ficarem fora do controle. O alvo dessa observação são os "locais críticos" e os diferentes tipos de suspeitos que propiciariam operações policiais orientadas pelo destaque a esses "fatores críticos", desprezando com isso o enfrentamento das raízes do problema e, por outro lado, ressaltando o aspecto preconceituoso do policiamento.

11) Outro aspecto questionado é o referente ao policiamento privilegiado, isto é, o efetuado em bairros ou comunidades onde ele é menos necessário. É preciso evitar o preconceito de classes, colocando-

se o policiamento onde ele seja realmente necessário.

12) Outro aspecto discutido é o fato do policiamento comunitário ser bastante utilizado para solicitação de financiamento pelos chefes policiais. Com o argumento de um policiamento de qualidade construí-se uma retórica apropriada para obtenção do apoio financeiro para suplementar os recursos organizacionais da polícia.

13) As solicitações contraditórias do policiamento, ora como “força de paz”, ora como “força armada”, colocam algumas dificuldades para os policiais e para a polícia. Uma delas é exigir uma rápida mudança de organizações paramilitares para forças de mocráticas, exibindo características de gestão participativa. Às vezes parece que o público “quer de tudo” da polícia, apesar da natureza conflitante das suas demandas.

14) O enfoque do policiamento comunitário como um serviço local pode às vezes gerar alguns equívocos, quando, por exemplo, desprezando-se os aspectos regionais, nacionais ou internacionais de determinados crimes, tratam-se os problemas como se fossem simples questões locais.

Chama-se atenção para o cuidado em evitar que o policiamento comunitário descentralizado se torne demasiadamente “localizado”, sendo orientado por valores, normas, culturas e conceitos locais em detrimento daqueles em consonância com as normas penais e constitucionais.

Algumas distorções podem ocorrer com o policiamento localizado em comunidades que valorizam de forma corporativa mais os seus direitos comunitários do que os direitos individuais.

15) Ainda não ficou claro se os “controles da comunidade” se tornam mais fortes ou mais fracos com o policiamento comunitário. Parece ter ficado claro, no entanto, o papel ampliado do controle social com

este novo modelo de policiamento. Além do comportamento criminoso ou dos problemas de manutenção da ordem, os controles da polícia se estendem a uma série de outros problemas que normalmente são considerados como fora do controle policial.

16) Surge a questão de saber os limites que a democracia põe para a polícia e a comunidade exercerem o seu papel no controle das pessoas. Esta é uma pergunta necessária diante das demandas crescentes para a expansão dos serviços policiais. A polícia se torna distante ou politicamente envolvida com as comunidades? Ou se torna um “catalisador da comunidade”, propiciando iniciativas locais para a construção de comunidades fortes?

17) Levando-se em conta o destacado papel da comunidade, pode-se perguntar se existe maior ou menor responsabilidade ao nível local? Não é difícil aceitar que a comunidade local facilita a supervisão da polícia na utilização dos seus recursos financeiros e materiais.

18) A autonomia aumentada do policial pode levar a um baixo desempenho. Enquanto o serviço de polícia comunitária está sendo caracterizado pela criação de um novo profissionalismo é cedo para avaliar a vantagem que a polícia pode obter dessa nova tendência e os impactos que isto pode acarretar na cultura profissional da polícia.

19) Finalmente, outro problema registrado é o fato dos líderes policiais poderem usar o policiamento comunitário como uma estratégia para evitar a crítica de que não se está reduzindo o crime, com o argumento de se estar obtendo sucesso na redução do medo do crime.

Examinaram-se as principais questões abordadas por Barry Leighton sobre o policiamento comunitário; são questões importantes, na medida em que ajudam aos administradores e à comunidade nos seus esforços para a implantação desse modelo. Apesar de saber que muitas dessas questões podem

inviabilizar a policiamento comunitário, o autor em exame procura, apresentando alguns elementos sobre as origens históricas do modelo comunitário, encontrar outros argumentos que possam facilitar o engajamento nesta nova concepção do policiamento.

5. As origens do policiamento comunitário

A grande popularidade do policiamento comunitário coloca para os estudiosos a questão de saber as razões deste sucesso e as suas origens. Uma explicação mais corrente dá conta de que ele surge como resposta ao fracasso reconhecido e comprovado do modelo profissional de combate ao crime.

Outros comentaristas vêem o surgimento deste novo modelo como resultado das crises ocorridas nos EUA, nos anos setenta, que tiveram influência marcante na administração do policiamento.

Outras explicações provêm do estudo da evolução das três eras do policiamento norte-americano, criticado por alguns pela sua pouca utilidade e valor heurístico.

Outro elemento histórico que não pode ser desprezado é o fato de que o policiamento urbano norte-americano e britânico foi fortemente influenciado pelos princípios estabelecidos pelo Sir Robert Peel, criador da Polícia Metropolitana de Londres. Já, para o autor canadense, estariam as verdadeiras origens do policiamento comunitário.

O modelo profissional, nos Estados Unidos, começa em 1930 através da liderança de O. W. Wilson e August Volmer. Ele surge como uma reação aos problemas que a polícia local apresentou com a comunidade devido à forte influência dos partidos políticos locais e da corrupção sistemática dos seus agentes policiais.

O afastamento da comunidade, a neutralidade da polícia diante da política partidária e controles mais rígidos foram soluções encontradas para a construção

de um profissionalismo policial que tornasse a polícia mais eficaz na luta contra o crime. O controle do crime passou a ser o grande objetivo da organização policial. Surge então o modelo profissional.

Logo esse modelo não se mostrou eficaz para a resolução das questões criminais, gerando uma crise dentro deste movimento que resultou em uma volta para o paradigma anterior, inspirado no modelo da polícia londrina. Para alguns estudiosos não existe o surgimento de um novo paradigma e sim um reaparecimento, um ressurgimento do policiamento comunitário.

A indagação posta pelos estudiosos canadenses é como explicar a evolução do policiamento no Canadá. É certo que as dificuldades apresentadas pela polícia norte-americana não ocorreram na mesma intensidade e dimensão na polícia canadense. Não há registros de corrupção sistemática e influência partidária nefasta na polícia que justificasse a mudança de paradigma. O que teria acontecido no Canadá? Quais seriam as razões da polícia canadense ter acompanhado o movimento norte-americano?

Alguma explicação é fornecida para responder a essa pergunta: uma delas é que pressões internas e externas favoreceram uma tendência no Canadá de seguir o movimento dos EUA. É reconhecida a forte influência acadêmica norte-americana nos assuntos policiais e de justiça criminal, situação que não ocorre na mesma intensidade nos meios acadêmicos canadenses. Essa falta de pesquisa sobre a eficácia do policiamento certamente favoreceu essa influência. Isto explicaria o fato da polícia canadense ter abandonado, sem razões evidentes, as origens do policiamento comunitário, acompanhando a polícia norte-americana na sua ida para o modelo profissional, retornando agora, também acompanhando aquela organização policial, para uma renascença policial comunitária.

Note-se que os canadenses não reconhecem o policiamento comunitário como uma estratégia nova,

mas sim como uma forma revigorada do policiamento idealizado e organizado por Sir Robert Peel em Londres.

Com essa apreciação sobre as origens do policiamento comunitário Barry Leighton sugere a necessidade urgente de se criar no ambiente universitário uma abordagem favorável ao policiamento comunitário, principalmente pelos seus aspectos progressistas e democráticos.

6. Conclusões: para uma teoria da polícia comunitária

A indagação é se existe ou se sempre existiu uma teoria do policiamento comunitário. Uma explicação normalmente identificada como uma proposta teórica é a tese dos "sinais de crime" ou "janelas quebradas" de Wilson e Kelling⁵. Esta tese é centrada no argumento de que a percepção da deterioração física do ambiente pode deflagrar nas pessoas seus potenciais agressivos. Valoriza esta idéia uma forte determinação da variável ambiental.

Vista esta tese pela perspectiva da "proteção auto-cumprida", alguns autores evidenciam a seguinte redundância: se a comunidade local é apresentada como decadente e desordeira, certamente ela será caracterizada por desordem e crime.

As apreciações sobre essa proposta teórica são divergentes; alguns autores entendem que ela pode ser um forte fator explicativo para os casos de desordem e de pouco valor para a explicação do crime. Outros têm demonstrado que a relação da desordem e do crime nas cidades norte-americanas concede validade à tese das "janelas quebradas". Barry Leighton afirma que enquanto uma outra teoria não for apresentada para competir com essa tese ela acabará ficando à disposição dos estudiosos como uma válida explicação do policiamento comunitário.

Enquanto não se formula uma outra teoria, é sugerida pelo autor referido a adoção da "teoria de risco", apresentada por Dumont e Wilson. O enfoque central dessa abordagem é a parceria polícia-comunidade e a hipótese de que a eficiência do policiamento comunitário está diretamente relacionada com o grau de envolvimento da comunidade à qual ele serve.

Esta abordagem levanta dois tipos de problemas: um, sobre o papel da comunidade no policiamento e no controle social; o outro, sobre o papel da polícia no controle social da comunidade.

No primeiro aspecto, a história dessa participação vai dos programas de relações comunitárias até os programas de prevenção do crime. As perguntas feitas são as seguintes: como podem os membros da comunidade participar das principais decisões com aqueles que administram o policiamento das cidades? Faz sentido acreditar que a polícia e a comunidade podem se tornar parceiras iguais no policiamento, "como co-produtores da ordem"?

Sobre o aspecto do papel da polícia no controle social da comunidade a questão principal é a de que, permitindo-se à polícia envolvimento em outros problemas que não os relativos aos crimes, não se poderia com isso aumentar muito o seu domínio sobre a comunidade, facilitando o caminho para um Estado policial.

Todas essas questões sugerem a necessidade de um exame crítico do policiamento comunitário; para o autor esse exame suporia uma teoria sobre o policiamento fundada em uma teoria do Estado.

Termina Barry Leighton acreditando ser necessário a construção de uma teoria para o policiamento comunitário, não obstante acreditar no seu futuro no Canadá, assegurando que ele sobreviverá a todas essas críticas.

Notas

¹ "Visions of community policing: Rhetoric and reality in Canada", publicado no "Canadian Journal of Criminology" Vol. 33, Nº 3-4 (Jul-out), 1991: 485-522. Tradução de Katia Neri Nunes Boaventura.

² A proposta de declaração da missão, dos meios e dos valores da polícia canadense serão apresentados integralmente no capítulo seguinte.

³ Serão apresentados no Capítulo 3 desta parte do manual os aspectos principais do planejamento estratégico da RPMC.

⁴ Este documento oficial, elaborado pela Procuradoria-Geral do Canadá, será apresentado e analisado no Capítulo 3 desta parte do manual.

⁵ Ver Wilson, James Q. e Kelling George L., "Janelas Quebradas. A polícia e a segurança do bairro" em The Atlantic Monthly, março de 1992, pp. 29 a 37, na tradução e adaptação de Cid Tavares Rodrigues.

Capítulo 2

A visão oficial do policiamento comunitário

1. Apresentação

Neste capítulo serão apresentadas algumas observações de um documento oficial produzido pela *Procuradoria-Geral do Canadá*, em outubro de 1990, conhecido como um “documento de reflexão” e denominado “*Une Vision de l’avenir de la Police au Canada: Police-Déf 2000*”. Este documento, sem dúvida, pode ser considerado como a “visão oficial” do governo canadense sobre o policiamento comunitário.

É importante, de início, ver a mensagem do *Procurador-Geral do Canadá, Pierre H. Cadieux*, ao fazer a apresentação desse documento. Declara ele que seu objetivo foi o de promover o debate público sobre o futuro da polícia canadense diante dos desafios do final do século. Diz esperar que esse debate seja útil a todos os líderes da polícia e aos cidadãos canadenses interessados nos assuntos da polícia.

Agradece a contribuição de todas essas lideranças, das várias associações de policiais e de chefes da polícia, das diversas organizações não-governamentais canadenses e das universidades, que ajudaram na realização desse documento de reflexão. Por último agradece aos autores: M. André Normandeau, criminólogo e professor da Universidade de Montreal, que coordenou, como consultor especial, a realização desse projeto, e M. Barry Leighton.

O Procurador-Geral do Canadá, ao afirmar o seu apoio ao modelo de polícia comunitária, ao enunciado da missão e aos valores policiais propostos pelo documento, diz esperar que as idéias veiculadas por esta visão, somadas às sugestões que serão recebidas, permitirão orientar a compreensão da polícia no Canadá para responder aos desafios do ano 2000.

Este documento de reflexão desenvolve suas idéias em torno dos seguintes tópicos:

- *Por uma visão de futuro da Polícia no Canadá;*
- *A polícia canadense no ano de 1990;*
- *Uma apreciação do ambiente da polícia até o ano 2000;*
- *Um consenso crescente: a polícia comunitária;*
- *As parcerias e os recursos estratégicos;*
- *Implementando mudanças;*
- *Princípios em matéria policial;*
- *Conclusões.*

Aqui apresentaremos somente alguns desses tópicos, analisando algumas idéias expostas pelos autores, e consideradas de importância para a compreensão das diferentes questões relativas a esse novo modelo de policiamento.

Tentaremos mostrar como esta visão oficial reflete os debates travados na sociedade canadense, vistas na seção anterior, e a utilidade desse documento como fonte de orientação para as lideranças policiais canadenses promoverem a implantação da abordagem comunitária na administração da polícia e do policiamento.

2. Um consenso crescente: a polícia comunitária

Neste tópico são tratados temas sobre as *origens, o renascimento e as principais características* da polícia comunitária; dados sobre esse movimento no Canadá e os seus principais questionamentos.

Percebe-se, e o documento oficial deixa claro, que mais do que os norte-americanos, os canadenses criaram em torno da polícia comunitária uma aceita-

ção que eles próprios admitem crescer a cada dia entre os dirigentes da polícia e os próprios policiais. Esta aceitação está presente também entre os representantes da comunidade, no ambiente dos pesquisadores e de outras pessoas interessadas nesse assunto que, segundo os autores que elaboraram aquele documento oficial, entenderam ser o modelo comunitário a resposta mais apropriada para os desafios e problemas da polícia no correr dos próximos dez anos.

É importante começar com esse registro, pois ele mostra a força da crença dos canadenses e dos seus governantes neste novo modelo de policiamento, que para eles se apresenta como o mais apropriado para o desempenho das funções policiais.

Sobre o *renascimento* da polícia comunitária, os autores admitem que a polícia comunitária é o novo conceito de policiamento, que se espalhou por toda a América do Norte, Europa e os principais países regidos pela “common law”. Reafirmam a sua visão de que, de fato, não se trata de um novo conceito, mas de uma reaparição do antigo modelo elaborado na região metropolitana de Londres.

Neste modelo o objetivo global da polícia urbana é o de estabelecer uma “*parceria entre a polícia e a comunidade*” para prevenir a criminalidade e resolver os problemas conexos.

Sobre as *origens do policiamento comunitário* o documento oficial repete as mesmas considerações analisadas no capítulo anterior sobre este assunto, ou seja, consagrando a crença de ser esse modelo uma nova forma do policiamento concebido pelo Sir Robert Peel.

Sobre as *características*, o documento oficial apresenta um conjunto de elementos que ajudam na definição e compreensão do policiamento comunitário, para orientação dos administradores policiais⁵.

3. As questões da polícia comunitária no Canadá

Neste tópico os autores discutem alguns problemas atuais referentes à implantação desse novo modelo policial e colocam uma série de indagações que essa nova estratégia de policiamento põe para os policiais, administradores e estudiosos de polícia.

Eles afirmam que o estágio atual do policiamento comunitário no Canadá é de boa aceitação, tanto no meio dos dirigentes da polícia, quanto no âmbito dos policiais da maioria dos serviços policiais urbanos progressistas.

Entendem que os canadenses não precisam mais buscar exemplos de policiamento comunitário no exterior e nem precisam se espelhar nas sugestões dos acadêmicos ou dos profissionais de polícia dos EUA ou da Europa. Eles garantem desconhecer serviços policiais que possam ser superiores aos seus na aplicação dos princípios da polícia comunitária.

Consideram ser hoje o principal problema colocado pelos dirigentes da polícia o da sistematização no meio policial desse novo modelo. Esse documento de reflexão parece ter o objetivo de ajudar nessa sistematização.

Eles entendem que mesmo que se considere este novo conceito filosófico, organizacional e operacional da polícia como um retorno aos princípios postos pelos criadores da polícia de Londres, este novo modelo deve propiciar transformações importantes e profundas nos serviços policiais. Por isso consideram interessante colocar algumas questões para o grande debate público.

3.1 As principais questões

Importante registrar as questões colocadas pelo documento de reflexão que, segundo os autores, precisarão ser respondidas pelos administradores policiais que desejarem adotar o modelo da polícia comunitária.

- 1) Existe uma distinção entre as táticas de polícia comunitária e as estratégias globais de solução de problemas no quadro de uma parceria entre a polícia e a comunidade? As patrulhas à pé e os mini-postos de policiamento são sempre meios apropriados para determinados quarteirões e para atender certos problemas criminais? As patrulhas à pé não servem para áreas onde são fracas as taxas de criminalidade e a população menos numerosa? As missões dos mini-postos de polícia devem se limitar às relações públicas tradicionais e à prevenção do crime?
- 2) Acentuação em uma tática corre o risco de se considerar a polícia comunitária como um programa "suplementar", ao encargo de uma seção especializada, ao invés de ser um programa com repercussões em todas as atividades policiais?
- 3) Como deve ser definida a comunidade a fim de se poder estabelecer as ligações entre a polícia e a coletividade local ou de um quarteirão, de forma a conseguir um diálogo produtivo sobre a criminalidade e a desordem?
- 4) A polícia comunitária enfraquece os controles policiais sobre o crime de uma localidade? A colaboração com os organismos privados e públicos de serviços sociais permitem à polícia ter acesso a recursos suplementares?
- 5) Deve ser experimentado um programa de polícia comunitária? Deve ser avaliada cientificamente a polícia comunitária? A avaliação deve ser feita através de um organismo independente?
- 6) Devem ser elaborados novos indicadores de eficácia e de rendimento dos serviços policiais? É preciso elaborar novos critérios de avaliação do desempenho dos policiais que operam com o policiamento comunitário?
- 7) De que forma a polícia comunitária pode se ocupar dos problemas associados aos grupos desfavoreci-

dos e vulneráveis da sociedade, tais como os autôntones, os novos canadenses, as minorias visíveis, as mulheres, os idosos, os jovens em situação de risco?

8) Quais as diferenças da polícia comunitária nos meios rurais ou nas pequenas localidades do interior e nos meios urbanos?

9) Qual o impacto do aumento de poder que se concede à comunidade em relação aos poderes da polícia no policiamento comunitário? É realista esperar uma parceria igualitária à título de "co-proprietários" do controle do crime e dos problemas de desordem locais e à título de "co-produtores" da paz, da ordem e da segurança local?

10) Uma maior participação comunitária nos serviços policiais pode acarretar à polícia apoios adicionais em termos de voluntários, de segurança de quarteirão e de outras formas de segurança? Esta nova abordagem amplia o papel da polícia?

Todas essas questões já foram examinadas no capítulo anterior. Vale registrar este fato como uma indicação do governo canadense ter, igualmente, percebido essas questões como problemas que precisam ser superados pelos administradores policiais. Essas questões serão mais adiante, em outra parte desse manual, analisadas com mais detalhamento.

4. As parcerias e os recursos estratégicos

Nesta parte do documento os autores discutem um dos aspectos da estratégia da polícia comunitária que é o da parceria. É bastante interessante a forma como eles definiram um quadro geral das parcerias da sociedade com a polícia.

Não pensam só na parceria com a comunidade; entendem eles que existem outras parcerias estratégicas que podem e devem ser desenvolvidas pela polícia. Destacam três grupos de parcerias: do meio

policial, do setor público e do sistema de justiça criminal.

As parcerias com os policiais

No primeiro grupo (o policial) estabelecem o que chamam de "trio estratégico" que são constituídas pelos seguintes setores:

- os policiais *eleitos que representam oficialmente a comunidade*;
- os *administradores policiais*;
- as *associações e sindicatos policiais, e os próprios policiais*.

Parece-nos bastante importante comentar que os canadenses percebem a parceria com os policiais pouco valerá, para eles, a integração com a comunidade se o corpo policial também não estiver unido e integrado por objetivos comuns. É ressaltada a importância da chefia, nos seus diferentes níveis hierárquicos, para administrar esta parceria, utilizando políticas adequadas para equilibrar as fortes pressões internas e externas.

Sobre o policial, normalmente sindicalizado no Canadá, as grandes preocupações se voltam para a gestão produtiva dessa relação de forma a convencê-lo de que os métodos de polícia comunitária não lhe são prejudiciais. Os autores percebem que um novo tipo de relação sindical-patronal se impõe para garantir um serviço de melhor qualidade para a coletividade; falam de uma "gestão participativa", de "responsabilidades compartilhadas" e de valores e objetivos comuns entre os policiais, os sindicatos e as associações.

A coletividade é posta no coração desse "trio estratégico" e a polícia comunitária concederá aos cidadãos, aos grupos de interesses particulares e à mídia um papel ainda mais importante. Os administradores policiais, na definição das suas políticas,

levarão em conta todos as sugestões advindas de todas as parcerias; deverão saber explicar as razões da não adoção de certas sugestões e fazer com que os parceiros compreendam a complexidade e as dificuldades das tarefas policiais.

A parceria com os serviços públicos

A nova tendência consiste em fazer com que a comunidade participe do estabelecimento dos programas dos serviços policiais e dos esforços desenvolvidos na luta contra o crime e na resolução de outros problemas comunitários. Reconhece-se cada vez mais que para conter a violência, a toxicomania e outros problemas graves, é preciso que as autoridades públicas e as organizações sociais, em todos os níveis, adotem medidas articuladas ao invés de esperar contar exclusivamente com o sistema de justiça criminal.

Esta tendência de prevenir a criminalidade promovendo o desenvolvimento social, para os autores canadenses, parte do princípio de que o crime resulta muito mais de um déficit socioeconômico do que de um déficit pessoal dos criminosos. O desenvolvimento social favorece igualmente as estratégias de prevenção primária e secundária, de preferência às intervenções isoladas e após o fato (repressivas) que caracterizam os métodos tradicionais.

O estudo canadense entende que os diferentes serviços públicos podem participar das soluções dos problemas de criminalidade e de desordem. Eles compreendem:

- os *serviços de polícia comunitária (comitês consultivos, conselhos de segurança dos quarteirões)*;
- os *serviços comunitários privados (escolas, igrejas, organismos beneficentes)*;
- os *serviços públicos estaduais (saúde e educação)*

• *os serviços públicos federais(emprego e justiça).*

Juntos, todos eles formam uma comunidade de interesses, uma nova associação de parceiros com interesses comuns.

Programas de governo podem ser desenvolvidos para evitar a formação de classes desfavorecidas, coordenando e estimulando esforços para integrar os jovens dos meios desfavorecidos em programas de educação, de formação profissional e de emprego, de lazer e mesmo diretamente em programas de prevenção da criminalidade.

Os autores reconhecem que o ambiente também contribui de diversas maneiras para a criminalidade. Os quarteirões e os edifícios abandonados, os sinais de vandalismo e de deterioração, as ruas desertas à noite, as casas que são vistas da rua, as vitrines de lojas contendo mercadorias que impedem a vista do interior são alguns exemplos de oportunidades para os crimes criados pelo ambiente. Programas preventivos podem ser desenvolvidos, atraindo-se os urbanistas, os construtores, os promotores de vendas, os grupos de locatários e os comerciantes que têm, entre outros, um papel importante neste contexto.

Uma parceria renovada entre os serviços de justiça

Neste tópico os autores discorrem sobre as parcerias que devem ser desenvolvidas no âmbito do sistema de justiça criminal. Ressaltam a necessidade da polícia estabelecer relações com os outros corpos de polícia, com os outros órgãos do sistema de justiça criminal e ministérios encarregados de questões referentes ao controle do crime ou da ordem pública.

Entendem os autores canadenses que a cooperação entre as polícias se justifica pelo fato dos criminosos não operarem em um só município. Esses cor-

pos policiais devem compartilhar informações e serviços.

Por outro lado, no caso canadense, os corpos policiais estabelecem relações mais complexas vez que eles funcionam em diferentes escalões, como é o caso da Real Polícia Montada do Canadá (RPM/C) ou ainda da polícia provincial de Ontário e Quebec. A RPM/C, por exemplo, atua como polícia em oito regiões rurais pelo fato de ser um órgão federal. Além disso, a RPM/C colabora com a INTERPOL no domínio do tráfico de entorpecentes, da lavagem de dinheiro, do terrorismo e de fraudes internacionais.

O que o documento canadense quis mostrar é que da mesma forma como se torna crucial a relação com a comunidade, é também importante a articulação das diferentes polícias e de outros órgãos públicos responsáveis pela ordem pública, sejam eles federais, estaduais ou municipais.

4.1 Recursos estratégicos

Os autores canadenses discorrem, nesta parte do documento de reflexão, sobre como essas parcerias, vistas acima, favorecerão os diversos recursos necessários para a atividade policial. A seguir veremos como os autores analisam as repercussões nesses recursos.

Recursos humanos

Estes são fundamentais para os serviços policiais, particularmente no contexto da polícia comunitária. A ideia que os autores passam é a da necessidade de policiais com uma melhor escolaridade para a execução do policiamento comunitário.

É enfatizada a preocupação com a formação e o aperfeiçoamento dos policiais: uma educação permanente é ressaltada como necessária para poder acompanhar a natureza dinâmica da criminalidade, das leis e dos problemas sociais.

Há uma igual preocupação com os planos de carreira no novo modelo policial. Ressaltam que deve ser diferente das carreiras policiais em uma organização hierarquizada semelhante a uma estrutura paramilitar tradicional. Entendem que a entrada no serviço policial pode se dar em qualquer dos diferentes níveis. Observam ainda que para ascender aos postos de direção ou progredir-se nas carreiras deve-se possuir as habilidades necessárias.

Quanto às condições de trabalho, principalmente aos aspectos relacionados com o estresse profissional, acreditam que os problemas que ele suscita poderão de fato diminuir no contexto da polícia comunitária, vez que ela é uma atividade mais enriquecedora para os policiais, onde se experimenta maiores contatos sociais que acabam rompendo o isolamento social do pessoal da organização.

Recursos financeiros

No que tange aos recursos financeiros, os serviços policiais não podem mais contar somente com seus recursos orçamentários. É preciso fazer mais com menos. Um grande número de funções policiais pode ser confiado aos serviços particulares de segurança e aos outros serviços públicos de segurança. Pode ser útil também regionalizar as instalações e o material mais caro.

Recursos em comunicação

O estudo fala da importância da mídia para o público compreender bem o trabalho policial; mostra como as relações do público com a polícia são fortemente influenciadas pela mídia e a necessidade de um especialista em comunicação social para articular essa relação da polícia com os órgãos de informação. Tão importantes são também as comunicações internas entre a direção da polícia e os sindicatos dos policiais, entre a polícia e os serviços públicos. Fica claro que este novo modelo de polícia requer uma boa estrutura para o serviço de comunicação social.

Recursos para a pesquisa

Os autores falam do papel desempenhado pelos centros de pesquisa interessados nas questões policiais que existem nos EUA, Inglaterra e França. Reconhecem que as pesquisas no Canadá não são coordenadas e sugerem a criação de um Instituto canadense de pesquisa em matéria policial, que se ligaria com os órgãos públicos federais e estaduais, com os centros de pesquisa universitários, as organizações policiais e os institutos estrangeiros.

Recursos comunitários

Os autores afirmam que hoje há um reconhecimento de que a prevenção do crime não é exclusividade da polícia. O público pode informar à polícia sobre os atos criminosos e participar de numerosas atividades preventivas. O cidadão comum e setores do comércio podem desenvolver sistemas de autoproteção. As empresas privadas podem ajudar na recuperação de presos participando de programas específicos de trabalho para eles. As organizações comunitárias e os serviços públicos podem contribuir com a prevenção do crime melhorando a qualidade de vida dos cidadãos, isto é, prevenindo o crime pela promoção do desenvolvimento social.

4.2. Outras opções

Neste tópico os autores tratam de outros diferentes aspectos de parcerias que podem ser estabelecidas com organizações de voluntários e beneficentes, com a segurança privada e pública paralela e com os cidadãos.

Mostram, por exemplo, como se pode utilizar o apoio de voluntários, que constituem um verdadeiro exército, de mais de cinco milhões, no Canadá. Eles podem atender linhas especiais de telefones; organizar programas de ajuda individual; participar de programas correccionais ou levar para casa pessoas ébrias. Existe nas comunidades um grande contingente de velhos policiais, militares aposentados, especiais-

tas em saúde mental aposentados, pessoas da terceira idade com boa saúde que podem ajudar a resolver diversos problemas comunitários.

Segurança privada

O estudo revela o crescimento da segurança particular no Canadá, mostra que para cada policial existem dois e meio agentes privados. É prevista para um futuro o aumento da colaboração e da parceria des- ses dois setores de segurança.

Segurança pública paralela

O documento oficial informa que existem numerosas organizações governamentais e serviços públicos que asseguram serviços complementares aos da polícia. Há uma série de ministérios e outros organismos governamentais com poderes de polícia em diferentes domínios (pesca, meio ambiente, duanas etc.). Existem também forças públicas paralelas que partilham as ruas de uniformes e em viaturas identificadas mas sem os mesmos poderes que a polícia; falam dos bombeiros que podem ajudar nos acidentes e na sua prevenção.

Colaboração dos cidadãos

Os cidadãos podem ajudar os serviços policiais de várias maneiras. Com determinados tipos de seguros as pessoas implicadas em acidentes automobi- lísticos sem vítimas podem resolver os conflitos amigavelmente, sem a intervenção policial. As com- panhias de seguro podem responder aos alarmes de segurança de seus clientes. Outro tipo de ajuda pode se dar no controle do trânsito por empresas particu- lares e com menor custo.

Encerrada a discussão sobre os diferentes tipos de parceria e de recursos estratégicos, os autores pas- sam a examinar uma série de questões para os ad- ministradores policiais.

4.3 Questões a examinar

1) Como os gestores da polícia podem controlar seus serviços articulados com outros organismos e atores-chaves, tais como:

- *os políticos eleitos;*
- *os sindicatos e as associações de policiais;*
- *os outros organismos públicos;*
- *as organizações privadas;*
- *os grupos comunitários;*
- *os outros organismos da justiça criminal?*

2) A criação de novas parcerias trará uma modifica- ção no papel da polícia?

3) As novas parcerias permitirão uma melhor utilização dos recursos?

4) Quando não existir liderança comunitária a polícia deverá assumir a liderança em matéria de proble- mas sociais suscetíveis de favorecer o crime?

5) Os novos policiais deverão ter um diploma cole- gial ou universitário?

6.) Que conhecimentos deverão fazer parte da forma- ção básica dos novos policiais? Relações interpessoais?

7) Qual o tipo de carreira que favorece a excelência policial? Especialistas ou polyvalentes?

8) Um modelo de carreira hierarquizado é apropriado?

9) Deve ser criado um Instituto canadense de pesquisa em matéria policial, que será encarregado de reunir e difundir as informações e de realizar as pesquisas?

10) Pode-se criar parcerias entre as polícias, a segu- rança privada e a segurança pública paralela?

5. Implementando mudanças

Nesta parte do documento são tratadas as questões ligadas às mudanças organizacionais. O documento enfatiza dois aspectos importantes para efetuar as mudanças para o novo modelo de polícia comunitá- ria: uma liderança capaz e um planejamento. A lide- rança e o planejamento deverão ser orientados por objetivos que busquem a excelência dos serviços policiais, que faça do policiamento comunitário um policiamento de qualidade.

A excelência pela afirmação de valores

Os autores citam os princípios que hoje predominam nas teorias organizacionais e que podem e devem ser incorporados à gestão das polícias. São os se- guintes:

- *insistir sobre um serviço de qualidade;*
- *compreender o seu cliente;*
- *ser flexível, dinâmico e adaptável;*
- *interesse prioritário pelas pessoas;*
- *agir sem medo de correr riscos, ao invés de exces- sivos planos e controles;*
- *permitir a participação dos empregados;*
- *cultivar em toda a organização uma "paixão" pelo produto e pelos clientes;*
- *desenvolver valores comuns.*

Os autores entendem que para definir a excelência da organização os valores comuns não devem ser numerosos e negativos; por exemplo, é melhor de-

clarar como valor o "servir a comunidade" do que "efetuar prisões".

É preciso criar na organização um grande consenso em torno desses valores e relacioná-los aos obje- tivos chave da organização.

Liderança

Os novos líderes devem ser flexíveis e considerar as variáveis internas e externas que exercem pressão sobre a organização. Devem ser orientados para a comunidade e excelentes comunicadores. Devem estar prontos a delegar poderes e devem ser perce- bidos como pessoas inteligentes, justas, honestas, corajosas e perseverantes.

A organização policial

As organizações policiais devem ser descentraliza- das e devem substituir o modelo paramilitar por uma organização estruturada em diversas carreiras, nas quais as pessoas recrutadas ingressem através de habilitações diferentes.

Os autores entendem que um modelo de várias car- reiras estruturadas por categorias se justifica, parti- cularmente no contexto da polícia comunitária, onde se pode criar o posto de agente de polícia comunitá- ria; poder-se-á ter policiais tradicionais, comunitá- rios, pessoal especializado (investigadores) e admi- nistrativo. A adoção de um modelo de categorias se justifica mais ainda quando se utilizam os serviços do pessoal civil. O que os autores estão sugerindo é a extinção do modelo de uma carreira única para o ingresso e a progressão na carreira policial.

Um outro problema, colocado pelos autores, é sa- ber que nível da administração deve se envolver com os serviços policiais, sejam eles estaduais ou municipais. Outra questão importante é a regionalização desses serviços; perguntam se as municipalidades deveriam criar serviços policiais regionais com atribuições mais amplas para aten-

der aos diversos municípios. Este recurso evitaria a superposição de serviços, com a desvantagem de atarstar a polícia da comunidade. Sugiram os autores a adoção de um modelo misto, onde os serviços especializados (p.ex. de investigação) poderiam ser regionalizados, enquanto os do patrulhamento seriam locais.

A eficácia e eficiência

Os autores questionam os métodos tradicionais de aferição da eficácia da polícia, calculados nas taxas de criminalidade, número de prisões ou tempo de reação, entre outros, pelo fato delas não considerarem indicadores relacionados com a prestação de serviço e a satisfação dos usuários.

Outros elementos importantes para a avaliação, segundo os autores, descuidados pelos métodos tradicionais, são os indicadores sobre as qualidades das lideranças policiais, o nível de comunicação da polícia com o público, da ética e da adaptabilidade da organização, entre outros.

O controle da polícia

Sobre o controle dos serviços policiais, entendem os autores que ele deve se efetuar em quatro campos: administrativo, político, comunitário e legal. A polícia deve demonstrar que utiliza os seus recursos organizatórios de forma eficiente e eficaz; ela é igualmente responsável perante os políticos eleitos, os conselhos e as comissões de polícia que definem as suas diretrizes políticas; no contexto da comunidade, setor mais importante, deve atender as expectativas dos cidadãos usuários dos seus serviços; no campo da responsabilidade legal é importante a fixação de normas mais elevadas para sensibilizar o policial para a igualdade de direitos das minorias desfavorecidas.

Defendem os autores que devam ser criados serviços para recebimento de queixas da população con-

tra o abuso de poder dos policiais. Entendem que estes serviços podem desempenhar um papel educativo e preventivo no sentido de melhorar as relações da polícia com os setores mais desfavorecidos.

O estatuto da polícia

Falam os autores da necessidade de serem editadas normas nacionais para fixar as responsabilidades, os direitos e os poderes da polícia. Essas normas constituiriam as diretrizes formais e positivas que disciplinariam o trabalho policial.

Planejamento estratégico

O documento, nesta parte, fala da importância do planejamento estratégico para a administração da polícia. Compreende este planejamento como um processo que consiste em formalizar o princípio da organização, sua missão e o conjunto dos seus objetivos; compreende ainda os planos, as políticas, a estrutura, as modalidades de ação, a divisão dos recursos e as tarefas a executar nos períodos determinados pelo planejamento. Afirmam que este planejamento deve prever as mudanças organizacionais.

Chama atenção para a necessidade das organizações policiais controlarem o seu ambiente externo e interno, de forma a conhecer as variáveis ambientais favoráveis e desfavoráveis e assim poder se adaptar às mudanças ambientais de forma adequada e eficaz.

5.1 Questões a examinar

Coloquem também neste campo algumas indagações que deverão estar presentes nas considerações dos administradores policiais, são as seguintes:

1) A excelência é uma figura de retórica ou serve verdadeiramente para transformar um serviço policial?

2) O modelo da empresa privada é pertinente para o serviço público, por exemplo, o serviço policial?

3) Uma boa liderança policial faz diferença em matéria de qualidade do serviço? Quais são as características de um bom líder, de um bom diretor?

4) Como são produzidos bons líderes policiais: pelo recrutamento? pela formação? pela experiência?

5) Cidades próximas devem criar serviços policiais regionais? Uma regionalização dos recursos é mais económico? Atarstar a polícia da comunidade?

6) Quais são os critérios apropriados para medir a eficácia e a eficiência da polícia?

7) A quem a polícia deve prestar contas? De que forma?

8) Deve-se editar normas estaduais, federais ou internacionais em matéria de polícia?

6. Princípios em matéria policial

Os autores mostram que nos últimos anos tem sido comum às organizações públicas e privadas anunciarem publicamente a sua missão. Cham, como exemplo, o caso da Real Polícia Montada do Canadá, da polícia de Ontário e de Québec e de vários corpos de polícia municipais.

Sugerem um modelo de missão para todos os serviços policiais, que atenda não só as características mas também as exigências de excelência postas pela sociedade canadense.

A missão proposta comporta três elementos: a) *enunciado da missão, que estabelece os objetivos gerais da polícia;* b) *o enunciado dos meios utilizados para atender a esses objetivos;* e c) *um enunciado dos valores fundamentais: trata-se de princípios fundamentais que orientarão a polícia na obtenção dos objetivos e no atendimento dos requisitos da excelência.*

Missão da Polícia

O enunciado sugerido pelos autores, que conta com a concordância da sociedade canadense é o seguinte:

“Como componente do sistema de justiça criminal e em consonância com a Carta Canadense de Direitos e Liberdades, a polícia é responsável pela manutenção da paz, da ordem e da segurança pública. Ela é encarregada de prevenir o crime e as contravenções, de descobrir os autores e de submetê-los à justiça. Ela tem igualmente a responsabilidade de tranquilizar os cidadãos quanto aos medos e às preocupações que podem provocar o crime.”

Meios utilizados

Os seguintes meios são preconizados para o conjunto das polícias canadenses:

“A polícia cumpre sua missão aplicando o Código Criminal do Canadá, as outras leis e regulamentos federais, estaduais e municipais; investigando o crime e as contravenções; patrulhando seu território; participando da prevenção da criminalidade; prestando socorro e colaborando com os cidadãos, os organismos comunitários, o sistema judiciário, os serviços correcionais e com os diferentes níveis de governo.”

Valores fundamentais

Os valores propostos pelos autores são os seguintes:

“O policial”

• *defende os princípios enunciados na Carta Canadense de Direitos e Liberdades e as garantias que ela detere aos cidadãos;*

• *é membro da comunidade e reflete o princípio que a polícia é o público e o público a polícia;*

- trabalha em parceria com a comunidade local, consultando-a a fim de estabelecer as prioridades locais para a aplicação dos serviços policiais perante o crime e a ordem pública; ele se esforça também para obter a sua cooperação na busca das soluções para os seus problemas;

- oferece ao público serviços de qualidade elevada, destinados a manter a segurança, a paz e a ordem na comunidade. Considera também as necessidades específicas das vítimas, dos grupos minoritários e vulneráveis, tais como mulheres, jovens e idosos;

- identifica os problemas locais de crime e de desordem e investiga as suas causas, para assegurar uma intervenção rápida nos incidentes onde a vida está em perigo;

- ameniza os medos sem fundamento referentes aos riscos de vitimização e de todos os outros problemas relativos ao crime e à ordem pública;

- trabalha em cooperação com outros órgãos que oferecem serviços ao público, com os outros níveis de governo e com os outros componentes do sistema de justiça criminal;

- faz um uso razoável e moderado dos poderes que a lei lhe confere e é consciente dos problemas e dos riscos associados ao uso arbitrário de tais poderes;

- utiliza a força em último recurso, quando não há outro meio possível. Toda a força deve ser utilizada de acordo com a natureza e as circunstâncias do incidente;

- comporta-se de forma a manter a confiança e o respeito do público, adotando as normas profissionais que o protegem da corrupção e da má conduta, assegurando a imparcialidade na aplicação das leis, e protegendo-se das pressões políticas e de outras influências;

- é responsável perante a comunidade, de maneira formal pelos mecanismos democráticos estabelecidos, assim como de maneira informal pelos mecanismos de debate e de consulta.

6.1 Questões a examinar

São propostas as seguintes questões:

- 1) A missão, os meios e os valores propostos são apropriados para um serviço moderno de polícia?
- 2) O enunciado de missão proposto é claro e compreensível para a polícia e o público?

- 3) A lista dos valores e dos princípios está completa? Há muita superposição?

7. Conclusão

É interessante examinar as conclusões dos autores sobre o documento de reflexão que traça uma visão de futuro da polícia no Canadá. Acentuam a sua importância pelo fato dela decorrer de um ponto de vista consensual de inúmeros canadenses que foram contactados pelos autores.

Afirmam que a polícia do Canadá está atualmente em uma fase de transição do "modelo profissional" para um modelo renovado de *polícia comunitária*. Entendem que a escolha é correta, vez que esse novo modelo se constitui na resposta mais apropriada para as tendências e os problemas do decênio e do ano 2000.

Na essência da polícia comunitária os autores destacam as *parcerias estratégicas* entre a *polícia*, a *comunidade*, os outros *serviços públicos* e *privados* assim como os outros *órgãos da justiça*.

Relembrem a importância da parceria entre os *políticos eleitos*, as *lideranças policiais* e os próprios *policiais*.

Resaltam também a idéia que se associa ao novo modelo policial, a *excelência* em todos os níveis da organização, do policial ao chefe maior. Entendem os autores que essa excelência resulta da participação crescente dos policiais em torno de uma definição de missão e de valores; percebem os autores que esta visão compartilhada pelos policiais favorece a *passagem da teoria à prática* em matéria de polícia comunitária.

Observam os autores que ainda existem grandes obstáculos a serem vencidos até atingirem-se os objetivos desenhados pela visão de futuro. Estas dificuldades resultam de práticas administrativas tradicionais dos serviços policiais, que não envolviam uma visão coerente da sua missão para planejar o seu futuro. A polícia acostumou-se a atuar de forma reativa e pouco proativa, a reboque das demandas e dos apelos: a polícia, dizem eles, é uma administração do *curto prazo* que deve aprender a caminhar para o *longo prazo*. Resaltam que a polícia administra em boa parte o *status quo* e que agora seus membros devem se preparar para atuarem como *verdadeiros arquitetos da mudança social*. Para que tal ocorra a polícia tem que desenvolver um *planejamento estratégico* que identifique as tendências e as configurações do meio ambiente, de sorte a orientar a organização dos seus serviços. Para os autores, tal planejamento permitirá que a polícia se torne, assim, a *pioneira das reformas*.

Conscientes estão os autores de que, munidos de uma visão de futuro e dos instrumentos para implementar as mudanças, os serviços de polícia progressistas canadenses poderão desenvolver um modelo de polícia comunitária *correto*. Concluem que é bastante provável que os desafios dos próximos dez anos exigirão uma *capacidade de inovar dentro de uma perspectiva global*. Terminam o documento afirmando que tal abordagem é a chave do sucesso e do futuro da polícia no Canadá para os anos 90 e o ano 2000.

Nota

⁶ Todas as características do policiamento comunitário já foram apresentadas no capítulo anterior; o fato de Barry Leighton ter participado, também, da elaboração do documento oficial do Canadá faz com que existam muitas idéias repetidas no documento que ora estamos analisando.

A realidade do policiamento comunitário

1. O planejamento estratégico da RPMC?

Para exemplificar a realidade desse policiamento no Canadá nada mais adequado do que apresentar o planejamento estratégico da Real Polícia Montada do Canadá (RPMC). Este plano, que data do ano de 1990, estabelece uma série de objetivos que orientam as ações dos policiais e dirigentes dessa força policial para a implantação do policiamento comunitário. Antecedendo tais objetivos, esse documento faz a apresentação de uma série de princípios que fundamentam este novo modelo de policiamento. É interessante assinalar aqueles mais importantes e que poderão servir de exemplo para as polícias brasileiras.

Ao afirmar o compromisso da RPMC com este modelo, diz que o policiamento comunitário é uma filosofia de policiamento e um método de prestação de serviços. Entende que esse policiamento não é um programa distinto ou uma coleção de programas que se acrescentam aos programas policiais existentes: *é uma atitude mental* que serve de fundamento para a prestação de todos os serviços policiais. Para os dirigentes policiais o policiamento comunitário vai além dos limites do que tem sido tradicionalmente conhecido como policiamento: investigação, repressão do crime e manutenção da ordem. Neste novo modelo estas funções continuam a fazer parte do policiamento, mas a polícia preocupa-se também em lidar com as necessidades e problemas das pessoas às quais presta serviço. Pode-se dizer ser *ele um processo iterativo entre a polícia e a comunidade para, em conjunto, identificar e resolver os problemas da comunidade.*

A seguir o documento passa a mostrar como se pode identificar o policiamento comunitário. Pode

parecer um conceito difícil de compreender, por ser geograficamente específico – não há duas comunidades ou áreas que sejam exatamente iguais, e consequentemente, não há duas comunidades que demandem exatamente o mesmo método de prestação de serviços de policiamento comunitário.

A investigação e a repressão são elementos essenciais do policiamento comunitário, mas a maneira pela qual estes e outros serviços são prestados à comunidade dependerá de diversos fatores, tais como a natureza do crime e os problemas sociais encontrados na comunidade, os recursos (tanto humanos quanto financeiros) disponíveis na comunidade para resolver estes problemas, as necessidades expressas pelos membros da comunidade, o perfil e a diversidade cultural da comunidade, bem como o seu tamanho.

Na realidade, não é difícil identificar o policiamento comunitário, dizem os dirigentes policiais do RPMC. Garantem que existe um pequeno número de fatores essenciais a este tipo de policiamento que podem servir de orientação para os responsáveis por sua implantação em qualquer comunidade específica. A seguir trataremos de cada um desses fatores.

2. Prestação direta de serviços

- *Identifique a comunidade ou comunidades presentes na área.* Uma comunidade consiste de um grupo de pessoas que compartilham certos elementos: localização geográfica e raízes culturais ou raciais, status socioeconômico, interesses ou metas comuns, ou preocupação com os mesmos temas criminais ou sociais. As pessoas podem pertencer a mais de um grupo comunitário (por exemplo, uma pessoa pode-se considerar membro de uma comunidade aborígene e de uma área comunitária residencial específica), e pode haver mais de uma comunidade de pessoas no âmbito de um batalhão ou de uma cidade. Cada grupo deve ser claramente identificado pela polícia, de modo que as necessidades de todos os membros da comunidade sejam atendidas.

- *Trabalhe com a comunidade.* A polícia deve estabelecer uma parceria com a comunidade, a fim de lidar cooperativamente com seus problemas e necessidades. Os Grupos Comunitários de Consulta, com representantes de todas as comunidades identificadas, constituem um meio eficaz para iniciar e levar a termo a comunicação e a cooperação entre a polícia e a comunidade.

- *Identifique problemas e preocupações comuns.*

A polícia está prestando um serviço de policiamento à comunidade e deve estar consciente de suas preocupações, necessidades e expectativas, de modo que suas demandas sejam adequadas e atendidas pela polícia. Uma vez que cada grupo compreenda o outro, poderão ser alcançados compromissos e acordos sobre quais são os problemas mais importantes.

- *Resolva os problemas identificados.* Um problema é definido como um grupo de ocorrências que são semelhantes e que preocupam tanto a polícia quanto a comunidade. Ocorrências problemáticas podem ser semelhantes quanto ao crime, às vítimas ou à época do dia ou do ano. A responsabilidade por resolver problemas deve ser compartilhada pela polícia e pelos cidadãos, e todas as capacidades e recursos encontrados no âmbito da comunidade devem ser orientados na direção de encontrar e executar soluções eficazes e inovadoras. As soluções devem atacar e remover a causa original do problema, a fim de eliminar o próprio problema e não apenas os seus sintomas.

- *Atribua poder aos policiais para tomar decisões e agir.* O policiamento comunitário muitas vezes envolve abordagens inovadoras para a resolução de problemas que, no passado, não tinham sido considerados como parte do policiamento tradicional. Esta atribuição de poder implica em delegar um certo nível de autoridade e em facultar os meios necessários (treinamento, orientação e informações adequadas). Os dirigentes devem confiar em seus funcionários e assumir o risco de permitir que os policiais

comuns, em contato pessoal diário com a comunidade, sejam capazes de tomar decisões necessárias, adequadas e inovadoras e tomar a iniciativa de agir para lidar com as preocupações da população.

- *Apóie o policial comum.* O policial comum tem um contato mais direto com a comunidade e deve ser olhado como o membro mais importante do serviço policial. Os esforços de todos os outros membros especializados da força policial devem ser dirigidos para o apoio desta função de serviço comunitário.

- *Faça com que o trabalho de patrulhamento, repressão e investigação seja eficaz e direcionado.* Não deve existir algo do tipo patrulhamento aleatório ou preventivo. Quando um policial sai da sua unidade policial deve ser com uma finalidade: dirigir o tráfego em uma área problemática, contactar fazendeiros locais, empresários ou pessoas na rua ou atender a uma queixa. A repressão e a investigação (freqüentemente o foco do policiamento reativo contemporâneo) ainda formam parte necessária do trabalho policial, mas são apenas uma parte. A polícia precisa reduzir o medo do crime e não apenas preocupar-se com o controle do crime. No modelo profissional, o medo colabora para o exclusivismo das orientações policiais sobre controle do crime.

Através da consulta à comunidade, os serviços policiais podem determinar a quantidade de tempo a ser despendida nestas iniciativas, bem como quais são os problemas que preocupam a comunidade e a polícia, e nos quais se devem concentrar.

3. Organização administrativa:

- *Descentralize.* A polícia não pode atender às necessidades da comunidade de maneira eficiente, se suas ações e decisões forem ditadas de cima. Os policiais que trabalham em uma comunidade são as pessoas qualificadas para decidir como servir melhor à comunidade. A autoridade e a tomada de decisões em matérias tais como programas, emprego de

recursos e orçamento, devem ser delegadas até o nível de batalhão.

- *Use conceitos modernos de Administração.* Resolução de problemas, utilização inovadora de recursos, administração de risco, delegação de autoridade, achatamento da hierarquia organizacional, gerência participativa e consulta ao cliente, tudo isto pode ser usado para garantir que os serviços prestados à comunidade-cliente sejam eficazes e efetivos, e atendam às suas necessidades. Cada unidade operacional deve fornecer um serviço planejado para o cliente e dirigido às necessidades, preocupações e problemas da comunidade.

- *Crie uma carreira de generalista valorizada.* No policiamento comunitário, o policial comum, em contato diário com a comunidade cliente, constitui a posição mais importante dentro do serviço policial. Deve ser aumentado o número de postos para policiais generalistas a fim de permitir e estimular que os policiais experientes e estáveis nesses permaneçam e continuam a orientar sua experiência no sentido do serviço da comunidade, continuando a ser recompensados por seus serviços e suas iniciativas.

- *Reduza a papelada.* Uma grande quantidade de tempo da polícia é gasta atualmente no trato administrativo da papelada. As demandas estatísticas e burocráticas, tanto de fontes internas quanto externas, devem ser reduzidas para permitir mais tempo para o serviço comunitário direto.

- *Avalie a eficácia através de pesquisas de satisfação dos cidadãos.* A satisfação da comunidade é o maior indicador do sucesso de seus serviços policiais; se o cliente está feliz é porque o trabalho está bem feito. Alguns dados estatísticos, tais como taxas de crimes, serão ainda necessários, mas devem ser equilibrados em relação às preocupações da comunidade, ao decidir para onde devem ser dirigidos os recursos da polícia.

4. Declaração da missão da RPMC

Vistos os fatores de identificação do policiamento comunitário, os dirigentes policiais canadenses definem a declaração da missão da sua força policial, é a seguinte:

O Policiamento Comunitário para a RPMC é uma parceria entre a polícia e a comunidade, compartilhando a prestação de serviços policiais. Com esta valiosa cooperação da comunidade, a RPMC compromete-se a:

- *Observar os princípios da Carta Canadense de Direitos e Liberdade;*

- *Fornecer um padrão profissional de serviço;*

- *Garantir que todos os serviços policiais sejam prestados com cortesia e imparcialidade;*

- *Trabalhar com a comunidade e outras instituições para prevenir ou resolver os problemas que afetam a segurança e a qualidade de vida da comunidade;*

- *Agir em conjunto com o sistema judiciário canadense no trato dos problemas da comunidade;*

- *Promover um ambiente criativo responsável para permitir que os membros da RPMC prestem serviços de policiamento comunitário.*

5. Responsáveis pela implantação do policiamento comunitário

Todos são considerados responsáveis pela implantação do policiamento comunitário. O policiamento comunitário não é um programa a mais, é um método de prestação de serviço total para o policiamento. Todos os envolvidos na prestação de serviço para a população, dos membros da RPMC aos civis, e do Comissário ao soldado, devem compartilhar a responsabilidade de fazer funcionar o policiamento comunitário. O melhor indicio de que o policiamento

comunitário está alcançando êxito é a ausência de especialistas nessa estratégia; o policiamento comunitário não é da responsabilidade de um policial designado para a prevenção do crime ou para as relações com a comunidade, e sim de todos os policiais, de todas as Diretorias, Seções, Divisões e Batalhões. Todo mundo deve ser perito em policiamento comunitário. Desta forma os dirigentes da RPMC definem os responsáveis pela implementação do policiamento comunitário na quela corporação policial.

Nota

⁷ Neste capítulo apresentaremos um resumo da atualização do Plano de Ação Estratégica da RPMC; o Plano foi elaborado em 1990 e mais adiante atualizado a partir das sugestões recebidas das divisões e diretorias dessa corporação policial.

Conhecendo o policiamento comunitário

Capítulo 1

Definindo os componentes centrais do policiamento comunitário

1. Introdução

Nesta Parte III, que se inicia com um capítulo dedicado a apresentar a definição do policiamento comunitário, estaremos utilizando, como fonte bibliográfica básica, um documento produzido pelo Departamento de Assistência da Justiça¹ dos Estados Unidos da América do Norte. Este documento tem o objetivo de explicar o que é o policiamento comunitário e sugerir algumas recomendações para a sua implementação e avaliação.

Este documento pode ser comparado ao documento oficial do governo canadense, apresentado na Parte II, que serviu para orientar as polícias canadenses nos seus esforços de adotar e implementar a polícia comunitária. O documento norte-americano também serve, da mesma forma, como orientação aos seus policiais e às suas polícias, podendo servir também aos dirigentes das polícias brasileiras, e mesmo aos seus policiais, como fonte de estudo e reflexão a respeito da experiência norte-americana na consolidação da filosofia do policiamento comunitário².

Analisaremos, de início, a parte do documento³ que examina os caminhos percorridos pelo policiamento comunitário nos EUA, mostrando como a polícia e as comunidades se juntaram para formar uma forte parceria para a prevenção do crime e da desordem.

A natureza variável das comunidades, as pesquisas sobre o policiamento, as características inconsistentes do crime e da violência e a própria evolução das polícias e das estratégias do policiamento para fazer frente às mudanças que se operaram na sociedade norte-americana são as razões que se apresentam como determinantes das alterações que ocorreram nas polícias e práticas das organizações policiais.

Comunidades urbanas e rurais estão experimentando problemas sérios com drogas ilegais, violências de gangues, assaltos e outros tipos de crime e de desordem; as comunidades estão exigindo das suas polícias métodos mais efetivos para o controle da violência e da criminalidade.

Logo o governo e os líderes comunitários perceberam que eles também precisavam aceitar as suas responsabilidades pela manutenção da ordem nos bairros, e as polícias entenderam que tinham que ajudar a construir comunidades mais fortes e autossuficientes para evitar que o crime e a desordem prosperassem em seus ambientes. O policiamento comunitário surge como a estratégia capaz de reunir os esforços da polícia e da comunidade para um empreendimento comum na manutenção da ordem e no controle do crime.

Líderes políticos e altos membros do governo norte-americano têm defendido o policiamento comunitário e encorajado a sua adoção pelas diferentes polícias norte-americanas.

Dois movimentos têm se constituído na síntese do policiamento comunitário: um movimento que ocorre no seio das comunidades, representado pela tendência crescente delas entenderem a necessidade de participar dos esforços para conter o crime e a de-

sordem; o outro movimento ocorre no ambiente das organizações policiais, que reconhecem que as táticas tradicionais no enfrentamento do crime, desligadas do apoio dos cidadãos, tem impacto limitado no controle do crime.

Estes movimentos, de certa forma, fundaram a crença de que uma estreita ligação entre a polícia e a comunidade é uma receita excelente para o enfrentamento do crime e da desordem que assolam as cidades.

2. A definição do policiamento comunitário⁴

A definição do policiamento comunitário pode como *componentes centrais e complementares a parceria com a comunidade e a resolução de problemas*. Parceria com a comunidade e resolução de problemas são as duas chaves para o entendimento do policiamento comunitário.

Fica claro que para desenvolver a parceria com a comunidade a polícia deve desenvolver relações positivas com os cidadãos, procurando envolvê-los nas questões para melhorar o controle do crime, articulando os recursos disponíveis da comunidade com os da polícia, de forma a empregar o enfrentamento dos problemas mais urgentes da comunidade.

A resolução de problemas é definida como o processo através do qual são identificadas as preocupações específicas da comunidade, ou seja, os seus problemas, e com ela (comunidade) se procuram os instrumentos mais apropriados para enfrentar estes problemas.

É explicado que o policiamento comunitário não deixa em segundo plano o dever primário de preservar a lei e a ordem e não implica em uma maior autoridade para a polícia. O que se quer é ordenar os esforços, buscando-se as *habilidades e os recursos comunitários* que possam ajudar o trabalho policial. Neste contexto, todos, polícia e os diversos setores e

membros da comunidade, terão responsabilidades compartilhadas para a resolução dos diferentes problemas que afetam a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos.

2.1 O conceito de comunidade

Há nos setores que projetam a polícia comunitária uma atenção dirigida para o conceito de comunidade. Embora este assunto seja discutido mais amplamente na Parte IV, aqui abordaremos resumidamente algumas questões apresentadas pelo documento do departamento de justiça norte-americano.

É entendida a necessidade da "comunidade", designada como de responsabilidade de um policial de patrulha, ser referida a uma área pequena e geograficamente bem definida. É importante que a configuração dessas áreas seja de forma a preservar, tanto quanto possível, as características geográficas e sociais dos bairros que ainda permitem um serviço eficiente.

Uma observação bastante importante é sobre os aspectos inateriais da comunidade; embora os serviços policiais sejam organizados através da área geográfica, uma comunidade pode ter culturas, valores e conceitos bem diversos, particularmente em áreas urbanas. Uma comunidade é muito mais do que o governo local e os residentes de bairro. Igrejas, escolas, hospitais, grupos sociais, agências privadas e públicas, e também os que trabalham na área, são os membros vitais da comunidade. Igualmente, aqueles que a visitam para propósitos culturais ou recreativos ou proveem serviços para a área, e que também se preocupam com a segurança do bairro.

A inclusão dos aspectos inateriais na consideração das comunidades introduz a noção de "comunidades de interesse" e amplia a base de parceiros e de recursos comunitários no esforço de conduzir os problemas de crime e desordem.

Isto também propicia um outro tipo de consideração, que é a natureza variável dos diferentes setores comunitários: preocupações e prioridades variarão dentro e entre estas comunidades de interesse. É percebido que algumas comunidades de interesse são tradicionais, de longa duração, e foram formadas ao redor de linhas raciais, étnicas, profissionais, ou de uma história comum; outras em torno da igreja ou da escola. Outras comunidades de interesse, não tradicionais, podem ser formadas em função dos problemas novos que surgem e são identificados.

Um outro aspecto problemático é quando os grupos de interesse dentro das comunidades podem estar em oposição a outros, e às vezes esta oposição é violenta. É bastante comum a observação de disputas nas comunidades de grandes centros urbanos, especialmente em países que experimentaram tempos de variação demográfica e migrações de população. Estes múltiplos e às vezes contraditórios interesses requerem dos policiais de patrulha uma outra habilidade: a de mediadores.

Os conflitos dentro das comunidades são tão importantes quanto os conflitos externos. A polícia tem que reconhecer a existência de ambos, construir os laços cooperativos necessários para a manutenção da ordem, propiciando uma sensação de segurança e controle do crime. A polícia tem que construir relações duradouras que cerquem todos os elementos da comunidade e se centralize ao redor dos assuntos fundamentais de segurança pública e qualidade de vida. A chave para administrar esta tarefa difícil é a confiança.

Parece-nos que a observação mais importante a fazer, a respeito do entendimento das comunidades, é sobre a relevância dos aspectos sociais, vez que o critério geográfico delimitador da área de responsabilidade de atuação das polícias tem sido tradicionalmente o fator mais destacado.

2.3. *Parceria da comunidade: o primeiro componente central*

Veremos agora como o estudo norte-americano apresenta as suas idéias sobre a parceria da comunidade, começa por considerar como básico o *estabelecimento e a manutenção da confiança mútua*.

A polícia tem reconhecido de forma cada vez mais crescente a necessidade de cooperação com a comunidade. No controle do crime, a polícia tem encorajado os membros da comunidade a lhe fornecer informações relevantes. Mais do que isso, a polícia tem sugerido aos diversos grupos de bairro que participem dos acontecimentos cívicos, que cooperem com os serviços sociais e participem de programas educacionais e recreativos para crianças nas escolas.

O que ocorre de novidade no policiamento comunitário com esta parceria? E que a polícia se torna uma parte integrante da cultura da comunidade e a comunidade ajuda definindo as prioridades futuras e a alocação de recursos. A diferença é fundamental, pois juntos polícia e comunidade definem metas básicas e estabelecem compromissos.

Parceria da comunidade significa adotar uma perspectiva de policiamento que excede a ênfase de execução da lei. Esta perspectiva reconhece o valor de atividades que contribuem para melhorar o bem-estar de um bairro. São dados como exemplos destas atividades as seguintes: ajudar às vítimas em casos de acidentes ou de crime, prover serviços médicos de emergência, ajudar na resolução de problemas domésticos e conflitos de bairro (por exemplo, violências familiares, disputas de proprietário-inquilino, ou preconceito racial), trabalhar com os residentes e com os comerciantes locais para melhorar as condições do bairro e o controle do tráfego de automóveis e de pedestres; prover serviços sociais de emergência e indicações para esses serviços (por exemplo, adolecentes fugitivos, desabrigados, intoxicados e mentalmente doentes); prote-

ger o exercício dos direitos constitucionais (por exemplo, garantindo o direito de uma pessoa para falar; protegendo as assembleias legais) e prover um modelo de cidadania (solidariedade, respeito aos outros, honestidade e justiça).

Estes serviços favorecem o desenvolvimento da confiança entre a polícia e a comunidade. Esta confiança permitirá a polícia ter maior acesso à valiosa informação da comunidade, que poderá conduzir à solução e prevenção de crimes, criando a base necessária para os policiais estabelecerem um bom relacionamento com a comunidade. Toda a organização policial deverá envolver-se na obtenção da cooperação dos membros da comunidade para a promoção da sua segurança.

É ressaltado com bastante ênfase o grande fundamento da parceria: a *confiança mútua*. Fica claro que para construir confiança haverá necessidade de um esforço contínuo. Para construir esta confiança para numa efetiva parceria da comunidade a polícia deve *tratar as pessoas com respeito e sensibilidade*. O uso de força desnecessária, a arrogância, a distância ou rudeza, a qualquer nível, diminuirá a vontade dos membros da comunidade de se aliarem à polícia.

É importante entender que a mobilização efetiva de apoio da comunidade requer abordagens diferentes em comunidades diferentes. Estabelecer confiança e obter cooperação é frequentemente mais fácil em comunidades de classe média do que em comunidades mais pobres, onde impera de longa data a desconfiança.

Construir relacionamentos em alguns bairros pode envolver instituições sociais básicas (por exemplo, famílias, igrejas, escolas), que têm sido enfraquecidas pelo crime e pela desordem. Para fortalecer ou tornar viável a criação de comunidades serão necessárias alianças duradouras para nutrir os esforços de cooperação que irão sustentá-las. No policiamento comunitário, isto é mais provável de se obter quando a polícia se tor-

na catalisadora e facilitadora do desenvolvimento destas comunidades.

Vimos que o policiamento comunitário amplia os esforços policiais para prevenir e controlar o crime. A comunidade já não é vista pela polícia como uma presença passiva ou uma fonte de informação limitada, mas como um parceiro neste esforço. A preocupação da comunidade com o crime e a desordem se torna o alvo dos esforços da polícia e da comunidade que trabalham em conjunto.

É importante que a parceria forjada com a comunidade não se limite a um incidente isolado ou a uma série de incidentes, nem muito menos a um determinado período. A parceria entre a polícia e a comunidade tem que ser firme e equilibrada. Tem que demolir os velhos conceitos do profissional contra o civil, especialista contra leigo, e a autoridade contra subordinado. A polícia e a comunidade devem ser as colaboradoras na questão de encorajar a preservação da paz e da prosperidade.

A presença permanente do policial de patrulha pode encorajar a resposta da comunidade. Mas não é suficiente. Toda a organização policial deve vigorosamente atrair a cooperação dos residentes da comunidade na procura das metas para diminuir o crime e preservar a ordem. O efetivo da polícia, em todos os níveis, tem que se unir construindo uma forte relação com os membros da comunidade.

Para o policial de patrulha, a parceria polícia-comunidade requer um vínculo com os empresários locais para ajudar na identificação dos seus problemas e preocupações; com os residentes e visitantes para oferecer conselhos sobre a sua segurança, ajudar a organizar e apoiar grupos de vigilância no bairro e reuniões regulares na comunidade. Por exemplo, o policial de patrulha investirá o bairro para conseguir informação sobre um roubo e então visitará estas residências para in-

formar aos moradores quando o assaltante for preso.

Os chefes policiais explicarão e discutirão táticas policiais *contraversas*, de forma que os membros da comunidade entendam a necessidade destas táticas para o público e para a segurança do policial. Todas as preocupações e sugestões de grupos da comunidade, residentes, líderes e funcionários governamentais locais deverão interessar as instâncias policiais encarregadas dos planejamentos operacionais.

Esta parceria, propiciando serviços sociais para as situações críticas, será reconhecida como valiosa, quando articulada com os recursos policiais para o controle do crime e da desordem, tornando evidente a necessidade da resolução de problemas se tornar um esforço cooperativo.

2.4. *Resolução de problemas: o segundo componente central*

Veremos agora como o já referido documento explorará a conceitualização do *segundo componente central do policiamento comunitário: a resolução de problemas*.

Resolução de problemas são termos amplos que implicam muito mais do que simplesmente a eliminação e prevenção de crimes. A resolução de problemas é baseada na suposição de que podem ser reduzidos crime e desordem em áreas geográficas pequenas estudando-se cuidadosamente as características dos problemas na área, e aplicando os recursos apropriados, também, de que os indivíduos fazem escolhas baseadas na presença de oportunidades pelas características físicas e sociais imediatas de uma área. Manipulando estes fatores, as pessoas estarão menos inclinadas a agir de uma maneira agressiva.

O processo de resolução de problemas é explicado da seguinte maneira: condições subjacentes criam os problemas. Estas condições podem incluir as características das pessoas envolvidas

(transgressores, vítimas potenciais e outros) o ambiente social no qual estas pessoas interagem, as condições ambientais, e o modo como o público lida com estas condições.

Um problema criado por estas condições pode gerar um ou mais incidentes. Estes incidentes, embora originados de uma fonte comum, podem parecer ser diferentes. Por exemplo, condições sociais e físicas em um complexo de apartamentos deteriorados podem gerar roubos, atos de vandalismo, intimidação de pedestres por adolescentes desordeiros e outros incidentes. Estes incidentes, alguns dos quais chamam a atenção da polícia, são os sintomas dos problemas. Estes incidentes continuarão enquanto as condições que os criou persistirem.

Como a polícia reconhece a efetividade da abordagem da resolução de problemas, há uma consciência crescente de que o envolvimento da comunidade é essencial para seu sucesso.

Determinar as causas subjacentes do crime depende, em grande parte, de um profundo conhecimento da comunidade. Então, a participação da comunidade, identificando e fixando prioridades, contribuirá para a efetiva resolução de problemas. A cooperação na resolução de problemas também reforça a confiança, facilita a troca de informação e conduz à identificação de outras áreas que poderão se beneficiar com a atenção mútua da polícia e da comunidade.

Para conduzir efetivamente este processo a polícia necessita reconhecer a validade das preocupações da comunidade. Grupos do bairro e a polícia nem sempre concordarão na escolha de qual problema merecerá atenção primeiro. A polícia pode considerar o roubo como o problema maior em uma comunidade particular, enquanto os residentes podem entender que sejam os mendigos que dormem nas ruas, quebram as garrafas nas calçadas, pegam coisas das latas de lixo etc. No policiamento comunitário, o problema com os mendigos deverá receber também uma atenção da polícia com a ajuda de ou-

tras agências governamentais e membros da comunidade.

A questão das divergências sobre as prioridades dos problemas é exemplificada com o relato de um policial:

“Algumas coisas que nós pensávamos que realmente eram importantes para eles não eram coisas importantes, e outras que nós não pensávamos que eram importantes, eram muito importantes para eles, como, por exemplo, carros abandonados; em uma de nossas áreas isto era uma coisa muito importante. Eles realmente eram muito preocupados com os carros abandonados e consideravam que o departamento policial era ruim quando não se preocupava com aquele assunto. Quando nós passamos a remover os carros, a opinião deles sobre a polícia melhorou, apesar de que, devido a esta mudança de prioridades, nós tivéssemos prendido poucos viciados.”

É importante verificar que além dos problemas sérios de crime identificados pela polícia, o policiamento comunitário tem trabalhado também com os problemas de significativa preocupação para a comunidade; este policiamento de fato permite que os membros da comunidade tragam os problemas que são de grande preocupação para receber maior atenção da polícia. Uma vez informada sobre as preocupações da comunidade, a polícia tem que trabalhar com os cidadãos para administrá-los, enquanto ao mesmo tempo os cidadãos são encorajados a ajudar na resolução dos problemas que preocupam a polícia.

A natureza dos problemas da comunidade variará enormemente e frequentemente irá envolver incidentes múltiplos que estarão relacionados através de vários fatores, como aspectos geográficos e temporais, vítimas ou grupos de criminosos e aspectos sociais. Para ilustrar seguem alguns exemplos de problemas:

- um alto índice de roubos em um complexo de apartamentos, o que não é usual, cria uma grande ansiedade e medo entre os residentes;

- mendigos que geram medo em um distrito empresarial;

- prostitutas em parques locais ou em ruas frequentadas por turistas;

- jovens desordeiros que regularmente se reúnem no estacionamento de uma loja de conveniências;

- um indivíduo que persistentemente hostiliza e provoca membros da comunidade.

No policiamento comunitário, o processo de resolução de problemas depende da participação da polícia e da comunidade. A resolução de problemas pode envolver:

- *Eliminação completa do problema.* Este tipo de solução normalmente é limitado para problemas de desordem. Exemplos: eliminar o trânsito congestionado com a colocação de semáforos, demolir ou reestruturar edifícios abandonados que propiciam uma atmosfera propícia para crime.

- *Reduzir o número de ocorrências do problema.* O tráfico de drogas e os problemas de roubo e violência de quadrlhas serão reduzidos se a polícia e a comunidade trabalharem juntas para montar centros de reabilitação e aconselhamento para os drogados. Soluções de longo prazo poderiam incluir intensificação da educação nas escolas, igrejas e hospitais para evitar o consumo de drogas.

- *Reduzir o grau de dano por incidente.* Por exemplo, a polícia pode ensinar para as balconistas das lojas como agir durante um roubo para evitar dano ou morte, e pode aconselhar as mulheres na comunidade a minimizar as chances de serem mortas ou seriamente feridas se forem atacadas.

• *Melhorar na manipulação do problema.* A polícia sempre deveria fazer um esforço para tratar com humanidade as pessoas (por exemplo, mostrar sensibilidade ao lidar com vítimas de estupro, procurando formas de minimizar seus traumas, ou aumentar os efeitos do tratamento com jovens fugitivos, viciados em drogas, motoristas bêbados, etc., trabalhando mais de perto com outras agências).

• *Fatores ambientais manipulados para desencorajar comportamento criminal.* Isto pode incluir os esforços dos colaboradores para melhorar a iluminação, remover o mata-gal e lacrar os apartamentos de edifícios desocupados.

Há tantas soluções quanto problemas. Estas soluções variam de medidas simples e de pouco custo a medidas complexas, respondidas a longo prazo, que requererão investimento significativo de pessoal e recursos. A resolução de problemas só está limitada pela imaginação, criatividade, perseverança e entusiasmo das pessoas envolvidas. O policiamento comunitário permite trazer soluções às preocupações específicas de cada comunidade. As melhores soluções são aquelas que trazem satisfação para os membros da comunidade, melhoram a segurança, diminuem a ansiedade, conduzem à manutenção da ordem, fortalecem as relações entre a comunidade e a polícia, e minimizam ações coercitivas.

Policiais de patrulha servem como catalisadores para a articulação da polícia e da comunidade na aplicação da resolução de problemas. Eles são envolvidos com a comunidade no dia-a-dia, aprendem a conhecer e a entender as suas características físicas e sociais; estão atentos aos problemas locais e, quando necessário, podem ajudar os membros da comunidade a articular suas necessidades.

Muitos problemas, dentro da comunidade, podem ser conduzidos eficazmente por policiais de patrulha ou por seus supervisores imediatos e membros da comunidade, por exemplo, determinando que uma melhor iluminação diminuiria a incidência de assaltos em um parque local. Todos os níveis da organização policial devem contribuir para a resolução de problemas, dependendo da área de atuação e da seriedade do problema. Por exemplo, criar uma solução para difundir os casos de agressão às esposas que acontecem em várias

idades, na jurisdição de uma agência, poderia envolver vários níveis da administração policial. Policiais de patrulha podem ter notado uma correlação entre a agressão às esposas e o uso excessivo de bebida por parte dos que agredem, especialmente depois de ficarem horas em clubes ilegais. Os policiais, seus supervisores e membros da comunidade poderiam explorar meios de fechar/interditar estes clubes com ajuda local e da administração da cidade.

Para agressores com problemas de alcoolismo poderia ser exigido que eles participassem de programas de reabilitação existentes na cidade. Enquanto isso, policiais de outros níveis e líderes de comunidade poderiam, com os grupos de mulheres e outras agências sociais, atuar para providenciar moradia temporária e acompanhamento psicológico às vítimas e suas famílias. Além disso, membros da comunidade poderiam realizar obras em edifícios abandonados para alojar as vítimas.

Voltaremos a este assunto, na Parte IV do manual, desenvolvendo o estudo de uma metodologia de resolução de problemas.

3. *Implicações para a administração e estrutura organizacional*

Veremos agora como os técnicos norte-americanos do policiamento comunitário apresentam as implicações para o gerenciamento e a estrutura organizacional das polícias. Vale verificar quais são as considerações que fazem sobre as modifi-

cações mais urgentes e necessárias que deverão ocorrer quando se projeta implementar esta nova estratégia de policiamento.

Entendem como certo que a efetiva parceria com a comunidade e a solução de problemas irão requerer o domínio de novas responsabilidades e a adoção de um estilo flexível de gerenciamento.

A polícia comunitária valoriza a função da patrulha e do patrulheiro; este policial é valorizado como indivíduo. No policiamento tradicional os policiais que trabalham nas patrulhas não costumam ser valorizados; seu status é baixo, apesar da importância das tarefas que eles desempenham.

A polícia comunitária requer do policial iniciativa e responsabilidade para mudanças e para tomar decisões. O oficial determinado para a área, ou o chefe adjunto, torna-se responsável por coordenar as atividades dos serviços para a comunidade.

Os policiais estão tendo mais liberdade para decidir o que devem fazer e como isto deve ser feito em sua comunidade; eles assumem a responsabilidade de administrar a área onde estão operando. Eles estão mais familiarizados com as necessidades e condições de sua comunidade e desta maneira acham-se em melhor posição para manter uma estreita relação com a comunidade para efetivas soluções dos problemas locais.

As mudanças repetidas, das tarefas e da área dos policiais, são críticas para a parceria da comunidade e para os policiais que atuam nas soluções de problemas. É fundamental a estabilidade das tarefas destes policiais para o desenvolvimento de um trabalho de aproximação dentro de sua comunidade porque eles não estão previstos para atuar apenas nas atividades dos serviços solicitados.

A troca periódica dos turnos de trabalho desses policiais impede o desenvolvimento das suas habilidades para identificar problemas. Também desencoraja

soluções criativas para solucionar os problemas, porque o policiais acabam ficando longe do problema em razão do rodízio. Assim, a responsabilidade para identificar e solucionar problemas fica difusa. Igualmente, a administração não pode assegurar que os policiais irão conduzir os problemas da comunidade, se eles estão sempre sendo trocados de um posto para outro.

Manter o policial permanentemente nos seus postos de trabalho e nos mesmos turnos é uma recomendação essencial do policiamento comunitário.

A importância concedida ao trabalho dos patrulheiros tem enormes implicações administrativas e organizacionais. Toda organização policial deve ser estruturada, administrada e operada de maneira que apoie os esforços do patrulheiro e que estimule o trabalho cooperativo para solucionar os problemas.

No policiamento comunitário, o comando já não é centralizado, e muitas decisões vêm agora de baixo para cima. A descentralização do poder de decisão para as situações mais próximas é acompanhada pela expectativa de que esta mudança melhorará o desempenho global da organização.

Esta transformação na estrutura de comando não se reflete só na administração, mas é também crucial para as relações significantes e produtivas entre a polícia e a comunidade. A polícia deve conceder autoridade a dois grupos: o próprio público e os policiais que trabalham nas ruas regularmente. Somente quando o público possui voz na enumeração das prioridades do esquema policial suas necessidades serão levadas a sério; somente quando policiais que trabalham nas ruas possuírem liberdade operacional perante os problemas encontrados; com o apoio ativo do departamento, aquelas necessidades serão realmente direcionadas.

O policiamento comunitário modifica as atuais funções dos supervisores e gerentes; ele entende que a administração serve para orientar, em vez de domi-

As ações dos patrulheiros, e para assegurar que os policiais tenham os recursos necessários para resolver os problemas nas suas comunidades. Criatividade e inovação devem ser estimuladas quando forem encontradas soluções satisfatórias para problemas comunitários de longa duração.

transição para o policiamento comunitário requer o reconhecimento de que as novas responsabilidades e o poder de tomar decisões dos patrulheiros devem ser apoiadas, orientadas e encorajadas por toda a organização. Além disso, quer o devido estabelecimento de valores que proporcione para a organização policial e o para o público uma sensação clara da expansão do oco e da direção do policiamento.

1. Valores

É muito interessante o debate que se trava em torno da necessidade da polícia declarar explicitamente os seus valores. Os valores são as convicções que orientam uma organização e a conduta dos seus empregados. As convicções mais importantes são aquelas que são definidas como os propósitos definitivos da organização. Os valores fornecem à organização a sua razão de existência, e são úteis para os seus empregados tanto quanto para o seu público, justificando o contínuo investimento nos empreendimentos da organização.

Os valores influenciam as decisões administrativas e operacionais determinadas pela organização: eles consoem a coerência e a previsão necessárias para estimular as ações da administração e as respostas das ações dos empregados. Esta orientação aos empregados para as decisões apropriadas faz com que os valores contribuam para a performance da organização.

Alguns autores norte-americanos entendem que a polícia norte-americana não tem uma grande tradição do policiamento orientado por valores. Para

o exame desta questão colocam as seguintes perguntas: *Deve a organização policial ter um conjunto de valores institucionais explicitamente reconhecidos e difundidos para toda a organização? Devem os policiais reconhecer que a sua sobrevivência no departamento policial depende do facto de se imbuírem desses valores nas suas ações?*

Sabemos hoje que o policiamento comunitário responde afirmativamente a essas questões: ele é definitivamente uma estratégia de policiamento "orientada para valores". Os valores devem ser enraizados na cultura da organização e devem estar refletidos nos seus objetivos, nas suas políticas e nas práticas do seu pessoal.

A organização policial, da mesma forma que as grandes empresas, deve expressar em seus planeamentos uma declaração, tanto sobre as suas metas, quanto sobre os seus valores: isto deve possibilitar a orientação da organização e garantir que os valores sejam transformados em ações e condutas apropriadas. A declaração da missão de uma organização deverá ser simples, direta e clara. Os valores devem ser comunicados inequivocamente, de forma que os policiais entendam a sua influência em suas práticas.

Os planejadores precisam avaliar os apoios e as resistências apresentadas pelos membros organizacionais aos valores declarados pela instituição. Esta medida requer que os valores sejam definidos em condições operacionais, de tal sorte que um observador possa saber se qualquer ação empreendida pelo policial está de acordo ou não com um determinado valor ou meta organizacional.

Os planejadores também têm que pensar claramente sobre como a administração vai saber se as mudanças desejadas estão acontecendo (o *feedback*) e se os passos do planejamento estão sendo desenvolvidos.

Quais são os valores do policiamento comunitário? São os mesmos valores do policiamento tradicional?

Alguns exemplos de declarações de valores de alguns departamentos de polícia dos EUA servirão para responder a essas perguntas.⁵

Lee P. Brown, chefe de polícia de Houston, tornou pública, em 1982, uma declaração dos valores da quele departamento policial; incluía o seguinte:

• *O Departamento de Polícia de Houston acredita que as estratégias de policiamento devem preservar e aperfeiçoar os valores democráticos.*

• *O Departamento de Polícia de Houston envolverá a comunidade em todas as atividades de policiamento que tiverem um impacto direto na qualidade de vida da comunidade.*

• *O Departamento de Polícia de Houston acredita que deve estruturar a prestação de serviços de uma maneira que reforçará os poderes dos bairros da cidade.*

• *O Departamento de Polícia de Houston acredita que o público deve participar do desenvolvimento de políticas que tenham um impacto direto na qualidade de vida do bairro.*

• *O Departamento de Polícia de Houston procurará as sugestões dos funcionários a respeito de assuntos que tenham impacto na satisfação profissional e na eficiência dos funcionários.*

Qual o significado desta declaração? Quais seriam os objetivos que ela queria atingir?

A comunidade e os policiais são advertidos para os temas importantes relativos a autoridade, padrões e limites operacionais da polícia; é evidente que, ao explicitar esses valores, a declaração queria introduzir mudanças na cultura profissional orientando-a para a estratégia comunitária.

Os autores assinalam que a crescente ênfase no policiamento comunitário provocou intensos debates sobre valores éticos, uma vez que essa estratégia por definição reflete um conjunto de valores e não uma orientação essencialmente técnica. Estes valores refletem uma preocupação com a qualidade do serviço policial, o relacionamento entre a polícia e a comunidade, e o relacionamento interno entre a administração e os funcionários. Opõem-se à visão tradicional de combate ao crime, que enfatiza os fortes controles internos, o policiamento comunitário enfatiza a prestação dos serviços, a qualidade dos resultados e o impacto do serviço policial na qualidade de vida urbana. Veremos outros exemplos que expressam essa orientação.

A polícia de Boston anunciou o seguinte compromisso:

• *O Departamento compromete-se com a evolução positiva, o crescimento e a qualidade de vida da nossa cidade.*

A polícia de Londres, através do seu chefe, expressou os seguintes valores:

• Dentro do objetivo e do dever de manter uma comunidade pacífica, os membros da Polícia Metropolitana encaram seu papel como envolvendo cooperação com os outros, na criação e na manutenção de um modo de vida nas comunidades que alcance ótimo equilíbrio entre os interesses coletivos de todos os cidadãos e os direitos pessoais de todos os indivíduos.

• *A meta da Polícia Metropolitana será, portanto, trabalhar com outras instituições para desenvolver aquilo que é conhecido como uma abordagem "situacional" ou resolutive de problemas para a prevenção do crime.*

É interessante destacar o conjunto de valores éticos projetado para o policiamento comunitário pelos es-

idos da Escola de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard; são os seguintes:

O policiamento comunitário compromete-se a uma parceria para a resolução de problemas, lidar com o crime, a desordem e a qualidade de vida.

O valor aqui defendido é a orientação para a resolução de problemas.

No policiamento comunitário a prestação de serviços policiais é descentralizada para o nível do bairro.

O valor aqui expresso é o da descentralização, realizada no nível de bairros, opondo-se ao modelo centralizado de controle. A centralização é exequível desde que o problema não seja local, tenha uma dimensão regional ou nacional.

O compromisso mais alto do policiamento comunitário é o respeito e a sensibilidade em relação a todos os cidadãos e seus problemas. O policiamento comunitário valoriza preferencialmente as habilidades de interação social positiva, em comparação com a aplicação puramente técnica de procedimentos a situações, seja com o crime, com a desordem ou com outro problema.

O valor que esta recomendação passa é o da orientação para o serviço. Os cidadãos devem ser tratados com respeito, independentemente do seu envolvimento no incidente que estiver sendo atendido pela polícia.

O departamento policial orientado para a comunidade faz o seu mais alto compromisso no sentido da resolução conjunta de problemas, trazendo os bairros para discussões substantivas com o pessoal da polícia, para identificar as maneiras de tratar os problemas do bairro.

O valor acima mostrado é o de que a parceria da polícia com a comunidade é sempre preferível à ação isolada da polícia.

O departamento policial orientado para a comunidade considera tanto a comunidade quanto a lei como fontes de autoridade do departamento.

Muitas vezes a polícia atua discricionariamente para atender situações problemáticas não contempladas pela legislação penal; neste caso, a comunidade deve conceder às organizações policiais poderes para lidar com esses problemas que são importantes para os residentes do bairro.

A instituição policial orientada para a comunidade compromete-se a fomentar os valores democráticos. Todas as suas ações refletem a importância de proteger os direitos constitucionais e de garantir as liberdades pessoais básicas dos cidadãos.

Vale afirmar que o compromisso com os valores democráticos é a pedra angular do policiamento comunitário. Isto é fundamental para garantir que as ações propostas pelas comunidades não venham a infringir os direitos individuais.

Vistos esses exemplos de declaração de valores para as organizações policiais, é importante que os administradores saibam da necessidade de sua devida implementação para que os comportamentos dos policiais estejam de acordo com a orientação da organização em matéria de valores.

Fica demonstrado que os valores do policiamento comunitário são muito diferentes dos valores manifestados pelas estratégias tradicionais do policiamento: é evidente também a necessidade deles serem expressos publicamente para a devida compreensão da função policial e para facilitar a avaliação do sucesso da atividade policial: é igualmente importante para os policiais compreenderem os objetivos que a sua organização pretende alcançar.

Notas

¹ "Understanding Community Policing: A framework for Action", monografia, agosto de 1994, Bureau of Justice

Assistance(BJA), U. S. Department of Justice. Esta monografia foi elaborada pelo "Community Policing Consortium" com o objetivo de ajudar na implementação e na expansão do policiamento comunitário. Tradução de Katia Neres Boaventura.

² É possível que muitos dos temas aqui enfocados já tenham sido apresentados em outras partes deste manual; caso ocorram algumas repetições que possam parecer aos leitores desnecessárias, nos desculpamos, lembrando que os temas repetidos estarão sendo apresentados em contextos diversos, enfocando questões com outras perspectivas bastante importantes para o processo didático.

³ Trata-se do Capítulo 2, "Tracing the Roots of Community Policing", pp. 3 a 11 da monografia do BJA.

⁴ Nesta seção estaremos apresentando um resumo do Capítulo 3, "Defining the Core Components of Community Policing", pp. 13 a 24 da monografia do BJA.

⁵ Ver Wasserman, Robert e Moore, Mark H., "Valores Éticos e Policiamento" em Cadernos de Polícia 10, PMERJ, 1993, pp. 1 a 17.

Implementando o policiamento comunitário⁶⁵

1. Ideias básicas

O texto norte-americano começa chamando a atenção para determinados aspectos da implementação. O primeiro é considerá-lo um processo complexo e multifacetado, que requer *planejamento e gestão* para a mudança organizacional.

Admite que muitas vezes tentativas de implantação do policiamento comunitário não passam de simples modificações do policiamento existente.

Destacamos como essencial o entendimento de que a implementação do policiamento comunitário exige profundas mudanças em todos os níveis e em todos os setores de uma organização policial, mudanças que vão desde o patrulheiro à principal chefia e do treinamento à tecnologia. Um compromisso para com o policiamento comunitário deve implicar mudanças em todas as áreas da corporação policial.

fatores que condicionam a implementação

Alguns fatores são apresentados como determinantes para os planos de implementação; as *características de cada corporação policial e de cada comunidade* são os primeiros fatores a serem considerados.

As *condições internas e externas* que existem no ambiente de uma organização policial são outros aspectos a considerar. Por exemplo, uma organização policial que em determinada ocasião esteja com uma imagem pública deteriorada pode reagir favoravelmente a políticas renovadoras. Por outro lado, ma outra organização de gestão tranquila e sem problemas pode se tornar mais difícil a implementação de mudanças.

Outro fator que irá afetar a implementação é a *extensão da mudança*. Em alguns órgãos policiais, os procedimentos operacionais correntes e as práticas gerenciais podem estar bem próximo do policiamento comunitário, enquanto que em outros grandes mudanças serão necessárias. Isso afetará a maneira como se poderá conduzir a organização em direção aos objetivos do policiamento comunitário.

Uma avaliação minuciosa dos atuais programas ajudará a identificar os procedimentos necessários para integrar a parceria comunitária e as estratégias de solução de problemas. Identificar as prioridades da mudança permitirá aos órgãos policiais estabelecer marcos prioritários para o monitoramento do progresso.

Outro fator essencial para uma implementação satisfatória é a *comunicação*. Ela deve ser oportuna, compreensiva e direta. Deve ser explicado minuciosamente o conceito do policiamento comunitário à organização policial, à liderança política local, aos órgãos públicos e privados e à comunidade como um todo. Todos os participantes devem entender seu papel nos esforços do policiamento comunitário.

A comunicação periódica encorajará a participação ativa, diminuindo a resistência e oposição. Linhas de comunicação devem ser mantidas dentro da organização policial e entre a polícia e os participantes na comunidade. Uma implementação satisfatória requer um fluxo de informações sem obstáculos.

A implementação de uma estratégia de policiamento comunitário deve fazer parte de um *processo dinâmico e flexível*. Acompanhamento sobre o desenvolvimento do programa, a avaliação e impressões dos policiais e da comunidade são essenciais para fazer o policiamento comunitário funcionar.

Todas as fases de implementação do policiamento comunitário devem ser cuidadosamente planejadas de forma a viabilizar o sucesso. Até as boas ideias podem falhar, se forem precariamente executadas. O planejamento deve ser responsável pela

mudança das necessidades, condições e prioridades. Uma intensa pesquisa e um planejamento aberto a sugestões e críticas permitirá refinamentos e revisões que poderão ser feitos durante todo o processo de implementação. Tal flexibilidade é crucial para o sucesso do policiamento comunitário.

2. Cidade e recursos comunitários

Aqui examinaremos a importância da administração da cidade e dos seus principais recursos para uma efetiva realização do policiamento comunitário. *É importante destacar que o sucesso definitivo dessa estratégia de policiamento dependerá bastante do compromisso político dos governantes locais com uma forma de administração pública integrada e participativa.*

A administração pública deve tomar conhecimento da estratégia de implementação das mudanças nos órgãos policiais e participar de seu desenvolvimento. Prefeitos, administradores regionais, representantes legislativos e outros executivos do governo não devem ser parceiros passivos deste processo.

Os políticos devem liderar a expansão do movimento em direção ao *"governo orientado pela comunidade"* a nível local. Assim como a polícia necessita encontrar as melhores maneiras de responder e resolver problemas de crime e violência, os líderes políticos e os serviços públicos necessitam encontrar modos de direcionar todos os recursos disponíveis para esses críticos problemas sociais.

Os órgãos policiais sozinhos não possuem recursos suficientes para lidar com todos os problemas atuais; não obstante, o policiamento comunitário pode ser um catalisador para a mobilização e integração de recursos a níveis nacionais, estaduais e locais, visando enfrentar esses problemas de forma mais eficiente e eficaz.

A colaboração entre os órgãos policiais e o governo local é essencial, vez que os policiais e supervisores necessitarão da assistência do governo local para serviços que vão desde saneamento básico até saúde pública. O entendimento com as lideranças do governo da cidade assegurará sua assistência e permitirá a administração preparar seu pessoal para o atendimento das requisições de serviços adicionais que certamente serão solicitadas pelos policiais.

Agências não governamentais e outras instituições sociais constituem outro importante trunfo comunitário. O chefe de polícia deve tentar conseguir o apoio dessas agências privadas para os esforços do policiamento comunitário, por exemplo convidando seus representantes a participarem de sessões de treinamento sobre policiamento comunitário.

A polícia deve desenvolver ligações próximas de cooperação com todos os parceiros do policiamento comunitário que contribuem para o processo de solução de problemas e explicitar os procedimentos a serem estabelecidos que facilitem o uso apropriado de recursos.

3. Plano de ação: três opções

Nesta seção examinaremos os três métodos, apresentados pelo estudo norte-americano, de planejar a implementação da polícia comunitária. *O texto deixa bastante claro que não existe uma maneira certa de implementação;* cada uma das três abordagens seguintes tem pontos fortes e fracos.

• *Planeje, depois implemente:* este método implica no desenvolvimento de um plano detalhado de longo prazo, com tarefas e cronogramas, e policiais designados para executar o plano. Esta abordagem claramente define a escolha das estratégias e das ações que vão orientar a implemen-

tação): entretanto, o estágio inicial de planejamento, para uma grande corporação policial, pode levar meses ou até anos, e mesmo um plano bem detalhado pode ser incapaz de prever os obstáculos que possam surgir. Na falta de acompanhamento da experiência, alguma parte do processo de implementação pode ser malprojetada. O planejamento pode também se complicar pelo tamanho da equipe envolvida. Manter uma equipe de planejamento relativamente pequena pode evitar estas dificuldades: muitas vezes esta providência de diminuir a equipe pode impedir uma representação adequada de todos os níveis de comando, função e experiência dentro da organização, criando então o risco de que o plano não venha a ser bem implementado. Planejar pode também se tornar excessivo e sufocar o entusiasmo.

- **Planejar e implementar:** nesta abordagem, o planejamento e a execução ocorrem simultaneamente. Enquanto o planejamento do processo continua, o órgão começa a implementar certos aspectos do programa. Este método proporciona ao órgão começar o processo rapidamente envolvendo mais pessoal no início e rapidamente ao planejamento futuro se beneficiar das avaliações: contudo, se uma eficaz, rápida e periódica comunicação não ocorrer entre os planejadores e implementadores, podem-se iniciar confusões e outros empecilhos.

- **Implementação com pouco planejamento:** a terceira opção é válida para um órgão policial com pouca preparação ou conhecimento da natureza do policiamento comunitário e que deseja rapidamente implementá-lo. É um processo do tipo de ensaio e erro: executa e então, na base do retorno, retoma o esforço e começa o ciclo de novo. Esse processo é contínuo, com cada ciclo de reavaliação avançando um pouco a idéia do policiamento comunitário dentro da organização. Esta abordagem pressupõe que um limitado conhecimento de policiamento comunitário possa impedir planos iniciais significativos. Os defensores desta opção observam que uma ação quase imediata chamará a atenção dos policiais em todos

os níveis organizacionais e aproveitará o entusiasmo existente para ajudar a mobilizar o suporte de apoio. Entretanto, as constantes mudanças nos objetivos e nos procedimentos podem ser altamente instáveis para a organização e para a comunidade a que servem.

Vistos os aspectos gerais dos diferentes métodos, são apresentados alguns fatores que deverão ser considerados quando da seleção do método de implementação. São eles os seguintes: *a extensão da mudança que se está desejando promover; o tamanho da organização; a equipe designada para executar a implementação; a preparação da organização para a nova abordagem e as expectativas da comunidade.*

O texto recomenda o método simultâneo de planejamento e implementação; entende que provavelmente ele se provará o mais eficaz para a maioria dos órgãos policiais que pretendam implantar o policiamento comunitário.

4. Os esforços iniciais de implementação

Os níveis de envolvimento inicial da organização policial na implementação do policiamento comunitário são os seguintes: *toda a organização; somente uma unidade especial; ou uma área de policiamento ou um distrito.*

Quando envolver *toda a organização* será necessário uma reavaliação de todos os aspectos das operações. Muitos sistemas terão de ser reestruturados para facilitar a aplicação das novas responsabilidades de trabalho e, ainda, adotar novas práticas produtivas com a comunidade.

Mudanças organizacionais dessa magnitude exigirão paciência, perseverança e compromisso total. Por estas razões, a implementação organizacional pode não ser viável para órgãos nos quais os métodos de policiamento tradicionais estão profundamente enraizados. A implementação eficaz requererá tempo

para treinar o pessoal, estabelecer vínculos com a comunidade e criar sistemas de suporte apropriados. O tempo necessário para isso, dependerá da administração atual da organização, do relacionamento existente com a comunidade e dos recursos disponíveis.

A implementação através de *uma unidade especial e bem treinada* frequentemente oferece indicações prematuras de sucesso, atraíndo a atenção da comunidade e dá mídia para a natureza benéfica do policiamento comunitário. Contudo, deve ser tomado cuidado para evitar a criação de divisões dentro do órgão. Se o policiamento comunitário é percebido como meramente uma função da unidade especial, sua eventual implementação por todo o órgão poderia ser significativamente prejudicada. Além do mais, ao lançar o policiamento comunitário através de uma unidade especial, pode-se cometer um erro de concepção se o novo estilo de policiamento não está integrado com todas as outras atividades operacionais.

A implementação dentro de *um ou mais distritos ou áreas de policiamento* pode servir para demonstrar sucesso e gerar dados valiosos para a expansão do policiamento comunitário, mas, por outro lado, pode também requerer mais tempo e esforços do que dentro de uma unidade especial.

Contudo, policiais do distrito escolhido podem ajudar a treinar outros na medida em que o policiamento comunitário se expande por toda a organização. Outra vantagem da implementação distrital é que ela requer esforços cooperativos de todos os níveis de gerência. O policiamento comunitário distrital não deve ser percebido como um mero apêndice dos procedimentos policiais existentes.

A eficácia da implementação dependerá da maneira pela qual os objetivos do policiamento comunitário sejam comunicados inicialmente. Se as diversas chefias derem a entender que o policiamento comunitário na unidade especial ou no distrito constitui

um teste para determinar se essa estratégia deve ser expandida por todo o órgão, isto pode resultar em competição e divisões internas. Os chefes devem declarar de modo claro que a unidade especial ou distrital não é um simples teste no terreno, mas o ponto de partida para uma implementação de policiamento comunitário em toda a organização.

Qualquer que seja a abordagem escolhida, o mais importante é a avaliação. Sem uma adequada avaliação, os órgãos podem se deparar com problemas que poderiam ter sido evitados; erros estão sujeitos a ocorrer durante a implementação do policiamento comunitário; reconhecê-los, lidar com eles de uma maneira oportuna e aprender com os mesmos, faz parte de um bem planejado processo de avaliação.

5. Mobilizando o apoio

O texto, ora em exame, trata das medidas que as lideranças policiais devem tomar para assegurar o apoio e o suporte necessários para a obtenção da colaboração interna e externa para a promoção das mudanças organizacionais necessárias para a implementação da estratégia comunitária.

As lideranças policiais desempenharão um papel importante na direção dessas mudanças organizacionais. A mudança deve começar de cima. O comportamento do principal chefe da corporação policial será o tom e o padrão para toda a organização. A administração deve criar uma nova e unificada perspectiva organizacional e estratégias devem ser desenvolvidas a fim de lidar eficientemente com os obstáculos da mudança.

A tarefa enfrentada pelo chefe de polícia nada mais é do que mudar a cultura fundamental da organização. Por todo o período de mudança a chefia da administração será atingida por turbulências, gostem os chefes ou não. Isto requererá uma liderança pessoal de considerável força e perseverança.

Uma prévia mobilização de apoio é necessária e muito importante para o policiamento comunitário. Internamente, o chefe deve assegurar o apoio em todos os níveis da organização, externamente, ele deve obter o apoio do governo local, dos órgãos públicos e privados, da mídia e de outros órgãos da região. É imperativa a cooperação do prefeito local ou administrador regional para a implantação satisfatória da estratégia do policiamento comunitário, assim como também das autoridades governamentais com poder decisório e das organizações comunitárias. Uma falta de engajamento de qualquer um desses grupos-chave pode resultar em falha no processo.

Deve ser previsto um certo nível de oposição ao policiamento comunitário, tanto dentro como fora da polícia. Os policiais escolhidos podem ficar impacientes ao esperar os resultados do policiamento comunitário ou podem pensar que estão diante de uma nova versão dos métodos tradicionais de policiamentos. Alguns grupos dentro da comunidade podem ter reservas quanto ao conceito do novo serviço.

A resistência dentro da polícia é inevitável quando ocorre qualquer tipo de reestruturação. É sobejamente conhecido que, durante a implementação de qualquer mudança, os empregados se sentem ameaçados e procuram maneiras de resistir. Isto será especialmente verdade se o policiamento comunitário for incorretamente percebido como sendo "suave com o crime" e, simplesmente, preocupado em transformar as atividades de serviço social em responsabilidade mínima dos patrulheiros.

Aqueles que se encontram nos mais altos níveis da administração devem estar atentos às reocorrências dos chefes intermediários; certamente eles estarão particularmente sensíveis às mudanças na responsabilidade decisória mais ampla concedida aos patrulheiros.

Equipe, flexibilidade, participação mútua nas decisões e satisfação dos cidadãos são conceitos que inicialmente podem assustar os supervisores que estão mais acostumados com o papel autoritário e com as operações rotineiras inerentes ao policiamento tradicional. Sendo assim, é altamente prioritária a instrução aos supervisores nos novos estilos de liderança e gestão a partir do momento em que eles passam a ter responsabilidade pelo sucesso do policiamento comunitário.

São atividades essenciais para se obter o apoio a nível de organização: manter todo o pessoal bem informado, envolvê-los no planejamento em andamento, solicitar colaborações, sugestões e encorajar o retorno em todas as áreas de implementação.

A administração deve incutir na corporação policial um novo espírito de cooperação, o qual será complementado pelo relacionamento entre o órgão e seus parceiros no policiamento comunitário. O espírito de cooperação e a influência das lideranças policiais são as chaves para se obter apoio em todos os níveis.

Chefes que não investem na assessoria e na resposta às atitudes honestas dos gerentes, nem na definição dos novos papéis a serem executados pelos mesmos e que não oferecem aos seus gerentes o treinamento que eles necessitam para efetivamente preencher esses novos papéis, estão sujeitos a se frustrarem em seus esforços para a implementação de mudanças. Frustrados com os gerentes, os chefes podem ser tentados a evitá-los e contactarem diretamente os policiais de linha de frente; mas sem o apoio dos supervisores e gerentes, poucos oficiais de linha de frente estarão dispostos a arriscar mudar seus comportamentos. Muitas vezes os líderes policiais podem também enfrentar a resistência interna por meio da formação de um forte apoio externo. O chefe pode assumir um compromisso público com o policiamento comunitário e obter de determinados grupos de

comunidade uma declaração pública de apoio. Esses esforços permitiriam ao chefe se apresentar à organização policial com um compromisso público para o policiamento comunitário.

Antecipando-se à implantação do policiamento comunitário, o chefe poderá dissolver algumas equipes que trabalham com os métodos tradicionais de policiamento; reestruturar sistemas de avaliação visando dar ênfase para as contribuições à natureza e qualidade da vida comunitária; reformular o treinamento para incluir a parceria da comunidade e estratégias para solução de problemas e estabelecer novos canais de comunicação com outras organizações de serviço público.

6. O cronograma da implementação

O tempo destinado no cronograma de implementação é um importante fator no processo de planejamento. Planos longos, que se realizam muito lentamente, podem afetar o entusiasmo e reduzir o ímpeto, ao passo que a implementação que se realiza muito rapidamente pode criar confusão e ressentimento, podendo ameaçar o sucesso do projeto, através do uso de métodos apressados e mal concebidos.

O policiamento comunitário requer maiores mudanças nas operações, incluindo: descentralização de atividades, mudanças de papel para a maioria do pessoal, novo treinamento, novos compromissos e um sistema de chamada-resposta modificado. Todas essas mudanças requerem cuidadosa consideração e coordenação. É importante registrar que a ordem de algumas mudanças obedecerá a uma determinada lógica; simplesmente não fará sentido empreender algumas mudanças antes de fazer outras.

Entretanto, a ordem de alguns dos objetivos pode ser opcional. Quando este for o caso, pode ter sentido adiar o mais trabalhoso para mais tarde, por ocasião

da hora da mudança. Essas seriam mudanças para as quais deveria ser possível construir-se uma mais ampla base de apoio. Começar com alguns dos objetivos mais fáceis pode ajudar a preparar a organização para os mais difíceis.

Executar um adequado cronograma é frequentemente uma questão de se aproveitar o máximo das oportunidades disponíveis. A administração policial deve estar pronta para tirar vantagem de qualquer oportunidade que for importante para a causa do policiamento comunitário.

Essas oportunidades podem ser definidas como eventos que colocam em foco a política da polícia, providenciando uma excelente justificativa para uma proposta de reforma. Ironicamente, oportunidades frequentemente aparecem disfarçadas como crises, e os gerentes devem resistir ao impulso instintivo de pensar primeiro em controlá-la. Os gerentes interessados na reforma, abraçarão a crise e aproveitarão a oportunidade para a promoção das mudanças.

7. Gerenciando a mudança interna

O policiamento comunitário impõe fundamentais e relevantes mudanças na estrutura e na administração da corporação policial. Uma implementação satisfatória implica em cuidadoso exame das seguintes questões organizacionais:

- *distribuição de pessoal;*
- *supervisão;*
- *desenvolvimento de recursos humanos;*
- *avaliação de desempenho e recompensa;*
- *controle da carga de trabalho e sistemas de informação;* e
- *infra-estrutura.*

A seguir examinaremos cada uma dessas questões organizacionais na forma como o texto norte-americano as apresenta.

7.1. Distribuição de pessoal

São sugeridas para a alocação dos policiais nos seus setores de policiamento os serviços em turnos permanentes ou de longo período e missões definidas para o policiamento; essas sugestões são importantes para os patrulheiros poderem estabelecer produtivas e duradouras parcerias com a comunidade.

Uma análise detalhada da carga de trabalho nos diferentes turnos e áreas é essencial para orientar a distribuição de pessoal. Esta análise deve incluir dados de cada comunidade, cobrindo os seguintes assuntos:

- *frequência e tipo das chamadas de ocorrências;*
- *frequência e tipo de atividade criminal;*
- *as expectativas sobre o tempo de resposta;*
- *tempo estimado para a formação das parcerias;* e
- *tempo estimado para as soluções de problemas.*

Alguns órgãos necessitarão aumentar o número de policiais designados para o patrulhamento e reajustar os existentes. O efetivo das unidades de investigação criminal pode ser reavaliado, o que permitiria o retorno de alguns policiais ao patrulhamento. Funcionários civis também poderão ser contratados para posições que não exijam habilidades policiais, de maneira a redistribuir o efetivo policial para as patrulhas comunitárias.

7.2. Supervisão

É importante o novo papel da supervisão e a forma como os supervisores percebem essa nova filosofia

que exige uma maior participação dos policiais. É necessária uma supervisão consistente para se alcançar um policiamento comunitário eficaz. A supervisão sofrerá se os sargentos ou os tenentes tiverem compromissos que só parcialmente coincidem com os dos patrulheiros. Uma profunda colaboração entre patrulheiros e supervisores é tão fundamental para o sucesso do policiamento comunitário, quanto o é a parceria entre o policial e os membros da comunidade.

É cobrada uma nova atitude dos supervisores: eles devem se comportar como *orientadores, motivadores e apoiadores*. A ampla participação dos policiais na solução de problemas enfatiza uma melhor comunicação e interação entre os diversos níveis departamentais. Se os chefes intermediários se integrarem no processo de solução de problemas, eles se tornarão mais um suporte para os patrulheiros do que apenas outro tipo de mando. Agindo como elementos de ligação, gerenciando as interfaces departamentais e fornecendo um apropriado apoio auxiliar, os supervisores poderão ajudar os patrulheiros a dar resposta a uma ampla variedade de demandas de serviço.

Os chefes intermediários devem eliminar todos os obstáculos ao processo de solução de problemas e à obtenção dos resultados. Eles devem aprender a gerenciar equipes multifuncionais e a se engajar mais no planejamento estratégico, assim como a se tornar ativamente envolvidos na mobilização da comunidade para atividades de prevenção ao crime; devem, ainda, realizar encontros periódicos com sua equipe de comando, para discutir planos, atividades e resultados.

Deve ser avaliado o progresso ou o fracasso das estratégias, programas ou respostas baseadas nos indicadores de desempenho fornecidos pelos policiais, supervisores e membros da comunidade. Os chefes têm a responsabilidade de enriquecer os trabalhos do seu pessoal delegando autoridade, orientando e supervisionando o treinamento e a capacitação.

tando e supervisionando o treinamento e a capacitação.

7.3 Desenvolvimento de recursos humanos

O treinamento é a chave para a implementação eficaz do policiamento comunitário. O treinamento deve reforçar as mudanças dos valores e das políticas organizacionais, devendo ajudar a construir um consenso e uma unidade dentro e fora da organização policial.

As habilidades necessárias para o policiamento comunitário devem ser integradas ao currículo das escolas de formação e não tratadas como um componente separado do programa de treinamento.

O treinamento deve suplementar as técnicas para as atividades de cumprimento da lei, com comunicação e habilidades de liderança, que irão encorajar a participação da comunidade. Todo o pessoal deve se tornar hábil nas técnicas de solução de problemas, motivação e montagem de equipes. O treinamento deve envolver todo o órgão, devendo ainda incluir o pessoal civil que pode ajudar a aliciar mais participantes para os encontros comunitários, ajudando a organização policial a melhorar sua mensagem de marketing.

Os esforços iniciais do treinamento devem ser dirigidos aos chefes e supervisores, os quais podem achar que sua autoridade está sendo abalada pelas novas prioridades da administração participativa.

É importante que eles se sintam seguros para transmitir e traduzir os novos conceitos para os supervisores onados.

O treinamento dos chefes intermediários deve enfatizar seu papel de facilitadores do processo de solução de problemas; ao prepará-los para as suas novas responsabilidades no policiamento comunitário, o chefe da unidade policial deverá requisitar todo o pessoal que pode funcionar como supervisores,

para realizar as sessões de treinamento, as quais terão três objetivos:

- *mostrar aos supervisores como gerenciar o tempo dos policiais, de maneira que os problemas possam ser solucionados sem diminuir a capacidade policial de atender às chamadas;*
- *descrever como os problemas devem ser analisados; e*
- *assegurar que todos os supervisores saibam o que é esperado deles e de seus policiais.*

Os patrulheiros também devem receber treinamento intensivo que os encorajem e desenvolvam tanto a iniciativa como a habilidade para decidir que, aliás, representa um forte rompimento com o pensamento tradicional. Eles devem aprender a desenvolver o planejamento, organização, solução de problemas, comunicação e habilidades de liderança através de um contínuo e minucioso treinamento.

7.4. Avaliação de desempenho e recompensa

Nesta seção serão apresentados os aspectos principais dos sistemas de avaliação e recompensa das organizações policiais face às inovações propostas pela estratégia comunitária.

A avaliação de desempenho pode ser uma valiosa ferramenta de gerência para facilitar a mudança, podendo ajudar a comunicar as prioridades do órgão aos policiais.

Os sistemas para avaliação de pessoal devem refletir os objetivos do policiamento comunitário; para isso é preciso enfatizar os aspectos qualitativos mais do que os quantitativos.

Os policiais devem ser avaliados sobre o conhecimento de suas áreas de policiamento – um pré-requisito para a identificação de problemas – e como

geralmente, eles e seus supervisores tem adotado as técnicas de solução de problemas.

Outra medida, relevante para a avaliação de desempenho, inclui distinguir o policial que tenha formado parcerias com a comunidade, e a natureza de suas contribuições para esse esforço de equipe. A partir do momento em que os policiais trabalham como parte de uma equipe, eles não devem ser avaliados como se estivessem trabalhando sozinhos.

Um erro ocasional cometido por um policial em busca da solução de questões comunitárias seria uma abordagem inadequada de desempenho. Os chefes não podem ser dúbios em seus posicionamentos; eles não podem orientar seus policiais para que assumam riscos, e então puni-los quando erros ocasionais ocorram.

Uma visão, iniciativa e criatividade demonstradas pelo pessoal devem ser consideradas na avaliação do policial; a motivação também deve ser considerada. Erros cometidos em decorrência de tentativas honestas de resolver um problema não devem ser avaliados da mesma maneira que os cometidos por negligência, falta de compromisso ou desatenção deliberada.

Para manter os serviços do pessoal habilitados no policiamento comunitário, depende-se em grande parte de apropriadas recompensas para bons desempenhos. As recompensas devem ser coerentes com os valores e métodos do policiamento comunitário. Patrulheiros e supervisores devem ser avaliados e recompensados preferencialmente pelas habilidades excepcionais em resolver problemas, ou em esforços de mobilização comunitária, em detrimento do número de chamadas atendidas ou infrações de trânsito aplicadas.

As recompensas também incluem o estabelecimento de planos de carreira apropriados e bem definidos para todo o pessoal. A espinha dorsal do policiamento comunitário é o patrulheiro, devendo se in-

vestir no desenvolvimento de seu status, salários e condições de trabalho, de modo a encorajar as pessoas a passar toda uma carreira no patrulhamento. De fato, o que se necessita é um sistema que recompense o progresso, levando-se em conta os níveis de habilidade no mesmo trabalho, tanto quanto ou mais do que a recompensa em razão dos postos.

Alguns departamentos têm convidado membros da comunidade para ajudar a selecionar os policiais a serem premiados. Outros têm criado prêmios para membros da comunidade que participam dos esforços policiais. Estes prêmios ajudarão a solidificar os compromissos e a encorajar a continuidade da cooperação entre os participantes do policiamento comunitário.

7.5 Controle da carga de trabalho e sistemas de interação

A eficiente gerência do serviço de chamadas é essencial para os policiais terem tempo suficiente para interagir e trabalhar com os membros da comunidade visando resolver os problemas de crime e desordem.

A maioria dos departamentos controla as chamadas de emergência, determinando quais as que necessitam de imediata resposta e quais as que podem ser tratadas por meio de respostas alternativas ou através de transferência para outro departamento. Chamadas não-emergenciais podem ser atendidas através de respostas posteriores, por telefone, por correio ou através de comparecimento do solicitante ao posto. Pesquisas realizadas demonstraram que o público não insistirá numa imediata resposta para um serviço não-emergencial requisitado, se a resposta alternativa for apropriada e executada conforme o descrito.

A orientação para a solução de problemas requer uma maior ênfase em habilidades analíticas e especialização em gerência de sistemas. O setor de informações terá de ser orientado para os problemas

que não tenham sido previamente estudados e para incorporação de dados de fora do departamento.

A análise deve ir além da identificação e diagnóstico dos padrões de crime; a análise tática deve ser suplementada com a análise estratégica. Esta busca identificar os fatores que contribuem para os problemas de crime e desordem; ela deve tentar identificar por que os problemas existem nos bairros, assim como identificar as condições que contribuem e perpetuam o crime. Essas informações certamente se provarão úteis no planejamento e implementação de respostas táticas e estratégias de prevenção do crime.

Esta análise requererá que as informações sejam coletadas por vários métodos não convencionais, como, por exemplo, realizar pesquisas de vítimação no bairro, sondar centros de reabilitação e hospitais, interagir com funcionários de escolas, e acessar o impacto das mudanças de ambiente sobre a atividade criminal.

A tecnologia tende a aumentar o isolamento do policial em relação ao público; por isso, o gerenciamento deve assegurar-se que as inovações tecnológicas sejam integradas às atividades de policiamento comunitário, de maneira que seja adotada uma significativa cooperação, a qual venha a ajudar no processo de solução de problemas.

Modernos sistemas computadorizados podem ajudar a priorizar a resposta policial aos serviços requisitados; telefones celulares, receptores de mensagens, máquinas de fax e correio de voz, podendo também aliviar o sobrecarregado sistema 190 e prover ligações vitais de comunicação entre as comunidades e a polícia. Geoprocessamento e tecnologia de mapeamento podem também ser de grande valia para o processo de solução de problemas.

Pesquisas sugerem que liberar estatísticas locais de crime para o público não aumenta o medo do crime, desde que as estatísticas se façam acompanhar de

recomendações específicas e viáveis de prevenção ao crime.

Todos os dados devem estar à disposição através de um gerenciado sistema integrado de informações que possa ser convenientemente acessado pelos patrulheiros, supervisores, comando e pessoal de apoio. Isso poderia implicar no uso de computadores tipo *laptop* (portáteis) e outros equipamentos móveis de comunicação. Disseminação ampla e compartilhamento de informações são fatores essenciais do policiamento comunitário. Informações apropriadas e pertinentes devem ser colocadas à disposição dos membros da comunidade sempre que possível. Por exemplo, estatísticas mostrando um aumento de furto a residências ou de estupro numa específica parte da cidade devem ser comparilhadas com a comunidade, de modo a promover o processo de solução de problemas.

7.6 Infra-estrutura

Para uma eficaz colaboração e interação comunitária, necessário se faz que os patrulheiros fiquem mais acessíveis aos membros da comunidade. Escritórios para a polícia ou "minipostos" dentro dos bairros podem ser feitos por um custo muito baixo, particularmente contando com a assistência da comunidade. Após a instalação e já no local, a responsabilidade pela manutenção do posto seria dividida entre os policiais, empregados civis e moradores da comunidade. Os postos proporcionariam a oportunidade de policiais e cidadãos discutirem os problemas, atividades e planos. Uma jurisdição policial operaria um posto num shopping, enquanto que outra utilizaria uma casa de estrada abandonada numa área rural, de modo a prover aos moradores um acesso mais fácil aos serviços policiais. Alguns policiais, lotados em áreas esparsamente povoadas, teriam permissão de se reportar pelo telefone ao invés de dirigir por muitos quilômetros para atender a uma chamada, de maneira que o contato com os moradores da comunidade pudesse ser maximizado. De um certo modo, as casas desses policiais se

ornariam postos satélites, permitindo-lhes um maior acesso à comunidade.

1. *Facilitando o processo de implementação*

A habilidade de liderança pode ser encontrada em muitos níveis, tanto dentro como fora da organização. Devem ser listadas as pessoas cujas idéias, condução e habilidade, ajudarão a estimular o processo do policiamento comunitário. Entretanto, os líderes policiais devem assumir a responsabilidade da direção dos esforços de implementação, traçar o os parâmetros para o enfoque das diversas metas do policiamento comunitário. Uma liderança e continuidade, por parte da cúpula da organização, reduzirá a confusão e o desentendimento nos níveis mais baixos.

Os chefes de polícia não estarão em condições de implementar sozinho todo o processo de implementação; por isso, uma equipe ou comitê com um ou mais coordenadores internos e externos, deverá ser constituído.

Os membros dessa equipe de implementação também terão outras responsabilidades; por isso, um coordenador interno pode ser necessário para prover suporte diário para os esforços da equipe. Para maior eficácia, os coordenadores internos devem ser recrutados no comando da organização, a fim de evitar problemas de comunicação.

Os consultores externos podem também facilitar a implementação, devido ao fato de que regularmente estão aptos a obter acesso a todos os níveis da organização mais facilmente do que o coordenador interno. Os consultores podem trazer uma rica experiência para o processo de implementação, incluindo conhecimento sobre a implementação das estratégias de policiamento comunitário e sugestões para colher informações relevantes. Ocasionalmente, os consultores podem encontrar resistência dentro dos órgãos que não estejam acostumados com assistência externa.

Executivos de companhias privadas cedidos por empréstimo podem também ser úteis às organizações policiais.

Para assegurar uma tranquila transição para o policiamento comunitário, as chefias superiores devem considerar a criação de uma ampla equipe de implementação, podendo ser dividida em comitês que representariam adequadamente todos os níveis de experiência e função do órgão policial.

Uma equipe ainda maior poderia incluir representantes do governo local, associações policiais, outros órgãos e membros da comunidade, cuja assistência seria um bom apoio para o sucesso da estratégia do policiamento comunitário.

Os policiais da equipe de implementação devem ser autorizados a participar do processo fora das tradicionais linhas de autoridade. Isso significa que não deve haver hierarquia dentro dos comitês.

O chefe de polícia deve estar frequentemente em contato com todos os comitês, devendo os esforços dos comitês serem coordenados por um ou mais encarregados, que comunguem dos pensamentos do chefe e entendam os objetivos do policiamento comunitário.

9. *Marketing: selecionando uma mensagem e uma imagem*

Antes da implementação das estratégias do policiamento comunitário, o órgão deve comunicar o conceito de policiamento comunitário ao seu próprio pessoal e à comunidade, incluindo líderes políticos e de negócios, e à mídia. Mensagens e imagens diferenciadas podem ser apropriadas para diferentes audiências; entretanto, a mensagem para um grupo não pode contradizer ou neutralizar outra igualmente válida, transmitida a outro grupo.

Por exemplo, mensagens para policiais focalizando a solução de problemas e prisões podem conflitar com

imagens direcionadas ao público em geral, mostrando policiais distribuindo ursinhos a pré-escolares. Ambas as mensagens e papéis são válidos; uma enfatiza a solução de problemas como uma importante ferramenta anticrime, enquanto que a outra mostra os benefícios do trabalho de conquista de confiança e parcerias com a comunidade.

Visando evitar o envio de mensagens contraditórias, os órgãos devem estabelecer um tema dominante e comunicá-lo consistentemente, tanto interna quanto externamente. Por exemplo, o tema pode enfatizar uma nova orientação ao policiamento do tipo "serviço a clientes", priorizando a conquista da parceria, ou destacando as perspectivas do policiamento comunitário quanto à criação de bairros seguros.

Um excelente exemplo de tema central é o slogan "Juntos Podemos", o qual conduziu o marketing dos esforços do policiamento comunitário em Chicago.

O marketing compreende se comunicar através de símbolos, estórias sobre a vida real e testemunhos daqueles a quem a comunidade e os policiais respeitam. Mensagens de marketing são enviadas internamente através de memorandos, boletins informativos e vídeos especiais, e ainda em pessoa pela equipe de comando e chefes executivos, entre outros. Externamente, são tomadas públicas através de seminários, posters, prospectos, encontros, e pelo contato pessoal do policial com os membros da comunidade.

Embora o uso de siglas para ajudar o marketing do policiamento comunitário pareça algo de pouca importância, necessita em realidade de cuidadosa consideração. Se os empregados estão em geral de acordo com a mudança, então a sigla proporciona um positivo símbolo de união. Se, de outro modo, existe uma substancial resistência à mudança, então a sigla se torna um símbolo negativo de união; as pessoas começam a zombar da sigla, criando significados jocosos.

A mídia deve ser incluída bem cedo no processo de implementação, para divulgar com sucesso a idéia do policiamento comunitário. O envolvimento da mídia assegura uma ampla disseminação da mensagem do policiamento comunitário e encoraja a mídia a se envolver nos esforços futuros do policiamento comunitário. A mídia também estará menos propensa a abandonar o apoio, caso haja um aumento nas estatísticas de crime ou se algumas políticas de policiamento comunitário se tornarem menos eficientes do que o esperado. Se o orçamento permitir, consultores de mídia podem ser úteis.

A unidade de relações públicas deverá conhecer muito bem a visão de policiamento comunitário da administração e comunicá-la claramente em publicações e entrevistas. Todos aqueles que lidam com o marketing devem se precaver para não anunciar mais do que o policiamento comunitário pode oferecer.

Notas

⁶ Este capítulo é um resumo adaptado do Capítulo 4: "Implementing a Community Policing Strategy", pp. 27 a 41, da monografia elaborada pelo Bureau of Justice Assistance.

⁷ Será vista com mais detalhes na parte deste manual que estudar a metodologia da solução de problema

avaliando o progresso do policiamento comunitário?

este capítulo estaremos examinando um aspecto insidioso crítico da implementação, que é o processo de avaliação dos esforços da polícia comunitária; ele deve verificar o sucesso das mudanças feitas, efetuadas dentro da própria organização, e também o resultado das metas externas (tal como o estabelecimento de relações de trabalho com a comunidade e a redução do nível do crime, medo e delinqüência).

dos os órgãos públicos e do governo, incluindo a polícia, devem ser capazes de fornecer um relatório e o público em geral.

valiar se torna fundamental quando uma organização está experimentando mudanças que envolvem na modificação para o policiamento comunitário. na avaliação do processo de mudança é necessária para os administradores determinarem como manter a implementação do processo no caminho certo. Um outro objetivo mais efetivo é o de permitir s administradores fazer escolhas orientadas sobre de e como distribuir recursos limitados.

na avaliação sistemática é útil no sentido de orientar o planejamento e permitir à administração focalizar as práticas mais produtivas e eficientes. Por isso, a avaliação é indispensável para determinar quais elementos do policiamento comunitário devem ser mantidos, alterados ou eliminados e oferecer ra os que decidem na jurisdição um instrumento para medir o impacto e o sucesso dos esforços da estratégia comunitária.

r aos membros da comunidade um meio para medir os esforços do policiamento comunitário é fundamental para manter os fortes relacionamentos, as-

segurar a contínua participação e documentar o progresso feito. A avaliação torna a polícia mais receptiva às necessidades da comunidade e fortalece a confiança e o relacionamento tão necessário para o trabalho policial.

Para desenvolver um sólido programa de avaliação recomenda-se começar com um plano estratégico que descreva as metas, métodos, objetivos, horários e responsabilidades do pessoal para a execução das medidas internas e externas.

Estas metas e responsabilidades serão os fundamentos para a determinação dos critérios de avaliação e permitirão aos chefes policiais detectar falhas e bloqueios, assim como planejar as melhorias adequadas que se apresentarem necessárias.

1. Avaliando as mudanças internas

Grandes defasagens podem existir entre o planejamento e a execução; por isso, a administração deve constantemente perguntar: "Como está indo a execução? Está tudo correndo bem? Quais problemas estão acontecendo? O que é necessário?"

Nas menores organizações policiais estas questões podem ser respondidas durante um processo em que o chefe visita as principais chefias e os grupos de implementação discorrem sobre seus esforços. É importante também consultar o patrulheiro para obter as suas observações.

Em muitas organizações, o chefe deve manter em contatos regulares com os supervisores da implementação da polícia comunitária e deve perguntar pelo andamento dos esforços para a realização das metas, não somente para verificar a responsabilidade, como também para permitir a discussão imediata dos problemas.

Notícias regulares sobre o progresso e sobre os problemas específicos dos objetivos do policiamento

comunitário devem ser fornecidos pelos membros do grupo de implementação.

A avaliação da mais importante alteração interna, por exemplo, a descentralização da administração, pode ser complexa. A administração central e o chefe do grupo de implementação devem encontrar-se regularmente com as chefias e supervisoras para discutir as mudanças referentes a descentralização da autoridade.

Inspeccionar periodicamente os policiais pode também ajudar a conhecer quais as modificações que realmente ocorrem no estilo administrativo, quais os obstáculos ou resistências e qual o papel da liderança para facilitar os ajustes necessários nas novas relações das chefias, dos supervisores e dos patrulheiros.

2. Os três critérios de avaliação

Avaiar o impacto do policiamento comunitário é crítico por muitas razões. Os responsáveis pela tomada de decisões devem ter a capacidade de julgar o impacto da estratégia e os seus benefícios e a organização policial deve ser capaz de medir o sucesso e o fracasso das atividades (desempenho organizacional) e dos policiais (desempenho individual).

Assim como os métodos de implementação, as medidas de avaliação irão variar dependendo do tamanho da organização policial e das características dos seus policiais. A monitoração progressiva irá facilitar o processo de implementação, atrair apoios, ajudar a solucionar problemas e revelar novas oportunidades para relações produtivas com a comunidade.

No passado, os esforços da polícia eram avaliados por critérios tradicionais e limitados (ex., estatísticas de crime, o número de chamadas, o tempo de resposta da polícia, o número de prisões, etc.). Estas avaliações eram feitas freqüentemente, somente quando aumentavam os crimes graves.

Muitos métodos tradicionais de avaliação permanecem válidos, mas só podem medir a eficácia das táticas da luta contra o crime, não podendo medir os efeitos dos esforços de prevenção do crime.

A nova estratégia comunitária exige uma reformulação do sistema para a avaliação do desempenho individual e organizacional. Como a polícia tem uma função ativa na prevenção do crime, será necessário ampliar o campo da avaliação, de tal forma que incorpore medidas tradicionais de atividades contra o crime junto com as que abrangiam a relação com a comunidade e as atividades para solução de problemas. As atividades tradicionais do controle do crime devem formar-se somente um dos meios com que são avaliados a estratégia do policiamento comunitário e o desempenho do policial.

Muitos indicadores do sucesso dos esforços do policiamento comunitário são intangíveis (ausência do medo, qualidade de interação com os membros da comunidade, etc.); por isso, avaliar a estratégia do policiamento comunitário é um processo tanto qualitativo quanto quantitativo.

Os valores que o departamento policial adota irão formar a base de seguras medidas qualitativas de eficácia. A avaliação deve premiar a conduta organizacional e individual que ajuda na prevenção do crime e na solução de outros problemas da comunidade. *Criatividade, iniciativa e habilidade* devem ser enfatizadas na avaliação individual do policial.

Três critérios — *eficácia, eficiência e igualdade* — são recomendados para proporcionar as medidas qualitativas e quantitativas necessárias para avaliar o sucesso da estratégia do policiamento comunitário.

2.1. A Eficácia

Uma eficaz estratégia do policiamento comunitário deverá reduzir o crime na comunidade, diminuir o medo que o cidadão tem do crime e aumentar a qualidade de vida da comunidade.

Uma importante meta do policiamento comunitário é proporcionar uma melhor qualidade do serviço policial para a comunidade; por isso, a satisfação do “cliente” torna-se também uma importante medida de eficácia.

A percepção da satisfação entre os membros da comunidade e o sistemático “feedback” de todos os elementos da comunidade são partes essenciais do processo de avaliação. Pesquisas de opinião servirão para informar ao órgão policial a visão dos membros da comunidade em relação ao desempenho policial, o nível de preocupações e receios, e deixará a polícia bem informada de como os membros da comunidade se sentem como participantes do policiamento comunitário.

Viu-se que um dos mais importantes componentes do policiamento comunitário é a parceria com a comunidade, logo uma medida inicial de eficácia será o número e o tipo dessas parcerias. A cooperação e a participação dos membros da comunidade é necessária para deter e reduzir o perigo do crime na comunidade.

Avaliar a eficácia dos esforços do policiamento comunitário inclui determinar se os problemas têm sido resolvidos, e julgar como os administradores e os policiais têm utilizado a parceria com a comunidade e os componentes de solução dos problemas do policiamento comunitário descritos alhures.

Deve-se verificar se o problema foi solucionado e como isto foi realizado. Assim, como mencionado anteriormente, o número de prisões feitas é somente uma das possíveis medidas da efetiva solução de problemas; solucionar problemas frequentemente não envolve prisões e, em muitos casos, não garante que o problema desaparecerá completamente.

Medidas de avaliação satisfatórias para o policiamento comunitário devem gratificar o policial que procura resolver o problema através de outros meios além de prisões. *O número e o tipo de problemas so-*

lucionados e a criatividade e o alcance das soluções irá providenciar um meio para medir a eficácia do policiamento comunitário. Nem todos os problemas irão envolver atividade criminal, e muitos não serão nem mesmo considerados como prioridade pelo policial. No entanto, quando não for um crime grave, as preocupações e receios dos membros da comunidade devem determinar as prioridades da operação.

No policiamento comunitário, policiais podem agir como facilitadores para mobilizar o apoio da comunidade. Eles podem também funcionar como mediadores em disputas entre indivíduos ou organizações, ou assumir responsabilidade pelos problemas referentes a um determinado órgão social ou governamental. O efetivo uso de agências governamentais e sociais para solução de problemas é uma indicação de que os policiais do policiamento comunitário estão trabalhando. Desta maneira, a mobilização e o uso inteligente dos recursos da comunidade para solução dos problemas e a sensibilidade em lidar com divergências tornam-se fatores importantes na avaliação da performance do policial e do sucesso do programa.

O aumento do nível de participação da comunidade nos esforços de redução e prevenção do crime é outra indicação do sucesso do programa. Membros da comunidade devem tornar-se mais dispostos a trabalhar com a polícia em diversas situações, que podem ir desde a transformação de prédios abandonados até o envolvimento ativo da polícia em grupos de vigilância na comunidade. Os cidadãos podem também providenciar informação da atividade criminal na área. De fato, chamadas para relatar crime podem aumentar consideravelmente durante as primeiras fases da implementação do policiamento comunitário, quando a confiança da comunidade na capacidade da polícia aumenta.

Entretanto, chamadas para 190 provavelmente reduzirão progressivamente, o que irá determinar medidas quantitativas dos efeitos da estratégia. Por exemplo, chamadas de emergência na experiência pioneira de Flint, Michigan, a zona de patrulhamento

a pé, diminuíram 43% durante o curso da experiência.

Uma concreta indicação do sucesso do policiamento comunitário é o compromisso do aumento do nível dos recursos da comunidade dedicados aos esforços de redução do crime. A ativa participação e colaboração financeira de agências públicas ou particulares e da comunidade dos negócios demonstrarão que os esforços de parceria com a comunidade estão operando.

Comunidades devem também iniciar e conduzir projetos com uma orientação mínima da polícia. A atividade renovada dentro da comunidade irá demonstrar a eficácia dos esforços do policiamento comunitário, particularmente em áreas onde os cidadãos temem deixar suas casas. Reduzir o medo pode também resultar na percepção entre residentes que o crime está regredindo, estando isto estatisticamente comprovado ou não. O aumento da disposição dos cidadãos em ir em para escolas ou parques, serem clientes regulares de lojas e de frequentarem restaurantes e cinemas, irá mostrar uma redução geral do receio do crime. Progressivamente, o fato de os membros da comunidade estarem recuperando as suas ruas irá ajudar a deter atividades criminosas futuras e criar vizinhanças mais vigorosas.

É difícil de avaliar a melhoria da qualidade de vida, mas esta é uma importante meta do policiamento comunitário e se refletirá nas conversas diárias dos membros da comunidade. Vistoriar as ruas onde há gangues, bêbados, pedintes e prostitutas — talvez com a ajuda de agências sociais públicas e particulares — irá melhorar a qualidade de vida. Remover sinais de negligência (ex., carros e construções abandonadas, lixo e destroços) irá oferecer uma evidência tangível de que os esforços do policiamento comunitário estão atuando para proporcionar o aumento da ordem na comunidade.

No policiamento comunitário, a função da polícia inclui a prestação de serviços que no passado recen-

te eram considerados estranhos à atividade do policiamento. Estes serviços incluem a ajuda a vítimas de acidentes e de crimes, resolver disputas domésticas e da vizinhança, e providenciar emergência médica e serviço social.

Uma análise da natureza das ligações para o serviço policial (ex., uma menor porcentagem de chamadas denunciando atividades criminais em relação a chamadas requerendo assistência social) irá provar como essa estratégia está progredindo.

2.2. Eficácia

A eficácia tem a ver com a melhor utilização dos recursos policiais e da comunidade. Para medi-la deve-se primeiro definir os recursos do departamento policial, das agências particulares e do governo local, dos cidadãos da comunidade de negócios e da vizinhança. A avaliação deve determinar se estes recursos estão sendo usados para solucionar algum problema.

Duas mudanças importantes devem ocorrer dentro da organização policial se o policiamento comunitário pretender trabalhar eficientemente. Deve-se primeiramente estabelecer com a comunidade fortes parcerias e esforços coordenados; a seguir, a estrutura do comando da organização policial deve ser descentralizada para que o poder de decisão, a responsabilidade e as soluções de problemas sejam expandidos para todos os níveis da organização.

Tal descentralização desafia o pessoal a ser mais criativo e mais efetivo, porque as decisões que têm de ser tomadas são mais oportunas e influenciadas por fatos conhecidos imediatamente.

Descentralização, então, dá aos chefes mais graduados mais tempo para formular estratégias que irão melhorar a performance da organização.

Com a sua atividade descentralizada, policiais são responsáveis por um policiamento diário necessário

para a comunidade, com a devida orientação e apoio dos supervisores. A tarefa de patrulhar a vizinhança sempre nos mesmos turnos dá aos policiais a oportunidade de funcionarem com maior eficiência e sucesso.

Policiais que lidam diariamente no policiamento podem formar fortes vínculos com a comunidade.

Este “*orgulho de propriedade*” demonstrado pela comunidade com seus policiais motiva ambas as partes para a tarefa de solucionar os problemas que afetam a segurança e harmonia da vizinhança.

Policiais irão experimentar mais satisfação no trabalho, pois eles recebem maiores níveis de responsabilidade; eles são frequentemente capazes de resolver questões rapidamente, permitindo-lhes ver o resultado imediato de seus esforços.

Com mais moral e mais satisfeitos com seu trabalho, os policiais serão mais eficientes em mobilizar a comunidade. Se eles estão altamente motivados, tendo o apoio necessário e sendo apropriadamente recompensados por seus esforços, a satisfação no trabalho que eles experimentarão irá ajudar a fazer da estratégia do policiamento comunitário um sucesso.

As funções e responsabilidades de todo pessoal na organização policial são modificadas para que a liderança e a habilidade manifestada pelos policiais se tornem fatores importantes da eficiência do programa. Por conseguinte, os procedimentos tradicionais de avaliação e recompensa devem ser revisados.

A ajuda da comunidade irá aumentar a eficiência do programa e reduzir algumas dificuldades dos fixos orgânicos da polícia. Parcerias com a comunidade podem trazer novos recursos para a solução de problemas, até mesmo aqueles tradicionalmente considerados como “*assuntos somente da polícia*”.

O ato de tomar decisões descentralizadas e a parceria com a comunidade causam novos impactos na organização e nos recursos que são destinados para operar eficientemente o sistema. Organismos devem redefinir a meta do policiamento comunitário, destinando dinheiro e recursos na proporção dos resultados alcançados.

A eficiência deve ser construída dentro de cada aspecto da estratégia do policiamento comunitário, indo desde a determinação adequada dos limites da comunidade até a adoção de tecnologias que aumentam a comunicação.

O treinamento é primordial na eficiência da mudança para o policiamento comunitário. Treinamento intensivo, embora inicialmente caro em termos de dinheiro e tempo, irá eventualmente fazer o processo mais eficiente, porque funcionários bem treinados e com boa experiência partilham conhecimentos práticos com os seus colegas.

Em grandes organizações policiais a eficiência pode ser ampliada redefinindo as funções de todos os níveis administrativos. Por exemplo, uma grande jurisdição que vá implementar o policiamento comunitário requer, se necessário, sarjentos para coordenar as decisões tomadas por policiais das rondas e conferir com seus tenentes as decisões que envolvem um grande ou durável comprometimento de recursos. Tenentes, por sua vez, informam aos seus respectivos capitães sobre acontecimentos nas rondas de seus distritos. Assim, modificar papéis das chefias de nível médio pode promover eficiência através de menores níveis de supervisão. Sendo o papel de supervisão melhorado, maximiza-se a quantidade de tempo que os policiais podem utilizar em suas comunidades; policiamento comunitário irá requerer supervisores para coordenar atividades de solução de problemas dentro e através da comunidade, ajuda a assegurar recursos, avaliar atividades e decisões, e providenciar orientação e suporte para policiais.

A Central para controlar as chamadas também pode alcançar eficiência em tempo e dinheiro. Tecnologias avançadas e sofisticadas podem ajudar a priorizar chamadas e a facilitar a comunicação entre parceiros do policiamento comunitário.

Estratégias de respostas alternativas para chamadas que não sejam de emergência inclui a resposta de um *delayed-officer* e de um policial por posto. Situações de menor prioridade podem ser tratadas por telefone, *walk-in*, e relatório *mail-in*. Todas as indicações são que estes sistemas diminuem uma enorme quantidade de tempo, reduzem a frustração do policial e são igualmente satisfatórias para os que fazem as ligações.

Eficácia e eficiência são importantes critérios para medir o alcance do policiamento comunitário, mas igualdade, o terceiro importante critério para julgar o sucesso, tem o maior impacto no seu sucesso.

2.3 Igualdade

A Constituição dos Estados Unidos estabelece o princípio da igualdade que todos os policiais são obrigados a respeitar. *O mais importante princípio do policiamento comunitário é a igualdade, estabelecendo que todos os cidadãos devem ter um poder de decisão na administração do policiamento.*

Policiais devem ser capazes de entender melhor os cidadãos como pessoas porque eles cooperam firmemente com a polícia e são reconhecidos como parte integral da comunidade. *O policiamento comunitário pode desta maneira tornar-se uma força para reforçar os princípios democráticos: ele enfatiza com rigorosa integridade princípios inflexíveis de justiça e igualdade, porque os policiais têm que trabalhar junto com a comunidade e estarão confrontando-se cada vez mais com dilemas éticos.*

A igualdade nas atividades do policiamento comunitário tem três dimensões: *acesso igual aos serviços policiais para todos os cidadãos, tratamento igual*

para todos os indivíduos baseado na Constituição dos Estados Unidos e distribuição igual dos serviços policiais e recursos entre comunidades.

Acesso igual aos serviços policiais.

Todos os cidadãos, independentemente de grupo racial, religião, características pessoais, ou grupo afiliado, devem ter igual acesso aos serviços policiais para uma total e produtiva parceria com a comunidade. O principal compromisso do policiamento comunitário deve ser o respeito ao cidadão e sensibilidade para as suas necessidades. Os policiais comunitários não devem discriminar os membros da comunidade. Supervisores devem ajudar a assegurar que os serviços policiais estão prontamente disponíveis para toda a comunidade.

Além disso, linhas de comunicação devem ser mantidas abertas com todos os parceiros do policiamento comunitário. O favoritismo de um grupo em relação a outro prejudicará qualquer esforço futuro de cooperação. Grupos mais expressivos que outros não podem usar o policiamento comunitário para servir a seus próprios propósitos. A polícia deve evitar tal comportamento antes que ele atue desfavoravelmente a confiança que foi estabelecida dentro e entre as comunidades.

Tratamento igual baseado na Constituição.

A polícia deve tratar todos os indivíduos de acordo com os direitos constitucionais que os policiais são obrigados a proteger e a promover. A promoção dos direitos constitucionais dos cidadãos, das vítimas e dos suspeitos irá ajudar a produzir vínculos de confiança entre a polícia e a comunidade. A polícia deve tratar todas as pessoas com respeito e imparcialidade, incluindo os desabrigados, os pobres e os deficiências mentais. Os policiais devem rejeitar estereótipos, ignorar a cor de pele, e usar razão e persuasão em vez de coação sempre que possível, porque tratamento injusto e áspero pode levar a frustração, hostilidade e até mesmo a violência dentro da comu-

idade. Tais comportamentos irão pôr em perigo a confiança tão necessária ao policiamento comunitário.

Distribuição igual dos serviços policiais e recursos entre comunidades.

o fato do policiamento comunitário dispor os serviços policiais de acordo com as necessidades de cada comunidade, eles devem ser distribuídos igualmente entre as comunidades pobres e minorias.

Para uma distribuição justa dos recursos cada comunidade deve articular suas necessidades e estar disposta a trabalhar com a polícia para assegurar os seus serviços. Cada policial comunitário deve ouvir os membros da comunidade e estar disposto a trabalhar com eles para atender as suas necessidades. Comunidades pobres e minorias podem apresentar lesões para alguns policiais, que devem ter de superar as diferenças raciais e de classe antes que um nível de confiança e cooperação possa ser estabelecido.

Algumas comunidades podem parecer sem disposição de ajudar a polícia em seus esforços para melhorar sua vida. Policiais devem perceber que algumas vezes a comunidade parece tão impotente porque se sente abandonada e descobriu novas organizações somente se a polícia pudesse fazer alianças efetivas com elementos importantes dela.

Uma comunidade não deve merecer melhor atenção que uma outra; todas as comunidades devem ter igual acesso aos serviços policiais. *Igualdade, todavia, nem sempre pode significar distribuição igual dos serviços e recursos policiais.* Comunidades mais ricas são capazes de contribuir com mais recursos para o processo de soluções de problemas do que as comunidades mais pobres. A proporção do crime será também maior em algumas comunidades, requerendo maior intervenção policial e uma ampla alocação dos recursos policiais para diminuir o crime e

transformar as comunidades de lugares de perigo em cidades ou bairros ativos.

3. Aperfeiçoando o processo de avaliação

A avaliação do policiamento comunitário é um processo progressivo que deve incluir a reavaliação das próprias medidas de avaliação. Com mais experiência em policiamento comunitário, uma agência policial poderá ser capaz de desenvolver medidas que registrem com exatidão o sucesso e as falhas e indiquem onde necessitam ser feitas mudanças.

Os valores da organização policial devem orientar a mudança do policiamento comunitário, e moldar todas as ações e decisões tomadas. As organizações policiais devem ser receptivas com as prioridades da comunidade desde o início dos esforços do policiamento comunitário.

Nota

⁸Neste capítulo apresentamos um resumo com as principais idéias do Capítulo 5: "Assessing the Progress of Community Policing", pp. 43 a 51, da monografia elaborada pelo "Bureau of Justice Assistance" (BJA). Tradução de Rosângela Nazareth Cerqueira.

Capítulo 4

Conclusão

Neste capítulo final do documento elaborado pela agência do Departamento de Justiça norte-americano, os autores apresentam algumas recomendações e observações muito importantes.

Mostram inicialmente que os órgãos policiais não devem permitir que os líderes políticos e o público desenvolvam expectativas irreais para o policiamento comunitário em termos de dissuasão de crime ou velocidade de implementação. A convocação do policiamento comunitário para um compromisso de longo prazo não é algo fácil ou rápido.

Destacam um outro aspecto importante: *conquistar parcerias com a comunidade e erradicar as causas fundamentais do crime deverão demandar planejamento, flexibilidade, tempo e paciência.*

Quanto ao gerenciamento para medir o progresso do policiamento comunitário, dependerá da competência para a definição dos seus objetivos provisórios, do reforço do seu conceito dentro e fora da organização e da certeza de que o sucesso é alcançado através de uma série de melhorias graduais. A liderança política local pode ser ávida por resultados rápidos, mas a liderança policial deve deixar claro para a cidade e para os policiais que o implemento do policiamento comunitário é um processo de incrementação de longo prazo. Os líderes políticos e comunitários devem ser periodicamente informados do progresso dos esforços do policiamento comunitário, de modo a mantê-los interessados e envolvidos.

Terminam com uma observação que é fundamental para o entendimento real do que seja polícia comunitária, que é o da *organização policial, como um todo, enfatizar que o sucesso do policiamento comunitário*

depende de esforços conjuntos contínuos da polícia, do governo local, dos órgãos públicos e privados e dos membros da comunidade. Essa cooperação é indispensável para se deter o crime e revitalizar os bairros.

Nota

⁹ Trata-se do resumo do Capítulo 6 da citada monografia do BJA, p. 53.

Uma visão brasileira do policiamento comunitário

Capítulo 1

O policiamento comunitário

1.1 Introdução

Vimos, ao apresentar a experiência canadense, alguns problemas teóricos e práticos postos pelos estudiosos daquele país que merecem ser considerados neste manual, sob a ótica da polícia brasileira.

É importante dizer que no Brasil não houve estudos ou reflexões acadêmicas sobre o policiamento comunitário anteriores à sua aplicação pelas polícias. Este tema foi originariamente tratado basicamente pelos policiais, que encontraram a sua fonte na experiência norte-americana. Só agora, recentemente, é que os meios políticos e acadêmicos começam a se interessar por esse novo modelo de policiamento.

Vamos nesta seção discutir os problemas levantados pelo estudo canadense, procurando mostrar como eles foram ou são interpretados pelos policiais brasileiros, salientando aqueles aspectos que julgamos possam ser úteis para os programas de implantação desse modelo de policiamento, ou para o seu aperfeiçoamento no caso daquelas polícias que já o tenham implantado. Aproveitaremos para confrontar muitos desses problemas com as propostas apresentadas no estudo norte-americano, constantes da Parte III deste manual.

Antes de tratarmos desses problemas descreveremos resumidamente o quadro político institucional brasileiro. É importante conhecermos suas peculiaridades e as características do aparelho policial brasileiro, de forma a possibilitar uma melhor compreensão da natureza das dificuldades brasileiras para a implantação de um novo modelo de policiamento.

Para isto será útil, também, analisarmos as diferenças principais das polícias brasileiras frente às canadenses e norte-americanas.

Para isto será útil, também, analisarmos as diferenças principais das polícias brasileiras frente às canadenses e norte-americanas.

1.2 Quadro político institucional

Como estamos examinando as experiências norte-americanas e canadense, é importante que saibamos algo a respeito das suas organizações policiais para a correta compreensão dos problemas do policiamento comunitário.

O modelo das polícias canadenses e norte-americanas é descentralizado; a maioria dessas polícias são municipais, e todas desenvolvem os serviços de policiamento e de investigação de forma integrada. Existem, também, polícias federais e estaduais que complementam os serviços municipais, mas é certo que o policiamento ostensivo que protege e dá o atendimento à população é municipal.

No caso do Canadá, a Real Polícia Montada (RPM/C), embora sendo uma força federal, atua sob convênio nos territórios, em oito das dez províncias canadenses. Atua também, nas mesmas condições, em um grande número de municípios, com exceção de Ontário e Québec.

Desde já, é importante dizer que, não obstante as características político-institucionais do Canadá e dos EUA, é equivocado supor-se ser o policiamento comunitário um modelo idealizado somente para a polícia municipal; vale ver o exemplo da RPMC, or-

ganismo federal, que executa o policiamento comunitário.

Na situação brasileira, a grande diferença é que a polícia não é municipal e a investigação e o policiamento não são integrados em uma mesma organização; embora a questão municipal não afete a compreensão do policiamento comunitário, não se pode dizer o mesmo do modelo integrado de polícia, que é quase uma regra universal. Deve ficar entendido que os princípios da polícia comunitária, da forma como são colocados pelos canadenses e norte-americanos, parte da idéia de uma polícia que integra as atividades do policiamento e da investigação criminal.

Uma outra diferença marcante que precisa ser mostrada é aquela referente ao quadro político institucional sobre o qual operam essas polícias que aqui estamos examinando. Canadá e Estados Unidos são países com regimes democráticos já devidamente estabelecidos, tendo eficazes mecanismos de controle das suas polícias e políticas de segurança pública que contemplam o respeito às garantias individuais e processuais dos seus cidadãos.

Já o quadro brasileiro é de certa forma diferente; o fato de sermos uma democracia recente e termos polícias que historicamente operaram (e ainda operam) em um quadro, de certa forma consentido por alguns setores da sociedade, de violações das garantias individuais, coloca necessariamente uma outra perspectiva e certamente maiores dificuldades para a implantação do policiamento comunitário.

Outro campo de dificuldades é quando se compara o nível da qualidade dos recursos humanos, tecnológicos e conceituais da polícia brasileira com as suas congêneres canadense e norte-americana. Embora não seja um quadro para desanimar, esta constatação serve para delinear os caminhos que deverão ser traçados para

encontrarmos formas eficazes de promover as transformações necessárias na polícia brasileira.

2. A questão da definição

Como não há uma definição oficial brasileira para a polícia comunitária, adotaremos para iniciar o debate a proposta por Robert Trojanowicz: "policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia".

Para completarmos essa definição é necessário conhecer o objetivo dessa nova parceria, que, segundo o mesmo autor, é o seguinte: "polícia e comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na área".

Vimos que os canadenses defendem a mesma conceituação ao destacarem como central na compreensão do modelo comunitário a parceria com a comunidade para identificar e solucionar os problemas do crime e da desordem. Eles acrescentam ainda a noção de que esses problemas são da *co-responsabilidade* da polícia, como *agência de prestação de serviços públicos*, e da comunidade, como *cliente ou usuário* desses serviços.

Vimos no Capítulo 1 da Parte III que a parceria e a solução de problemas são os dois componentes centrais e complementares para a compreensão do policiamento comunitário. Compreender estes dois componentes é o caminho inicial para homogeneizarmos os entendimentos sobre esta estratégia.

Começamos com a apresentação de uma definição operacional por entendermos que para analisar a experiência brasileira não poderemos prescindir de uma visão conceitual inicial. Analisaremos a seguir questões conceituais referentes à parceria da comu-

idade e à solução dos problemas, para que possam ter uma perfeita noção do que seja realmente o policiamento comunitário.

1 A parceria da comunidade

ão é muito profícua a experiência brasileira de parceria da administração pública com a população; se, por um lado, se credita isto a uma prolongada convivência com regimes autoritários, por outro lado pode-se creditar, também, a uma tradicional prática política, de feição paternalista, que prefere tutelar a população a tê-la como verdadeira parceira nas questões da administração pública.

ira uma compreensão adequada da situação brasileira temos que considerar esse cenário de tortarismo e paternalismo que tem presidido as ações do governo e população. No campo da segurança pública esse quadro se torna muito mais ravado, até pelas circunstâncias peculiares que caracterizam esta parceria.

mportante a consideração inicial desse cenário ra entendê-los no quadro de dificuldades dessa reoria na situação brasileira, muito diferentes e se apresentaram nas experiências canadense e re-americana.

to isto podemos começar pela identificação da neira dificuldade brasileira: *construir um aprendizado para uma parceria democrática que envolva essencialmente políticos, administradores e cidadãos*. Todos os problemas da parceria suscitam muitas importantes na forma das relações tradicionais dos políticos com a comunidade, dos políticos na a polícia e finalmente da polícia com a comunidade. Este é, a nosso juízo, o grande desafio a ser lerado?

negaremos com uma história recente desse processo de aprendizado democrático que irá nos mostrar alguns aspectos relevantes do quadro brasileiro devem ser considerados por qualquer projeto

para a construção de uma parceria eficaz entre a polícia e a população. É uma experiência de governo do Rio de Janeiro³ que tivemos a felicidade de vivenciar, e que ora relatamos por acreditar ser um belo exemplo de um projeto de estabelecimento de novas relações dos políticos com a polícia e com a comunidade.

O texto básico para essa análise inicial é o *"Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro para o período de 1984 a 1987"*. Analisaremos somente os tópicos que tratam da *"Justiça e dos Direitos Humanos"* e da *"Justiça, Segurança e Direitos do Cidadão"*.

É importante relembrar que o Brasil nesse período inaugurava um novo contexto político-social, um período de transição no qual se saía de um modelo de governo autoritário para um outro de matriz democrático; este Plano, sem dúvida, relete com muita fidelidade esse novo contexto. Neste documento foram colocadas, pelo novo governo democrático que se instalara, as novas expectativas e formulações teóricas e práticas para o policiamento, para a polícia e para a sua relação com a população.

A diretrix governamental introduz novos valores para fundamentar a atuação policial. São evidentes as suas preocupações com os direitos humanos e a formulação de uma nova relação do governo com a comunidade. O primeiro tópico do nosso exame é bem enfático a este respeito: *"a mudança de conduta do Governo em relação à comunidade deve começar pelo respeito aos direitos humanos em todos os níveis, particularmente no que diz respeito à segurança do cidadão comum"*.

Continua o documento afirmando ser *"necessário criar junto à população a consciência do fim da arbitrariedade e da impunidade, no que diz, respeito às autoridades estaduais; O cidadão não deve temer a polícia, que será acionada para protegê-lo, e não para reprimi-lo"*. A diretrix governamental decretava, claramente, o fim da tolerância e da cumplicidade do

governo com a violência policial. Demonstrava nitidamente uma disposição para mudar as relações dos políticos com a comunidade e a polícia.

Ela decretava o fim de uma *parceria perversa* que se construíra através dos famosos "Esquadrões da Morte" que funcionavam na Baixada Fluminense; de uma parceria que os regimes autoritários e os modelos políticos paternalistas defendiam e incentivavam para fins escusos e perversos, que ajudavam a manter uma relação espúria do governo com a comunidade. Esse era o quadro que precisava ser de imediato modificado e que esta nova diretrix perseguia como objetivo central, ou seja, *a disposição do governo na construção de uma polícia confiável para melhorar os níveis e os atos de uma nova parceria*.

Era aberto um novo espaço para a participação popular no campo da manutenção da ordem, uma outra novidade, igualmente de pouca aceitação nas hostes policiais: *"a manutenção da ordem pública se fará através do policiamento preventivo, do diálogo e da ação política e o Governo garante ao cidadão o direito de se manifestar livremente"*. As manifestações populares, greves, passeatas de protesto não serão mais resolvidas no âmbito exclusivo da polícia, e sim através da ação política e do diálogo com a comunidade. *A diretrix acaba com a exclusividade da polícia para tratar das repressões políticas, bastante comuns no período autoritário. É aberto mais um caminho democrático para uma nova parceria*.

Prosseguindo, a diretrix analisa as *"atividades policiais e os direitos civis"*. No aspecto referente ao controle da criminalidade, o documento entende que *"a redução da criminalidade não é possível sem a supressão de suas causas sociais generalizadas, em termos de trabalho, alimentação, educação e integração social da população trabalhadora. A ação policial, em termos amplos, é uma forma de administrar estas tensões, através de intervenções repressivas e, preferencialmente, preventivas"*. A diretrix reconhece as causas sociais que produzem a criminalidade e privilegia as ações policiais preven-

tivas. *É evidente a ideia de um outro papel para a polícia apontado pela diretrix ficando evidenciada a possibilidade das parcerias da polícia com outros serviços públicos e sociais que tratam de problemas conexos com a criminalidade*.

É muito importante registrar a preocupação da diretrix com a valorização do policial e da sua integração com a comunidade: *"enfrente-se atualmente o desafio da valorização do policial e à elevação de seu conceito junto da comunidade a que deve servir"*.

O documento recomenda expressamente que as unidades operativas tenham *"uma maior proximidade com a comunidade local, através de suas entidades representativas"*. Diz mais que esse contato direto com a comunidade deve *"valer para mobilizar a população na busca de melhores níveis de segurança pessoal, que aliás se constituem numa das principais reivindicações do movimento das Associações de Moradores. Dentro desta preocupação, é importante desestimular o pensamento distorcido segundo a qual cabe ao setor encobrir eventuais falhas de seus membros ou reverter a opinião pública"*.

O objetivo, ao comentar os tópicos acima destacados, foi o de contar a história de um projeto democrático para a segurança pública no Rio de Janeiro, que apostava em uma nova relação entre a administração pública, a polícia e a comunidade?

Nesse exame fica configurado o compromisso com a mudança do cenário anterior, marcado pelo regime autoritário; regime que enquanto afastava a polícia da comunidade, no marco de uma visão autoritária e exclusivista da atuação policial, encorajava a construção de parcerias perversas para atender às situações particulares e espúrias.

A diretrix demonstra a sua crença na importância da participação comunitária na prevenção do crime e o seu desejo de reconstruir essa nova parceria fundada em valores e objetivos democráticos. *É uma nova filosofia operacional comprometida com a democra-*

cia. É este aspecto que se quer mostrar, vez que nessa época não se falava ainda no Rio de Janeiro e acreditamos que no Brasil, em policiamento comunitário, na forma como ele estava sendo concebido e administrado na América do Norte. Podemos certamente afirmar ser o regime democrático o principal patrocinador dessa *nova parceria* que acreditamos seja a mesma preconizada pelos que defendem a polícia comunitária⁶.

A nossa experiência inicial com a mudança das polícias parece ter sido inspirada mais pela dimensão política do que pela dimensão técnica. Os valores democráticos, muito mais do que os valores da eficácia do policiamento, parecem ter determinado a orientação programática da diretiz governamental. Vale lembrar o registro que fizemos no início desta seção sobre a necessidade de conhecermos o quadro político institucional brasileiro e deixar marcadas as suas diferenças com o Canadá e os EUA. Vale dizer que, nestes países de democracia consolidada, é certo que os problemas para a mudança do policiamento envolveram questões bastante diferentes das do cenário brasileiro.

Conhecida a diretiz política, é importante ver a orientação que foi dada à organização policial. Vamos mostrar como se projetou uma filosofia e uma estratégia policial fundada na nova visão política acima explicada.

Como no Brasil a experiência do policiamento comunitário acontece especialmente no âmbito das Polícias Militares (polícia ostensiva), as nossas observações ficarão restritas ao campo de atuação dessas forças policiais. Analisaremos portanto, ainda na experiência fluminense, como a PMERJ regulou os seus planejamentos e a sua atuação diante dessa nova retórica democrática.

Vamos comentar um outro documento oficial elaborado em consonância com aquelas diretizas governamentais, que é o Plano Diretor⁷ da PMERJ, para verificarmos a forma como a questão da parceria

com a comunidade foi tratada no âmbito dessa organização policial.

Neste documento aparece definida como *Objetivo-Síntese* da Corporação o seguinte: “*Promover, adaptando a estrutura policial-militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica em um novo policial e uma nova polícia.*”.

Destacamos na citação acima as seguintes idéias:

- *uma nova concepção de ordem pública com novos referenciais: colaboração e integração comunitárias;*

- *exigência de um novo policial e de uma nova polícia;*

É evidente que, embora ainda não se falasse em policiamento comunitário, as bases doutrinárias de uma nova polícia e de um novo policial estavam sendo formuladas. Eram, sem dúvida, as bases de uma polícia para um regime democrático.

É correto assegurar que os aspectos políticos tiveram um peso importante para essa definição; o novo contexto democrático estava exigindo uma *nova polícia*, um *novo policial* e uma *nova concepção de ordem pública* que fugisse dos parâmetros, até então adotados, da doutrina de segurança nacional. Havia uma unanimidade, nos setores mais progressistas da sociedade brasileira, quanto à necessidade de uma nova formulação filosófica, organizacional e operacional para a polícia brasileira.

É certo que a polícia brasileira ainda operava (e opera) dentro do marco do modelo profissional, agravado por um quadro de dificuldades materiais, humanas, tecnológicas e conceituais bastante

diverso do quadro das polícias norte-americanas e canadenses. A retórica democrática e, muito mais, a da polícia comunitária, ainda soava no meio policial como algo estranho e inaplicável para o combate do crime no cenário brasileiro.

Era necessário que houvesse nessa retórica democrática um apelo técnico que motivasse os policiais para a transformação. É importante registrar que ao lado da dimensão política aparece, também, já delineado o aspecto técnico desse novo modelo de parceria, quando o Plano Diretor, ao destacar os programas de integração comunitária, *recomenda que a integração comunitária deve ser pensada como atividade operacional, e não como da área de relações públicas ou de comunicação social.*

Quais os fatores, falando-se agora dos aspectos operacionais, que poderiam ter influenciado a adoção da *integração comunitária*? Será que era a certeza do fracasso do modelo repressivo da polícia brasileira calcado na filosofia operacional de guerra dos militares? É certo que abandonar a filosofia operacional de guerra era uma exigência dos setores progressistas da sociedade brasileira; também era uma exigência do Plano Diretor comprometido com a construção de um novo policial e uma nova polícia.

Alguns pontos, definidores dessa nova filosofia organizacional propostos por aquele Plano, podem ajudar a entender a adoção da *integração comunitária*, são os seguintes:

- *a ordem pública, por ser complexa e muito abrangente, não pode ser mantida ou preservada somente pelos organismos policiais;*

- *a comunidade, destinatária e beneficiária da garantia de ser proporcionada pelo poder público, deve participar do esforço de promover a sua própria segurança.*

Estes dois pontos definidores da filosofia organizacional da PMERJ bastam para mostrar a ênfase dada à *integração comunitária* e à *compreensão* de que a *segurança pública* não podia ser tarefa exclusiva da atividade policial.

Vale agora esclarecer como percebemos a dimensão política e técnica da parceria da polícia com a comunidade. A dimensão política envolve questões ligadas ao dever do Estado de prestar contas à população ou ao direito do cidadão de participar das decisões da administração pública, ou seja, envolve aquilo que os teóricos do policiamento comunitário chamam de “*concessão de poder à comunidade*”⁸. A dimensão técnica responde pela eficácia dessa parceria em atingir os objetivos que lhes são propostos: o controle do crime e da desordem, isto é, os aspectos operacionais da atividade policial.

Desde já afirmamos a nossa convicção, considerando só os aspectos políticos, na feição democrática do policiamento comunitário; isto, ao nosso ver, é o que explica a coincidência do enfoque da participação comunitária nas políticas criminais do Rio de Janeiro e nas dos EUA e Canadá⁹.

Quanto ao aspecto técnico, o documento da PMERJ de certa forma já acentuava o entendimento da *integração comunitária* pela perspectiva operacional, não obstante ainda sem a visão mais elaborada e objetiva dada pelos teóricos da polícia comunitária.

Mais uma vez recorremos ao Capítulo 1 da Parte III, no tópico que trata da discussão da parceria com a comunidade; ele nos ajudará a completar esta seção aprofundando um pouco mais o entendimento da parceria comunitária. Diz o texto que *estabelecer e manter a confiança mútua são os objetivos principais da parceria com a comunidade, e que para desenvolver esta parceria a polícia tem que manter relações positivas com a comunidade, envolve-la nas questões do crime e da desordem*

para melhorar o seu controle e articular os seus recursos com os daquela comunidade para poder responder de forma mais adequada às preocupações mais urgentes dos seus cidadãos.

Voltaremos mais adiante, quando discutirmos algumas questões do policiamento comunitário, ao tema da parceria; agora vamos continuar o exame de um outro componente central do policiamento comunitário: a solução de problemas.

1.2 A metodologia da solução de problemas

Inquanto o tema da participação da comunidade teve realce no quadro da democratização da polícia brasileira, o mesmo não se pode dizer da metodologia da solução de problemas. Este tema só aparece com o surgimento do movimento da polícia comunitária no cenário brasileiro. Não obstante, podemos afirmar que ele não é desconhecido dos textos de administração e do planejamento militar. É conhecida pelos que operam nessas áreas, notadamente no campo da teoria da decisão, a metodologia do estudo e solução de problemas. É bastante comum também nos livros de qualidade total a apresentação desta metodologia para o planejamento administrativo. Alvez a novidade seja a sua utilização no planejamento operacional das polícias.

retendemos discutir o significado desta metodologia para a administração do policiamento as principais questões que surgem do ponto de vista conceitual e operacional. Um guia prático, organizado pelo comissário de polícia Raymond W. Elly, servirá para esclarecermos as estratégias e resoluções de problemas para o policiamento comunitário¹¹.

a mesma forma discutiremos também, inclusive comparando, os métodos de planejamento da polícia ostensiva brasileira e os preconizados por O. Wilson para a polícia norte-americana.

2.2.1 Definição de problema

Começamos com a definição de problema: *qualquer situação que cause alarme, dano, ameaça ou medo, ou que possa evoluir para um distúrbio na comunidade, principalmente incidentes que possam parecer isolados, mas que possuem certas características comuns, tais como um padrão, uma vítima ou uma localização geográfica comum.*

Continuamos seguindo no exame do conceito de problema registrando os dois exemplos apontados pelo autor:

• *Se um policial de ronda ou em um carro de patrulha de um certo setor estiver atendendo repetidamente chamadas para o mesmo endereço, por roubos, assaltos, brigas, ou grupos de badernaes, é provável que haja um problema subjacente que dê origem às numerosas chamadas do serviço policial. Neste caso, chamadas frequentes são indicativas de que os incidentes necessitam identificar e atacar a causa dos incidentes. É sabido que pontos de drogas na área geram chamadas repetidas do serviço policial. A menos que a causa seja corrigida, estes policiais continuarão a reagir aos sintomas, sem eliminar o problema real.*

• *Quando existem sinais de desordem em um bairro, estas situações atraem o comportamento criminoso. Entre estes sinais estão prédios abandonados, terrenos baldios cheios de lixo, veículos abandonados, pichações e ruas sujas. Os criminosos frequentemente vêem a desordem como um convite aberto para engajar-se na atividade criminosa. Neste caso, os policiais devem enviar esforços para mudar a aparência de desordem, como uma estratégia de prevenção do crime.*

Os dois exemplos acima ensinam considerações mais detalhadas sobre alguns aspectos importantes para a discussão do policiamento comunitário. O primeiro exemplifica, de maneira bem objetiva, o aspecto proativo que contrasta com o reativo do

modelo profissional: nesta situação o policial se limitaria a responder a todas as solicitações da melhor forma possível, sem se preocupar com algum problema subjacente. Estes aspectos foram de certa forma bem analisados no estudo canadense, quando se apresentaram os elementos para a definição operacional do policiamento comunitário.

O segundo exemplo mostra aspectos da desordem e de sua estreita relação com atos criminosos, tese que vem sendo sustentada pelos teóricos “das janelas quebradas” e que será apresentada mais adiante. São os problemas que afetam a qualidade de vida da população e que passam a ser, junto com as questões criminais, preocupações da polícia comunitária.

O que nos interessa aqui é compreender quais são as consequências para a atividade policial de se adotar a expressão *problema* para representar os incidentes criminais ou as desordens.

É bom retomarmos o texto de O. Wilson, quando define os riscos e os seus fatores, e compará-lo com a definição de problema, para que possamos descobrir se há alguma novidade na postulação da polícia comunitária.

Vimos que para Wilson a polícia atua em função dos riscos. *Risco é toda a situação que possa produzir um incidente que vai requerer a atuação da polícia.* Os riscos podem causar incidentes, que são: *crimes, contravenções, acidentes e congestionamento de trânsito, perdas de pessoas e extravios de propriedades e outros incidentes que podem requerer a atuação policial.*

Acreditamos que podemos entender o risco como um perigo ou uma possibilidade de um incidente qualquer que cause danos ou perdas a pessoas ou a propriedades, enfim, situações que vão requerer o auxílio policial. *Podemos considerar o risco*

como uma espécie de agente causal e o incidente como o efeito ou uma consequência.

O autor diz que *pessoas e coisas* podem se constituir em riscos, embora não deixe claro quais os critérios para essa determinação. Apresenta uma classificação com exemplos de *pessoas, propriedades, lugares e acontecimentos* que são riscos. Resumindo, podemos dizer que para o referido autor a polícia deve se preocupar com os *riscos*, e não com os *incidentes* que são causados por eles.

Além do *risco* é bom sabermos a conceituação de O. Wilson para *fatores de risco*: são circunstâncias que quando presentes ou ausentes podem transformar as pessoas e coisas em riscos. São os seguintes :

- *visibilidade deficiente;*
- *insegurança dos prédios e das propriedades: por falta de fechaduras etc;*
- *coisas cuja existência ou condições em que se encontram criam riscos: lago, obstruções em vias públicas, objetos sem identificação etc;*
- *as pessoas: aglomerações favorecem furtos;*
- *falta de regulamentação.*

Na análise dos *riscos* é bom conhecermos quais são os fatores que podem facilitar a sua constituição e por conseguinte aumentar a sua possibilidade de provocar incidentes. Podemos dizer que, na abordagem de O. Wilson, *riscos e fatores* são elementos causais e portanto mais importantes do que os incidentes que causam.

Comparando agora as duas definições podemos dizer que a *situação que causa alarme, dano, ameaça ou medo*, definida como um *problema* por Kelly, é o *risco*, definido por Wilson; mas admitimos que podemos considerar na conceituação de *problema* tanto a noção de *risco* e de *seus fatores* quanto a de *inciden-*

tes. Isto fica evidente quando, nos exemplos de problemas apresentados por Raymond Kelly, vê-se que entre eles existem exemplos de *riscos* e de *incidentes*, especialmente nos problemas relacionados a qualidade de vida.

Vamos tentar explicar melhor com um exemplo: *crifanças Perambulando pelas ruas*, na visão de O. Wilson, configuram um *risco* que pode provocar um *incidente*, por exemplo, se elas praticam um assalto. Na definição de R. Kelly, desde que sejam percebidas pela população como ameaça e provoquem reação de medo generalizado são consideradas como um problema para a polícia, mesmo que não cometam assaltos.

Para O. Wilson *a prevenção em sentido amplo é a operação de eliminar riscos ou diminuir a sua efetividade*; atuando a polícia sobre os riscos diminui ou elimina a possibilidade dos incidentes; no caso da polícia profissional, dos crimes e das contravenções. Para a polícia comunitária a resolução preventiva dos problemas, através da parceria com a comunidade, constitui o modelo de prevenção recomendado. Creemos não haver muita diferença entre as duas formulações: preocupação com os *riscos* de um lado com os *problemas*, do outro. As duas abordagens reconhecerem que devem atuar sobre os fatores causais dos incidentes. Parece-nos que a grande diferença está, certamente, nas respostas que serão dadas a essas situações problemáticas.

Analisaremos agora como a polícia ostensiva brasileira destaca a questão dos incidentes criminais. Trabalharemos com os documentos operacionais¹² da Polícia Militar do Rio de Janeiro que acreditamos possa ser um belo exemplo.

omegamos examinando, na Diretriz Geral de Operações (DGO), a definição de *portos críticos* e *sensíveis*: os primeiros são assim definidos: *qualquer ponto do ator de patrilhamento, onde a incidência criminal seja elevada ou que, pelas suas características, seja opício a atuação de criminosos comuns*. Cita como

exemplos: *supermercados, estabelecimentos de crédito, casas lotéricas, postos de gasolina, entre outros*.

Os *portos sensíveis*, ainda segundo a orientação da doutrina de segurança nacional, são definidos como *os pontos determinados da área de policiamento que, por sua vulnerabilidade, necessitam de segurança específica contra o inimigo interno*. Cita como exemplos: *estações e torres de transmissão de rádio, telefonia e telefone; embarcadas e legações estrangeiras; instalações industriais de interesse estratégico; instalações ferroviárias, portuárias e aeroviárias, entre outras*.

Pode-se verificar nas definições acima que a referência principal para qualificação do problema é geográfica: *é um ponto no setor ou na área de policiamento*. É um *risco* que na classificação de O. Wilson, está incluído na categoria de *lugar ou propriedade*; não são considerados os outros tipos de *risco* pelo documento operacional.

Isto fica claro nas recomendações das "Normas Gerais de Policiamento", é recomendado aos policiais uma observação mais apurada nos *portos sensíveis* e *críticos*, não fazendo nenhuma outra menção a qualquer outro tipo de *risco*. De modo geral, as recomendações para os diferentes tipos de policiamento são voltadas para as *infrações penais* (*crimes e contravenções*) e *áreas de incidência crítica* (*portos críticos*).

É facilmente perceptível não haver, nos documentos operacionais da polícia, uma clara distinção entre *riscos* e *incidentes* e muito menos sobre a seu relacionamento, tal como aparece no texto de O. Wilson. Podemos dizer que essas normas contemplam somente uma espécie de *risco* (*o de lugar*) e uma espécie de *problema* (*a infração penal*). Fica evidente a precariedade desta formulação e a filosofia repressiva que impera para a atuação da polícia. A prevenção acaba se restringindo ao conhecimento de determinados locais considerados críticos para o emprego do efetivo policial.

Ainda sobre a conceituação de *risco*, precisamos fazer um outro comentário; parece-nos que a idéia de *risco* apresenta alguns problemas de discriminação. Os *riscos* são *perigos*, *ameaças* que, *estabelecidos* a priori, *criam uma atmosfera de suspeição*; vimos no pensamento de O. Wilson de como *peçoas* e *coisas* são classificadas em *riscos* e logo transformadas em *suspeitas* e *perigosas*. Classificações que se justificam, muitas vezes, particularmente no caso de pessoas, mais por suas especiais condições ou características do que por um comportamento negativo que possa requerer uma ação policial. Exemplos: *crianças nas ruas, peçoas embriagadas, negros, mendigos são riscos, infratores potenciais que devem ser abordados pela polícia antes que cometam qualquer infração*.

Acreditamos que a polícia ostensiva brasileira tenha ficado só com os *portos críticos* para evitar a discriminação ao ter que incluir pessoas nesta categoria de *risco*; isto nos parece verdadeiro pelo fato de saber que a conceituação de *risco* de O. Wilson não era desconhecida pela polícia brasileira; basta ver as referências bibliográficas dos documentos operacionais da PMERJ que aqui foram examinados. Isto não quer dizer que na cultura policial os critérios para a construção das pessoas suspeitas e potencialmente perigosas não se constituam da forma como procuramos mostrar.

Não podemos atiançar até que ponto a definição de problema evita a situação discriminatória; vimos que na definição *o problema é uma situação que causa alarme, medo, dano ou ameaça, ou seja, é um fato desagradável, doloroso, mas não é uma possibilidade como é o risco*. Parece-nos que os "problemas" não são estabelecidos antecipadamente; são identificados após uma pesquisa na comunidade e nos dados estatísticos da repartição policial. O *problema* é uma realidade e não uma possibilidade.

Embora Kelly tenha apresentado exemplos de problemas encontrados pelos policiais que podem sugerir discriminação, tais como, *camelôs, grupos de pes-*

soas sem-tero, percebe-se que são exemplos mostrados em um contexto bastante diferente dos exemplos apresentados por O. Wilson; nestes exemplos as pessoas são classificadas como *risco*, não por que tenham praticado dano, medo ou alarme, mas sim pela possibilidade de o fazerem¹³.

Feitas essas observações, entendemos que a metodologia de resolução de problemas é um processo mais sofisticado e eficaz para a polícia organizar as suas respostas ao problema criminal e da manutenção da ordem nas cidades. Resolver preventivamente os problemas ao invés de combater o crime ou a desordem tem a vantagem, de outro lado, de privilegiar a atuação preventiva, e de outro de ampliar o elenco das soluções, oferecendo a oportunidade do aproveitamento de outras respostas não-jurídicas que podem ser encontradas no ambiente comunitário e que são somadas às respostas tradicionais da polícia.

Veremos com mais clareza esta nossa explicação, logo a seguir, quando examinaremos o pensamento dos criminólogos que entendem o crime como um problema.

Comegaremos por Louk Hulsman, teórico do abolicionismo penal, que sugere mudar-se a linguagem carregada de significado jurídico legal, geralmente estigmatizante, por uma outra linguagem nova, com uma nova significação não-jurídica que facilite o surgimento de novas formas de enfrentar estas situações, que ele chama de *problemáticas*. Diz ele: *"para mim, não existem nem crimes nem delitos, mas apenas situações problemáticas. E sem a participação das peçoas diretamente envolvidas nestas situações, é impossível resolvê-las de uma forma humana"*¹⁴.

Para Louk Hulsman a não utilização da expressão "crime" obriga a uma renovação completa do discurso sobre o fenômeno criminal e a reação social que ele suscita. Diz mais que é preciso desjuridicizar o conceito do ato punível para reencontrar o aconteci-

mento e a situação realmente vividos. Parece-nos que esta abordagem reforça a tese da polícia comunitária.

López-Rey critica o uso por criminólogos da expressão “problema social” para designar a criminalidade, e afirma que essa expressão não ficou devidamente compreendida, não obstante o esforço desses criminólogos para defini-la. Cita a definição de Caldwell que diz que o “crime problem” é a situação que afeta a um grande número de pessoas, algumas das quais entendem que constitui uma ameaça, que só pode ser tratada mediante uma ação coletiva¹⁵. Pode-se verificar que esta definição não é muito diferente daquela oferecida pelo documento da polícia de Nova Iorque que aqui estamos examinando.

A principal crítica que López-Rey faz a esta utilização é a de existirem situações cobertas por esta definição que não se constituem em problemas e muito menos em crimes. Embora não pretendendo entrar nessa discussão, interessa-nos compreender o significado da expressão “problema social” para a atividade policial.

Uma outra opinião da criminologia, a de García-Pablos de Molina, poderá ampliar o nosso entendimento para as vantagens práticas de se utilizar a expressão “problema social” para designar o fenômeno criminal. Razões didáticas impõem uma análise mais detalhada desta visão.

Começa o referido autor dizendo que para a Criminologia o crime se apresenta antes de tudo, como “problema social” e comunitário, que exige do investigador uma determinada atitude (tempata) para se aproximar dele.

Para a tese da polícia comunitária nada mais importante do que esta abordagem da criminologia sobre o crime. O que significaria o crime como “problema social” e comunitário para a atividade policial?

Oferecendo uma compreensão para “problema social”, o referido autor a identifica nas seguintes características:

- incidência massiva na população;
- incidência dolorosa e aflição;
- persistência espaço-temporal;
- falta de consenso sobre sua etiologia e técnicas eficazes de intervenção; e
- consciência social de sua negatividade.

Molina afirma que todas essas características podem ser encontradas no fenômeno criminal, justificando a tese do crime como um “problema social” e comunitário. É importante desenvolver todo o raciocínio do autor para ficar claro como as suas teses são semelhantes às defendidas pelos teóricos do policiamento comunitário.

Diz ele que o crime é um problema “da” comunidade, nasce “na” comunidade e nela deve encontrar fórmulas de solução positivas. É um problema da comunidade, portanto de todos: não só do sistema legal. Essa visão, certamente, combate a tese da prevenção jurídico-penal, consequência do entendimento do crime como um fenômeno jurídico, que vem dominando o campo da repressão policial e fundamentando as teses do modelo do policiamento profissional.

O entendimento do crime como problema social acentua a importância da comunidade na resolução desse problema, por conseguinte reafirmando as teses dos teóricos do policiamento comunitário. Esta nova visão criminológica se opõe à do positivismo jurídico-penal, que tem sustentado a exclusividade do Estado na repressão criminal.

Para concluir este breve exame das teorias criminológicas é importante mostrar a compreensão que é apresentada por García-Pablos de Molina para

a prevenção social, que ele considera como aquela que exige a mobilização de todos os setores comunitários para enfrentar solidariamente um “problema social”, para ele, a prevenção do crime não interessa exclusivamente aos poderes públicos; ao sistema legal, senão a todos, à comunidade inteira. Não é um corpo “estranho”, alheio à sociedade, senão mais um problema comunitário.

Creemos que com esta abordagem já podemos perceber a importância do significado do entendimento do crime como problema social e da parceria da polícia com a comunidade para o seu enfrentamento.

Terminamos a discussão sobre a conceituação de problema; examinaremos a seguir algumas outras questões relacionadas à metodologia da resolução de problemas e que são importantes para a devida compreensão do policiamento comunitário.

2.2.2. As etapas da solução de problemas

Comentado o significado de “problema” para o policiamento comunitário, examinaremos alguns aspectos da metodologia da solução de problemas analisando as etapas propostas por Raymond W. Kelly.

Ao mesmo tempo, quando for pertinente, analisaremos as diferenças das formulações da polícia ostensiva brasileira e do modelo profissional de O. Wilson.

Vamos examinar agora os diferentes passos da metodologia da resolução de problemas. Esta metodologia trabalha com cinco etapas:

- PASSO 1: Identifique o problema.
 - PASSO 2: Analise o problema.
 - PASSO 3: Planeje uma providência.
 - PASSO 4: Implemente a providência.
 - PASSO 5: Avalie a providência.
- grupos de bademeiros
 - ocupação ilegal de prédios de apartamentos
 - prédios abandonados e sem segurança
 - terrenos baldios e cheios de lixo
 - linhas de ônibus clandestinas
 - pichações
 - estacionamentos em fila dupla
 - camelôs
 - cruzamentos perigosos (pedestres e veículos)
 - hidrantes abertos
 - violações de silêncio (rádio em alto volume)

- *lixo em locais proibidos*
 - *especulação com bilhetes (cambistas)*
 - *prostituição*
 - *jogos de azar ilegais*
 - *automóveis abandonados*
 - *venta de bebidas alcoólicas a menores*
 - *violações do código de saúde*
 - *violações do Código do Consumidor*
 - *agressões relacionadas com preconceito*
 - *vandalismo nas escolas*
 - *truculências*
 - *gangues de adolescentes*
- Note-se que alguns desses exemplos, embora constituam crimes, estão listados neste campo.
- Problemas relacionados com Crimes
- *roubos*
 - *arrastamentos*
 - *roubo de automóveis*
 - *furto de objetos do interior de automóveis*
 - *traficantes/compradores de drogas*
 - *colisões*
 - *assaltos*
 - *homicídios*

- *tiros a partir de automóveis em movimento*
 - *extorsão de comerciantes*
 - *incêndios criminosos*
 - *estelionatos*
 - *posse ilegal de armas mortais/perigosas*
 - *estupro/aterçado violento ao pudor*
- O autor lembra que os cidadãos se preocupam com problemas relacionados com o crime, mas muitas vezes os problemas relacionados com a "qualidade de vida" podem ser mais importantes para seus níveis de conforto diário. Vale lembrar que os problemas são identificados pelos policiais em conjunto com os cidadãos de uma determinada comunidade; para isto é bom saber quais são os recursos utilizados para esta identificação.
- O autor seleciona alguns recursos disponíveis para identificar os problemas, é bom conhecê-los:
- *moradores e líderes comunitários;*
 - *observação pessoal;*
 - *colégas da polícia;*
 - *registros da unidade policial;*
 - *análise de crimes;*
 - *instituições governamentais;*
 - *imprensa local;*
 - *associações cívicas e não-governamentais.*
- Todos estes elementos são utilizados pela polícia comunitária para a identificação e priorização dos

problemas. Vale verificar como este passo é administrado pelo outro modelo de policiamento.

O Wilson é enfático sobre a necessidade do patrulheiro conhecer o seu setor de patrulhamento. Diz ele que a área de policiamento é constituída de *peças e coisas* que podem se constituir em *riscos ou facilidades* para a condução dos incidentes que ocorram. O policial deve conhecer os *riscos e facilidades* da sua área para desempenhar bem o seu trabalho. É preciso também neste modelo identificar os *problemas e as facilidades*.

Vale mostrar que o policiamento comunitário não falta explicitamente em *facilidades*, pelo fato da *parceria* que ele estabelece com a comunidade já constituir implicitamente uma facilidade.

Quanto aos recursos disponíveis, O Wilson enfatiza os registros estatísticos para o conhecimento dos *riscos e assinala os contatos com a população para o conhecimento das facilidades da área*. Não há muita diferença quanto à convicção da necessidade do policial conhecer os problemas que terá de enfrentar na sua área de atuação.

Também é importante, no caso brasileiro, para o policiamento ostensivo o conhecimento das *áreas críticas* do seu setor de patrulhamento; não há evidente preocupação no conhecimento das *facilidades* da área. Quanto aos recursos utilizados, descritos nos documentos operacionais, também se reportam exclusivamente aos dados estatísticos e informes da população.

Pode-se dizer que esse passo da metodologia da resolução de problemas é utilizado pelo policiamento ostensivo com técnicas menos refinadas do que aquelas sugeridas pela polícia comunitária. Outro recurso precariamente utilizado é a análise de crimes; podemos dizer que este instrumento é bastante desconhecido pela polícia brasileira, que ainda trabalha com dados estatísticos de forma bastante rudimentar. Ao analisarmos o passo se-

guinte poderemos compreender melhor o atraso da polícia brasileira no processo de solução dos problemas.

PASSO 2:

Análise o problema

É importante o exame mais detalhado desta etapa para a devida compreensão dessa metodologia. Este passo vai descobrir as características do problema através da coleta de diferentes dados, de forma direta ou indireta; é o aspecto investigativo da resolução de problemas.

É importante que os policiais conheçam todas as características do problema; para que isto ocorra, é necessário um exame de todos os componentes da situação em questão; estes componentes são os seguintes: os *atores*, as *ações* e as *respostas de todas as pessoas envolvidas na situação problemática*.

Componentes da análise do problema

1. *Atores*: quaisquer pessoas relacionadas com o problema; são as vítimas, transgressores e terceiros.

• *Vítimas: indivíduos que sofrem danos, ficam alarmados ou são afetados negativamente pela situação.*

• *Transgressores: indivíduos que cometem atos que causam danos, alarmam ou criam medo.*

• *Terceiros: testemunhas ou aqueles que são afetados indiretamente pelo problema.*

Interessante observar que a insegurança subjetiva (medo e alarme) é fator de vitimização e aquele que a provoca integra a categoria de transgressor; uma pessoa com medo de mendigos é considerada vítima da mesma forma que uma pessoa que tenha sofrido um assalto¹⁵.

o modelo tradicional só os criminosos ou os sus-
eitos interessam à ação repressiva policial; pouco
alior é dado às vítimas e aos terceiros; os dados
estatísticos, no entanto, pouco se referem àqueles,
az que quase sempre são dados referidos às quanti-
dades dos crimes registrados pela polícia.

Ações: é necessário examinar as ações de cada
tor para determinar o impacto sobre a situação. A
investigação das ações deve incluir uma verificação
etilhada do contexto físico e do contexto social
ara ver como eles se relacionam com o problema.

Contexto físico: deve ser verificado de que modo o
real contribui para o problema. Existem prédios aban-
onados, pontos isolados de ônibus ou iluminação
inadequada de ruas?

Contexto social: devem ser procuradas as condi-
ões sociais que possam influenciar ou criar o proble-
ra. Deve ser identificado a que grupo está associado
ada ator (raça, sexo, idade, etnia, nacionalidade,
ngua, religião, orientação sexual, condição econômi-
a, nível educacional). Estes grupos estão em confli-
? Que fatores motivam suas ações?

Seqüência dos eventos: deve ser examinada a or-
em das ações para determinar de que modo uma
articular seqüência pode influenciar a situação. Por
xemplo, incidentes de roubos nas sextas-feiras po-
tem ser influenciados pelo fato de que as pessoas
cecebem o pagamento nas sextas-feiras.

Aqui também o modelo tradicional só vai se interes-
ar pela ação do criminoso, pouco sabendo ou que-
endo conhecer das ações das vítimas ou dos tercei-
os. Pouco se faz, a não ser com finalidades de
nvestigação criminal, para conhecer os aspectos
físicos e sociais dos problemas: com vistas ao pla-
nejamento do policiamento ostensivo.

Para melhor verificarmos como o policiamento tradi-
cional trabalha, para analisar os problemas da sua
írea de atuação, voltaremos ao exame de O. Wilson,

quando fala das características dos *riscos*; eles
podem variar segundo a hora, o dia da semana e a
estação; podem ser muito ou pouco frequentes; de
alto ou baixo valor. Alguns criam um desejo e outros
apresentam uma oportunidade para o crime. Alguns
riscos são temporários, outros permanentes; uns
podem ser corrigidos ou reduzidos mediante mudan-
ças materiais, regulamentação ou educação do pú-
blico; outros só mediante a presença policial.

Conhecer essas características é importante. O. Wil-
son afirma ser necessário uma apreciação sobre a
potencialidade (desejo e oportunidade), frequência,
gravidade, local e hora dos riscos. Diz ele que conha-
cer as *circunstâncias* que constituem os *riscos*, as-
sim como os *incidentes* que provocam é essencial
para a eficácia da patrulha. É bom lembrar a ênfase
que o autor coloca no conhecimento dos riscos, vez
que toda *operação preventiva deve estar orientada
para a sua eliminação ou diminuição da sua
efetividade*.

Pode-se ver como esta abordagem de O. Wilson tra-
balha a questão da análise do problema; partindo dos
componentes do problema vistos acima, podemos
verificar que os aspectos referentes aos atores só
são importantes quando eles são considerados *ris-
cos* e portanto possíveis *transgressores*; o contexto
físico, da mesma forma, é contemplado no caso de
locais que são também considerados como *locais de
risco*.

No caso da polícia ostensiva, pode-se afirmar que
não há expressão, nos documentos operacionais ofi-
ciais, exigências para coleta de dados sobre os refe-
ridos *componentes dos problemas*; os dados estatís-
ticos normalmente contemplam somente os
aspectos quantitativos da incidência criminal, isto é,
quantos crimes ocorreram, para o policiamento os-
tensivo o que interessa são os dias, locais e horas
dos acontecimentos criminais, para o emprego ade-
quado do policiamento. Resumindo: interessa saber
quais são os pontos críticos da área ou do setor de
patrulhamento; a preocupação, como já tínhamos

ênfático, é puramente geográfica, dentro do velho
estilo militar de ocupação do terreno.

Para ficar mais claro vale registrar o que dispõem
as normas da polícia ostensiva sobre o planejamen-
to operacional: afirma que *ele deverá basear-se em
levantamentos minuciosos das características da área
da unidade operacional e em dados estatísticos pro-
cessados pela própria unidade que revelam:*

- *Índices de criminalidade;*
- *locais, dias e horários de maior incidência
criminal;*
- *táticas utilizadas pelos delinquentes;*
- *levantamentos e informações específicas for-
necidas pela seção de informações;*
- *outros dados peculiares à área.*

Como se vê, pouco se procura saber sobre as cau-
sas que estarão propiciando oportunidades para os
crimes e as desordens na área do policiamento. Po-
demos dizer que não há uma preocupação efetiva
com a resolução preventiva dos problemas que afe-
tam determinada área.

Embora a preocupação preventiva aparecesse nas
formulações teóricas de O. Wilson, verifica-se que
na prática o policiamento tradicional esmerou-se na
tarefa de atender as ocorrências policiais da forma
mais rápida e eficiente possível, numa visão clara-
mente repressiva, que aliás é a visão imposta pelo
modelo jurídico-penal que fundamenta esta estraté-
gia policial.

O passo seguinte vai ensinar como devem ser plane-
jadas as diversas providências: iremos continuar
comentando as diferenças da polícia ostensiva e do
policiamento comunitário.

PASSO 3:

Planejamento de uma providência

Vamos examinar as etapas requeridas para o plane-
jamento das providências consideradas necessárias
para o enfrentamento do problema. Aqui serão
exigidas três tarefas: *estabelecimento de metas, o
desenvolvimento de estratégias e a avaliação dos
recursos disponíveis*.

Vale observar que não encontramos nos planejamen-
tos das formas tradicionais de polícia as exigências
que aqui serão agora analisadas. Esta nos parece ser
a grande e profunda transformação proposta pelos
teóricos do policiamento comunitário. É importante
conhecer com alguns detalhes os procedimentos
desta etapa da metodologia da solução de proble-
mas.

1. *Estabelecimento de metas*

Neste procedimento os planejadores detalharão por
escrito a faixa de valores desejada ou os resultados
que esperam alcançar com as estratégias adotadas.
Por exemplo, se o problema detectado for *acidente
de trânsito*, a meta é reduzir de 20% em um mês o
número de acidentes em uma determinada esquina.

Com a definição das metas será possível verificar o
sucesso ou insucesso das providências adotadas.
São definidas dois tipos de metas. São as seguintes:

a. *Metas de Curto Prazo:* utilizar providências que
podem ser percebidas e mensuradas em curto espa-
ço de tempo. Por exemplo, a redução de furtos de
automóveis em um determinado local.

b. *Metas de Longo Prazo:* utiliza providências que
podem ser percebidas ou mensuradas depois de um
longo espaço de tempo. Por exemplo, a eliminação
total dos furtos de automóveis.

ria a limitação das metas é necessária a criação de um cronograma: datas são fixadas para a obtenção das metas de curto e longo prazo.

to é comum nos planejamentos da polícia ostensiva a fixação de metas: não vimos também nenhum menção nos textos de O. Wilson.

Tipos de soluções

tes de analisarmos os diferentes tipos de estratégias é bom conhecermos os tipos de soluções preconizadas pela polícia comunitária. São seguintes:

edução da frequência de ocorrência: normalmente são metas de curto prazo, que tendem a utilizar ou minimizar um problema maior. A redução de uma situação negativa pode, dependendo do tipo do incidente, provocar diminuição no nível do medo da comunidade. Por exemplo, a redução do número de assaltos em uma zona terciária.

limitação do problema: é a solução ideal, mas sempre possível para a maioria dos problemas, importante que os policiais e comunidade saibam esta solução não é a única medida de sucesso enfrentamento de um problema. Por exemplo, a redução de uma área onde existe uma situação de assaltos.

redução nas percepções: aqui os policiais demonstram o compromisso e os esforços da unidade policial para enfrentar uma situação crítica que pode parecer ter sido ignorada ou da de forma inadequada ou insatisfatória. Os policiais deverão fornecer exemplos concretos, explicar providências e fornecer informações às à comunidade sobre determinados incidentes. Por exemplo, o fornecimento de informações sobre os esforços da unidade para eliminar a venda de drogas em um bairro residencial.

• **esclarecimento da responsabilidade:** a unidade policial deve expressar a preocupação de se articular com a instituição que esteja melhor equipada para responder a certas situações. Por exemplo, o trabalho junto ao departamento de parques e jardins para corrigir uma situação perigosa de uma árvore em um parque.

Podemos adiantar que o modelo profissional não opera com todas essas soluções; na prática da administração do policiamento só as duas primeiras aparecem de maneira regular.

3. Uso de estratégias

Aqui já vamos encontrar as grandes diferenças entre o policiamento comunitário e o policiamento profissional. As estratégias são de dois tipos: as **táticas tradicionais**, que são basicamente o policiamento e a investigação criminal, e as **não-tradicionais**, que são as que utilizam os diferentes tipos de recursos comunitários.

Quadro 1: Táticas Tradicionais

Prisões, detenções, intimações, encaminhamentos, entrevistas e relatórios utilizados através dos instrumentos básicos de policiamento e das atividades investigatórias.

Raymond Kelly, o autor deste guia prático, lembra que frequentemente estes instrumentos é que serão usados pelos policiais para enfrentar os problemas. Entende que eles devem ser incorporados a um esquema mais amplo e articulado de táticas, lembrando que esses instrumentos sozinhos não têm conseguido soluções duradouras para os problemas de crime e de desordem da comunidade.

O policiamento comunitário e a resolução de problemas exigem um elenco mais amplo de instrumentos para enfrentar as situações problemáticas: os policiais devem dispor de providências tanto **tradicionais** quanto **não-tradicionais**.

Quadro 2: Táticas Não-Tradicionais

- organização da comunidade
- educação da população
- alteração do comportamento dos atores
- alteração do contexto físico
- mudanças no contexto social
- mudança na sequência dos eventos
- mudança nos resultados dos eventos
- mudança na percepção dos eventos
- utilização de outras instituições
- ênfase na prevenção do crime
- comunicação transparente com o público
- engajamento ativo da população.

Certamente essas estratégias serão utilizadas para atender aquele quadro de soluções apresentado acima. A seguir, o autor mostra como essas estratégias são desenvolvidas para a sua efetiva atuação sobre os componentes dos problemas, identificados na etapa da metodologia que tratou da sua análise.

4. Desenvolvimento de estratégias para a resolução de problemas

Apresentaremos algumas estratégias importantes para o enfrentamento dos problemas, atuando nos seus diferentes componentes.

a) Alteração do Comportamento dos Atores

• **Transgressores:** podem ser utilizadas táticas tradicionais e não-tradicionais; por exemplo: re-

pressão; advertência; educação e alternativas para o comportamento indesejável. É importante descobrir como os transgressores escolhem suas vítimas, o que os atrai a certos lugares e quem são seus companheiros. Como exemplo recomendamos-se, quando um suspeito de roubo for detido, aproveitar esta oportunidade para obter informações que possam ser usadas para ensinar aos moradores sobre como reduzir as suas chances de se tornarem vítimas de roubo.

• **Vítimas:** devem ser alertadas para os métodos de prevenção do crime através de instruções e ajuda às vítimas. Devem ser estimulados o envolvimento da comunidade nos programas de prevenção do crime, incluindo programas de "vigilância de quarteirão". Por exemplo, pesquisas sobre a prevenção de crime junto às vítimas de arrombamentos podem fornecer informações úteis para maior segurança das lojas e das residências.

• **Terceiros:** os policiais devem identificar e estimular terceiros para que forneçam informações sobre o problema e cooperem com qualquer processo judicial. A ajuda de terceiros como participantes nos projetos da comunidade pode desestimular os transgressores em relação ao comportamento negativo. Por exemplo, em bairros onde não há organizações comunitárias formais, tais como associações de moradores, os policiais devem coordenar os esforços dos moradores para constituir associações formais.

b) Alteração do contexto físico

• **Reestruturação do ambiente:** muitas vezes a mudança do contexto físico pode reduzir a frequência de ocorrências dos problemas. Características do ambiente, tais como iluminação fraca, árvores não podadas, paradas de ônibus em locais ermos e entulhos de lixo podem atrair o comportamento criminoso. Por exemplo, conseguir o fechamento de uma saída do metrô pouco usada pode eliminar roubos nesta área da ronda policial.

Mudança no Contexto Social

Js problemas normalmente acontecem em um contexto social específico. O conhecimento da dinâmica do comportamento do grupo pode proporcionar uma estratégia para a intervenção.

Exemplo: chamadas crônicas, oriundas de idosos, relativas a um grupo de jovens surdeiros podem ter sua origem na falta de um al mais apropriado para que estes se reúnam. policiais devem trabalhar junto a ambos os grupos para encontrar outro local onde os jovens possam se reunir-se, por exemplo, um centro comunitário.

Mudança na Sequência dos Eventos

Podem alguns problemas ser eliminados ou reduzidos através da intervenção na sequência dos eventos que dão origem a uma situação. Por exemplo: uma região que tem três escolas públicas com mesmo horário de saída acaba sendo alvo de incidentes com a saída dos alunos. Os estudantes têm inúmeros problemas para os lojistas e os moradores. Uma providência recomendável é convidar que cada diretor de escola coopere para salionar os horários de saída, assim reduzindo o número de estudantes na região.

Mudança nos Resultados dos Eventos

Uma recompensa ou ganho pessoal pode motivar os infratores a cometer transgressões ou criar incidentes. Os policiais devem conceber estratégias para eliminar o resultado desejado pelo infrator. Exemplo: aplicar multas em um local de venda de drogas pode afastar os possíveis compradores.

As estratégias examinadas acima vão servir para orientar as providências que serão estabelecidas para a polícia e os diferentes agentes da comunidade que estarão operando devida-

mente articulados. É importante verificar que as estratégias implementadas estejam de acordo com as disposições legais e os regulamentos das unidades policiais.

5. Avaliação dos recursos disponíveis¹⁷

São estabelecidas as seguintes providências para o levantamento dos recursos que possam existir na comunidade assistida pelo policiamento:

- Estabeleça uma lista de ajuda: liste todos os apoios pessoais e institucionais que possam ser fontes potenciais de recursos.

- Faça contatos com os recursos: cada recurso deve ser contactado e estimulado a apoiar os esforços para solucionar o problema.

- Obtenha um compromisso: defina o papel de cada membro no tratamento do problema e consiga o seu compromisso na eliminação do problema.

- Mantenha permanentemente os contatos estabelecidos: acompanhe os participantes para garantir que estão cumprindo os seus papéis.

É importante ter presente que a parceria com a comunidade exige uma adequada articulação dos recursos policiais com os comunitários para uma perfeita coordenação e economia de esforços.

A seguir, para completar o exame da metodologia da solução de problemas, registraremos somente os aspectos gerais dos dois últimos passos.

PASSO 4:

Implantação da providência

Nesta etapa são tomadas todas as providências necessárias para o engajamento de todos os participantes nas ações planejadas¹⁸.

PASSO 5:

Avaliação da providência

Esta etapa é importante para verificar o sucesso ou o insucesso das estratégias adotadas para a consecução das metas estabelecidas. A avaliação é necessária por vários motivos:

- Mede a eficácia da providência planejada;

- Fornece mais informações sobre o problema;

- Oferece uma oportunidade para obter um retorno por parte dos moradores da comunidade.

O processo de resolução de problemas não estará completo enquanto o plano não estiver adequadamente avaliado.

Para terminar o exame deste segundo componente central do policiamento comunitário, a solução de problemas, anotaremos as duas suposições apresentadas pelo já referido estudo norte-americano¹⁹, segundo o qual aquele componente está baseado. A primeira suposição é a de que os crimes e a desordem podem ser reduzidos em áreas geográficas pequenas, estudando-se cuidadosamente as características dos problemas da área e aplicando-se os recursos apropriados. A outra suposição é a de que os indivíduos fazem escolhas baseadas na presença de oportunidades pelas características físicas e sociais de uma área. Manipulando-se estes fatores, as pessoas estarão menos inclinadas a empreenderem ações agressivas.

A importância da metodologia da solução de problemas para a prevenção do crime e da desordem em uma comunidade pode ser reforçada com as idéias da criminologia defendida por Garcia-Pablos de Molina. Já vimos rapidamente algumas de suas teses, quando discutimos o entendimento do crime como problema social; veremos agora outras de suas primordiais teses que vão atestar de

forma incontestável as ligações teóricas do policiamento comunitário com as posições deste criminólogo.

Desde já é importante apresentar o novo paradigma proposto por este autor para a política criminal: o *prevenционista*. Ele explica o sucesso e a adequação da *filosofia prevenционista* no fato da seletividade do crime. Diz ele que o crime não é um fenômeno casual, fortuito e aleatório, isto é, não é um produto do azar ou da fatalidade, senão um acontecimento altamente seletivo; isto quer dizer que o crime tem o seu momento oportuno, o seu espaço físico adequado, sua vítima propícia etc. e que uma informação confiável sobre as principais variáveis do crime oferece imensas possibilidades para uma prevenção eficaz²⁰.

Basta lembrarmos da "análise do problema", um dos passos examinados da metodologia da solução de problemas, para verificarmos como coincidem com a postulação de Molina; viu-se que as informações sobre os componentes do problema trabalham sobre as variáveis do crime e das desordens buscando as formas eficazes para a sua prevenção.

Para encerrar esta seção nada mais interessante que outra citação do autor em exame para demonstrar mais uma vez a importância do movimento comunitário:

"É má a política criminal que contempla o problema social do delito em termos de mera "dissuasão", desinteressando-se da imprescindível análise etiológica daquele e de genuínos programas de prevenção (prevenção primária). É péssima a política criminal que esquece que as chaves de uma prevenção eficaz do delito residem não no fortalecimento do controle social "formal", senão numa melhor sincronização do controle social "formal" e o "informal", e na implicação ou compromisso ativo da comunidade"

3. A nova polícia.

1 polícia como serviço

‘m os aspectos centrais da definição do policiamento comunitário: a participação comunitária e a solução de problemas. Entendemos que essa nova ideia sugere uma nova concepção policial: é sobre a que nós vamos tratar agora.

Retomando o estudo canadense²², vimos as seguintes observações sobre a *missão policial*:

• *ela ganha uma outra configuração mais ampla: assegurar a paz, a ordem e a civilidade; prover serviços à comunidade e promover a sensação de segurança;*

• *os policiais são percebidos como “agentes da paz” não simplesmente, como tradicionalmente, representantes das “forças da ordem” encarregados de combater o crime;*

• *a ideia de “agentes da paz” favorece a compreensão da organização como um serviço policial e não como força policial.*

Fomos duas questões postas que são as seguintes: *1 noção da polícia como serviço e um novo policial.*

Prendemos comentar como a proposta da noção de polícia como serviço ganhou força nos nossos estudos sobre a administração do policiamento no Brasil. Em 1992, em um texto sobre a Polícia Comunitária²³, referindo-se ao *Objetivo-sintese* do Plano Diretor da PMERJ, já referido neste manual, falávamos das ideias básicas que nortearam a proposta dessa nova filosofia operacional.

A primeira ideia tinha como escopo introduzir a noção de serviço para substituir a ideia de força. *Serviço público ao invés de força pública.* Servidores para servir. Este seria o perfil do novo policial e o perfil da nova polícia. Dizíamos mais: a ideia do *produto-polí-*

cia e não produto-segurança, mais a ideia da *polícia e não polícia-força* pode servir de base para a compreensão de como imaginávamos o papel da polícia, particularmente a polícia ostensiva, em uma sociedade democrática.

Mostramos que a *polícia-força* trabalha orientada exclusivamente para o ataque ao criminoso e aos que transgridem as regras legais; essa é a sua clientela. Acredita que a segurança se obtém com essa estratégia. Ao mesmo tempo dizíamos que a *polícia-serviço* trabalha orientada para a proteção de todas as pessoas da comunidade, buscando servi-las e ajudando na construção de um vida social harmoniosa. O combate ao criminoso fica incluído neste contexto e se dá dentro das normas e dos princípios regulados pelos preceitos da democracia.

Entendíamos que a segurança pública não poderia ser resultado da exclusiva atuação policial. No contexto democrático as diferentes agências de controle social devem operar integradas para a obtenção da ordem pública e a consequente prevenção da criminalidade. Nesta configuração parecia-nos bastante adequada a noção da *polícia-serviço*.

A questão democrática foi, sem dúvida, o fator mais forte na determinação da ideia do serviço, pois entendíamos que com essa noção podíamos desmilitarizar a concepção então dominante no policiamento ostensivo brasileiro, substituindo o lema da *“força pública que serve e protege”* para do *“serviço público que pode usar a força para proteger”*; com isto pretendíamos provocar uma revolução nas práticas do policiamento, substituindo a ideia do inimigo a enfrentar ou combater pela ideia de clientes a servir. Cidadãos, vítimas, transgressores, suspeitos, criminosos, todos seriam percebidos como clientes; entender o criminoso como cliente não seria muito fácil para a compreensão e aceitação dos policiais.

Para sustentar essas ideias buscamos apoio intelectual no campo do direito administrativo e nas con-

cepções contemporâneas da teoria da administração, notadamente, as que tratavam dos serviços.

No campo do direito administrativo inspiramo-nos na distinção entre a conceituação estrita e ampla da polícia apresentada pelos teóricos daquele direito; na primeira noção (estrita) concebem a polícia como uma *organização social*, enquanto na outra noção (ampla) como *poder de polícia*. Normalmente os tratados de direito administrativo só tratam da concepção ampla da polícia, interessando-se pouco ou nada pela polícia como organização social.

Sabíamos que era crucial no momento de democratização da sociedade brasileira em que se discutia o papel da polícia compreendê-la como *organização social*. Ajudou-nos uma outra distinção posta pelo direito administrativo entre *órgãos de prestação e de prescrição*²⁴. A ideia tradicional da polícia como *órgão de prescrição*, diversamente dos serviços públicos que são *órgãos de prestação*, pareceu-nos que podia ser resolvida com a distinção do entendimento subjetivo (estrito) e objetivo (amplo) da polícia visto acima.

A compreensão do seu sentido objetivo (poder de polícia) leva a pensar a polícia como um *órgão de prescrição*, um *órgão de coerção* que faz do uso da força a sua tarefa principal e exclusiva. A compreensão do sentido subjetivo, a nosso ver a mais correta, obriga-nos a pensar na polícia como *organização* e não como *função*; entendida como *organização*, no sentido subjetivo, pode ser considerada como um *órgão de prestação de serviços públicos*.

Para ficar mais claro deve-se observar que o sentido objetivo caracteriza o *poder de polícia* como uma *função* do Estado que pode ser executada pelos seus diferentes *órgãos administrativos*; melhor dizendo: o *poder de polícia não é uma função só da organização policial*.

Finalmente, no campo da teoria da administração, encontramos o outro suporte conceitual para esten-

der à organização policial a ideia de serviço. É no livro de Karl Albrecht²⁵, *A Revolução nos Serviços* que vamos consolidar a ideia da polícia como serviço.

A análise da organização policial não deixa dúvida quanto a sua natureza de serviço. O que é um serviço? Um serviço para Karl Albrecht é profundamente diferente das organizações que produzem bens físicos. Para ele o *produto-serviço é uma interação e não um objeto*.

Entender o produto como uma interação obriga-nos a compreender a natureza psicológica e pessoal do serviço e seu impacto sobre o cliente. *Será que é errado pensar-se neste modelo para a compreensão do serviço policial? O policial protegendo ou zelando pela segurança pública não está necessariamente interagindo com pessoas? Abordando suspeitos ou prendendo criminosos não estará interagindo com pessoas?*

Não temos dúvida em reconhecer a natureza de serviço da organização policial e que a excelência do seu produto vai depender da qualidade dessa interação. É certo que a polícia vai ter que se adaptar a essa nova formulação sobre a sua natureza organizacional se quiser melhorar a sua eficácia na prevenção dos crimes ou na sua prestação de segurança à população. Acreditamos que os canadenses chegaram a essa conceituação também apoiados nas teorias contemporâneas da administração centradas na concepção da qualidade total²⁶.

Este conceito de serviço impõe um outro modelo de administração que não pode ser esquecido pelos administradores da polícia; esta conceituação traz para o debate a ideia da organização total e da qualidade do serviço tal qual é percebida pelo cliente.

A ideia da organização total mostra que todos os integrantes da organização são responsáveis pelo seu destino; a qualidade do serviço reformula o entendimento do produto ao estabelecer que cada contato

dividual com o cliente é a parte mais importante *o produto-serviço*, com isto concedendo um papel relevante ao cliente da organização.

administração do serviço, ao enfatizar a interação *servidor-cliente*, propõe a noção da “hora da verdade”, conhecida como HDV, para explicar esta *teorema*; diz que *é qualquer episódio no qual o cliente entra em contato com qualquer aspecto da organização e obtém uma impressão da qualidade de seu serviço*. Foi este conceito de HDV que nos deu a

base para defender a idéia de incluir entre os *clientes* da polícia o criminoso. A polícia quando interage *com o criminoso*, para prendê-lo ou para impedi-lo *o cometer algum crime*, está prestando um serviço *o vítimas*, à sociedade e à justiça; ao prestar o *serviço* à justiça presta também um serviço ao criminoso, *preendendo-o* para que possa ser responsabilizado *por seus crimes e reparar o dano causado e, finalmente*, ser ressocializado. Será que tudo isto não *deve ser compreendido* como um serviço da polícia?

na coisa inegável é que a organização policial é *o serviço*: não é uma organização que produza bens *irráveis e concretos*. Além de serviço, é um serviço *íbilico*. Esta constatação impõe um novo modelo *funcional* que não passou despercebido pelos *teóricos* da polícia comunitária ao apresentarem, entre *os diversos* recomendações, a necessidade de *alterações* nas relações internas da organização?⁷

podemos verificar que esta idéia de serviço está *mais clara e desenvolvida* no ambiente canadense *o que no norte-americano*; é por isso que o plano *estratégico* da Real Polícia Montada do Canadá, *apresentado* no Capítulo 3, da Parte II, *define o policiamento comunitário como uma filosofia de policiamento e um método de prestação de serviços*?⁸

ras
ter Trojanowicz, Robert e Bucqueroux, Bonnie, “Policiamento Comunitário. Como Começar”, Rio,

PWERTJ, 1994, tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky, p. 5.

⁷Ver Capítulo 4 da Parte III deste manual, onde é reforçada a ênfase na parceria da polícia, governo local, órgãos públicos e privados e membros da comunidade para o efetivo sucesso do policiamento comunitário.

⁸Participou desta experiência como Comandante-Geral da PWERTJ o Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira.

⁴Trata-se da Lei nº 705, de 21 de dezembro de 1983, que aprovou os programas e as atividades estabelecidas para o governo do Rio de Janeiro.

⁵Pode-se afirmar que esta diretrix governamental introduz as bases doutrinárias para uma estratégia comunitária de prevenção do crime.

⁶Vale lembrar que, no Capítulo 1 da Parte III, no tópico destinado ao estudo dos valores, ficou claro a necessidade de comprometer o policiamento comunitário com os valores democráticos.

⁷Ver o “Plano Diretor da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro para o período de 1984 a 1987” – Alteração – Nova Redação, 1986.

⁸Entendemos que, sem dúvida, o “Objetivo Síntese” reproduz as teses principais do policiamento comunitário; penso que a novidade, a ser destacada, é a proposta de uma nova concepção de ordem pública.

⁹Ver o Capítulo 3, da Parte III, que trata do critério da “igualdade”; ele dá a noção exata da dimensão política.

¹⁰Sobre isto vale lembrar que a atual Constituição da República já consagrou essa parceria ao afirmar que a segurança pública é da responsabilidade do Estado e da sociedade, embora neste regulamento as formas da sociedade exercer essa responsabilidade.

¹¹Ver Kelly, W. Raymond, “Estratégias de Resolução de Problemas para o Policiamento Comunitário –

Um guia prático”, Departamento de Polícia de Nova Iorque, tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky, PWERTJ.

¹²Os documentos examinados são: a “Diretriz Geral de Operações” aprovada com modificações em 27 de outubro de 1982, e as “Normas gerais de Policiamento” adotadas em 31 de janeiro de 1983. Ambas publicações do Estado-Maior da PWERTJ.

¹³Esta posição é defendida pelo chamado direito penal do autor, que serve para fundamentar a idéia de periculosidade.

¹⁴Ver Hulsmann, Louk e Bernat de Celis, Jacquelin, “Penas Perdidas. O Sistema Penal em Questão”, Editora LUAM, 1993, pp. 95 e 99.

¹⁵López-Rey, Manuel, “Criminologia. Criminalidad y Planificación de la Política Criminal”, vol. 2. Biblioteca Jurídica Aguilar, 1978, p. 29.

¹⁶Esta posição reforça a necessidade da polícia se preocupar igualmente com os problemas que causam medo às pessoas na sua comunidade. Também não é uma tese estranha ao direito penal, que considerava o alarme social como a dimensão subjetiva da segurança jurídica.

¹⁷Esta etapa de avaliação dos recursos disponíveis se parece bastante com os apoios que existem no setor de policiamento, chamado de facilidades, por O. Wilson, e tratado na Parte I.

¹⁸Estas etapas não são cogitadas nos documentos operacionais da polícia ostensiva brasileira e também não constam nos textos de O. Wilson, razão por que não se fez qualquer outro comentário.

¹⁹Ver o item 2.4 do Capítulo 1 da Parte III deste manual.

²⁰Ver Molina, Antonio García-Pablos de, “Criminologia. Uma Introdução a seus Fundamentos

Teóricos”, Editora Revista dos Tribunais, 1982, pp. 88 e 89.

²¹Idem, p. 262.

²²Ver item 2.1 do Capítulo 1 da Parte II deste manual.

²³Ver Cerqueira, Carlos Magno Nazareth, “Polícia Comunitária”, Nota de Instrução nº 002/92, Boletim da PM nº 69, 13 de abril de 1992, PWERTJ, pp. 4 a 26.

²⁴Ver Bezanos, Clóvis, “Poder de Polícia”, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1979, pp. 18 a 25.

²⁵Albrecht, Karl, Revolução dos Serviços, Pioneira Administração de Serviços, São Paulo, 1988.

²⁶Sobre isto ver Vignola, Henri-Paul, “La Administración de los Servicios de Policía”, em *Polícia y Sociedad Democrática*. Compilado por Jose Maria Rico, Alianza Universidad, 1983, p. 148.

²⁷Este tema é bem desenvolvido no artigo de Carlos Magno Nazareth Cerqueira, “A Polícia Comunitária: uma nova visão de política de segurança pública”, na *Revista Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade*, número 4, 1997, pp. 155 a 170.

²⁸A idéia de serviço aparece claramente nas propostas abolicionistas de Louk Hulsmann, quando ele estabelece como um valor a ser perseguido pelo sistema penal a necessidade das profissões e das autoridades servirem aos seus clientes. Sebastian Scheerer faz menção a isto, quando diz que o sistema de justiça criminal é um sistema de serviços, cujos clientes potenciais não têm voz. Ver seu artigo “Um desafio para o Abolicionismo” em “Conversações Abolicionistas. Uma crítica do Sistema Penal e da Sociedade Punitiva”, publicação do IBCCrim e PEPG Ciências Sociais PUC/SP, 1997, p. 223. Organizadores: Edson Passetti e Roberto B. Dias da Silva.

Os principais problemas do policiamento comunitário

imos, no texto de Barry Leighton, quando analisamos a visão do policiamento comunitário no Canadá, algumas questões apresentadas por aquele autor que têm sido tratadas por diferentes estudiosos e que abordam uma série de problemas que podem trazer dificuldades para uma adequada implantação do policiamento comunitário. Vamos apresentar algumas dessas questões examinando como elas têm sido tratadas no ambiente brasileiro e seu impacto no cenário da polícia ostensiva brasileira.

Questão da filosofia e da estratégia organizacional

estudo canadense fala na necessidade de distinguir as *estratégias* globais de resolução de problemas das *táticas* de policiamento comunitário, chamadas para o cuidado de não se enfatizar demasiadamente as táticas para não se correr o risco de considerar esse modelo como mais um programa de policiamento.

Consideramos muito importante esta distinção, a pena de tratarmos do policiamento comunitário como mais um programa operacional, sem maiores consequências para a transformação da atuação policial. Temos verificado que no cenário asilheiro ainda é muito corrente a confusão entre essas duas dimensões.

nos, ao defini-lo como policiamento comunitário, que autor norte-americano fala dele como sendo *na filosofia e uma estratégia organizacional*; diz que a filosofia é *uma nova maneira de pensar e a estratégia é uma maneira de desenvolver essa ideia*. Diz que a filosofia do policiamento comunitário baseia-se na *crença da necessidade da po-*

lícia fornecer um serviço completo, repressivo e preventivo, envolvendo diretamente a comunidade como parceira na identificação, priorização e resolução dos problemas.

Para sintetizar podemos afirmar que a filosofia envolve uma nova visão sobre o controle do crime e a manutenção da ordem pública, acarretando um novo entendimento para o papel da polícia. Esta nova visão enfatiza a participação da comunidade nas ações de controle do crime. A estratégia fica entendida como o conjunto de políticas e procedimentos utilizados pela polícia e pela comunidade para a consecução dos novos objetivos ditados pela nova filosofia operacional. Uma nova parceria é consequência dessa nova visão operacional.

Sugerimos, como uma questão prática para evitar as confusões semânticas, entendermos a filosofia como uma nova visão operacional e a estratégia organizacional como uma nova forma da organização policial se estruturar para atender as demandas da comunidade.

Policiamento a pé, destacamentos policiais, policiais em ronda permanente, conselhos de segurança são estratégias recomendadas pelo policiamento comunitário que podem ser utilizadas completamente divorciadas daquela filosofia. São muito comuns no ambiente brasileiro experiências de policiamento descentralizado sem qualquer conotação com as teses do policiamento comunitário.

Para exemplificar, basta ver as Normas Gerais de Policiamento da PMERJ para verificar, no elenco de tipos de policiamento, os seguintes: *destacamento de policiamento ostensivo (DPO), o posto de policiamento comunitário (PPC) e o tradicional policiamento a pé*.

Tanto o PPC quanto o DPO são definidos como forma de policiamento executados por uma fração de tropa; o PPC é empenhado em locais de difícil

acesso e empregado em favelas, conjuntos habitacionais e outros locais de grande concentração populacional. O DPO é empenhado em locais afastados da sede da Unidade operacional, em que se torna inviável a irradiação do policiamento diretamente do quartelamento. Todos os dois tipos são formas descentralizadas de policiamento que são utilizados quando não há possibilidade da utilização do policiamento motorizado (radiopatrulha) ligado a uma central de operações.

Esta distribuição de policiamento descentralizado e operando de forma autônoma sem estar ligada a uma central operacional é bastante comum e tradicional no ambiente das polícias brasileiras, sem estar orientada pela filosofia do policiamento comunitário. Isto serve para fortalecer a necessidade de do entendimento da distinção entre os aspectos filosóficos e estratégicos e para a compreensão de que a polícia comunitária é uma filosofia e uma estratégia organizacional.

Entendidas as referidas distinções, cabe finalizar adotando a ideia de *filosofia e estratégia organizacional* em substituição às noções de *estratégia e táticas* do estudo canadense. Por outro lado, as experiências brasileiras de descentralização do policiamento, anteriores a qualquer proposta de policiamento comunitário, não devem ser percebidas apressadamente como estratégias vinculadas àquele movimento comunitário. O mesmo se diga das várias experiências de conselhos de segurança e comunitários organizados por várias polícias brasileiras.

É importante destacar a necessidade da adoção de uma definição operacional do policiamento comunitário para que as dúvidas e os equívocos possam ser superados. Temos percebido que ainda não existe nas diversas formulações das polícias brasileiras um adequado entendimento da polícia comunitária. Apresentar esta definição é um dos objetivos pretendidos por este manual.

2. Os problemas da definição de comunidade

Vimos que, na definição de problema, Raymond Kelly se refere a *uma localização geográfica comum*, deixando claro que os problemas afetam pessoas em uma determinada comunidade. Na definição do problema social a questão espaço-temporal também é referida, mostrando a necessidade de se pensar em um determinada comunidade. Podemos afirmar que *os problemas ocorrem em uma localidade determinada*, obrigando-nos com isto a compreender o que seja comunidade.

A referência geográfica é fundamental para designar a área de atuação dos policiais e das unidades policiais. Na DGO da polícia ostensiva fluminense, por exemplo, aparecem definições para área e subárea do policiamento; setor, subsetor e roteiro de patrulhamento, todos representando o espaço físico que delimita a área de responsabilidade do policiamento. O Wilson também, no seu manual, define a rota, o setor e o distrito com o mesmo significado dado pelo documento brasileiro. O que queremos mostrar é que não existe nenhuma referência explícita a comunidade, na forma como ela é entendida pelo movimento comunitário.

Embora já se tenha analisado com bastante detalhamento o conceito de comunidade, no Capítulo 1, da Parte III deste manual, voltaremos ao assunto tentando reforçar algumas das observações e recomendações ali apresentadas, especialmente para responder às principais questões colocadas por Barry Leighton.

A polícia comunitária, defendendo a participação dos cidadãos no controle do crime e da desordem, vê-se obrigada a compreender o significado de comunidade; ela passa a ser um tema importante para o conhecimento dos policiais e para o planejamento do policiamento. Na área geográfica, objeto de atuação dos policiais, habitam pessoas — os residentes locais; existem, também, escolas, igrejas, hospitais,

pos sociais, organizações privadas e públicas; soas que ali trabalham ou visitam para fins diversos, também podem ser considerados membros da comunidade. Além das pessoas que constituem a comunidade, podemos falar dos seus membros, da sua cultura, dos seus interesses, enfim aspirações e realizações espirituais de natureza física e plural, marcadamente em ambientes urbanos. Esses aspectos, de certa forma, têm estabelecido uma distinção entre a comunidade geográfica e a comunidade social, podendo-se afirmar a possibilidade de existência de diversas comunidades de interesse numa determinada área geográfica.

Estudo canadense aponta para a necessidade de se operacionalizar o conceito de comunidade para orientar o trabalho policial; algumas dificuldades são mostradas, referentes à legitimação representativa da comunidade; outra questão é a validade de interesses e de visões sobre normas, valores e problemas criminais, dificultando, portanto, um acordo entre os diversos grupos representados.

editamos que à medida que se avança na metodologia da solução dos problemas em parceria com a comunidade, essas e outras dificuldades vão sendo resolvidas pela polícia e pelos membros da comunidade. Acreditamos que nos próximos anos examinados até agora podemos encontrar algumas soluções para essas questões.

ert Trojanovics, ao indicar os seis grupos que em ser identificados e articulados para assegurar o êxito do policiamento comunitário, de certa maneira essas dificuldades. Aparecem os seguintes grupos: a unidade policial, a comunidade, autoridades públicas eleitas, a comunidade de negócios, as instituições públicas e privadas, e a mídia. zerta forma, o referido autor quis incluir entre os grandes grupos (como a eles se refere) todos aqueles grupos de uma cidade que têm interesse pelo crime, da desordem e do crime.

Ao destacar a comunidade como uma categoria específica, e não como categoria geral, que incluisse todos os outros setores, parece-nos que mostra a sua posição: ao caracterizá-la inclui todos os cidadãos: desde os líderes comunitários formais e informais até os organizadores de atividades comunitárias e os cidadãos de rua. Vimos que fala também de uma comunidade de negócios, deixando-nos a certeza que a sua posição trabalha com aquela noção de várias comunidades de interesse em uma determinada comunidade geográfica³⁰.

Cremos que podemos operar com a noção da existência de várias comunidades; mostraremos alguns exemplos que podem reforçar a nossa posição; um deles é o tratamento dado por Fernandes Tönnies ao conceito de comunidade³¹. As comunidades ou grupos sociocomunitários são dos seguintes tipos:

- *compostas por indivíduos unidos por laços naturais*: comunidade de sangue: família, parentesco, tribo, clã;

- *esportâneas*: comunidade de lugar, vizinhança; comunidade de espírito, baseada na amizade, na unidade de espíritos e de sentimentos;

- *compostas por objetivos comuns que transcendem os interesses particulares de cada pessoa*. Os integrantes estão ligados por simpatia e afinidade, e o sentimento de pertencer ao grupo domina o pensamento e as ações das pessoas; assegurando a unidade do grupo e a cooperação de cada membro.

Antepondo-se às comunidades, segundo o referido autor, temos as sociedades ou complexos associativos: são grupos baseados na vontade livre das pessoas que os integram ou que formam uma associação deliberada para a consecução de determinados fins (políticos, econômicos etc.). Os membros pertencem à associação em virtude de uma decisão voluntária, por estarem de acordo com os seus fins.

Em um outro documento³² a comunidade é assim definida: o termo comunidade pode referir-se a uma área específica, definida politicamente ou segundo outros critérios. Pode, igualmente, referir-se a grupos informais, organizações formais, "redes" que representam indivíduos, organizações, instituições profissionais ou grupos ligados por um interesse comum, como, por exemplo, o de combater abusos contra idosos e crianças.

Estes dois exemplos são suficientes para mostrar aos policiais, definitivamente, que na área geográfica definida para a sua atuação policial vão deparar-se com uma série de comunidades com valores, culturas e interesses diferentes e às vezes contraditórios, próprios de uma sociedade democrática e plural; é com esse entendimento que a polícia comunitária se preparou conceitual e operacionalmente para trabalhar.

Ficou bastante claro no estudo norte-americano (Parte III) que os policiais poderão se deparar com várias preocupações e prioridades relacionadas aos crimes e desordem nas diferentes comunidades de interesses: muitas vezes, demandas contraditórias exigirão dos policiais bastante habilidade no processo de mediação; o policial comunitário deve ser um excelente mediador e procurará trabalhar no sentido de estabelecer um espírito de cooperação para articular os interesses coletivos dos cidadãos da comunidade com os direitos individuais. Sempre deverá ser lembrado que as providências requeridas para a solução dos problemas da comunidade estarão de acordo com os preceitos éticos e legais que regem os estatutos policiais.

Quanto aos problemas da legitimidade da representação comunitária e aos conflitos que podem ocorrer com as representações políticas, acreditamos que podem ser mediadas também pelos policiais, que se orientarão pelo princípio ético da neutralidade política da polícia. Deve ser assegurado um fórum amplo para possibilitar a qualquer cidadão o direito de participar. É certo que, muitas vezes, determinados pro-

blemas interessarão mais a determinados segmentos que a outros, mas isto não pode assegurar privilegiados a setores que tenham mais poder e maior representação no fórum comunitário³³.

Para facilitar o trabalho policial na identificação das comunidades que existem na sua área de policiamento, recomenda-se fracioná-la; é mais fácil identificar os problemas de áreas pequenas e mapear as suas diferentes "comunidades de interesses". É preciso que o policial não tome como dificuldade insuperável a pluralidade de interesses; as demandas contraditórias, as culturas diversas, a oposição de valores e normas e outras situações sociais complexas e próprias das cidades contemporâneas. O policial comunitário deve estar preparado para enfrentar essas situações.

Acreditamos que a maioria das questões referentes, à comunidade, apresentadas por Barry Leighton, estão respondidas nos tópicos, do estudo norte-americano que examinou os componentes centrais da definição da polícia comunitária.

3. Os problemas da parceria

Discutiremos os aspectos essenciais da parceria, mostrando os esforços da administração pública e policial do Rio de Janeiro para implantar uma nova política para um Estado democrático, avançaremos na discussão dos aspectos políticos e técnicos da parceria, retomando algumas questões colocadas por Barry Leighton; uma delas, de caráter técnico, é a hipótese de que a eficiência do policiamento comunitário está diretamente relacionada com o grau de envolvimento da comunidade que serve. Outra, de caráter político, é sobre o papel da comunidade no policiamento e no controle social; pergunta-se: como podem os membros da comunidade participar das principais decisões com aqueles que administram o policiamento das cidades? Faz sentido acreditar que a polícia e a comunidade podem se tornar parceiras iguais no policiamento, "como co-produtores da ordem"?

Ao lado dessas questões de natureza teórica estaremos analisando outras questões práticas, igualmente importantes, abordadas no texto canadense nessa ordem:

- *Uma delas é a preocupação com os desvios que esta parceria possa incentivar, transformando a comunidade em um braço operativo da polícia ou a comunidade se assestoriando do completo controle das questões locais.*

- *Outra questão prática é a utilização da parceria para solucionar problemas de provisão adicional de recursos suplementares de todas as espécies.*

- *Utilização da retórica do policiamento comunitário para solicitação de recursos financeiros.*

Interessante ver como a criminologia, a política criminal e o direito penal respondem a todas essas questões e encontrar uma forma de precisar com bastante objetividade o problema da parceria ou da participação comunitária no campo da segurança pública.

López-Rey³⁴, ao discorrer sobre os postulados da política criminal, afirma que *a participação ampla e direta da comunidade na organização e aplicação do sistema penal deve ser assegurada da mesma forma que na prevenção da criminalidade.*

Explica que deve ser reduzida ao mínimo necessário a profissionalização da justiça criminal sem perder de vista as devidas garantias para os direitos humanos individuais e coletivos.

Não obstante o citado criminólogo não oferecer maiores informações sobre como seria essa participação *ampla e direta*, cremos que ele aborda a tese da participação na perspectiva da dimensão política e da técnica.

Delmas-Marty³⁵, ao definir a política criminal como o conjunto de procedimentos através dos quais o corpo

social organiza as respostas ao fenômeno criminal, abre também, sem dúvida, espaço no campo da repressão penal para a participação comunitária.

Vemos, com as duas citações acima, que não se deve considerar estranha ou mesmo inadequada a visão da parceria posta pelos teóricos da polícia comunitária. Fica por ser explicado se as mesmas razões invocadas pelos teóricos da política criminal inspiraram os teóricos do movimento comunitário.

Acreditamos na hipótese de que o movimento comunitário ocorrido na criminologia e na política criminal tenha resultado do abandono da tese da exclusividade do Estado na repressão ao crime. Percebemos esta abordagem ao constatar, no discurso de Delmas-Marty, a política criminal ser definida como *a teoria e a prática das diferentes formas de controle social*³⁶.

Sabemos que o modelo profissional, centrado no enfrentamento ao criminoso, imperou com a tese da hegemonia do direito no controle do fenômeno criminal; a prevenção geral e especial do crime, considerado como um fenômeno jurídico, reforçavam a tese da exclusividade do Estado no controle do crime através da punição dos criminosos. Uma nova visão criminológica sobre o crime como um fenômeno sociopolítico ou comunitário enfraquece, sem dúvida, a tese da exclusividade das definições jurídicas, favorecendo o movimento comunitário no campo do controle penal.

Acreditamos que enquanto o movimento comunitário chega ao campo das ciências penais pela via da especulação teórica, no campo da segurança pública, particularmente na atividade policial, esse movimento chega pela via da especulação prática, isto é através das várias pesquisas realizadas nos EUA sobre o policiamento, que tenham indicado a necessidade de mudanças nas atividades policiais e enfatizado a necessidade da parceria da polícia com a comunidade.

O que teria inspirado melhor a nova visão político-criminal? A dimensão política ou a técnica? Admitimos que a visão técnica tenha prevalecido mais no campo da atividade policial, notadamente no cenário norte-americano, não obstante entendemos a importância das duas dimensões para o policiamento comunitário. Estamos insistindo muito nestes aspectos para deixar claro que a avaliação desse modelo de controle do crime não deve ater-se somente aos aspectos da eficácia e eficiência³⁷.

Dito isto, podemos voltar às perguntas formuladas pelos canadenses, analisando mais detalhadamente a idéia exposta no Plano Diretor da PMERJ, da integração comunitária. Iniciaremos verificando um dos temas da nova concepção de ordem pública: *a colaboração comunitária*. Ela envolve várias situações que podem ser assim classificadas:

- *colaborando através da obediência legal e consuetudinária;*
- *informando sobre os crimes e a desordem;*
- *testemunhando sobre os incidentes criminais e a desordem;*
- *participando como jurados dos julgamentos criminais ou de julgamentos comunitários;*
- *participando nos conselhos comunitários ou outros de controle da polícia ou da justiça criminal;*
- *persuadindo pessoas ao cumprimento das normas legais e consuetudinárias;*
- *e outras formas de colaboração comunitária organizada para ajudar o trabalho da polícia.*

Nestes exemplos de colaborações estão previstas tanto as de natureza passiva quanto as ativas: as formas de colaboração mais tradicionais, e que

foram sempre requisitadas e aceitas sem maiores restrições pela polícia, são aquelas que envolvem uma colaboração mais passiva da população ou aquelas parcerias nas quais a polícia detém a liderança pelo fato da sua especialização; é a parceria em que não há igualdade entre as partes. É a parceria que enfatiza mais o aspecto técnico que o político.

O que a polícia comunitária agora sugere é a concessão de poder à comunidade: *os cidadãos devem participar, como planos parceiros da polícia, dos direitos e das responsabilidades envolvidas na identificação e solução dos problemas*. É a participação ampla e direta de López-Rey. Aqui, ressaltamos o aspecto político.

O tema da integração responde pela idéia de articular as respostas da sociedade e do Estado aos crimes e à desordem. Isto significa dizer que todos os instrumentos de controle social, sejam formais ou informais, relativos ao controle da criminalidade e da desordem devem funcionar integrada e harmonicamente. Parece-nos que esta posição aparece claramente defendida por Delmas-Marty, quando define a política criminal. É a mesma tese defendida por García-Pablos de Molina na formulação do modelo de "prevenção social".

Vale ver o discurso policial que sustentou o movimento profissional para se ter a visão oposta. O. W. Wilson, ao falar sobre os fatores que determinam a efetivação dos crimes, diz: *um, é o desejo de cometer o crime; o outro, é a oportunidade real ou subjetiva para o cometimento do crime*. Para ele, a polícia opera para impedir que haja a oportunidade e nada faz ou pode realizar no campo das motivações individuais para o cometimento dos crimes.

Este é o modelo tradicional da prevenção jurídica; a prevenção geral atuaria como um processo contínuo, combatendo o desejo de cometer

o crime; e a prevenção especial atuaria através das prisões feitas pelo aparelho policial, que serviriam de exemplo para evitar também a motivação para o crime.

Is que acreditam no fenômeno criminal como um fenômeno exclusivamente jurídico enfatizam bastante os efeitos da prevenção geral; para esses, pouco ou nenhum valor têm os instrumentos de controle social informal; a receita que oferecem para a resolução dos crimes é a de leis mais severas e forte pressão policial.

O oposto do movimento da integração comunitária, que defende a ampliação da atuação das polícias criminais, originalmente presa, aos ditames do direito penal, para o campo do controle social, tal como o alhures colocada por Delmas-Marty.

Em outro argumento pode ser buscado no pensamento de López-Rey, que ajuda a reafirmar a idéia da integração dos diversos instrumentos de controle social; este autor, ao desprezar o valor causal como ícaz para a explicação dos crimes, eleva como fator explicativo a atitude. Afirma que muito mais do que a pluralidade de causas, as atitudes individuais ou letivas explicam melhor a criminalidade atual e a ascente criminalidade juvenil³².

bre esta tese, não temos dúvida que tiveram influência marcante as teorias da aprendizagem social, e trouxeram à luz as idéias da possibilidade da aprendizagem para delinquir, contrastando com as teses tradicionais da socialização, que trabalharam mente com a idéia da aprendizagem para não delinquir. Isto sem dúvida traz consequências para os instrumentos tradicionais de prevenção do crime, ainda espaço para novas possibilidades de controle social do crime.

movimento da prevenção comunitária abraçado a polícia, ao nosso juízo, passa a operar apoiado essas novas possibilidades de controle social do crime quando busca a articulação do policiamento e

da investigação criminal, estratégias tradicionais da atividade policial, com as diversas estratégias de controle social.

Comentado este novo cenário conceitual, posto pela criminologia e pela política criminal, podemos avançar no exame da possibilidade da parceria polícia-comunidade funcionar como *co-produção* ou *co-re-produção da ordem*; é preciso, antes de qualquer análise, dizer qual é o entendimento de ordem pública que vai orientar a discussão³³.

O tema da ordem pública tem sido tratado pelo direito administrativo quando discute as questões ligadas ao poder de polícia. A definição do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto³⁴ é útil: *a ordem pública é a situação de convivência pacífica e harmônica da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade. Estes princípios são os da lei (legal/legal), os dos costumes (certo/errado) e os da moral (bom/mau).*

Como seria concebida a nova ordem pública no modelo democrático e pluralista? Seria idêntica à concepção de ordem pública em um regime autoritário? As respostas a essas perguntas ajudarão a entender a idéia da *co-produção* da ordem.

É facilmente aceita a idéia da *obediência social* como central para a obtenção de um quadro de ordem pública; a polícia tradicionalmente mantém a ordem utilizando instrumentos de coerção para exigir essa obediência. Quando se fala em uma concepção de ordem pública em um modelo democrático e plural, é imperioso pensar não só na *obediência social*, mas sobretudo na *desobediência social*, vista agora não como uma situação de patologia social ou de pura perturbação da ordem, mas em um quadro de mudança social a exigir reformulação dos princípios éticos.

Neste quadro os princípios éticos podem mudar como resultado das diferentes demandas sociais e não ser aceitos como regras universais; neste caso

a *desobediência social* não pode ser vista como sinalização de anarquia ou desordem, mas como sinalização para mudança ou progresso. Com esta visão é que temos preferido tocar a noção da *manutenção da ordem* para *construção da ordem*; acreditamos que esta idéia se assemelha bastante à idéia exposta pelo estudo canadense da *co-produção da ordem*.

A idéia da *manutenção da ordem* como atividade exclusiva da polícia sugere um quadro de estabilidade social em uma sociedade homogênea bastante diferente das sociedades contemporâneas complexas, heterogêneas e pluralistas³⁵. A nova idéia de *construção da ordem* implica em tratar a questão da desobediência social em um quadro de auto-regulação coletiva. Aqui é fundamental a parceria da polícia e da comunidade.

Neste modelo não se pode pensar na utilização do tradicional emprego da coerção ou da força como primeiro e exclusivo movimento da ação policial; são mais úteis agora os mecanismos de negociação e de persuasão que juntos a polícia e a comunidade podem desenvolver para solucionar determinados conflitos.

Podemos exemplificar com uma inovação que introduzimos no policiamento dos estádios de futebol: o modelo *"de manutenção da ordem"* exigia *"forças de choque"* prontas e aptas para o enfrentamento dos torcedores baderneiros. No modelo de *"construção da ordem"* o primeiro movimento era o de conseguir a paz nos estádios por procedimentos de persuasão e negociação. Era preciso identificar os parceiros entre as torcidas organizadas, dirigentes dos clubes, jogadores, cronistas esportivos e outros atores deste cenário para estabelecer o compromisso com a paz nos estádios; era preciso estabelecer condições psicossociais desfavoráveis para os conflitos. Neste ambiente, polícia e comunidade esportiva poderiam desenvolver interações positivas que tendiam a amenizar ou mesmo eliminar os conflitos e as baderneas. Operamos com grande sucesso, apesar das críticas que algumas vezes certos cronistas es-

portivos faziam pelo fato da polícia não dissolver determinados conflitos com a violência que eles entendiam necessária para conter os baderneiros. Não tínhamos dúvida que era um processo de aprendizagem social, tanto para os policiais quanto para a comunidade esportiva.

Temos explicado dessa forma a idéia da *"construção da ordem"* em um quadro de ordem pública democrática que nos parece muito semelhante à noção de *"co-produção da ordem"* dos canadenses. Acreditamos na possibilidade prática dessa parceria e a percebemos como princípio essencial para a concepção do modelo comunitário de prevenção do crime.

Ainda convergindo para essa mesma abordagem podemos ver uma discussão sobre a concepção coercitiva do direito, tese que tem sustentado a exclusividade do Estado para o uso da força e que, repercutindo na administração policial, atastou a comunidade da atividade de controle do crime. Não nos interessa aprofundar aqui a discussão dessa teoria mas, tão-somente, ressaltar alguns temas problemáticos que podem jogar luz na nossa análise sobre a parceria da polícia com a comunidade.

Um desses temas é o que se refere à *teoria dos destinatários da norma jurídica*³⁶. Uma posição defende a idéia que os destinatários da lei são os cidadãos, outra posição que são os órgãos judiciários do Estado. Nós teríamos na primeira posição a lei regulando o comportamento dos cidadãos e, na outra, regulando a forma como o Estado reagiria ao descumprimento das leis. Acreditamos que a ênfase na segunda posição teria fortalecido a tese da exclusividade da polícia no controle do crime e percebido a comunidade somente pela perspectiva passiva de cumpridora ou descumpridora das leis.

Temos defendido o equilíbrio das duas posições, substituindo a visão passiva dos cidadãos diante da lei, como meros cumpridores da norma, para uma visão mais ativa e crítica do cidadão diante da lei e da sua aplicação. Assim se pode responder à per-

comunidade no policiamento e no controle social e a possibilidade da igualdade com a polícia na parceria.

Ficou para ser respondida a questão da eficácia da parceria *polícia-comunidade* no controle do crime e da desordem a ser tratada mais adiante quando discutirmos a questão da avaliação do policiamento comunitário. Podemos relembrar que no estudo norte-americano este fato é reconhecido a partir da consciência que a polícia adquiriu sobre a efetividade da metodologia da resolução de problemas e a necessidade do envolvimento comunitário para o seu sucesso.

Respondidas as duas questões teóricas colocadas no início desta seção sobre a eficiência do envolvimento comunitário e sobre a igualdade da parceria, verificaremos a seguir as outras questões práticas pertinentes à parceria e apresentadas por Barry Leighton. Algumas são de especial relevância para a compreensão de alguns desvios que podem resultar dessa parceria, e merecem uma análise mais cuidadosa. E bom lembrá-las, são as seguintes:

- a possibilidade da comunidade adquirir um maior controle sobre os problemas locais do crime e da desordem;
- a transformação da comunidade em um "grupo representante da polícia";

- uma outra questão, de grande importância, que é a atenção dada prioritariamente pela comunidade às questões da desordem em detrimento das do crime; isto pode acabar causando o risco do policiamento comunitário, normalmente descentralizado, se tornar "localizado", isto é, orientado pelos valores, normas e cultura de uma determinada comunidade local em detrimento dos princípios legais. Nesta situação os direitos da comunidade passam a prevalecer sobre os direitos individuais; vários estudiosos, segundo Barry Leighton, têm tratado deste tema e garantem que

quando esses direitos cívicos são essencialmente locais, particulares a uma determinada comunidade, há o risco de grandes variações e da prática da justiça pela própria comunidade. Entendem que esse policiamento "localizado" pode ainda ensinar formas descontroladas de ações policiais ilegais, ou ainda apoiar serviços irregulares de vigilância pelos membros da comunidade.

A primeira questão trabalha a possibilidade dos desvios que a parceria pode incentivar; é muito importante essa observação para o ambiente brasileiro, ainda bastante vulnerável às violações policiais; muitas vezes interesses de certos grupos comunitários podem dominar o cenário dos debates e orientar as decisões segundo os seus interesses pessoais ou particulares. Muitas vezes as comunidades podem ser utilizadas de forma equivocada pelos policiais para fins outros que não aqueles recomendáveis. A construção de parcerias espúrias precisa ser evitada e controlada pelos policiais e pelas comunidades. É importante registrar a possibilidade desses desvios para que se encontrem formas adequadas de evitar que eles ocorram.

A segunda questão pode provocar desvios no tocante à obtenção de recursos; este problema de utilizar a parceria para a obtenção de recursos financeiros, materiais e humanos, é bastante comum na realidade policial brasileira, carente de todos esses tipos de recursos. Não obstante entendermos que a ideia da parceria não tem como objetivo primário a resolução dos problemas da carência policial, percebemos que dificilmente poderão ser evitados tais procedimentos. A título de sugestão, sempre que não puder ser evitado, as formas de gestão de qualquer tipo de doação deverão ser regulamentadas e tornadas públicas.

O uso político eleitoral ou o uso para obtenção de recursos financeiros ou prestígio individual dos chefes policiais ou das lideranças comunitárias não podem ficar despercebidos pelas principais lideranças policiais e comunitárias, buscando-se mecanismos

que possam prontamente ser acionados quando houver a possibilidade dessas ocorrências.

Acreditamos que a parte deste manual que estuda a questão dos valores e da igualdade para avaliação da polícia comunitária de certa forma enfoca os instrumentos que podem controlar a possibilidade desses e de outros desvios.

Para analisar a última questão, abordada acima por Barry Leighton, que trata das relações da desordem e do crime nas comunidades, examinaremos a "teoria das janelas quebradas" elaborada por James Q. Wilson e George L. Kelling³⁴.

A primeira constatação do estudo é que, além do crime, a desordem constitui-se em outra fonte de medo. As pessoas tendem ser incomodadas por *desordeiros*. Não são pessoas violentas ou necessariamente criminosas, mas pessoas desrespeitosas, barulhentas ou imprevisíveis: mendigos, bêbados, *viciados, adulescentes, badenerios, prostitutas, desocupados e os mentalmente perturbados*. Os autores do estudo afirmam que em algumas comunidades o *medo da desordem é maior do que o medo do crime*.

Outra constatação é que a *desordem e o crime estão normalmente juntos, de modo indissociável, em um tipo de desenvolvimento sequencial*. Os autores dizem que há uma concordância no meio policial e entre os psicólogos sociais de que se em uma janela de um prédio está quebrada e for deixada sem reparo, logo o resto do prédio será quebrado.

Sobre isto eles descrevem uma experiência desenvolvida por Philip Zimbarbo em 1969. Ele estacionou um automóvel sem placas e com o capô aberto em uma rua do Bronx, em Nova Iorque; estacionou, um outro carro semelhante, porém fechado, em uma rua em Palo Alto, na Califórnia. O carro do Bronx foi atacado por vândalos dez minutos após o seu abandono. Os primeiros a atacá-lo foram membros de uma família (pai, mãe e filho pequeno) que retiraram o radiador e a bateria. Em vinte e quatro horas tudo de

valor do carro tinha sido retirado, começando, então a sua destruição total. As crianças passaram a utilizá-lo como playground. *Observou-se que a maioria dos vândalos era composta de pessoas brancas, de boa aparência e estavam bem vestidas*.

O carro em Palo Alto permaneceu intocado por toda uma semana, tendo então Zimbarbo quebrado parte dele com uma marreta e logo após, alguns transeuntes juntaram-se a ele e em poucas horas o carro tinha sido virado e totalmente destruído. *Os vândalos eram em sua maioria brancos e de aparente boa situação*. De repente, propriedades sem dono se tornaram territórios livres para saqueadores e desocupados e mesmo para pessoas que normalmente não fariam tal ato.

Dual o significado deste experimento para o trabalho policial? Será que é o de ressaltar a importância do policiamento se preocupar com os sinais de deterioração física da comunidade? Ou ressaltar como prioritários os aspectos da desordem sobre os do crime?

Wilson e Kelling mostram as duas faces da atividade policial, representadas nas tarefas de *manutenção da ordem* e nas de *repressão aos crimes*, reafirmando que muitas vezes interessa mais à comunidade o trabalho policial de contenção da desordem do que dos crimes.

Dizem os autores que, nas duas décadas passadas, aconteceu uma mudança na atuação policial marcada pela passagem das tarefas de *manutenção da ordem* para as de *cumprimento da lei*; esta passagem obrigou a polícia a operar sob o domínio da lei, diminuindo o campo das suas ações discricionárias. A polícia agora é obrigada a atuar na área da contenção da desordem da mesma forma como atua no controle da criminalidade; isto é, de acordo com procedimentos legais.

Para os autores isto é inteiramente novo. Asseveram que por séculos o papel da polícia como *vigilân-*

te era avallado primariamente não em termos da obediência a determinadas regras procedimentais, mas em função do alcance de determinados objetivos: no caso em exame, a *ordem pública*. Essa ordem tinha que ser mantida de qualquer maneira.

O que Wilson e Kelling estão mostrando é a perda do *poder da polícia* para manter essa ordem; ou seja a liberdade da polícia para atuar utilizando os meios que bem entendesse para enquadrar os desordeiros, sem que lhe fosse exigida obediência a qualquer determinação legal.

Eles afirmam que, até pouco tempo, em muitos Estados norte-americanos, a polícia fazia prisões sob o argumento de *vadiagem, embriaguez ou simples suspeição*; estas acusações, dizem os autores, existem não porque a comunidade quer que os juizes punam os vadios e os bêbados, mas porque ela quer que o policial tenha as ferramentas necessárias para remover pessoas indesejáveis dos bairros, principalmente quando os esforços informais para preservar a ordem tenham falhado.

Os autores, diante da necessidade da atividade policial se submeter a determinados procedimentos, ou seja, diminuir a sua margem de discricionariedade, perguntam: *o que é uma pessoa indesejável? Por que devemos "criminalizar" a vadiagem ou a embriaguez?*

Quanto a criminalizar, os autores consideram um erro a descriminalização⁴⁴ dos comportamentos desrespeitosos *que não ferem ninguém*. Para eles, prender um simples bêbado ou um simples vadio pode parecer injusto e em certo sentido é, mas deixar de fazer alguma coisa contra um bando de bêbados e uma centena de vadios pode levar à destruição de uma comunidade inteira.

Eles dizem que muitos, ao defenderem a descriminalização dessas transgressões, advogam a idéia de que os órgãos assistenciais podem solucionar os problemas dos embriagados e loucos que perambulam pelas ruas, apoiando o trabalho da poli-

cia, mas na maioria das comunidades isto não é feito, principalmente, porque aqueles órgãos assistenciais aderiram ao movimento de que o melhor tratamento para eles é fora das instituições; desta forma, o problema continua colocado para a comunidade.

Quanto à definição da pessoa indesejável, os autores lembram que o problema é mais sério. Dizem que podemos concordar sobre um comportamento indesejável, mas perguntam como poderemos assegurar que a idade, cor da pele, país de origem ou hábitos inofensivos também não se tornarão critérios para distinguir o desejável do indesejável. Como podemos assegurar que a polícia não se tornará um agente da intolerância do bairro?

Os autores não se sentem seguros em oferecer uma resposta satisfatória para essa importante questão, acreditando que as próprias organizações policiais, com treinamento e supervisão, conseguirão estabelecer com precisão os limites razoáveis para a utilização de poder discricionário. Este limite há de mostrar que a polícia existe para ajudar a regular o comportamento e não para manter a pureza racial ou étnica de um bairro.

A questão da manutenção da ordem coloca o problema da prioridade dos interesses coletivos: os autores afirmam que nas pequenas comunidades há uma sensibilidade maior para as necessidades coletivas do que para as necessidades individuais, e para eles isto explicaria o fato da satisfação com a polícia, nestas localidades, ser maior do que nos bairros das grandes cidades. Esta sensibilidade parece ter sido adotada por esses autores ao darem ênfase maior aos direitos da comunidade que aos direitos individuais; e, mais do que isto, valorizar os valores e a cultura local em detrimento dos princípios legais.

Como resolver este problema sem partir para aquelas situações julgadas por Barry Leighton como ilegais e abusivas?

Para encaminhar esta questão, retomaremos os problemas enfocados por esse autor: a sua primeira preocupação é sobre a prioridade que possa ser dada aos "direitos comunitários" em detrimento dos direitos individuais e ao perigo de se caminhar para um tipo de justiça particular, ditada pelos interesses e valores locais, em substituição à justiça universal consagrada nos textos constitucionais. Teríamos aquilo que aquele autor chama de "policamento localizado", a meu juízo diferente do policiamento descentralizado preconizado pela polícia comunitária.

É claro que se essas situações ocorrerem serão tratadas como desvios, como verdadeiros "abusos de poder da comunidade". Já vimos no decorrer deste texto, particularmente na Parte III, a questão dos valores democráticos e do respeito aos princípios legais como instrumentos administrativos para evitar que tais desvios sejam possíveis ou praticados.

Por outro lado fica claro que a proposta da ampla criminalização, posta pelos teóricos da tese das "janelas quebradas", ou seja, de criminalizar situações de desordem, acaba sendo uma forma de legitimar ou legalizar os "problemas locais" que ameaçam a comunidade. Vimos, quando examinamos a análise dos problemas, os riscos que ameaçam e metem medo à população serem considerados vitimizadores; agora os vemos criminalizados. Não temos dúvida em afirmar que a tese do chamado direito penal do autor, que reace de o tema da periculosidade, aparece reforçada nesta "teoria das janelas quebradas".

Vale relembrar o sucesso que vem alcançando, aqui no ambiente brasileiro, o projeto desenvolvido pelo prefeito da cidade de Nova Iorque para a sua polícia, conhecido como "tolerância zero". Este projeto adota integralmente as idéias defendidas por George Kelling e James Wilson que, na nossa avaliação, não passam de um apelo ao velho e festejado modelo repressivo.

A tese que até então vínhamos examinando defendia as seguintes proposições:

- a desordem tem provocado mais medo do que os crimes nas comunidades, sendo um importante fator da insegurança subjéctiva;
- a desordem tem sido sempre acompanhada dos crimes, razão por que a ação eficaz da polícia sobre os fatores que provocam a desordem favorece a prevenção dos crimes.

A manutenção da ordem passa a ter uma importância capital nas políticas de segurança pública; parece que ficou evidente, na argumentação dos autores que defendem essas teses, que a possibilidade de ações discionárias e mesmo arbitrárias da polícia crescem diante das pressões da comunidade para o controle da desordem; a idéia de que a ordem tem de ser mantida de qualquer maneira prevalece nas crenças e nas práticas policiais. Como evitar a arbitrariedade policial e manter a ordem? No modelo repressivo a resposta não poderia ser outra:

criminalizar todos os fatores que possam criar as condições para a desordem; criminalizados, a polícia teria os procedimentos legais para atuar sobre eles.

Qual seria a outra solução? Que encaminhamiento poderia ser dado aos problemas da desordem fora do campo penal? Todas estas propostas repressivas caminham na direção oposta a de outros movimentos da política criminal que se inspiram na diminuição da utilização do direito penal para a resolução dos conflitos interpessoais. Acreditamos que, da mesma forma que comentamos a "teoria das janelas quebradas", possamos examinar aqui alguns desses movimentos e verificar o espaço que neles é concedido ao modelo de polícia comunitária.

Acreditamos não ser necessário, face aos nossos objetivos, examinar as propostas mais radicais no campo da descriminalização⁴⁵; pensamos ser bastante analisar a do movimento denominado de "neo-realismo de esquerda"⁴⁶.

Este movimento surge nos EUA e na Inglaterra por volta de 1982, como resposta ao movimento "neo-realista de direita", que nos anos 80 surge nesses países defendendo proposta de endurecimento penal contra as minorias étnicas e a criminalidade de rua como fórmula salvadora, capaz de enfrentar o clima de insegurança que vinha atormentando as cidades daqueles países. Certamente a tese "das janelas quebradas", publicada em 1982, se inscreve naquele movimento conservador, ou seja, adota integralmente a posição dos teóricos do "neo-realismo de direita".

O nosso interesse em analisar uma proposta mais progressista é para mostrar como a estratégia comunitária pode servir a duas visões ideológicas opostas, e com isto entendermos as preocupações do estudo canadense sobre a possibilidade da parceria comunitária servir a propósitos de políticas autoritárias.

As propostas do movimento neo-realista de esquerda para o controle do crime apostam na integração da polícia com a comunidade, da mesma forma que os teóricos do policiamento comunitário; defendem uma nova polícia responsável e comprometida com os valores democráticos e voltada para a defesa dos interesses locais. Aceitam as teses dos minimalistas no tocante ao processo de descriminalização e defendem maiores restrições para o poder de coerção do Estado, entendendo a necessidade de uma maior esfera de liberdade do cidadão, diminuindo ao mínimo a intervenção da burocracia estatal para a resolução dos conflitos interpessoais. É claro que este movimento não preconiza a criminalização da desordem e nem o endurecimento penal para a resolução do crime. Ele entende a importância fundamental da polícia neste contexto e defende as políticas públicas desta área como resultado de uma articulação dos setores políticos e comunitários. Enfim defende também uma estratégia comunitária para a prevenção do crime, mas com políticas criminais bastante diversas das encaminhadas pelo movimento da direita.

Podemos perceber agora, feitas essas considerações, que os modelos de polícia comunitária podem estar orientados para políticas criminais com diferentes concepções de ordem pública: uma autoritária e outra democrática. No contexto autoritário há uma forte tendência para a criminalização dos problemas da desordem; um belo exemplo, vale relembrar, é o projeto "tolerância zero" da polícia da cidade de Nova Iorque.

No contexto democrático é possível tratar a desordem fora do contexto penal, no interior da própria metodologia de solução de problemas proposta pela polícia comunitária, acreditando-se que seja exequível encontrar formas não-tradicionais e criativas para solucionar as desordens das cidades, nas quais a participação, inclusive daqueles que a provocam, muitas vezes é fundamental para o sucesso das providências.

4. Os problemas da resolução de problemas

O estudo canadense apresenta uma série de questões pertinentes ao método de resolução de problemas; são os seguintes:

- *os locais críticos e os suspeitos podem ficar fora do controle da parceria;*
- *aspectos preconceituosos e privilegiados da distribuição do policiamento;*
- *predominância dos aspectos locais ignorando as questões regionais e nacionais.*

Com relação ao primeiro problema, a preocupação maior são as estratégias que se voltam com exclusividade para determinadas pessoas classificadas como suspeitas ou para determinados locais considerados como locais de risco ou perigosos; muitas vezes atitudes preconceituosas da polícia ou de certos setores da comunidade poderão determinar a solução do problema, impedindo que novas saídas fora do contexto preconceituoso sejam buscadas.

No cenário brasileiro é muito comum, particularmente no Rio de Janeiro, as operações repressivas da polícia privilegiarem as populações pobres das áreas carentes, consideradas muitas vezes como suspeitas e perigosas. A solução repressiva é a única dada pelo sentimento discriminatório. Acreditamos ter discutido bastante esta situação ao analisarmos a classificação de D. Wilson sobre as pessoas e as coisas como riscos.

Outra questão problemática, também bastante relevante no ambiente policial brasileiro, é sobre a preferência da distribuição do policiamento nas áreas mais ricas da cidade. Esta questão pode ser devidamente resolvida quando uma adequada representação da comunidade, junto com a polícia, identificar devidamente os problemas, priorizando-os de forma correta e elencando as soluções da forma mais justa e equilibradas. Quando tratamos do tema "igualdade", no capítulo 3 da Parte III que examinou a avaliação, este assunto foi convenientemente abordado.

Parte da questão sobre a predominância da "localidade" já foi discutida com a apresentação da "teoria das janelas quebradas", restando agora o rápido exame sobre as situações da criminalidade que envolvam questões que necessitam de uma articulação nacional ou mesmo regional e que podem passar despercebidos. Neste instante é necessário pensar na comunidade mais ampla que poderíamos chamar de comunidade nacional e internacional, em outros tipos de parceria e em outros interlocutores para a discussão sobre os problemas. Há problemas criminais que, embora ocorram em determinadas localidades, não podem ser vistos fora do contexto que muitas vezes o formam; por exemplo, a questão das drogas.

Esta questão parece mais crucial no modelo norte-americano, onde as polícias são municipalizadas; este problema já tem sido alvo do interesse dos estudiosos e da administração nos EUA⁴⁷, que já vem procedendo a uma progressiva criação de polícias estaduais.

5. Os problemas da avaliação do policiamento

São as seguintes questões propostas por Barry Leighton:

- *os novos indicadores de eficácia e de eficiência do policiamento comunitário;*
- *os novos critérios para a avaliação do policial comunitário;*
- *a possibilidade de copiar modelos de avaliação da empresa privada para a organização policial;*
- *os controles da comunidade são eficazes para a prevenção do crime?*
- *Conciliar os papéis de "boinas verdes" e de "forças de paz". Como podem as forças policiais designadas para respostas de emergência com uma organização paramilitar ser transformadas em forças democráticas?*

De certa forma quase todos estes problemas foram claramente respondidos pela monografia elaborada pelos teóricos norte-americanos e apresentada na Parte III. Grande parte do capítulo que trata dos critérios de avaliação responde os quesitos sobre a eficácia e a eficiência, indo além ao apresentar o critério de igualdade; isto significa colocar o aspecto técnico sob a dimensão ética.

Quanto à questão dos "boinas verdes" o problema posto é sobre a possibilidade da polícia atuando na manutenção da ordem como força repressiva poder atender aos reclamos democráticos e comunitários. É possível, havendo inclusive recomendações das Nações Unidas para o trabalho policial no campo dos distúrbios civis. A pergunta feita por alguns policiais sobre se é possível, depois de uma atuação fortemente repressiva, a polícia ter condições de voltar a atuar como força de paz e com o espírito comunitário deve ser respondida positivamente.

ças de choque” especializadas para o encaminhamento das questões de manutenção da ordem, particularmente aquelas que envolvam a possibilidade de distúrbios civis; normalmente estes contingentes não participam das atividades rotineiras do policiamento. Isto não implica em que esta atividade não possa estar também subordinada aos valores democráticos.

Notas

²³ Normas Gerais de Policiamento (M-3), Aditamento ao Boletim da PM nº 25, de 07 fev 83, Polícia Militar do Rio de Janeiro.

²⁶ Acreditamos que enfatizar as parcerias, como fez Trojanowicz ao elencar os seis grandes parceiros, evita o enfrentamento das dificuldades conceituais postas pelo termo comunidade.

³¹ Ver Lakatos, Eva Maria, “Sociologia Geral”, Editora Atlas, São Paulo, 1986, p. 50.

³² Ver Tema da Conferência Internacional sobre Drogas e Prevenção da Delinquência no Meio Urbano. Tema 4: Mobilizar a comunidade contra a delinquência, em Cadernos de Polícia, 19, PMERJ, 1994, p. 93.

³³ Este problema é apresentado no item 2.3 do capítulo 3, da Parte III deste manual, quando se examina o critério da igualdade.

³⁴ Ver López-Rey, Manuel, “Criminología-Criminalidad y Planificación de la Política Criminal, Biblioteca Jurídica Aguilari, 1978, p. 348.

³⁵ Ver Delmas-Marty, Mireille, “Modelos e Movimentos de Política Criminal”, Editora Revan, 1992, p. 24.

³⁶ Idem, consta do prefácio da edição em língua portuguesa, feita pela referida autora, p. 5.

³⁷ Isto está bastante claro no Capítulo 3, da Parte III deste manual, quando examina os critérios da avali-

igualdade.

³⁸ Ver López-Rey em “Teoría y Práctica en las Disciplinas Penales”, Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, fev 1977, p. 35

³⁹ Temos insistido na tese de se pensar em um outro modelo de ordem pública para a atuação da polícia em uma sociedade democrática e pluralista: na nossa visão de polícia comunitária, o novo conceito de ordem pública é fundamental.

⁴⁰ Ver Moreira Neto, Diogo de Figueiredo e outros em “Direito Administrativo da Ordem Pública”, Editora Forense, 1987, p. 138.

⁴¹ Sobre isso ver as teses da sociologia do conflito e suas implicações na criminologia no livro de Alessandro Baratta, “Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal. Introdução à Sociologia do Direito Penal”, Editora Revan e Instituto Carioca de Criminologia, Rio de Janeiro, 1997, pp. 117 a 145.

⁴² Ver Bobbio, Norberto, “O Positivismo Jurídico. Lições de Filosofia de Direito”, Editor Icone, 1995, p. 156.

⁴³ Ver Wilson, James e Keilng, George, “As Janelas Quebradas. A polícia e a segurança no bairro”, The Atlantic Monthly, março de 1982, pp. 29 a 37, tradução e adaptação de Cid Tavares Rodrigues.

⁴⁴ Eugênio Zaffaroni discute como problemática para os Direitos Humanos as contravenções que sancionam o denominado “estado perigoso sem crime” que, por exemplo, pune vadios e mendigos pelo fato de uma característica pessoal provocar medo ou sugerir perigo, mesmo sem terem cometido qualquer infração; reprova também toda a legislação que permite à polícia aplicar sanções para o caso de delitos menores. Tal posição é oposta à dos autores da teoria das janelas quebradas. Ver Sistemas Penales

y Derechos Humanos en América Latina (Informe Final) do relatório da pesquisa desenvolvida pelo ILANUD. Edições Depalma, Buenos Aires, 1968, p. 175.

⁴⁵ As propostas mais radicais seriam as teses do abolicionismo penal e as do minimalismo penal, os primeiros defendendo uma proposta radical de descriminalização penal e os segundos defendendo uma proposta progressiva de descriminalização.

⁴⁶ A análise deste movimento encontra-se na obra de Mauricio Martínez Sanchez, “Que pasa en la criminología moderna?”, Editora Temis, Bogotá, 1990, pp. 1 a 44.

⁴⁷ Ver o debate sobre a descentralização da polícia brasileira que apresenta no artigo “Questões Preliminares Para A Discussão De Uma Proposta De Diretrizes Constitucionais Sobre A Segurança Pública” publicado na Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 22, Editora Revista dos Tribunais, abril/julho, 1998, pp. 159 a 165.

Do patrulhamento ao policiamento comunitário

Capítulo 1

Caminhando para o policiamento comunitário

1. Algumas experiências brasileiras

Para organizar esta seção foram colhidas algumas informações através de um questionário padronizado, de *home pages* e de outros documentos das Polícias Militares dos seguintes Estados:

Espírito Santo, Pará, Paraná, Sergipe, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina, Bahia e São Paulo.

A seguir serão apresentados as principais observações feitas a partir dos relatos dos oficiais e das análises de outros documentos sobre as experiências de policiamento comunitário naqueles Estados brasileiros.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Colaborou com informações sobre a polícia comunitária no Espírito Santo o capitão Júlio César Costa, da Polícia Militar.

A PM e a polícia comunitária

Existe uma experiência de polícia comunitária na PM capixaba iniciada em 1994, na cidade de Guaçuí; é hoje, segundo as informações do capitão Júlio César¹, uma meta institucional e governamental que se expande para todas as unidades policiais, estan-

do já em andamento em mais de setenta por cento (70%) dos municípios do Estado.

A PM estabeleceu um planejamento estratégico para a efetivação do Programa Interativo, existindo hoje na estrutura do Comando-Geral uma Comissão Permanente de Sistematização da Polícia Interativa.

Dá conta aquele oficial de ser a iniciativa inspirada na experiência da PMERJ e de algumas cidades norte-americanas. Sobre a aceitação do modelo comunitário diz que pesquisa interna realizada com alunos do curso de aperfeiçoamento de oficiais, em 1997, constatou que nos locais onde o Programa Interativo vem funcionando a aceitação foi de setenta e dois por cento (72%).

Diz o referido oficial que pesquisas de opinião pública realizadas em algumas regiões de Vitória constataram uma aceitação popular de setenta e cinco por cento (75%). Já em Guaçuí, oitenta e seis por cento (86%) dos entrevistados aceitam o programa interativo.

Parcerias estratégicas

O capitão Júlio César fala das seis fases do processo interativo que descreve da seguinte forma:

- *interação funcional: primeira preocupação com a valorização do homem (PMI);*
- *interação estratégica: participação comunitária através dos Conselhos Interativos de Segurança Pública;*
- *interação financeira/logística: apoio financeiro e material dos segmentos organizados da sociedade;*

• *interação complementar: através do oficial responsável pelo setor (área geográfica), buscando a interação comunitária com as autoridades municipais, Polícia Judiciária, Ministério Público e Poder Judiciário;*

• *interação social: desenvolvimento de atividades de relações públicas nas comunidades para obter a interação social entre os membros da instituição e os entes sociais;*

• *interação tática: é a alocação dos recursos humanos e materiais disponíveis da PM para a execução dos serviços de polícia ostensiva. O POP-Com (Polícia Interativa) é essencialmente uma polícia de bairro.*

O oficial divide em dois momentos o processo interativo: o primeiro momento compreende os esforços para a implementação das cinco primeiras interações; o segundo momento é a interação tática. Nesta fase, o agora denominado corpo interativo (batilhão) é dividido em núcleos interativos (companhias) e estes em células interativas (pelotões e destacamentos) objetivando a execução do policiamento ostensivo produtivo nas áreas integradas.

Treinamento dos policiais

Todos os cursos de formação possuem carga horária específica para o estudo da polícia interativa.

Como reciclagem do policial a corporação capixaba dispõe de um sistema de instrução modular de autoria do capitão Júlio César.

Controle do policial

O controle externo é feito através dos conselhos interativos; o controle interno através do POP-Com, que possui um software inédito para o controle e o acompanhamento do desenvolvimento do projeto.

Sobre a participação do policial na sua atividade interativa, ajudando a população carente no socorro de emergência. Esta experiência é de iniciativa exclusi-

de uma nova identidade para o exercício da polícia interativa.

O futuro da polícia comunitária

Mais de quinhentos oficiais e sargentos da PMES estão sendo qualificados para entenderem e praticarem o sistema interativo-comunitário. Diz o oficial que hoje a polícia interativa é o orgulho da milícia e da sociedade capixaba.

A corporação está se modernizando através dos objetivos do projeto "A PM Rumo ao 3º Milênio".

Outras considerações

O capitão Júlio César informa que o Programa de Polícia Interativa vem sendo instalado em mais de dez Estados da Federação. O programa foi premiado pelas Fundações Getúlio Vargas e Ford no Concurso Anual de Gestão Pública e Cidadania.

Termina o oficial declarando que a comunitarização da polícia é um fenômeno mundial de resultados positivos e que no seu modo de entender a polícia brasileira desmilitarizada ideologicamente saberá entendê-la e praticá-la.

ESTADO DO PARÁ

Neste Estado as informações foram colhidas de dois oficiais, tenente-coronel Roberval Rocha Matos e capitão Helder Tonaso Pereira de Lima, que responderam ao referido questionário.

A PM e a polícia comunitária

No Pará se desenvolve uma experiência denominada de Projeto Povo (Policiamento Ostensivo Voluntar), descrito como policiamento ostensivo realizado em áreas de índices elevados de criminalidade, associado com um trabalho de atendimento comunitário, ajudando a população carente no socorro de emergência. Esta experiência é de iniciativa exclusi-

va da PM e se desenvolve nos batalhões da área metropolitana. Uma outra iniciativa oriunda da Secretaria de Segurança Pública é um projeto denominado de Polícia Interativa. Ambos os projetos possuem diretrizes de trabalho, desenvolvimento e avaliação.

Sobre as origens da experiência, as informações nos dão conta tratar-se o Projeto Povo de uma experiência de policiamento implantado em Curitiba e Recife; aproveitou-se também a experiência de trabalho comunitário desenvolvida no Pará, há mais de quinze anos, do sistema PM-Box, copiado da polícia japonesa. Sobre a Polícia Interativa sua inspiração foi o modelo de policiamento aplicado na cidade de Guacuí – Espírito Santo. Ambos os projetos registraram uma aceitação muito boa na comunidade e na Corporação.

Treinamento dos policiais

As questões colocadas sobre o treinamento dos policiais trouxeram as seguintes informações: sobre a preparação do policial comunitário foi reafirmada uma reciclagem técnico-profissional; um insight sobre a filosofia do trabalho comunitário; conhecimentos gerais para uso no trabalho policial, como técnicas de linguagem, regras de etiqueta social, primeiros socorros etc. Sobre o treinamento continuado fala-se da adoção de uma reciclagem periódica do conhecimento repassado.

Controle do policial

Sobre as mudanças ocorridas na instrução cita-se a inclusão de Direitos Humanos na formação dos oficiais e dos soldados; da disciplina de Relações Públicas e Humanas na formação dos oficiais e da Polícia Interativa para os soldados.

também um canal direto da comunidade com o comando da unidade policial. No projeto Povo foram criadas ouvidorias comunitárias com representantes da polícia e da comunidade.

O controle interno do projeto Povo conta com um conselho de avaliação integrado por psicólogos e assistentes sociais; na Polícia Interativa a responsabilidade é do oficial que dirige o projeto e do comandante da unidade que reúne, avalia e coaduna as informações junto aos policiais para a melhoria do serviço ou para a reeducação do efetivo empregado.

Sobre a participação do policial comunitário na sua atividade as informações são de que ela existe; o policial pode contribuir com suas opiniões acerca do serviço para a melhoria do mesmo, devendo porém ter cuidado para não quebrar a hierarquia e a disciplina.

O futuro da polícia comunitária

Um oficial acredita ser a polícia comunitária o próprio futuro da Corporação, mas entende que ele abrange quase a totalidade do serviço policial, e atuando-se as unidades especializadas e a administração da instituição. O outro oficial entende haver necessidade de uma conscientização de base e uma maior participação e envolvimento dos futuros comandantes da Corporação com a estratégia comunitária.

Sobre as mudanças organizacionais que estejam ocorrendo na Corporação um oficial diz não perceber que algo transformador esteja acontecendo. O outro oficial diz que sim, embora reconheça que ainda é cedo para se perceber, ressaltando os treinamentos de gerenciamento com a filosofia da Qualidade Total para propiciar uma otimização dos recursos disponíveis.

Os dois oficiais acreditam ser necessário modificar o modelo atual de repressão e prevenção do crime.

ESTADO DO PARANÁ

As informações foram colhidas com um oficial, o major Luiz Antônio Comtorto, da Polícia Militar do Paraná, que respondeu aos quesitos do questionário padronizado.

A PM e a polícia comunitária

Existe na corporação os projetos de Policiamento Ostensivo Modular, Policiamento Ostensivo Volante-Povo, Policiamento Ostensivo localizado e Policiamento Solidário. Estes projetos ocorrem no nível de batalhão e são da iniciativa do Comando Geral.

Sobre as origens da experiência a informação dá conta de ser o Policiamento Modular copiado das experiências dos Kobans praticados na polícia japonesa; os outros projetos foram criados pela própria corporação paranaense.

Quanto à aceitação dos projetos, diz que os dois últimos ainda não foram avaliados devido ao fato de estarem em fase de implantação; informa ser muito boa a aceitação do policiamento Modular e boa a do Povo.

Não fica claro, no relato do oficial da PM do Paraná, face a não ter feito a descrição dos projetos de policiamento ostensivo, serem estes experiências típicas de policiamento comunitário.

Treinamento dos policiais

Não foi relatado nenhum treinamento especial para os policiais comunitários. Quanto às mudanças no ensino da Corporação, informa o oficial que é enfatizado o estudo dos Direitos Humanos, Relações Humanas, Chefia e Liderança e outros assuntos que ajudam o policial a desenvolver a capacidade de liderar e decidir em conjunto com a comunidade.

Controle do policial

O controle externo é feito através de contatos com os cidadãos, na grande maioria via telefone, para verificar o nível do atendimento prestado. Pode ser feito também através dos conselhos comunitários de segurança e das organizações não-governamentais. O controle interno é o tradicional realizado através da cadeia de comando.

A participação do policial também se realiza dentro do modelo tradicional, senso de dever, agindo nos limites da lei, procurando integrar-se à comunidade e ajudando-a a solucionar os seus problemas.

ESTADO DE SERGIPE

Neste Estado colaboraram dois oficiais da Polícia Militar, o capitão Aristoteles Macedo Filho, assistente do Comandante-Geral, e o capitão Manoel Lourenço Nascimento dos Santos, além de um delegado da Polícia Civil, o bacharel Washington S. Okada, que prestaram as informações relativas às experiências com o policiamento comunitário naquele Estado.

A PM e a polícia comunitária

O capitão Manoel Lourenço declarou que há na sua corporação uma experiência, de iniciativa do Comandante-Geral, no âmbito de atuação de uma companhia, copiado da Polícia Militar do Espírito Santo. Diz que o nível de aceitação é bom na comunidade, mas é inferior na sua corporação.

O treinamento dos policiais

Os policiais comunitários receberam um treinamento inicial sobre Polícia Interativa, Noções de Direito Constitucional, Direito Penal, Sociologia, Psicologia e Estatuto da Criança e do Adolescente. Após o curso os policiais fizeram um estágio e

oram selecionados para funcionar nos Postos de Atendimento ao Cidadão (PAC).

) controle do policial

) controle externo é exercido pela própria comunidade, o interno, através dos graduados comandantes dos PAC e dos oficiais da companhia. Os policiais têm participação na interação com a comunidade.

futuro da polícia comunitária

e não houver conscientização geral por parte a sua corporação, a polícia comunitária não se expandirá. Não há nenhum programa de modernização. Entende que há necessidade de modificações no modelo atual de repressão e prevenção ao crime.

outras considerações

oficial faz as seguintes sugestões:

toda a experiência de polícia comunitária deveria iniciar primeiramente em um núcleo (limitação social) para depois, se o protótipo estiver dando certo, expandir do centro para fora do sistema;

todos os policiais envolvidos deverão possuir curso de polícia interativa;

para interagir bem com a comunidade os oficiais deverão ter um tratamento digno por parte própria corporação;

é necessário que toda a corporação se envolva em a polícia comunitária para funcionar como parte para quem a exerce;

deveria haver uma equipe funcionando apenas na polícia comunitária para operar como multiplicadora de idéias.

A polícia civil e a polícia comunitária

As informações colhidas pelo delegado da PCSE, sobre a experiência da polícia comunitária na sua corporação, mostram que este tema não despertou o interesse dos sucessivos Superintendentes da Polícia Civil de Sergipe.

Diz ele que o então Secretário de Segurança Pública, Bel. Wellington Manguiera, promoveu dois congressos de segurança e cidadania, em Sergipe, que contaram com a participação, entre muitos outros, de representantes da Anistia Internacional. O representante brasileiro dessa organização, Prof. Ricardo Balesteri, conseguiu com contatos na seção canadense da Anistia Internacional um estágio de dois meses na polícia da cidade de Edmonton, capital da província de Alberta, no Canadá.

Para participar deste estágio o delegado Washington Okada foi indicado.

Entendimento da polícia comunitária

O delegado diz que a ideologia da polícia comunitária muda o enfoque centrado na ideia de proteger o Estado para o de servir ao cidadão. Informa que por cada Estado que tem passado, por cada congresso que tem frequentado, tem encontrado a tendência de melhor atender a comunidade e moralizar a prestação de serviço de segurança pública. Para ele, a diferença reside na outra parte dessa ideologia que é a aproximação entre o cidadão e o policial, ou seja, a diminuição da distância entre ambos, criada na época da ditadura no Brasil e das intensificações das crises econômicas no mundo todo. Para ele a tobia contra a polícia se verificou no mundo todo, e a reação advinda com a ideologia da polícia comunitária surgiu ao mesmo tempo em várias nações.

Treinamento dos policiais

Informa-nos o delegado que a Academia policial realizou um único treinamento de Polícia comunitária

dirigido a cerca de quarenta policiais. Reconhece que houve um equívoco na seleção dos policiais para o curso, que seria realizado em tempo integral durante um mês. A indicação dos policiais ficou por conta dos delegados das unidades policiais que centraram suas escolhas naqueles que não causariam muitos problemas com sua ausência na unidade policial. Diz o delegado ter sabido que face ao tipo de seleção o grau de preparo dos integrantes da turma não era dos melhores. Diz não saber detalhes sobre o tipo de treinamento, por não ter sido convidado para participar do treinamento.

O futuro da polícia comunitária

A Polícia Civil de Sergipe, na visão do delegado Okada, sofre mudanças em sua forma de gerir a prestação do serviço de polícia judiciária, a partir das novas reivindicações da sociedade, porém sem um planejamento voltado ao policiamento comunitário, não deixando de trilhar os mesmos caminhos, em parte de um programa de polícia comunitária, tais como o resgate da imagem da polícia, a colibição dos excessos e abusos, o melhoramento da prestação de serviços e outros mais que diminuem a distância entre o cidadão e a polícia.

Citou ele uma experiência isolada que desenvolveu com um policial que dava aulas em uma escola estadual. Este policial foi dispensado do expediente na delegacia e concentrava-se em obter informações com os alunos sobre a criminalidade no bairro. Algumas informações produziram alguns inquéritos policiais. A experiência foi encerrada quando o policial-professor teve que afastar-se das atividades policiais.

Segundo suas observações, a seleção do pessoal para a realização do trabalho de policiamento comunitário, principalmente daquele trabalho de contato com o cidadão, é o primeiro e importante passo para a implementação do programa.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

As informações deste Estado foram prestadas pelo coronel Valdenor Félix da Silva, diretor do Centro de Estudos Superiores da Polícia Militar do Rio Grande do Norte.

A PM e a polícia comunitária

Não existe nenhuma experiência atual de policiamento comunitário. Em 1994, foi instalado um pelotão no Conjunto Residencial Cidade Satélite, na capital, que recebeu a denominação de Pelotão Comunitário, de iniciativa do Comandante-Geral e sem diretrizes. A experiência, sem contar com a participação da comunidade e sem treinamento dos policiais militares para esse fim, não obteve sucesso.

A experiência não foi copiada de nenhum modelo existente. No primeiro momento a corporação e a comunidade receberam a iniciativa como muito boa, porém nenhuma das duas interessadas no processo soube o que fazer. O pelotão foi instalado e nada mais foi feito.

Entendimento da polícia comunitária

O tema polícia comunitária até agora só foi abordado no Curso Superior de Polícia realizado em 1997.

Despertou interesse nos oficiais alunos; entretanto, terminado o Curso, não mais se falou no assunto.

O coronel Valdenor diz que é difícil dizer qual é o entendimento da corporação sobre este assunto por não terem ainda os oficiais superiores se dedicado ao estudo da polícia comunitária.

A corporação sente a necessidade de mudanças no modelo atual de policiamento mas tem dificuldades de expor e de propor qualquer mudança.

tura da polícia comunitária

coronel Valdenor entende, embora admitindo não nenhuma experiência com Polícia Comunitária, e só há uma maneira de baixar os níveis de minimalidade e mantê-la sob controle, juntando-se esforços da polícia e da comunidade de forma gançada, a fim de que sejam os problemas naturais de convivência na comunidade e os fatos geradores de conflitos sociais solucionados pelo próprio tipo social. Para isso, continua o oficial, a polícia precisa repensar o seu papel social, os seus objetivos e valores, com uma educação sobrepondo-se à situação, onde será exigido dos professores uma preparação ética, estética e sociopsicológica orientada para a resolução de tarefas educacionais, mais que instrutivas, junto à comunidade, porquanto a educação é mais importante para a instrução do que para aquela, até porque não se pode deixar a educação para mais tarde. Termina dizendo que o tuto já chegou.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

questionário foi respondido pelo tenente-coronel Luiz Antônio Brenner Guimarães, Chefe de Gabinete do Comandante-Geral da Brigada Militar.

PM e a polícia comunitária

O ano de 1995 foram aprofundadas as discussões sobre a performance da Brigada Militar e as exigências da sociedade. Isso resultou um projeto de evolução institucional que está sendo implementado em base na filosofia da polícia comunitária. As mudanças estão sendo efetuadas na estrutura organizacional, nos critérios de distribuição do efetivo, na cultura institucional (desenvolvimento profissional, concepção de polícia, valores, administração oficial) e nas áreas de tecnologia de comunicações, formações e equipamentos.

As bases do projeto de reestruturação da Instituição sustentam-se nos seguintes tópicos:

- **Estrutura organizacional com menos níveis de decisão, ficando somente a relação Comando da Corporação – Comando Regional – Comando do Município. Centralização das macroatividades administrativas e descentralização das atividades operacionais, ficando a administração do policiamento na base do município ou do distrito (conjunto de alguns bairros, em grandes cidades). Cada Comando operacional estuda as peculiaridades de sua área de responsabilidade e busca soluções específicas dentro da sua realidade, juntamente com a comunidade. Trata-se de sair do modelo tradicional de segurança pública, como responsabilidade somente da persecução penal, e evoluir para o envolvimento de todos os segmentos sociais do espaço considerado;**

- **Diminuição dos níveis hierárquicos, melhorando os níveis de execução, através do fortalecimento da atividade profissional, onde o policial aprofunda o conhecimento sobre os fundamentos da sua atividade e aquilo com que trabalha, que são as relações sociais.**

- **Fortalecimento do desenvolvimento profissional, através do redimensionamento de todo o sistema de formação, especialização e aperfeiçoamento policial, de maneira que o profissional tenha uma visão mais abrangente, multidisciplinar de sua atividade, o que lhe dará maior capacidade de envolvimento, ação e decisão.**

Feitas as abordagens acima, pode-se dizer que o nível da implementação é institucional, suas diretrizes estão no plano de comando do Comandante-Geral e em leis estaduais, decretos, portarias do Secretário da Justiça e da Segurança e ordens de serviços internas. Antes de se-lo em uma área operacional, o projeto está sendo implementado com base na socialização da filosofia, especialmente nos comandos das Fragões e nas descentralizações. Há um cronograma de descentralização que se iniciou no ano passado e tem previsão de encerrar-se no ano de 2001. Aos poucos, os municípios vão adquirindo sua autonomia administrativa e operacional e vinculando-se aos comandos regionais. E neste ano

a Capital do Estado – Porto Alegre – foi dividida em 12 distritos, os quais estão iniciando a sua fase de implementação.

Em decorrência das primeiras descentralizações e da difusão da filosofia, alguns comandos de policiamento de município começaram a desenvolver programas específicos envolvendo as suas comunidades, como em Cruz Alta, Juruá e em Porto Alegre. O consenso é o envolvimento da administração da Fragão da Polícia Militar e da comunidade. As ações e os procedimentos são diferenciados, de acordo com a ambiência de cada área.

Sobre a origem das mudanças, o oficial informante diz que a partir de estudos realizados sobre experiências de outras polícias, está sendo construída a fundamentação das mudanças propostas, acrescidas de trabalhos realizados no Estado, especialmente nos cursos de Especialização da Academia de Polícia Militar e no Instituto de Pesquisa da Instituição. Especialmente foi considerado o trabalho que está sendo desenvolvido pelas polícias dos Estados Unidos, pela do Japão e por experiências brasileiras, como a de Guaguá – Espírito Santo, Riberão Preto – São Paulo e Copacabana – Rio de Janeiro.

Recentemente a Instituição mandou uma delegação de 28 Oficiais Superiores participar de um evento em Nova Iorque, para analisar os programas lá implementados.

Quanto à aceitação do projeto institucional e dos programas específicos diz o tenente-coronel Brenner que é muito boa, tanto no público interno, onde as discussões sobre a filosofia têm aumentado e ocorrido espaço considerável, quanto no público externo, resultando destaques significantes na mídia e procura das comunidades ainda não contempladas. Há uma percepção, não confirmada, de que o sentimento das comunidades onde há projetos específicos é de maior satisfação com o serviço e maior tranquilidade.

Treinamento dos policiais

Sobre o tipo de treinamento adotado como preparação do policial comunitário informa que, do ponto de vista geral, a Instituição está redimensionando todos os cursos de formação, especialização e aperfeiçoamento, buscando desenvolver profissionais com uma visão mais abrangente sobre o tema segurança pública. As diretrizes de treinamento e instrução foram modificadas, de forma a possibilitar que cada Comando Regional desenvolvesse o planejamento do treinamento para os seus DPM de acordo com a peculiaridade de cada um. Os programas micros desenvolvidos por cada DPM ou Comando regional possuem treinamentos específicos, com o efetivo envolvido.

Quanto ao treinamento continuado, há um modelo padronizado para todo o efetivo da Instituição, coordenado e controlado pelo Departamento de Ensino.

Ocorreram mudanças nos procedimentos de instrução da Corporação. Primeiro houve uma descentralização no planejamento. Até 1996 o programa de instrução da Instituição, inclusive o conteúdo, era planejado pelo Departamento de Ensino, e todos os órgãos eram obrigados a ter a mesma instrução. As unidades policiais eram meros executores de um programa elaborado muito longe, sem participação ou comprometimento. A partir de 1996, o planejamento dos programas de instrução, nos aspectos de conteúdo, métodos e operacionalização, ficou a cargo dos Comandos Regionais, que podem definir programas específicos para cada unidade policial. O Departamento de Ensino somente supervisiona. A concepção de responsabilidade passou a ser trabalhada para que cada comandante efetivamente assumisse o papel de identificar as necessidades e as deficiências e adotar medidas específicas de correção ou evolução. Abriu-se espaço e houve estímulo para treinamentos específicos, de acordo com os programas a serem implementados.

Controle da polícia

Não existe controle externo, salvo indiretamente, pelas críticas e reclamações que refletem o atendimento da comunidade, e o fortalecimento do compromisso de considerá-las na avaliação pelos níveis de comando. Para socializar esta postura foi criado, junto ao Gabinete do Comandante-Geral, o Programa de Cidadania e Direitos Humanos da Brigada Militar, inclusive com a divulgação de canais de comunicação, como telefone central e regional, endereços para correspondências e endereço na internet. Junto à Secretaria da Justiça e da Segurança existe o projeto “Disque Denúncia”, do qual a Instituição recebe informações.

O controle interno foi estabelecido através de avaliação dos comandos imediatamente superiores.

Neste ano, foram definidos indicadores de avaliação. Foi também criada a Corregedoria-Geral da Brigada Militar, diretamente subordinada ao Comandante-Geral.

Futuro da polícia comunitária

Podem-se afirmar que o enraizamento do tema na Brigada Militar é ainda muito preliminar. A filosofia e os conceitos ainda não estão solidificados e internalizados. Mas nos últimos dois anos tem havido um número significativo de profissionais envolvidos com a questão e implementando projetos micros. A tendência é de que a polícia comunitária, como filosofia, predomine num futuro próximo, até porque a polícia tradicional não tem conseguido dar as respostas que a sociedade está exigindo.

Corporação acredita ser necessário modificar o modelo atual de repressão e prevenção do crime. Primeiro, o modelo sustentado no fortalecimento o encarceramento dos delinquentes não tem produzido resultados satisfatórios no Brasil e em ou-

tras partes do mundo. Nessa mesma direção,

também não tem trazido bons resultados o aumento de policiais fardados nas ruas, como inibidor do delito. Pode-se afirmar que o atual modelo somente tem trabalhado a criminalidade de maneira pontual. Se está acontecendo muito delito em um espaço, a única solução encontrada é aumentar os policiais fardados e efetuar mais prisões. Esta solução, além de limitar-se ao espaço em questão, tem seus efeitos restringidos a um certo período. E os demais espaços, sempre muito maiores do que os que podem ser ocupados pela polícia? A alternativa vislumbrada e em discussão é de que os programas de prevenção deverão ser trabalhados de forma sistêmica e

estrutural e as ações devem envolver todos os segmentos sociais que têm responsabilidades na prevenção, extrapolando o entendimento de que a criminalidade é um problema da polícia.

Constata-se que a criminalidade de massa – os crimes do cotidiano, como assaltos, arrombamentos, furtos e outros – funcionam no seio da comunidade como um processo, que possui diversos ciclos, cada ciclo com atores diferentes, cujos procedimentos se completam, sendo, por isso, necessário um programa que atue em relação a todos os ciclos e a todos tipos de atores. O sistema policial age somente em alguns ciclos do processo, não em todos. E o processo é movido por uma lógica que deve ser considerada na prevenção. Por exemplo, nos crimes patrimoniais, onde a lógica é o lucro, enquanto não houver ações para dificultar ou impedir a venda do objeto material do delito, pouco vai adiantar endurecer os procedimentos do sistema policial. A solução está em toda a sociedade participar, sendo a polícia somente um subsistema de um sistema maior, o sistema de prevenção social. A questão deve ser tratada no enfoque sistêmico, com medidas estruturais para eliminar ou minimizar as causas que dão origem aos comportamentos ameaçadores da paz social, e não como atualmente, onde as medidas são pontuais e limitadas à persecução penal.

Outras considerações

Cabe ressaltar que a visão predominante da polícia comunitária na administração da Brigada Militar é de que consiste em estratégia para tratar a problemática da criminalidade e da violência, devendo ser agregada às estratégias tradicionais da polícia. Uma concepção de policiamento que envolve o esforço de todos os segmentos sociais. A partir dela, cada Comandante de Fração com responsabilidade territorial busca soluções para os problemas de sua comunidade, de acordo com a realidade ali existente. Cada comandante, de acordo com as peculiaridades de cada área, desenvolverá projetos específicos, sempre com a cooperação, a co-participação e a corresponsabilização de toda a sociedade organizada.

A polícia comunitária é mais uma mudança cultural de toda a sociedade, no enfrentamento da insegurança pública, do que uma simples mudança estrutural ou de forma da polícia e dos demais órgãos da persecução penal. Não havendo a mudança das concepções e dos mitos, a nova estrutura ou os novos órgãos vão apresentar as mesmas dificuldades e os mesmos problemas.

Importante destacar também que a percepção aqui exposta decorre do Comando da Instituição, que está liderando o processo de mudança e que o aprofundamento da discussão e internalização de conceitos ainda é muito preliminar. Não são conceitos ainda dominantes no consenso coletivo da Corporação. O avanço do processo crítico poderá conduzir a novos entendimentos. Ainda não existe possibilidade de uma avaliação de resultados, uma vez que o projeto todo está iniciando e sua implantação é estimada, no mínimo, em cinco anos.

DISTRITO FEDERAL

Colaborou, prestando as informações solicitadas, o major da PMDF, Eduardo Adolfo Dias Ferreira.

APM e a polícia comunitária

É relatada uma experiência de policiamento comunitário, iniciada em 1995 na cidade satélite de Samambaia, de responsabilidade do 11º Batalhão; foi inspirada no projeto capixaba de Guanajuat; começou como iniciativa local, funcionando como uma espécie de laboratório para a Corporação, dispoindo hoje de novas diretrizes.

Apesar do aumento da criminalidade na capital federal, a aceitação do experimento foi muito boa, tanto na corporação quanto na comunidade.

Treinamento dos policiais

Diz o oficial que o treinamento iniciou-se por uma doutrinação através do Ensino Aberto a Distância, sendo distribuídos cadernos de instrução específicos para o policiamento comunitário.

Controle do policial

O controle interno do policial comunitário em Samambaia dá-se através da ficha individual de produtividade e através de fiscalizações do oficial chefe do setor. Quanto ao controle externo, é realizado pela unidade e pelo Conselho de Segurança da cidade.

O futuro da polícia comunitária

Entende o major Eduardo que o futuro do policiamento comunitário na PMDF é promissor.

ESTADO DO CEARÁ

A colaboração foi obtida através das informações prestadas pelo capitão Manoel Messias da Silva, chefe de gabinete do Comandante-Geral da PMCE.

APM e a polícia comunitária

Existente experiência do policiamento comunitário na PMCE desenvolvida a nível de unidade e de

subunidade policial militar. A primeira experiência data do ano de 1966, tendo sido implantada no comando do coronel José Israel Cintra Austregésio.

Sobre a aceitação do policiamento comunitário o capitão Manoel Messias garante que, depois de doze anos de implantação, o nível de aceitação, tanto da tropa quanto da sociedade, é o melhor possível. De início houve uma considerável resistência dos milicianos, que confundiam o entrosamento comunitário com inversão dos níveis de autoridade, ou seja, a comunidade é quem iria cumprir esses ditames. Afirma o oficial que, com o passar do tempo, a idéia essencial do projeto foi sendo amadurecida e hoje há um entendimento bilateral de que deve haver uma soma de forças, não um confronto, a fim de que se atinja o bem comum.

O treinamento do policial

Operacionalmente os policiais militares são reciclados sistematicamente no Centro de Treinamento e Desenvolvimento Humano, quando recebem ensinamentos mais modernos de relações humanas e convívio social, sempre voltados ao objetivo colimado, que é a interação da polícia com a comunidade.

Novas disciplinas foram acrescidas ao conteúdo dos programas dos cursos, como Psicologia Social, Sociologia e Comunicação Social.

Controle do policial

O controle externo é feito através de outros órgãos do Estado e da União, como a Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado e Ordem dos Advogados. O controle interno é feito pelos oficiais comandantes das unidades e subunidades operacionais e suas equipes de acompanhamento comportamental.

Futuro da polícia comunitária

Segundo o capitão Manoel Messias, a Polícia Comunitária tende a firmar-se como uma grande solução para a Segurança Pública. Entende ele que não deve haver mudanças radicais na forma atual de repensão e prevenção do crime, pois assim se estaria desconsiderando toda uma operacionalidade até então aplicada. Entende que o modelo atual seja submetido a questionamentos a fim de que possa ser aperfeiçoado.

ESTADO DE PERNAMBUCO

As informações sobre a polícia comunitária desenvolvida pelos pernambucanos foram colhidas através da colaboração do tenente-coronel Ricardo Aureliano, comandante do Centro de Formação de Praças, colocando vários documentos à disposição do organizador deste manual; outra fonte é uma monografia do tenente-coronel Carlos Fernando Ferreira de Carvalho, "Percepção Social de PM Pelas Comunidades Organizadas de Bairros do Recife", apresentada no Curso Superior de Polícia, em 1994, tendo como orientador o coronel Isaque Fernandes de Souza.

No prefácio da referida monografia, o oficial orientador lembra que as experiências abandonadas dos projetos do Núcleo Comunitário de Segurança Pública-NUSEP e Polícia nos Bairros-PB geraram, no curto período de tempo de suas atividades, satisfação e frustração nas comunidades atendidas; satisfação pelo nível de segurança e bem-estar e frustração pela descontinuidade dos citados projetos.

Nas propostas apresentadas pelo oficial, autor da monografia, aparecem como prioridades a manutenção e ampliação dos atuais NUSEP e a manutenção e reativação, com a brevidade possível, da Patrulha de Bairro nos moldes da sua concepção inicial.

Nas informações colhidas com o tenente-coronel Aureliano consta que a Prefeitura do Município do

Cabo de Santo Agostinho, com o assessoramento do capitão Júlio César, da PM capixaba, desenvolve um projeto de capacitação em polícia interativa envolvendo a unidade local da PM pernambucana.

ESTADO DA PARAÍBA

As informações sobre a situação da polícia comunitária neste Estado foram obtidas através do capitão Washington França da Silva e da professora Maria de Nazaré Tavares Zenaide, da Universidade Federal da Paraíba.

A PMPB desenvolveu, em dezembro de 1997, um "Curso de Polícia Comunitária" com o objetivo de sensibilizar as autoridades da área de segurança pública para a necessidade de mudanças na administração e na filosofia da atuação policial.

Promoveram o referido curso a PMPB, o Instituto Caroca de Criminologia, o Conselho Estadual da Defesa dos Direitos do Homem do Cidadão, a Universidade Federal da Paraíba e a Secretaria de Trabalho e Serviço Social. Foram os seguintes os temas do seminário:

- *Tema 1:* A Polícia como fator de insegurança pública: a criminalidade policial.
- *Tema 2:* Modelos de intervenção penal e forma de atuação policial.
- *Tema 3:* Modelos de administração policial: a crise do modelo militar; novas formas de gestão.
- *Tema 4:* A polícia comunitária: conceituação e operacionalização.
- *Tema 5:* Uma nova Polícia? Possibilidades, dificuldades. Proposta de uma nova atuação.

A Corporação e a Universidade Federal da Paraíba vêm desenvolvendo estudos para elaborar um projeto experimental de policiamento comunitário em

João Pessoa. Têm programado um curso para o aumento dos policiais que antecederá a execução do referido projeto.

ESTADO DE MINAS GERAIS

Os dados sobre o movimento da polícia comunitária nesse Estado foram obtidos através da colaboração do tenente-coronel Rúbio Paulino Coelho, Chefe da Assessoria de Comunicação Social e Marketing da PMMG; os documentos analisados foram a monografia do Curso Superior de Polícia do tenente-coronel Geraldo Arnaldo Doro e a Diretriz de Planejamento de Operações-PP0 n.º. 3008/93-CG (Polícia Comunitária).

O tema desenvolvido pela monografia é a avaliação da eficácia da polícia comunitária em Belo Horizonte, executada pelas unidades operacionais da área do 8º Comando Regional, na visão da comunidade.

A análise de alguns trechos da citada monografia poderá oferecer uma visão da forma como a Corporação mineira vem desenvolvendo os postulados da polícia comunitária. Para o autor da monografia, a DP0 n.º. 3008/93 estabeleceu uma nova doutrina operacional, através da parceria com a comunidade, visando uma melhor prestação de serviço e para propiciar melhor qualidade de vida ao cidadão. Diz ainda que a PM, a fim de adaptar-se às realidades constitucionais, como integrante do sistema de defesa social, através da citada diretriz considerou a polícia comunitária como uma nova filosofia de fazer polícia.

O oficial registra que, apesar do grande esforço da Corporação, no final do ano de 1993, para a implementação das diretrizes da polícia comunitária, nos níveis estratégicos e táticos, pode-se observar uma acentuada resistência no nível operacional.

A diretriz, ao definir os pressupostos para a parceria e cooperação comunitária, entende como importante a identificação dos problemas que afetam

a comunidade e a discussão compartilhada na busca de soluções conjuntas. São importantes as informações que traz o autor da monografia, sobre o resultado da Conferência Internacional da ONU, em Istambul, realizada em 1996, sobre restrições às parcerias para enfrentar os problemas urbanos das cidades; para o oficial, essas restrições podem servir de alerta para a polícia comunitária; são as seguintes:

- *Poucas parcerias entre o setor público e privado tiveram resultados em grande escala;*
- *Interesses políticos podem minar o sucesso das iniciativas;*
- *Poucas parcerias proporcionaram acesso a benefícios para a população de baixa renda;*

• *Riscos de marginalizar, ainda mais, populações de baixa renda que não possam arcar com os custos dos projetos desenvolvidos pela iniciativa privada.*

Quanto aos custos do financiamento privado da polícia comunitária, o oficial comenta uma observação sobre o questionamento feito por alguns a respeito da parceria voltada para a captação de recursos, por entenderem que esta dependência material privilegia o atendimento da prestação do serviço de segurança pública, que é dever geral do Estado.

Uma série de críticas surgidas no cenário mineiro sobre o financiamento pela comunidade dos serviços policiais ensejou uma série de estudos no âmbito da PM mineira para a realização de alguns ajustes necessários ao aprimoramento do programa. A DPD nº 3008/93 estabeleceu os parâmetros para a captação de recursos alternativos para a segurança pública; coloca como parceiros importantes o município, os órgãos públicos e a comunidade.

Serão comentados os dados mais interessantes coletados na pesquisa monográfica sobre a percepção da população da polícia comunitária.

Na pergunta sobre a visão da comunidade a respeito da filosofia do policiamento comunitário, quarenta e um por cento (41%) dos entrevistados percebem-na como uma prestação de serviço à comunidade pelos que podem pagar ou uma forma de conseguir apoio material para a PMMG. Vê-se que a comunidade, face às solicitações de apoio financeiro e material para complementar os poucos recursos estatís de custeio da atividade policial, acaba entendendo equivocadamente a filosofia do policiamento comunitário. É certo que nos EUA e no Canadá, países onde esta filosofia é amplamente utilizada, não se necessita socorrer da comunidade para a obtenção desse apoio material. É evidente que as parcerias com a comunidade buscam articular os recursos da comunidade e os da polícia na prevenção do crime, mas nunca procuram substituir o financiamento estatal pelo privado.

A pesquisa mostra que a comunidade de modo geral ficou satisfeita com o programa de polícia comunitária, embora houvesse várias reclamações sobre a forma da sua implementação. A comunidade percebeu que o público interno ainda não está sintonizado plenamente com a nova filosofia do policiamento, trazendo prejuízos para sua correta implementação.

O oficial, nas conclusões da sua monografia, sugere o seguinte:

- *Campanhas de esclarecimento do público externo.*
- *Aperfeiçoar o treinamento dos policiais a respeito da filosofia do programa e dos processos de interação.*
- *Promover intercâmbio entre as diversas unidades operacionais do Comando de Policiamento da Capital para evitar divergências doutrinárias.*
- *Estabelecer um período mínimo de permanência do policial militar junto a uma determinada comunidade.*
- *Propiciar aos usuários uma forma alternativa de acionar a PM, evitando-se o 190.*

O tenente-coronel Rubio Paulino garante que está sendo revista a DPD nº 3008/93, face a necessidade de novos ajustes para aperfeiçoamento dos procedimentos ditados por aquela diretrix.

ESTADO DE SANTA CATARINA

As informações deste Estado foram extraídas da documentação remetida pelo coronel Zinaldo José Ghisi, Chefe do Estado Maior da PMS.

A PMS editou, em abril de 1998, um "Plano de Implantação da Segurança Interativa" e uma "Diretriz de Procedimento Permanente Nº 32", documentos expedidos pelo Comandante-Geral da Corporação, que adotam as teses da polícia comunitária, ali denominada de segurança interativa.

Produziram um manual bastante interessante para a capacitação dos agentes multiplicadores, constituído dos seguintes módulos:

• *Módulo Pedagógico:* é constituído dos cursos de "Metodologia e Técnicas de Ensino" e "Planejamento e Prática de Ensino".

• *Módulo Comportamental:* é constituído dos cursos de "Interação Comunitária", "Relacionamento Interpessoal e Comunicação" e "Motivação e Liderança".

• *Módulo Técnico:* consta de palestras específicas na área de atuação dos multiplicadores sobre Segurança Interativa: Filosofia e Metodologia de Implantação.

• *Módulo de Avaliação:* para promover a análise e a avaliação das estratégias e metas estabelecidas para a disseminação da filosofia do programa de Segurança Interativa.

Em outubro de 1998, segundo informações do capitão Carlos Roberto Scariot, estão em andamen-

to, em duzentos e dezoito (219) municípios, setenta e quatro (74) projetos piloto, com um total de sete mil oitocentos e doze (7812) policiais militares treinados.

ESTADO DA BAHIA

As informações sobre a PM baiana foram conseguidas através do major Francisco Edson de Araújo e da documentação recolhida pela *home page* daquela Corporação.

A PMBA, em convênio com a Universidade Federal da Bahia, iniciou em março de 1995 o "Programa de Modernização da Polícia Militar da Bahia", este programa tem como objetivo reformular as estruturas e a gerência desse órgão policial, de forma a ajustá-lo às contingências do mundo moderno.

Dos diversos projetos, interessa registrar o "Projeto Polícia-Cidadã", que é um modelo de polícia comunitária. Este projeto, definido pelo Núcleo de Qualidade em Serviços, chefiado pelo major Francisco Edson, estabeleceu as seguintes linhas de ação para a sua operacionalização:

- *Linha de ação 1:* integração com a comunidade.
- *Linha de ação 2:* gestão da unidade policial.
- *Linha de ação 3:* motivação.
- *Linha de ação 4:* indicadores.
- *Linha de ação 5:* educação continuada.
- *Linha de ação 6:* núcleo de memória.

Vários bairros de Salvador já vêm operando segundo as novas diretrizes da denominada Polícia-cidadã. Um exemplo é o trabalho da 13ª Companhia Independente da PM em Pituba e Amaralina.

ESTADO DE SÃO PAULO

As informações da PMESP foram obtidas através da colaboração do tenente-coronel Jorge Luiz Marino e dos documentos obtidos através da *home page* desta Corporação.

A PM paulista instituiu, em dezembro de 1997, uma "Comissão de Implantação do Policiamento Comunitário", que congrega uma dezena de entidades e de líderes comunitários, e cujo objetivo é acompanhar a implantação e a avaliação do programa comunitário.

Entre as medidas adotadas no referido programa destacam-se as seguintes:

- *Estabelecimento do novo perfil do policial comunitário;*
 - *Ateração dos currículos e apostilas do policiamento comunitário da Corporação;*
 - *Escolha de trinta e sete (37) Companhias-Piloto;*
 - *Reorganização das forças táticas com vistas à criminalidade violenta;*
 - *Criação dos grupos de planejamento integrados com a Polícia Civil para gerenciamento das informações estatísticas, ouvir a comunidade, estabelecer prioridades e planejar operações integradas;*
 - *Adequação do programa de policiamento comunitário ao Plano Estadual de Direitos Humanos.*
- É importante destacar o papel representado pela PMESP para a divulgação da Polícia Comunitária com a realização, em dezembro de 1991, em São Paulo, de um seminário (1º Congresso Internacional de Polícia Comunitária) que apresentou os seguintes temas:

• "Conceitos básicos de implementação de Polícia Comunitária": *Cornelius J. Behan, do Baltimore County Police Department-Maryland (USA).*

• "Modelos de integração Polícia-Comunidade": *Bob Kerr e Susan Eng, do Metropolitan Toronto Police Department (Canada); Mathew Baggott, do Metropolitan London Police Department.*

• "Polícia Comunitária na cidade de Nova Iorque": *Elsie Scott, do City of New York Police Department.*

• "Stress na atividade policial": *Thomas Strenz - FBI Academy (USA).*

• "Sistemas inteligentes, polícia e prevenção do crime": *Roland Reboussin – FBI Academy (USA).*

• "Planejamento Estratégico e Polícia Comunitária": *Jack Gleen, da Temple University McKinzev and Co.*

• "Universidade, pesquisa e Polícia Comunitária": *Robert Trojanowicz, da Michigan State University (USA).*

• "A polícia do Futuro": *Thomas L. Reding – presidente da Police Futurists Association International.*

• "Programa de prevenção do crime e da violência nos currículos escolares básicos": *Katherine Wallin, da Educational Information & Resource Center, New Jersey (USA).*

Convém assinalar a importância do seminário internacional para fomentar o desenvolvimento da polícia comunitária no Brasil e para propiciar o intercâmbio das Polícias Militares brasileiras com a Associação Internacional dos Chefes de Polícia; este órgão, que tem sede nos EUA, se notabilizou pelo seu trabalho em proveito do desenvolvimento da atividade policial; são importantes as conferências anuais que realiza sobre a atividade policial.

O tenente-coronel Jorge Luiz Marino, à época assessor do Comandante-Geral da Corporação paulista, o então coronel Eduardo Assunção, teve um papel destacado como organizador do referido congresso e como elemento de relações públicas e de ligação com aquela associação internacional.

Com relação às experiências com o policiamento comunitário, cita-se a criação, em 1989, em Ribeirão Preto, dos Conselhos de Segurança dos Bairros (CONSEB) que, junto com a unidade policial da área, administravam o emprego dos recursos policiais para o controle do crime e da desordem.

São também importantes na estrutura da segurança pública paulista os Conselhos de Segurança (CONSEG).

2. Considerações finais

Embora não tenha sido possível obter-se informações de todos os Estados brasileiros, sabe-se que o movimento da polícia comunitária já é uma realidade em todo o território nacional, seja através das iniciativas das Polícias Militares, seja através das iniciativas das prefeituras municipais.

Ressalte-se que a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, no seu objetivo de desenvolver uma política de democratização das polícias brasileiras, tem recomendado às Secretarias de Segurança a adoção do modelo comunitário.

Pelo relato das diversas experiências brasileiras pode-se verificar o esforço magnífico que as Polícias Militares vêm fazendo para responder aos anseios da comunidade a que servem, procurando modernizar as suas práticas e aproximá-la mais do cidadão que necessita da sua proteção.

São elogiáveis as iniciativas de integração comunitária, restando, agora, aprimorar-se os planejamentos operacionais; será necessário também integrar neste movimento as Polícias Cíveis, sob pena de su-

cesso parcial no processo de democratização e modernização do aparato policial brasileiro.

Nota

¹ No Espírito Santo a polícia comunitária foi denominada polícia interativa.

Superando dificuldades e construindo entendimentos

Neste capítulo pretendemos, ao lado do relato das nossas experiências como Comandante-Geral da PMERJ, tratar das dificuldades práticas que enfrentamos para implementação da polícia comunitária.

Apesar de muitos destes problemas terem sido examinados na Parte IV deste Manual, é importante retomar a sua discussão no bojo do relato das nossas experiências de comando. Vale mostrar como as dificuldades enfrentadas para transformar a polícia, a fim de adaptá-la às novas exigências da democracia e da estratégia comunitária de controle do crime, decorrem das características sociais e políticas do cenário brasileiro e, particularmente, das formas de atuação das suas polícias.

Ao apresentar e analisar as dificuldades pretendemos que fique compreendida, pelas autoridades públicas, a possibilidade de sua superação como medida necessária para a viabilização da estratégia comunitária do controle da ordem pública.

Por este objetivo e pelo fato do coordenador deste manual ter sido, como Comandante-Geral da PMERJ, um dos grandes incentivadores do movimento comunitário nas polícias, o relato dessa experiência será bastante diferente da forma como foram apresentadas as experiências anteriores: apresentaremos o relato do Estado do Rio de Janeiro analisando mais detalhadamente alguns aspectos dessas experiências.

As questões que escolhemos para examinar são as relativas aos seguintes aspectos da administração das polícias: cultura repressiva e autoritária; estrutura organizacional, profissionalismo e treinamento inadequados; a desarticulação do policiamento e da investigação; a administração participativa e a

criminalidade policial. No comando da PMERJ, enfrentamos estas e outras questões, que serão detalhadamente examinadas a partir das análises das principais políticas traçadas por nossa administração.

Não se perderá de vista o aspecto pedagógico da narrativa, aproveitando-se para mostrar as dificuldades enfrentadas para a implementação das mudanças na organização policial e os caminhos que precisam ser trilhados para a construção dos entendimentos necessários para a sua superação.

1. As dificuldades relativas à administração e à estrutura organizacional

Retomaremos o exame do Plano Diretor da PMERJ, parcialmente examinado na Parte IV deste manual, quando se discutiu o tema da parceria na polícia comunitária. A sistemática do planejamento, como instrumento de comando, surge na Corporação pelos idos de 1975, no comando do então coronel do Exército Milton Paulo Teixeira Rosa, época da fusão das Polícias Militares da Guanabara e do Estado do Rio; desta época é que advém esse tipo de Plano.

Em 1983, a estrutura do Plano Diretor da Corporação é modificada para atender às novas exigências colocadas por um novo governo democrático que assumia a administração do Estado do Rio de Janeiro.

Uma primeira preocupação do Plano foi definir com precisão a missão: era preciso desmembrar as ações da segurança pública das ações da segurança interna e entendê-las, agora com a visão democrática, para possibilitar um melhor aproveitamento das ações operacionais e da instrução. Foi estabelecida, na diretrix do comandante, que a prioridade da corporação era a segurança pública.

A partir daí a estrutura da PM passa a ser outro fator de consideração especial: era preciso ser repensada a estrutura atual, semelhante à do Exército, a confi-

ção de força auxiliar e reserva daquela força militar pode explicar a razão da estrutura adotada.

A necessidade de estruturas diferentes para as atividades policial e militar, é bom que se diga, não foram esquecidas pela legislação, que em diversas ocasiões chamou a atenção para os dois tipos de estruturas indicadas para as atividades de segurança interna e pública. Não obstante, os administradores mantiveram as atuais estruturas policiais semelhantes em tudo à estrutura das unidades militares do Exército Brasileiro.

A recomendação do Plano Diretor era a de ajustar a estrutura da PMERJ para melhor atender às suas missões no campo da segurança pública. Estes ajustes deveriam considerar os seguintes aspectos: estrutura organizacional, tipos de aquartelamento, tipos de viaturas operacionais e de transporte de tropa, estrutura dos postos e graduações, adequação dos chamados serviços internos, arreamento e equipamento, uniformes, ensino e instrução.

A questão da estrutura organizacional inadequada para a atividade policial foi pela primeira vez tratada claramente em um planejamento administrativo. Esta foi a nossa primeira grande dificuldade; logo viu-se que os ajustes organizacionais propostos produziram (como produziram) um grande impacto na cultura organizacional, que acreditava que a condição de militar dos integrantes da PM se manteria e se reforçaria à força de ser uma cópia fiel do Exército.

A seguir o Plano Diretor estabeleceu sua filosofia de emprego através de quatro pressupostos teóricos, que a seguir são explicados:

a) A PM é um sistema aberto: o objetivo era o de introduzir uma nova compreensão, a partir das novas tendências da teoria da administração, das organizações sociais e da sua gestão de acordo com o modelo do sistema aberto. As influências do meio ambiente externo às organizações precisavam ser

devidamente consideradas e administradas para uma adequada gestão. A diretrix do comandante mostrava que este modelo exigia de organizações como a PM a necessidade de adequar-se permanentemente às mudanças ocorridas no meio externo, sob pena de degeneração. A interação com o meio externo, é colocada como uma exigência necessária para que a organização possa ser realimentada e possa continuar a desenvolver-se.

b) A organização é um sistema de papéis: o objetivo era mostrar que a administração deve ser orientada para pessoas no desempenho dos seus papéis particulares — papéis organizacionais — que nada mais são do que as atribuições que o posto, a graduação, o cargo ou a função que exercemos nos obrigam a cumprir. Por esse pressuposto toda função dentro da organização deve ser entendida como importante e essencial para o sucesso do conjunto.

c) A PM é uma organização de prestação de serviços públicos: a idéia de servir e de servidor público deve permear todas as ações dos integrantes da Corporação. A diretrix já trabalhava com a idéia de se entender a polícia como um serviço.

d) O produto-PM é o homem treinado e bem preparado para a missão: era entendido que além de produto o homem era o insumo principal da organização. Percebe-se que o treinamento passa a ser uma das prioridades do Comando; isto está claro na diretrix quando afirma que o homem-PM bem treinado, capaz de desempenhar bem o seu papel de servidor público e de agente da proteção e da segurança pública, deve ser o maior propósito da administração da Corporação, em todos os níveis. Daí a diretrix recomendar a reformulação dos currículos de todos os cursos e a busca do conhecimento técnico onde ele se encontra.

Além desses quatro pressupostos, outras idéias alicerçavam a nova filosofia de emprego, todas elas sem dúvida alguma ligadas à concepção de uma polícia nova e democrática: elas estão ex-

pressas de forma bastante clara no objetivo síntese da Corporação:

“Promover, adaptando a estrutura policial militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica em um novo policial e uma nova polícia”.

É certo que os princípios administrativos que fundamentam hoje o modelo de polícia comunitária são os mesmos que estavam por trás das formulações do Plano Diretor. Não conseguimos no período desse Plano Diretor ter avanços significativos em quaisquer alterações propostas na estrutura militar da polícia. Sabíamos que ainda não era época propícia para grandes transformações estruturais e gerenciais, mas era a época própria para iniciarmos os debates sobre essas questões e começar o lançamento das sementes para a criação de uma nova concepção de polícia.

Temos certeza que deixamos em luta duas forças; a da velha polícia, resistindo a qualquer projeto de renovação, e a da nova polícia, inovando, criando e lutando para que as propostas do objetivo síntese pudessem ser compreendidas e viabilizadas.

Percebemos que este tema ainda não foi totalmente assimilado pelas polícias militares, embora já se observem em algumas delas medidas interessantes na direção da nova polícia; os exemplos mais claros disto vimos nos relatos das P/M da Bahia, do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul.

Outra questão polêmica que enfrentamos foi a da administração participativa. Um projeto de “Desenvolvimento e Motivação” do Plano Diretor tinha como objetivo melhorar o nível do envolvimento e da participação do policial militar. Através da criação de grupos de representantes, a nível do Comandante-Geral, e grupo de pares, a nível da unidade polici-

al, procurava-se melhorar os canais de comunicação; o ajustamento do processo decisório; o equacionamento dos problemas administrativos;

facilitar a aproximação dos familiares; a organização de festas cívicas; formar grupos de reflexão sobre problemas policiais e sua repercussão no ajustamento do homem; todos estes instrumentos para melhorar o relacionamento interno, o espírito de corpo sadio e a própria eficiência da Unidade policial.

Sobre a motivação é importante destacar a posição do Plano Diretor, ao declarar que o oficial é automotivável, particularmente os oficiais superiores, e que a motivação das praças, antes de decorrer da remuneração, é resultado da valorização do policial militar e do reconhecimento do seu trabalho.

Dentro do desenvolvimento do projeto promovemos a realização do “1 Seminário de Recursos Humanos na PMERJ – Teoria e Prática de Modelos de Gestão Participativa – Aplicação Técnica e Processos Participativos”, que tinha como objetivo provocar a reflexão da Corporação sobre a aplicação de tais modelos na instituição policial militar.

As resistências ao projeto de participação foram grandes, particularmente entre os oficiais. O grupo de representantes de praças funcionou muito bem, o mesmo não ocorrendo com o dos oficiais. O primeiro grupo era formado por representações da tropa e dos oficiais das diferentes unidades da Corporação, que discutiam e refletiam com o Comandante-Geral os problemas da organização que afetavam o bom relacionamento ou o bom desempenho dos policiais militares dos diferentes níveis hierárquicos. O grupo de pares, que funcionava no nível do comandante operacional, não produziu adequadamente por falta de interesse dos oficiais em participar do projeto.

Procuramos através da assessoria dos professores Jorge Arthur e Ethel Banzer desenvolver projetos experimentais de participação em duas unidades, uma operacional e outra administrativa, a fim de que

pudéssemos organizar um grande projeto experimental para as nossas unidades operacionais.

Infelizmente aqui o paradigma militar impediu o avanço eficaz da proposta; as resistências na Corporação e no Exército Brasileiro foram muito fortes, a ponto de inviabilizarem a proposta. Não tínhamos dúvida naquela época, e hoje mais ainda, que a atividade policial está exigindo esforços no sentido de se viabilizarem projetos participativos, onde os policiais podem ser ouvidos e expressar a sua opinião a respeito do que fazem e de como fazem. Não tem sentido na proposta do policiamento comunitário ouvir a comunidade e não ouvir os policiais.

A administração participativa é uma idéia essencial das modernas teorias organizacionais que fundamentam a filosofia da polícia comunitária; entendemos ser difícil pensar-se em polícia comunitária sem gestão participativa, ou seja, sem ampliação da participação dos policiais militares que executam o patrulhamento ostensivo no planejamento e avaliação da sua atividade policial.

Será que é possível as organizações policiais militares brasileiras instituírem a administração participativa? Esta gestão traz algum perigo para a hierarquia e a disciplina ?

Acreditamos ser possível e bastante viável no ambiente policial militar iniciativas desse tipo, longe de solapar a hierarquia e a disciplina, a gestão participativa serve para melhorar de forma positiva a relação superior-subordinado e, ainda, o que é mais importante, melhorar a motivação do policial na medida em que aumenta sua possibilidade de contribuir de forma positiva e integrada para a realização do seu trabalho.

Este é um outro grande desafio que as polícias brasileiras precisam superar para incorporar formas inovadoras de liderança e supervisão que apostem mais na contribuição espontânea dos policiais e no

seu direito de se envolver psicologicamente com o sucesso organizacional do que no desempenho à custa de formas de controle apoiadas em fortes componentes punitivos.

Sabemos que é necessário que as Polícias Militares superem estas dificuldades e construam um entendimento sobre as mudanças organizacionais e o novo modelo de gerenciamento.

Para as polícias ostensivas brasileiras, ainda reféns de um modelo gerencial ultrapassado, de uma estrutura organizacional pesada e ineficaz e de um exacerbado militarismo, não será muito fácil entender as mudanças que se fazem necessárias nesta área.

Desde logo é preciso entender que as mudanças sugeridas pelos teóricos do policiamento comunitário tais como descentralização, administração participativa, estruturas flexíveis, valorização do policial e do policiamento ostensivo fazem parte do ideário dos modelos contemporâneos de gestão; logo, não se pode pensar em polícia comunitária sem essas mudanças organizacionais.

Será que é possível uma corporação militar adotar o policiamento comunitário? E a polícia comunitária? É possível ocorrer algumas mudanças no policiamento ostensivo sem maiores modificações na administração e na estrutura das polícias militares brasileiras?

Percebe-se que os teóricos da polícia comunitária têm, nos modelos administrativos da qualidade total, buscado os elementos teóricos e operacionais para fundamentar o modelo gerencial e organizacional das polícias e é em torno dos seus princípios e da possibilidade da sua aplicação que devem ser construídos os entendimentos para as devidas e necessárias mudanças.

No plano federal há uma proposta de reforma administrativa que sugere para as polícias uma mudança no modelo de administração com a substituição do modelo burocrático pela administração gerencial. É

de revisão dos seus modelos burocráticos.

Uma outra proposta federal oriunda da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos² admite a necessidade de modernização das organizações policiais; pro-moção organizações descentralizadas, desverticalizadas e próximas da comunidade.

3) referido documento, entre outras propostas, infletiza a natureza de serviço público da atividade policial; critica a formação do policial marcada por valores autoritários, sugerindo uma outra calcada na idéia de proteção do cidadão e da administração e assolução de conflitos. Critica o regime disciplinar rcaico e autoritário, sugerindo a valorização do poli-cial e das polícias. Enfim, estas e outras sugestões apresentadas no citado documento são oriundas do leário da polícia comunitária.

liu-se com o registro das propostas da área federal ue há no cenário nacional uma exigência para mu-angas. Não há dúvida portanto que é preciso mudar; mbe-se o que é preciso mudar; agora resta saber mo mudar. O consenso em torno da polícia comu-tária pode ser o primeiro passo para as polícias n-tensivas brasileiras organizarem o seu projeto de udanças.

n outro entendimento que precisa ser construído é bre a idéia de serviço público; entender a polícia mo serviço e o seu produto como uma interação. mo a atividade policial é essencialmente epressosal, vai exigir uma administração orientada ra as parcerias, para as relações entre os policiais i população. Isto impõe uma outra formação do licial; uma preparação para administrar com quali-de essas relações. Até que ponto a organização litar seria adequada para abordagem orientada ra a idéia do serviço?

tro entendimento que precisa ser construído é re a administração de serviços; ele impõe a creen-de ser a qualidade do serviço exigida pelo cliente

tação de um serviço de qualidade. Karl Albrecht³ afirma que a administração de serviços se orienta por parâmetros bastante diferentes da administra-ção industrial, ou seja, das organizações que produ-zem bens físicos. Vale ver essas diferenças e entendê-las no contexto das organizações policiais.

A primeira diferença é que o serviço se orienta para as pessoas e não para as estruturas. Para Albrecht, as pessoas são ao mesmo tempo o capital, a mão-de-obra e o produto; representam um ativo que se valoriza e daí a necessidade de centrar toda a admi-nistração na pessoa: ela é insumo e produto.

A orientação para ferramentas, tarefas, estruturas, processos e procedimentos, e não para a interação humana, tem sido a idéia prevalente na adminis-tração industrial. Na administração de serviços é fundamental a transação servidor-cliente; ainda é comum no meio policial a preocupação com procedi-mentos e regulamentos. O excesso de controle e a centralização da direção dificultam a mobilização do esforço do pessoal para contribuições pessoais e inovadoras. Isto só é possível mediante uma admi-nistração participativa.

2. *Difficultades relativas à cultura autoritária e re-pressiva e ao profissionalismo*

Cultura autoritária e repressiva

Aqui estamos diante de um dos grandes desafios da *polícia brasileira frente ao regime democrático*, que é o de superar a cultura autoritária e repressiva. En-tendemos ser esta discussão preliminar a qualquer debate sobre polícia comunitária. Pode-se dizer que, pelo fato da polícia comunitária enfatizar os valores democráticos, será útil e prático no bojo da sua dis-cussão a ênfase recair sobre a modernização e a democratização do aparato de segurança pública.

É preciso criar-se a convicção de ser necessário os brasileiros aprenderem a conviver em um Estado

Democrático de Direito, tal como é definido na atual Constituição brasileira. Colocada esta premissa, vale afirmar ser importante construir um consenso de que é preciso definir políticas criminais democrá-ticas e, por conseguinte, substituir aquelas doutrinas que imperaram no regime autoritário anterior e ainda subsistem no cenário brasileiro.

Será que existem políticas criminais próprias da so-ciedade democrática? Será que as políticas criminais estão a serviço de ideologias políticas? Ou será que elas devem ser propostas exclusivamente teóricas-operacionais comprometidas com a eficácia e eficiên-cia dos seus resultados?

É preciso reconhecer que o teor das políticas crimi-nais adotadas tradicionalmente pelos setores da justiça criminal e pelas forças militares são de forte orientação autoritária e repressiva, que encontraram no período dos governos militares um ambiente pro-pício para a sua institucionalização; fosse no interior das organizações policiais e dos setores da justiça criminal, fosse no interior de amplos setores da so-ciedade brasileira.

Uma pergunta importante se impõe: até que ponto *políticas criminais repressivas e autoritárias podem conviver com regimes democráticos?*

A resposta a esta indagação é importante para defi-nir a dimensão preventiva e democrática que deva caracterizar as políticas criminais e orientar o cami-nho da implantação da polícia comunitária no cená-rio brasileiro. É fundamental reconhecer o quadro de autoritarismo e a repressividade que impera nas políticas de segurança pública, com ampla margem de aceitação em diferentes setores da sociedade brasileira, para sua oportuna superação e início do debate sobre a implantação da polícia comunitária.

Isto nos parece ser o grande desafio a enfrentar: su-perar o quadro brasileiro fortemente influenciado pela ideologia castrense que tem resultado em poli-ticas criminais plenamente engajadas no modelo

militar de combate, na filosofia da guerra para o combate da criminalidade.

Acreditávamos que era portanto essencial a cons-trução de uma outra política de operações confiden-te com a nova filosofia de emprego que o Plano Dire-tor enunciava.

Política de operações

A idéia básica que fundamentava todas as ações operacionais era a de que a *ordem pública, por sua complexidade, não pode ser mantida e preservada somente pelos organismos policiais, cabendo à comu-nidade uma boa parcela de co-participação*.

A idéia da não exclusividade da força policial no con-trole do crime fica clara nessa postulação de co-participação. Destacamos da política de operações a preocupação com o entendimento dos conceitos de profissionalização e de policiamento.

A profissionalização

Esta questão da profissionalização ganha nas nossas políticas organizacionais uma importância central, pois ela vai marcar a direção dos planejamentos operacionais e dos planos de ensino e de instrução da Corporação: *partimos da certeza de que uma ativi-dade voltada para o exercício de funções policiais que não vá buscar nos princípios da guerra os parâmetros para a sua atuação deve ser o fundamento da sua profissionalização*. Sabíamos, face à complementaridade das funções, não ser possível deixar de equacionar a profissionalização da polícia civil na sua tarefa de investigação criminal.

Partindo-se do pressuposto de que para se falar de uma efetiva profissionalização de uma determinada atividade é requerido um conjunto específico de co-nhecimentos teóricos e metodológicos, a atividade policial, para pretender ser uma profissão, deverá ter como consequência um conjunto de técnicas e de procedimentos adequados a sua atividade.

As não desenvolvem operações de guerra e portanto não podem ser assemelhadas ao Exército; embora se façam muitas analogias com as situações de guerra, é evidente que não podem ser confundidas as tarefas de repressão ao crime com as tarefas militares.

No caso das polícias civis, que se estruturam da mesma forma que as varas criminais para a realização formal e burocrática do inquérito policial, ocorre mesmo equívoco: operam com a mesma filosofia imposta pela teoria jurídico-penal para a justiça criminal, adotando também, muitas vezes, a visão militar como filosofia operacional.

A polícia civil brasileira executa em torno do inquérito policial um ritual semelhante ao exercido nas varas criminais para a realização da instrução criminal, delegado de polícia funciona como se fosse um juiz e a instrução e a delegacia como se fosse um cartório; neste modelo, o escrivão de polícia acaba sendo mais importante que o detetive que deve proceder à investigação criminal, e às vezes mais importante que o próprio delegado. Esse é um quadro típico do inquérito brasileiro que explica o exagerado processo burocratizado, prejudicando sensivelmente a eficácia da investigação criminal no Brasil.

Trá que as polícias não necessitam de conhecimentos e procedimentos de atuação próprios que garantam um status profissional autônomo? Há que elas não podem ter uma identidade própria, seja, policial?

questões colocadas acima são cruciais para o afeijamento da atividade policial no Brasil: é saliente característico da nossa realidade as organizações policiais, devido à forte influência da culturaitar e jurídica, não terem desenvolvido plenamente uma forte identidade própria, requisito indispensável para uma formação de consciência profissional. Identificação dos policiais militares é com o mili-

taris ou exercido e a dos policiais civis é com os setores da justiça criminal.

Não se pode pensar na construção de uma verdadeira profissionalização policial sem a construção de uma forte identidade policial, sob pena de se construir formando e especializando nas escolas "policiais-juízes", ou "policiais-advogados" e não policiais de investigação, ou ainda, no outro caso, formando e especializando militares e não policiais da segurança pública.

A militarização da polícia de um lado e a "advogadização" de outro são problemas que precisam ser enfrentados pelos policiais e pelos administradores públicos.

A cultura militar e jurídica se entrelaçam harmonicamente e influenciam tanto os policiais militares quanto os civis, podendo-se falar que há um processo de "advogadização" na corporação militar e um processo de militarização no corporação civil. É fundamental essa compreensão para que possa ser devidamente equacionado o problema da desmilitarização das polícias criminais brasileiras.

Os manuais militares e os textos de direito penal e processual penal acabam sendo a literatura obrigatória e exclusiva dos policiais, acarretando com isto o atraso dos processos de investigação criminal e do patrulhamento.

As polícias civis atuam na investigação criminal após a ocorrência criminal, formal e burocraticamente, efetuando o inquérito policial; sua atuação acaba sendo exclusivamente de polícia judiciária. As polícias militares atuam no patrulhamento ainda como se fossem patrulhas militares preocupadas exclusivamente com a ocupação do terreno, prontas para o enfrentamento do inimigo ou para o controle da população. Os manuais de guerrilha e de contra-guerrilha acabam servindo de material didático para a instrução do policiamento.

Este é o quadro que precisa ser radicalmente modificado, sob pena das polícias brasileiras não poderem realmente considerar as suas atividades como de uma profissão autônoma.

Infelizmente é este o quadro amadorístico que tem favorecido políticas sangrentas e cruéis de combate ao crime, à semelhança do que ocorre no quadro de guerra ou de guerrilhas; o sangue dos policiais, dos criminosos, dos suspeitos e da população acabam sempre considerados como fatalidades e acidentes de serviço, inevitáveis porque se acredita fortemente naquele modelo de atuação.

Vimos que a polícia comunitária, desprezando o velho modelo de "combate ao crime", de certa forma repudiou o modelo repressivo inspirado na guerra ou na guerrilha. Acreditamos que a vantagem das polícias canadenses e norte-americanas sobre as polícias brasileiras é que tanto os setores do patrulhamento quanto os da investigação criminal já operam de forma mais profissional do que a nossa.

Uma polícia que privilegia a prevenção e é fortemente orientada para a comunidade e para a solução de problemas certamente necessitará de novos arranjos operacionais e conceituais.

O policiamento

O documento operacional em exame preconizava que o entendimento do termo policiamento não poderia ficar restrito à noção de policiamento ostensivo fardado; ostensivo e fardado são indicativos de uma forma de policiar, que é atribuída às polícias militares, mas isto não poderia significar qualquer restrição à atuação da Corporação. De certa forma já vislumbrava esta observação a possibilidade da polícia atuar na prevenção do crime utilizando outros instrumentos além do tradicional patrulhamento ostensivo.

Para o policiamento foram postas como essenciais as seguintes idéias: ênfase na prevenção; repressão

com inteligência e discernimento; avaliação e acompanhamento do policial; ênfase na comunicação social. Como programas básicos a serem desenvolvidos: difusão de documentos operacionais; integração comunitária e avaliação operacional.

Antes de falar dos programas desenvolvidos na área operacional para atender as demandas das polícias de operações é importante tratar de um outro problema da realidade brasileira, que é a separação das funções de investigação criminal e de policiamento ostensivo. É preciso entender que a polícia comunitária não é específica do policiamento ostensivo; embora esta atividade, nesta nova estratégia, passe a ter uma dimensão mais significativa, não quer dizer que a investigação criminal fique excluída deste processo.

Policiamento ostensivo x investigação criminal

No Canadá e nos Estados Unidos da América o conceito de polícia comunitária envolve as duas funções tradicionais da polícia: o policiamento ostensivo ou o patrulhamento e a investigação criminal.

Nesses países as polícias que atuam na atividade geral de controle do crime nas cidades executam essas duas funções⁴.

No Brasil essas funções, como sabemos, são exercidas separadamente por duas polícias; uma fardada e militarizada, executando o policiamento ostensivo, e outra, denominada civil, executando as tarefas da investigação criminal, além das funções separadas as duas polícias atuam, na grande maioria das vezes, em uma mesma área de policiamento, completamente descoordenadas, ou seja, atuam segundo planejamentos concebidos separadamente e às vezes desconhecidos de uma ou da outra polícia. Esta é uma outra dificuldade que precisa ser superada.

Como o policiamento comunitário mobiliza essencialmente os patrulheiros, aqueles que fazem o cha-

mado policiamento ostensivo, é comum pensar-se que esta estratégia operacional é apenas mais uma forma diferente de atuação dos patrulheiros. No Brasil, onde as experiências de policiamento comunitário têm sido realizadas por iniciativa das polícias militares, este quadro se complica, correndo-se o risco de consagração dessa idéia equivocada do policiamento comunitário como nova modalidade de policiamento ostensivo.

A utilização do termo "*polícia comunitária*" pode eliminar essa dificuldade conceitual ao expressar a idéia de ser uma estratégia de todos os departamentos policiais, isto é, do policiamento e da investigação; também pode expressar, com mais adequação, a idéia de ser uma nova filosofia operacional.

Essas dificuldades são menores nas polícias canadenses ou norte-americanas; aí as dificuldades, se ocorrerem, podem acontecer no âmbito das próprias corporações como expressão de desacordo entre os seus departamentos de investigação e de patrulhamento; no Brasil a dificuldade é mais complexa, por envolver duas corporações distintas.

Vimos que a Secretaria de Segurança de Sergipe teve uma iniciativa elogiável ao designar um delegado, Washington Okada, da sua Polícia Civil, para realizar um estágio nas polícias canadenses sobre polícia comunitária; teria sido uma bellissima iniciativa se ela tivesse se completado; infelizmente o delegado, segundo sua informação, não foi utilizado pelas duas corporações para a realização de qualquer trabalho conjunto de polícia comunitária.

Quase todas as experiências brasileiras, particularmente as iniciais, no Rio de Janeiro e em São Paulo, foram realizadas exclusivamente pelas polícias militares e não contaram desde a fase inicial de preparação com a investigação criminal.

Parece-nos que felizmente este quadro vem sendo superado com algumas iniciativas empreendidas atualmente em alguns Estados brasileiros; é neces-

sário envolvermos a polícia de investigação criminal nesta nova metodologia operacional, sob pena do projeto não poder se desenvolver com a eficácia desejada.

Acreditamos que esta prática das polícias brasileiras operarem no mesmo terreno de forma desarticulada e sem planejamento comum pode ser superada pela metodologia da solução de problemas sugerida pela polícia comunitária.

Pensamos que um dos grandes problemas dessa desarticulação advém das dificuldades em se estabelecer um acordo entre as polícias sobre a iniciativa ou a origem dos planejamentos; os policiais civis entendem que os planos operacionais devem ser originados dos dados advindos da investigação criminal, e portanto a primazia dos planos é da sua corporação, e os policiais militares o inverso. Este conflito, ainda não resolvido, faz com que as duas polícias enfatizem sempre os seus próprios planos (quando os têm) para as suas operações cotidianas, apesar dos esforços das secretarias de segurança para definirem planejamentos comuns.

A metodologia da solução de problemas pode resolver de forma brilhante esse impasse; primeiro, por que ao enfatizar a parceria e sobretudo a igualdade na parceria, termina com a primazia deste ou daquele setor no planejamento; segundo, por entender que é a natureza do problema que está sendo analisado o elemento principal para determinar o rumo do planejamento; o problema indicará as medidas que serão próprias do policiamento ostensivo ou da investigação criminal e dos outros recursos comunitários entendidos como adequados e necessários para a sua resolução. É o problema o fator determinante do planejamento, ou seja, das providências para solução; nem sempre ele será enfrentado com policiamento ou investigação.

Policiamento ostensivo e investigação criminal são os recursos usados tradicionalmente pelas polícias para o controle do crime e da desordem; na estratê-

gia da polícia comunitária eles devem se articular com outros recursos da comunidade considerados cabíveis para a resolução dos problemas aí identificados.

Para que essa articulação seja completa é necessário que, desde o início dos planos para a implementação do policiamento comunitário, representantes locais das duas polícias estejam presentes no esforço comum para superação dessa dificuldade das polícias brasileiras operarem articuladamente.

Da mesma forma que a Polícia Militar, deve a Polícia Civil encetar esforços para preparação dos seus quadros e da sua organização para o novo modelo de atuação policial. Acreditamos que é essencial que as duas polícias caminhem juntas neste processo de modernização e democratização da segurança pública.

Discutidas as questões ligadas à cultura repressiva e autoritária; à profissionalização inadequada das polícias civil e militar; à separação e desarticulação do policiamento ostensivo e da investigação criminal; é bom que constituamos um entendimento em torno da definição do policiamento comunitário que poderá orientar os ajustes necessários para a superação dessas dificuldades.

Retomamos aqui algumas questões já tratadas neste manual sobre a definição do policiamento comunitário com a finalidade de mostrar a necessidade da superação das dificuldades acima examinadas.

Robert Trojanowicz² aponta, como uma exigência fundamental, a presença em todas as polícias, procedimentos e práticas associadas ao policiamento comunitário, de dez princípios dos quais destacaremos aqueles que servem para reforçar o nosso entendimento.

Um princípio é entendê-lo como uma *filosofia* e uma *estratégia organizacional*; como filosofia é entendido

como uma nova visão operacional para o controle do crime e da desordem; como estratégia organizacional, uma nova forma da organização policial se estruturar para responder aos princípios estabelecidos pela nova visão comunitária.

É importante distinguir a expressão *polícia comunitária*, para compreender o envolvimento de toda uma corporação policial com a nova filosofia operacional, da expressão *policiamento comunitário*, para compreender os novos modelos de atuação do policiamento ostensivo de forma descentralizada.

Percebemos nos diferentes relatos das experiências das polícias ostensivas brasileiras a execução de formas descentralizadas de policiamento e de integração comunitária sem realmente promoverem as mudanças efetivas e radicais na filosofia autoritária e repressiva e no modelo de gestão.

O comprometimento com a concessão de poder à comunidade é fundamental para desconstruir a cultura autoritária que fornece o modelo para as relações internas entre superiores e inferiores hierárquicos e as relações externas entre os policiais e a população.

A resolução preventiva de problemas, a curto e a longo prazo, é um outro princípio que ajuda a enfrentar a atitude repressiva que ainda prevalece nas polícias criminais. O lema deve ser *prevenir para não ter que reprimir*; se a repressão for inevitável, fazê-la com inteligência e discernimento. É preciso portanto que os planejamentos operacionais tenham a visão preventiva, mas contenham em suas alternativas as possibilidades da repressão e não o inverso, como é o procedimento habitual, ou seja, planejamentos repressivos na crença do seu efeito preventivo pela intimidação.

Os princípios de *policiamento descentralizado e personalizado*, *da criatividade e apoio básicos* e *da extensão da missão policial* ajudam a sustentar a tese

da um novo profissionalismo para a polícia e um novo modelo de administração que outorgue aos policiais que fazem o patrulhamento novos poderes para o seu melhor desempenho.

O princípio da *mudança interna*, que afirma que o policiamento comunitário deve ser uma abordagem plenamente integrada, envolvendo todo o departamento policial, onde os policiais comunitários, atuando como generalistas, fazem o papel de ligação entre a polícia e a população atendida, mostra como é importante articular a polícia ostensiva com a investigação criminal. No nosso sistema será difícil que o policial comunitário seja generalista, isto é, assuma tarefas de investigação e de policiamento ostensivo, mas é importante que se tenha este entendimento para a necessidade de treinamento adequado para esses policiais.

Acreditamos que se pode construir um entendimento para superar as dificuldades das polícias brasileiras acima examinadas com a definição proposta por Robert Trojanowicz, já vista neste manual: *polícia-organização comunitária é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crimes e desordens.*

3. As dificuldades relativas à criminalidade policial

Esta é uma outra dificuldade que deve constar nos planos dos administradores policiais para a sua superação. Embora se possa afirmar ser este tipo de criminalidade um dado universal, é válido afirmar os níveis de sua gravidade no cenário das polícias brasileiras. Não se pode pensar em qualquer tipo de parceria com a comunidade sem que ela obedeça ao critério de uma confiança recíproca. Infelizmente não se pode confiar em uma polícia com altos índices de criminalidade de seu pessoal. É um fato grave que precisa ser enfrentado pela administração policial e pela comunidade.

O caso brasileiro é agravado face à tolerância e incentivo muitas vezes dispensada às violências policiais por determinados setores da sociedade brasileira, comprometidos com propostas autoritárias e sanguinárias de “combate ao crime”. Este também é um dado que não pode ficar despercebido pelos encarregados da administração da polícia comunitária.

Robert Trojanowicz⁶ é incisivo ao determinar a necessidade de “*tolerância zero*” ao uso excessivo da força, *abuso de autoridade, falta de civildade, des-cortesia ou outra qualquer forma de brutalidade policial*. Os caminhos para a superação deste problema são muitos e devem se encontrar e procurados pela polícia e pela comunidade. No momento é importante assinalar o nível desta dificuldade para as polícias brasileiras.

A incorporação das políticas de direitos humanos recomendadas pelas Nações Unidas é fundamental para criar mecanismos eficazes de controle da criminalidade policial.

A experiência do comando da PMERJ

A nossa experiência no comando da PM no período de 1991-1994 foi marcada com as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, que mostraram o nível de degradação de determinados setores da corporação policial: a nossa tese é de que este quadro era o produto da forte cultura autoritária e repressiva que teimosamente lutava para não ser banida das políticas e das práticas policiais.

O governo que assumiu a administração do Estado do Rio de Janeiro, em março de 1987, chegou com a promessa de acabar com o crime em seis meses. A filosofia de emprego que havíamos elaborado para a construção de uma nova estratégia de controle do crime foi abandonada e acusada de ser leniente com os criminosos, apostando tudo novamente nas políticas e nas práticas da velha polícia repressiva e violenta que acreditavam ser capazes de reduzir o crime com mais eficácia.

Terminado esse governo em 1990, pode-se verificar o resultado desastroso das suas políticas: os resultados, do ponto de vista dos índices de criminalidade das organizações policiais, comparados com a situação anterior, eram os piores possíveis. Basta ver as taxas de criminalidade, notadamente os homicídios e o seqüestro; quanto a este tipo de crime, é bom que se diga que surge com destaque nas estatísticas policiais do Rio nesse governo.

No caso das polícias, o nível da violência contra as populações carentes é bastante agravado, ao lado da corrupção e da extorsão. O relacionamento da população favelada com a polícia também está bastante deteriorado e, pior ainda, o poderio do tráfico nas favelas é bem maior do que deixávamos quando saímos em 1987.

Tudo isto é relatado de forma simples e didática para mostrar que a “polícia velha” não conseguiu mudar o quadro da violência no Rio; pelo contrário, agravou-a, agravando também a qualidade dos quadros policiais e consequentemente a prestação dos seus serviços.

A proposta da polícia comunitária que tentamos implantar na PMERJ, no período de 1984/87, foi importante pelo fato de não descuidar da saúde organizacional na sua tarefa de controlar a criminalidade; não foi leniente com o crime e nem com o criminoso pelo fato de priorizar a prevenção e qualificar a repressão ao primar pelo respeito às garantias individuais e processuais.

Embora, na nossa segunda experiência como comandante da PMERJ, a polícia comunitária já fosse bastante conhecida pelas polícias brasileiras, e já tivéssemos uma nova Constituição, reencontramos uma Corporação bastante diferente e mais resistente às propostas da retomada da construção de uma polícia comunitária e, mais do que isso, uma sociedade sincronizada com os apelos da “polícia velha”.

Dentro deste quadro devem ser ressaltados os níveis elevados da criminalidade policial. Para enfrentar

estas dificuldades desenvolvemos projetos específicos para o seu controle. A redução da criminalidade policial foi sempre preocupação do governo e do comando da corporação.

Foi criada, na Vice-Governadora, a *Central de Denúncias* com o objetivo de captar da comunidade as denúncias de abuso de poder e de crimes cometidos por policiais, associado a essa central foi criado um colegiado integrado por delegados, oficiais, promotores e defensores que se encarregavam de verificar todas as denúncias.

No âmbito da PM, em consonância com a direttriz governamental, foi desenvolvido o “Programa de redução da violência e corrupção policial”, que promoveu uma série de atividades, pedagógicas e corretivas, sendo as principais as seguintes:

- “*Conselho e Comissões de Ética*”, foi adotada pela corporação o Código de Ética das Nações Unidas; logo depois foram criados o Conselho de Ética da PM e as Comissões de Ética das unidades policiais militares, com o objetivo de observar e estimular o cumprimento das regras do referido código.
- “*Comitês de Representantes da Sociedade Civil*”: foi criado um Comitê que funcionava articulado ao Conselho de Ética da PM; os comandantes das unidades operacionais foram orientados para criarem nas suas áreas de atuação os seus comitês. Algumas dificuldades na articulação com os organismos comunitários impossibilitaram um bom desenvolvimento desse projeto.

- “*Curso de Direitos Humanos*”: foi realizado, com o patrocínio do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas, um curso com o objetivo principal de preparar educadores e instrutores da polícia para fornecerem educação e treinamento em direitos humanos. Foram treinados 27 oficiais da PMERJ. 12 oficiais de outros Estados: dois delegados da Polícia Civil e 14 funcionários do sistema prisional.

• **"Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Estresses" (CIPAE):** foi criada essa comissão com vistas a discutir os acidentes ocorridos em serviço, sobretudo os que resultassem de ferimentos ou mortes de policiais ou de terceiros, com a finalidade, entre outras, de criar mecanismos de prevenção para diminuir ou eliminar os riscos; a administração entendia que longe de constituir bravura ou heroísmo, a morte ou o ferimento de pessoas significava, com raríssimas exceções, situações de fracasso da operação policial.

• **"Projeto de apoio ao CIPAE":** este projeto foi desenvolvido por duas psicólogas e dezoito estagiárias de psicologia, em nove unidades operacionais, com a finalidade de assessoramento e treinamento específico para os membros do CIPAE.

• **"Coordenação Especial de Disciplina":** foi criada para promover uma apuração detalhada dos desvios de conduta dos policiais militares, articulando as ações dos órgãos reservados e disciplinares.

• **"Corregedoria-Geral da Polícia Militar":** foi criado esse órgão, subordinado diretamente ao Comandante em Chefe, com a incumbência de supervisionar a disciplina, da Diretoria-Geral de Pessoal, do Núcleo de Criminalística e da 1ª Delegacia de Polícia Judiciária Militar.

• **"Controle da Promotoria Militar":** para facilitar esse controle e melhorar a articulação com os órgãos disciplinares da PM, determinaram-se providências no sentido de remeter-se diretamente à Central de Inquéritos que funcionava junto à Auditoria Militar os IPM's e outras peças de informação; para auxiliar a promotoria nesse controle de terminou-se que funcionassem junto a ela os policiais militares responsáveis por essa tarefa na Seção de Justiça e Disciplina.

Não temos dúvida que não se pode pensar em construção da estratégia comunitária sem uma forte determinação no sentido de controlar a

criminalidade policial. Para que isto ocorra é essencial um entendimento adequado das polícias brasileiras sobre a importância das políticas de direitos humanos.

A polícia comunitária assume forte compromisso com os valores democráticos; viu-se no decorrer desse texto que é uma polícia orientada para valores. Vistas as dificuldades históricas da polícia brasileira para operar sob o signo da política de direitos humanos, torna-se inevitável um entendimento sobre a necessidade de, na implementação da estratégia comunitária, ficar clara a adoção das regras internacionais para as polícias recomendadas pelas Nações Unidas.

Desde logo, é evidente a obrigação de constar nos planejamentos organizacionais uma declaração de valores e a adoção de um código de ética; isto importará pensar-se em criação de conselhos de ética com representação popular para controle das violações policiais.

Outro compromisso decorrente é o de fazer constar na declaração da missão o compromisso com a garantia e a promoção dos direitos humanos. Deverá ficar também obrigatoriamente expresso e público o compromisso com a erradicação da criminalidade policial; a erradicação não deve significar somente compromissos com a punição das violações, mas sobretudo a criação de mecanismos internos e externos de controles preventivos.

Para construir eficazes parcerias com a comunidade é preciso que a confiabilidade da polícia seja percebida pela população; a população e os policiais precisam compreender que para enfrentar criminosos, por pior que eles sejam, não é preciso dispor de policiais criminosos, ou seja, violadores das garantias individuais. É preciso construir a crença de que a política de direitos humanos não é incompatível com a eficácia policial.

4. As dificuldades relativas à integração comunitária

Para enfrentarmos essas dificuldades desenvolvemos um programa na área operacional, com vistas ao treinamento, que foi o da *"difusão dos documentos operacionais"*.

Entendamos que uma Corporação das dimensões da PMERJ dependia de uma relativa padronização de procedimentos e o conhecimento da doutrina de emprego por todos os escalões. Por outro lado sabíamos das dificuldades de se encontrar material didático sobre polícia para os policiais distantes das fundamentações militares ou jurídicas.

Era preciso produzir reflexões e uma documentação que servisse de suporte didático e operacional para a polícia segundo concepções específicas e pertinentes à atividade policial. Foi feito um esforço enorme para a elaboração de documentos que espelhassem a nova filosofia de emprego policial e, mais do que isso, a sua difusão por todos os meios disponíveis.

Foram sistematizadas as "Notas de Instrução", documentos que reproduziam artigos sobre as atividades policiais ou institucionalizavam procedimentos policiais que deveriam ser utilizados na instrução ou na atividade operacional.

Alguns seminários e ciclos de estudo foram realizados, no âmbito da Corporação, com a finalidade de provocar a discussão com os estudiosos das questões da violência e da segurança pública de forma a possibilitar a produção de material para a reflexão e estudo nas escolas de formação e de aperfeiçoamento da Corporação. Todos esses esforços faziam parte das políticas relativas ao campo político-institucional. Naquele momento havia necessidade da PM se fazer conhecer e discutir os problemas da segurança pública com outros segmentos sociais; era preciso romper com aquela cultura de isolamento, de fechamento para

a sociedade que, também, caracterizava o velho estilo castrense. Era preciso construir canais de interlocução com os ambientes universitários e centros de estudo e pesquisa e, mais ainda, com outros estudiosos que podiam colaborar com a discussão de um projeto de construção de políticas criminais democráticas e, conseqüentemente, de uma nova polícia.

Destacaram-se três eventos, no período 1983-87, que merecem ser mencionados aqui, e que foram os seguintes:

1 Ciclo de Estudos Sobre Segurança Pública

Com base nos resultados da campanha "O Rio contra o Crime", desenvolvida pelas organizações Globo, o referido ciclo foi realizado na Corporação com a finalidade de discutir, no âmbito da mesma, as sugestões e as recomendações oriundas da referida campanha. Participaram do ciclo jornalistas, juristas, professores universitários e policiais militares interessados nas questões da segurança pública. Este evento contou com a coordenação do então tenente-coronel Jorge da Silva.

Os temas principais do seminário foram os seguintes:

- **Falta de confiança na Polícia e a imagem da PM.**
- **A ação da Polícia e os Direitos Humanos.**
- **Criminalidade e repressão policial. Violência gera violência?**
- **Corrupção policial e crime organizado.**
- **A PM e a sua natureza militar. Implicações.**
- **Relacionamento PM/Imprensa.**
- **A PM e a integração comunitária. O que a população espera da PM?**

- *Como a PM vê o criminoso? Com vê a população? Como a PM vê o PM?*

- *Instrumentalização da PM no combate ao crime.*

Pelos temas desenvolvidos no referido ciclo já se percebe que era um grande avanço; em 1984, dificilmente alguém podia supor que uma polícia militar pudesse discutir assuntos polêmicos e muitos deles ligados a aspectos críticos da sua própria atuação, com civis e com a universidade.

O relatório do seminário apresenta uma série de propositões resultantes das discussões temáticas que consolidam os pressupostos teóricos que o Plano Diretor vinha enunciando como a nova filosofia de emprego da Corporação.

A importância desse Ciclo pode ser medida pela citação feita pelo jurista José Afonso da Silva, no seu livro sobre direito constitucional¹, ao declarar que a “Constituição, ao estabelecer que a *segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos* (art. 144), acolheu a concepção do *Ciclo de Estudos sobre Segurança*, segundo a qual é preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos. Estado e população”.

Foi mais longe o jurista citado ao entender ser necessária também a aceitação de outras teses defendidas por aquele certame, tal como a do objetivo síntese do Plano Diretor, que postula a necessidade de uma outra concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam novos e importantes referenciais.

Pode-se com este importante testemunho verificar-se a importância do I Ciclo de Estudos sobre Segurança e a sua repercussão em destacados setores da sociedade brasileira, alcançando-se os objetivos pretendidos naquela ocasião, entre os quais apresentar a estratégia comunitária e democrática do controle do crime.

II Ciclo de Estudos Sobre Segurança Pública / I Seminário da PMERJ

Foi desenvolvido a fim de dar prosseguimento aos trabalhos do I Ciclo de Estudos Sobre Segurança.

Teve por objetivo estudar o aspecto operacional da Corporação a partir da realidade do trabalho desenvolvido pelos policiais na manutenção da ordem pública. Foi um seminário operacional que constou de treze painéis, com temas previamente selecionados, e discutidos pelos diversos comandantes das unidades operacionais. Infelizmente o relatório final do seminário não foi concretizado face as inúmeras dificuldades internas que se colocavam como obstáculos diante da proposta de se pensar e discutir as mudanças estruturais ainda vinculadas ao modelo militar e consideradas dogmas irremovíveis.

Sabíamos que mesmo não se conseguindo nada de concreto era importante começar a discutir a necessidade de mudar alguns aspectos da organização militar. Vimos como a mudança organizacional aparece claramente como um dos postulados da polícia comunitária. Este é outro desafio importante a ser superado pelos policiais brasileiros que pensam em adotar a estratégia comunitária para as suas operações de policiamento.

Seminário de Estudos Jurídicos Sobre Segurança

Foi realizado com o objetivo de esclarecer questões jurídicas e administrativas relativas à conceitualização de segurança e ordem pública; poder de polícia, polícia administrativa e judiciária; manutenção da ordem pública e outros temas do direito administrativo ligados à atividade policial.

Contou com a participação de juristas renomados como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, José Cretella Jr., Álvaro Lazzarini, Sérgio de Andrea, Sérgio Ferraz, e oficiais da Corporação.

Coordenou o referido seminário o coronel Ney Menezes. Como resultado tivemos a edição de uma obra coletiva intitulada “Direito Administrativo da Ordem Pública”, escrita por Álvaro Lazzarini, Caio Tácito, Diogo de F. Moreira Neto, Hely Lopes Mello, José Cretella Júnior e Sérgio de Andréa Ferreira, editada pela Forense com o apoio da PMERJ.

No período de 1991/94, o programa de *diffusão de documentos operacionais* ganhou destaque com a criação do *Núcleo de Edição da PMERJ*, que editou cinco livros e vinte e três “Cadernos de Polícia”.

Foram editados os principais textos produzidos nos EUA relacionados ao policiamento comunitário. É certo que este material bibliográfico contribuiu bastante para sedimentar a compreensão das polícias brasileiras sobre as mudanças que estavam ocorrendo com as polícias canadenses e norte-americanas e sobretudo sobre os princípios da nova estratégia comunitária de controle do crime e da desordem.

Na PMERJ este material serviu para consolidar a idéia de se construir um novo profissionalismo plasmado em uma outra filosofia de emprego policial diferente das polícias fundadas no modelo da guerra.

As operações de integração comunitária

No campo da integração comunitária destacamos, no período de 1983/87, algumas iniciativas que se aproximam bastante do preconizado pela estratégia comunitária de prevenção do crime.

Assinalaremos primeiro duas, de iniciativa de então comandante do 1ºº BPM, o coronel Ile Marlen Pereira Nunes, que foram o “Centro Integrado de Policiamento Comunitário” (CIPDC) e os “Vigilantes Comunitários”.

O CIPDC atuava em uma área carente da localidade denominada “Cidade de Deus”; este projeto

representava a interação da PM local com os grupos sociais carentes em um esforço conjugado de busca do bem-estar social como forma de manutenção da ordem pública; uma fração de tropa destacada, sob o comando de um oficial subalterno, realizava todas as formas de policiamento preventivo voltadas principalmente para os interesses da comunidade, interagindo com os seus representantes. No mesmo local funcionavam agências sociais que prestavam diversos serviços à comunidade, tais como solicitações de empregos, serviços de ambulância e outros.

O CIPDC se assemelhava muito aos tipos de destacamentos policiais que fizeram parte dos projetos experimentados em Newark de outras formas de atendimento policial diferente, do modelo profissional tradicional de patrulhamento direcionado por uma central de operações.

Os “Vigilantes Comunitários”, implantados em 1984, durante o Grande Prêmio da Fórmula 1, eram compostos por estudantes, donas-de-casa, empresários, assistentes sociais e profissionais liberais aposentados ligados à Associação de Moradores da Barra da Tijuca, que encontraram uma forma de colaborar em prol da comunidade ajudando a polícia nos eventos locais, tais como festividades cívicas, campanhas de vacinação, grandes eventos culturais, esportivos e religiosos. Depois evoluíram para uma colaboração mais efetiva com a atividade

operacional, chegando a contar com cerca de duzentas pessoas entre homens, mulheres e jovens que recebiam instruções no batalhão sobre operações com rádio, telefone e PX para, através de estreita ligação com a sala de operações da unidade, prestar as informações sobre as ocorrências havidas na área e com isso agilizar o atendimento das mesmas. É comum em alguns países, notadamente no Canadá, este tipo de colaboração de voluntários com a atividade policial; vimos, na Parte II deste manual, ao tratar das parcerias e dos recursos estratégicos, como os canadenses utilizam o apoio de voluntários.

O sistema de cabinas PM-RIO

Existia na PMERJ, desde a década de 1970, um sistema descentralizado de policiamento ostensivo inspirado no modelo japonês e trazido para o Rio de Janeiro por um oficial do Exército Brasileiro que servia na Secretaria de Segurança e que conheceu o sistema na PM do Pará, quando fora o seu Comandante-Geral.

O sistema era muito questionado na corporação pelo fato de ser financiado pelas comunidades, acabando, na visão daqueles que o criticavam, por se tornar um policiamento privilegiado.

O que nos interessava no programa era o fato de ele criar vínculos forte de interação com a comunidade, dentro da filosofia da polícia comunitária; normalmente o sistema de financiamento consistia na obrigatoriedade de comunidade fornecer a cabine, os equipamentos de comunicação e a viatura, ficando a PM obrigada a colocar os efetivos policiais e determinar a área de atuação do policiamento.

No nosso comando incentivamos esta iniciativa, chegando a implantar cerca de sessenta cabinas de policiamento, procurando fazê-las funcionar dentro do espírito da filosofia comunitária. Para isto procuramos fortalecer o intercâmbio com as associações de moradores, que normalmente já funcionavam como elementos de intermediação entre a comunidade e a polícia para o projeto de financiamento, para funcionarem sobretudo compartilhando com os policiais as atividades de policiamento. Era um policiamento personalizado no modelo preconizado pelos métodos da polícia comunitária, vez que os policiais eram efetivados nessas áreas atendidas pelo sistema de cabinas.

Quanto às restrições colocadas por alguns, relativos ao policiamento privilegiar as comunidades ricas, pelo fato de sua maior capacidade para financiar o programa, foi atenuado na medida que o governo

passou a colocar algumas cabinas em áreas mais pobres com o apoio de empresários.

O certo é que muitas áreas residenciais ricas e, ainda, localizadas em zonas de atração turística, tinham fortes demandas de policiamento que inviavelmente eram atendidas mesmo sem desperdiçar qualquer ajuda financeira. A vantagem do programa era que os recursos materiais (viaturas e equipamentos de comunicação) financiados para essas áreas mais ricas possibilitavam que a Corporação pudesse utilizar os recursos financiados pelo Estado em localidades mais pobres.

A justificativa para o financiamento, não obstante as fortes críticas, era apresentada pelo oficial que trouxe o projeto para o Rio, como sendo uma forma de forçar uma participação mais efetiva da comunidade com o policiamento pelo fato dela ter custeado os equipamentos; este procedimento obrigava, de certa forma, as pessoas a se sentirem, também, donas do projeto. O projeto de fato promoveu muito entusiasmo e bastante participação na maioria das comunidades onde foi lançado.

Policiamento de Bairro

Uma outra novidade foi o "Policiamento de Bairro", implantado em dezembro de 1986, que tinha por finalidade intensificar o policiamento ostensivo, promovendo e estimulando a aproximação das associações de moradores com a unidade da área, apoio considerado necessário para se cumprir com êxito as atividades de polícia preventiva.

Emprego do Núcleo de Operações Especiais (Nu/COE) nas áreas carentes.

Por ser o Nu/COE uma tropa especializada e com adestramento para o emprego nas operações de defesa interna nos vimos na obrigação de sua preparação para as ações de segurança pública em um quadro democrático. Resolvemos empregá-lo junto às

comunidades carentes residentes em áreas pobres e desassistidas, particularmente as favelas.

Estabelecemos como objetivos do seu emprego:

- realizar exercícios táticos com o fim de instrução da tropa especializada;
- erradicar a criminalidade;
- apoiar a população local possibilitando um estreito contato da mesma com a PMERJ;
- levantar problemas de relacionamento da população carente com o policiamento ostensivo;

e) e conquistar a confiança daqueles moradores nas ações de prevenção e repressão da criminalidade, através de métodos corretos e eficazes.

O que se pretendeu foi o aperfeiçoamento do trabalho policial nas áreas faveladas; o grande óbice para a proposta de integração comunitária têm sido as operações policiais nessas áreas.

No Rio, onde quase um terço da população é constituída de favelados, não se pode pensar em uma boa articulação comunitária sem vencermos algumas resistências formadas ao longo de um grande processo histórico de discriminação sistemática dos residentes dessas áreas, comumente vistos pela polícia e por uma grande parte da população como criminosos ou cúmplices de crimes.

Tentou-se fazer com a coordenação do Nu/COE e com o apoio das unidades operacionais um trabalho articulado para direcionar as ações policiais nestas áreas de uma forma inovadora, bastante diferente das operações repressivas até então ali realizadas; tais operações tradicionalmente se especializaram em molestar indiscriminadamente a todos os residentes locais, com a justificativa de estar combatendo o crime.

Por outro lado, além de se buscarem formas mais eficazes de prender criminosos, procurava-se também encontrar uma maneira de impedir a ação do trabalho de conquista das populações. Foi um trabalho realmente difícil e complexo, que demandava muita paciência e perseverança para vencer as fortes resistências no interior das organizações policiais; o certo é que tínhamos uma forte convicção que precisávamos mudar a forma de atuação nas áreas faveladas ou carentes da cidade, sob pena de continuarmos privilegiando estas populações com políticas públicas desumanas e sanguinárias, a pretexto de combater o tráfico de drogas.

As propostas da polícia comunitária para o trabalho nestas áreas degradadas pela miséria e muitas vezes dominadas pelo crime não são diferentes das propostas para as áreas ricas e prósperas; é a de apostar na força da parceria com a comunidade para construção de espaços fortes e adversos para o crime e para os criminosos.

Foi realizado um encontro no Sumaré, organizado pela pastoral das favelas, com a presença dos representantes das comunidades carentes do Estado e os comandantes das unidades operacionais da Capital, com o objetivo de estudar melhores formas de aplicação do policiamento nas áreas carentes.

Era visível o esforço que o comando da Corporação fazia para quebrar todas as resistências que dificultavam encontrarem-se formas de melhorar a integração da PM com as favelas do Rio.

Outros programas de integração comunitária

O Plano Diretor era bastante enfático nos aspectos relacionados com a filosofia do governo de integração comunitária. Dentro desta visão era destinado um espaço para as recomendações específicas a respeito da articulação comunitária e institucional bastante semelhantes ao projeto das

parcerias estabelecidas pelos teóricos da polícia comunitária.

No campo da articulação comunitária eram reconhecidas atividades de integração com a Igreja, as Associações de Bairros, os órgãos de serviço, entidades representativas (sindicatos, escolas, líderes industriais e comerciais, clubes etc.) e com a comunidade em geral; no caso da articulação institucional, com os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, particularmente com aqueles que tenham poder de polícia em determinadas áreas da administração pública ou desenvolvam programas sociais e comunitários ou mesmo políticas públicas que possam ou devam ser articuladas com a polícia.

A título de ilustração apresentaremos alguns programas desenvolvidos pela PMERJ neste período ora em exame:

Projeto "PM Residente em CIEP"

Criado, em setembro de 1985, o projeto se destinava a fornecer ao "Programa Especial de Educação" policiais militares previamente selecionados e preparados para, com sua família, morarem em um apartamento existente na escola e terem sob sua guarda menores carentes alunos do CIEP. O policial também era o responsável pela segurança da escola. Foi uma inovação em termos de policiamento ostensivo e uma antecipação das propostas dos teóricos da polícia comunitária da articulação dos programas sociais com a atividade policial.

Núcleo de Segurança e Integração com o Menor.

Outra novidade inspirada na proposta de integração comunitária. Com a finalidade de criar, avaliar e eleger programas dirigidos aos públicos interno e externo, voltados para a integração do menor com a Corporação, foi criado em agosto de 1985 o referido núcleo. Foi a forma que nós encontramos para tentar quebrar as barreiras que existiam entre o polí-

mento das ruas e os meninos carentes e transgressores.

O projeto mais promissor, desenvolvido em colaboração com o Rotary Clube, foi o das Salas-Oficinas, que tinha por objetivo promover o interesse dos jovens das ruas em programas de profissionalização desenvolvidos em oficinas dos quarteis da Corporação. Tinha por outro lado um outro objetivo, que era o de melhorar o relacionamento dos policiais com os jovens que moravam na áreas carentes da cidade.

Os resultados dos projetos de integração comunitária

No período de 1983/87 esforços no sentido de integrar a polícia com a comunidade foram realizados e iniciativas inovadoras foram estimuladas, mas ainda sem a devida sistematização. As resistências eram muito grandes e compreensíveis diante de um quadro autoritário presente na história da atuação das polícias, notadamente as militares.

A grande novidade foi a de se ter declarado no Plano Diretor que a integração comunitária deve ser pensada como uma atividade operacional e não como uma atividade da área das relações públicas ou da comunicação social. A certeza de que estávamos no caminho certo sobreveio, quando, em visita aos Estados Unidos, em fevereiro de 1987, vimos no "Vera Institute of Criminal Justice" e na "Police Foundation", instituições especializadas na pesquisa e nos estudos sobre a polícia e a justiça criminal, as mesmas orientações que nós vínhamos formulando nas diretrizes do Plano Diretor.

Tomamos ciência naquela ocasião do programa de policiamento comunitário que a Polícia de Nova Iorque, com o apoio do Instituto Vera, vinha desenvolvendo. Embora estivéssemos no final do governo mandei três oficiais a Nova Iorque receberem um rápido treinamento sobre o projeto de policiamento que ali se desenvolvia a fim de que pudessemos adaptá-lo a nossa realidade.

Os oficiais foram o então major Mário Coimbra Bouças⁸, o capitão Rogério Baraga Meireles e o primeiro-tenente Luis Antonio Abrantes Coelho. Eles visitaram o referido Instituto Vera e o Departamento de Polícia da Cidade de Nova Iorque e produziram um relatório de viagem sobre o que aprenderam a respeito do "Community Patrol Officer Program – CPOP", Programa de Policiamento Comunitário, que acabou sendo o texto básico para os projetos experimentais de policiamento comunitário na PM fluminense.

Esse projeto, infelizmente, foi interrompido no governo seguinte (1987/1991) e retomado quando novamente assumimos o comando da PMERJ, em março de 1991. A história dessa retomada será contada a seguir.

O período de 1991/94

Quando retornamos em 1991 tentamos novamente reconstruir o projeto polícia comunitária; é importante começar mostrando as diretrizes elaboradas pelo coordenador da segurança pública, Dr. Nilo Batista, que inspiraram as novas políticas policiais.

As diretrizes da segurança pública

As diretrizes governamentais, no período de 1991-1994 instituíam como princípios básicos do programa de segurança pública os seguintes:

- a) implicar a *comunidade* na gestão da segurança pública;
- b) privilegiar a atuação *preventiva*;
- c) buscar *eficácia* pelo tratamento globalizante de cada problema específico;
- d) impedir toda intervenção policial *ilegal* ou *abusiva*;

e) promover uma *articulação* operativa de base entre a *Polícia Civil*, a *Polícia Militar* e o *Corpo de Bombeiros*;

f) tornar os serviços policiais *acessíveis a todos*, reduzindo a desconfiância ou decepção com relação a eles por parte das camadas populares mais carentes.

Observa-se que essas diretrizes adotavam os mesmos princípios filosóficos das do primeiro governo: *prevenção, participação comunitária, intolância com o abuso do poder policial e articulação institucional*.

O projeto de modernização da PM⁹

No comando da PMERJ retomamos as diretrizes do Plano Diretor, todas elas abandonadas no governo anterior, dando-lhes uma configuração mais moderna e atualizada, contando agora com o apoio e a consultoria de uma empresa especializada em planejamento de mudanças organizacionais.

Foi elaborado um outro plano, que recebeu o nome de Planejamento Estratégico de Modernização Administrativa; dentro desse planejamento foi produzido o "Projeto de Modernização da Polícia Militar do Rio de Janeiro". Com a participação de cento e dezotto policiais militares (oficiais e praças) definiu-se a *visão de futuro, a missão e os valores* da PMERJ. É importante registrar esses elementos do projeto porque eles substituem, ou melhor dito, são uma versão moderna do objetivo síntese do Plano Diretor.

A visão de futuro

1. Queremos e precisamos mudar a *Polícia Militar*.
2. Queremos uma *Polícia Moderna*, aparelhada com tecnologias avançadas, com policiais militares bem treinados, motivados e sensíveis aos anseios da população.

3. Queremos uma polícia que paute o seu crescimento e modernização no respeito à comunidade, na intranigência com o crime, na prática da verdade e na permanente busca da qualidade de vida para seus integrantes e da sociedade de forma geral.

E juntos vamos conseguir.

Missão da PM

Atender de forma eficaz e em parceria com a comunidade, as demandas relativas à preservação da ordem pública, reduzindo o medo, proporcionando um ambiente seguro e em conformidade com os preceitos éticos e constitucionais

Valores institucionais

1) Os policiais militares, obedientes à lei, são encarregados de fazer com que ela seja cumprida, servindo sua comunidade, protegendo bens e pessoas contra atos ilícitos, consorte o alto grau de responsabilidade exigido pela profissão.

2) Impõe-se aos policiais militares, no cumprimento da lei, a condição primeira de respeito à dignidade humana e a luta permanente para manter e defender os direitos humanos.

3) Os policiais militares, no estrito cumprimento da lei, empregarão, quando indispensável, o uso da força gradativa diante da resistência que se lhes opõe e cessarão uma vez vencida.

4) As questões de “caráter sigiloso” que os policiais militares tenham conhecimento no exercício de suas funções serão assim preservadas, salvo necessidade da justiça.

5) O policial militar não poderá infringir, instigar ou tolerar ato de tortura ou atos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, nem invocar a ordem de um superior ou circunstâncias especiais para justificar a prática de tais atos.

6) Os policiais militares encarregados de fazer cumprir a lei assegurarão plena proteção de saúde das pessoas sob sua custódia e, em particular, tomarão medidas imediatas para proporcionar cuidados médicos aos necessitados.

7) Os policiais militares jamais se corromperão e, ainda, combaterão atos dessa índole.

8) Os policiais militares respeitarão este conjunto de valores e farão tudo para impedir sua violação, inclusive, fugindo-lhes a competência, crendo que há ou haverá violação destes valores, informarão o fato a seus superiores e, se necessário, a qualquer outra autoridade ou organismo competente que tenha atribuição de controle ou de correção.

9) Os policiais militares, observados os presentes valores, caso venham a romper os limites da lei, devido a uma avaliação errônea, desde que honrada e consciente, terão direito a toda a proteção que proporcionar a legislação nacional.

10) Os policiais militares que cumpriram as disposições dos presentes valores merecem o respeito, o total apoio e a colaboração de todos os integrantes da Corporação e da comunidade.

Vale dizer que a filosofia e os valores que inspiraram o Plano Diretor do primeiro governo foram totalmente resgatados e aperfeiçoados nesse segundo período de comando da PM.

No final de 1991 estivemos assistindo em São Paulo, patrocinado pelo Comando-Geral da PMESP, a um seminário internacional de Polícia Comunitária. Como resultado deste evento fiz editar a Nota de Instrução nº 002/92, de 19 Fev. 92, sobre Polícia Comunitária, que detalha as principais participações do seminário, analisa os resultados para as organizações policiais das pesquisas norte-americanas de Newark e Houston, terminando por falar da Polícia Comunitária e a PMERJ para retomar a discussão sobre a implantação deste modelo no Rio de Janeiro.

Destacaremos agora as principais realizações na área da atividade operacional inspiradas no modelo de articulação institucional e comunitária. É importante registrar o papel muito importante desempenhado pelo coronel Celso Guimarães no desenho de quase todos esses projetos inovadores, na sua implementação e preparação dos policiais militares.

Programas Operacionais

Esses programas foram concebidos de acordo com a estratégia comunitária e da metodologia da solução de problemas: identificado o problema, procurava-se estabelecer estratégias preventivas e parcerias específicas determinadas pelo tipo específico de crime ou de desordem.

Assim, procurando desenvolver a idéia da polícia comunitária, buscamos orientar todas atividades do policiamento ostensivo em torno da filosofia dos programas operacionais: a seguir, como exemplo, destacaremos os seguintes:

- *programa de proteção ao turista*: o governo estadual definiu em um projeto, “Sistema de Proteção e Atendimento ao Turista”, as providências que teriam que ser desenvolvidas pelos diferentes órgãos do setor da segurança pública; o principal objetivo do projeto era o de estabelecer através da ação conjunta das polícias e da defesa civil, um sistema de segurança máxima para as áreas de especial interesse turístico. Entre as principais realizações do projeto enumeramos as seguintes: articulação com a RIOTUR e os representantes do setor hoteleiro e da rede de turismo; reciclagem dos policiais e homens envolvidos no projeto; criação da Delegacia Especial de Proteção e Atendimento ao Turismo, na Polícia Civil e do “Grupamento Especial de Turismo”, na PM;

- *programa de prevenção e repressão ao tráfico de entorpecentes*: as ações repressivas buscavam a articulação das polícias estaduais com os órgãos federais para uma ação concertada e mais integrada;

para estimular tal objetivo, foi desenvolvida a “Operação Cerco A Traficantes – Alô Fronteira”, além

dessa operação a PM desenvolvia a “Operação Paz no Morro” e a “Operação Asfíxia”, nessas ações os batalhões de Choque e o de Operações Especiais desenvolviam o papel principal. Criou-se um “Grupamento de Aplicação Prática Escolar (GAPPE)” constituído por policiais recém-saídos do centro de formação ou por policiais de outros cursos e estádios que foi empenhado no policiamento das favelas (Paz no Morro) da Mineira, Providência, Botel, Andaraí, Pavão e Pavãozinho, entre outros. Entre as ações preventivas destacou as duas mais importantes, particularmente pelo seu lado criativo e inovador: os “Centros Comunitários de Defesa da Cidadania”, projeto da Vice-Governadoria, e o “PRODERD-Programa Educacional de Resistência às Drogas”, desenvolvido por policiais militares nas escolas da rede pública. Este programa rompe com a tradicional forma preventiva do policiamento ostensivo nas portas das escolas; o policial fardado está nas salas de aula em um processo pedagógico e ao mesmo tempo exercendo o seu papel de agente da segurança pública, ou seja, protegendo com sua presença as escolas.

- *programas de proteção ao cidadão*: foram desenvolvidos diversos programas na área do policiamento ostensivo destinados à prevenção e a repressão de crimes ou de desordens; entre os vários, citam-se os seguintes:

- a) *policiamento dos estádios*: foi criado o “Grupamento Especial de Policiamento dos Estádios”, cujos integrantes receberam treinamento especial em sociologia do esporte e participaram de encontros com os diversos segmentos que direta ou indiretamente exercem influência sobre os eventos desportivos, tais como clubes, Federações, torcidas organizadas, imprensa especializada, justiça desportiva, com o objetivo de fortalecer as parcerias indispensáveis para a obtenção de paz nos estádios através da negociação e da persuasão. Procurou-se estabelecer as condições

síccossociais desfavoráveis para os conflitos e ademais nos estádios com uma parceria positiva entre os policiais do grupamento e a comunidade sportiva.

) *prevenção contra seqüestros*: foi desenvolvido m programa, coordenado pela Vice-Governadoria, m envolvia um conjunto de ações, tais como, enaimento de empresários para a autoproteção, gões de policiamento tipo “*operação cerco tático reventivo*” e ações de inteligência. Os oficiais do atalhão de Operações Especiais foram treinados or policiais israelenses para ações repressivas ue envolvessem qualquer tipo de negociação.

5 *projetos dos policiais comunitários*

oi retomado este programa, iniciado em 1991, no rrajuá e expandido, em caráter experimental, por tais de quatorze bairros. Esses programas foram oldados segundo o modelo implantado inicial- mente em Nova Iorque pela polícia local com o poio do Instituto Vera.

m dezembro de 1992 transformamos o 17º BPM, a Ilha do Governador, em Batalhão Escola de Polí- ia Comunitária. Procurou-se naquela ocasião, ifelizmente sem o devido sucesso, fazer uma ndade operacional modelo para o desenvolvi- mento da polícia comunitária.

m setembro de 1994 implantamos no 19º BPM, o bairro de Copacabana, um programa de polí- camento comunitário. Infelizmente o projeto acabou endo extinto pela outra administração que em 995 assumiu o governo do Estado do Rio de Ja- eiro.

ité que ponto podemos afirmar ser difícil a mplementação de uma polícia que aposta na ntegração comunitária e no planejamento peracional apoiado na metodologia da solução de roblemas?

5. *Conclusões finais*

Acreditamos que, ao final deste capítulo, pode- mos afirmar ter contado grande parte da história dos esforços empreendidos pela maioria dos governantes e administradores policiais progres- sistas para a democratização e modernização das políticas de segurança pública e das polícias mili- tares brasileiras.

No caso do Rio de Janeiro, nós que comandamos a PMERJ em duas oportunidades, mais do que in- vestir em experimentos de policiamento comuni- tário procuramos investir na construção de uma nova polícia e em novas estratégias de controle do crime. Apesar dos nossos esforços para a construção de uma polícia democrática, vimos nas duas ocasiões, com a mudança dos governos, as nossas políticas serem substituídas por aque- las políticas criminais ainda fortemente influen- ciadas pelo modelo da guerra. Será que não vale a pena insistir?

Sim. Insistimos na crença da formação de uma nova polícia; por causa disto, nada melhor para encerrar do que relembrar trechos do discurso de despedida do Comandante-Geral da PMERJ, em 15 de março de 1987:

“*Parece-me que a questão mais importante no que diz respeito à polícia é a filosofia do seu emprego. É certo que a questão da violência e da criminalidade tem assustado um grande número de países.*”

Países ricos e países pobres. O problema do crime tem trazido um outro problema, não menos grave, que é a questão do medo do crime. Como combater o medo do crime tem sido uma questão não muito bem resolvida pelas organizações policiais. Em visita recente aos Estados Unidos, pude verificar como esta questão está sendo tratada, e fiquei satisfeito em poder constatar que as diretrizes traçadas pelo nosso Comando estão na mesma dire-

ção das que os pesquisadores norte-americanos vêm recomendando às suas organizações policiais – integração comunitária, polícia comunitária.

“Constatarei que experiências já realizadas aqui no Rio, de policiamento comunitário, são hoje lá realizadas, com o suporte de projetos experimentais testados com o apoio de institutos especializados em justiça criminal. Não é o caso de relatá-las agora, mas, como informação, gostaria de dizer que estamos adaptando o nosso policiamento de barro ao modelo de um projeto de polícia comunitária que hoje se realiza em Nova Iorque. Os norte-americanos chegam a afirmar que os processos tradicionais de combate ao crime não estão dando resultados quando se quer reduzir o medo do crime. “Só uma polícia ligada à comunidade, trabalhando com a comunidade, pode amenizar a ansiedade que vem inquietando a população e piorando a qualidade de vida dos cidadãos nos grandes centros urbanos.”

“Não é sem razão que o objetivo-síntese do nosso Plano Diretor diz: Promover, adaptando a estrutura policial-militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referências, o que implica em um novo policial e uma nova polícia.”

“(...)Criamos as bases para uma polícia nova, esperando que, aos poucos, sejam superados os conceitos e as práticas da polícia velha.”

“*A prevenção como prioridade, a repressão com inteligência e discernimento necessário e a integração comunitária porão fim, pouco a pouco, à corrupção e à violência, traços marcantes da polícia velha.*”

Notas

² “A Reforma da Segurança Pública”. Relatório do Grupo de Trabalho de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Ministério da Justiça, Brasília, 1998.

³ Albrecht, Karl, “Revolução dos Serviços”, Ed. Pioneira Administração de Serviços, São Paulo, 1998.

⁴ As peculiaridades dessas polícias foram analisados no Capítulo 1, Parte IV deste manual.

⁵ Trojanowicz, Robert e Bucqueroux, Bonnie, “Policiamento Comunitário. Como Começar”, Rio, PMRJ,

1994, tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky.

⁶ Idem, p. 36.

⁷ Afonso da Silva, José, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, 10ª Edição revista, Malheiros Editores, São Paulo, 1995, p. 711.

⁸ Infelizmente o major Mário Coimbra Bouças teve uma morte prematura, pois foi assassinado na Tijuca por um assaltante que roubou o seu automóvel, impedindo a este brilhante oficial de ver o seu projeto desenvolvido plenamente.

⁹ Ver “Relatório de Gestão”, período 1991-1994, Estado-Maior Geral, PMERJ, pp. 157/171.