

3

PROGRAMAS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA NO BRASIL:

avaliação de propostas de Políticas Públicas de Segurança

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL¹

RESUMO

O objeto desta pesquisa são os programas de policiamento comunitário vigentes em Estados Brasileiros que realizaram a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária. Ou seja, pretendemos avaliar a implementação do Acordo de Cooperação Técnica estabelecido em 2008 entre o Brasil e o Japão por meio da SENASP, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e da Agência Brasileira de Cooperação Técnica (ABC/MRE), cujo objetivo foi realizar a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária – Sistema Koban. O policiamento comunitário se nos revela como uma forma de produzir uma nova imagem do trabalho policial que valoriza a discricionariedade, responsabilidade e criatividade do policial em seu trabalho junto às coletividades locais. Pareceu-nos, também, um traço da especificidade brasileira da polícia comunitária um quadro de confronto entre o crime organizado, as populações locais e a presença dos policiais, configurando possibilidades determinadas pelas opções políticas acerca do modo de policiar na sociedade brasileira. No horizonte das possibilidades do processo civilizatório da sociedade brasileira no século XXI, parece-nos plausível concluir que a polícia comunitária constitui um espaço de lutas pelo reconhecimento dos direitos dos cidadãos e cidadãs, assim como dos direitos de reconhecimento social dos membros das organizações de segurança. A conclusão final deste trabalho é de que existe na sociedade brasileira do século XXI a configuração de outro modo de policiar, o qual poderia reconhecer as práticas históricas de polícia comunitária, para então plasmar um novo modo de policiar, o qual poderíamos denominar de Polícia Cidadã, enquanto uma contribuição da sociedade brasileira à transformação das sociedades contemporâneas no sentido de um bem viver em paz.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia Comunitária. Polícia Cidadã. Koban.

ABSTRACT

The object of this research is the existing community policing programs in Brazilian states. We intend to evaluate the implementation of the Agreement on Technical Cooperation established in 2008 between Brazil and Japan through SENASP, comprehending the Military Police of São Paulo, the International Cooperation Agency of Japan (JICA) and the Brazilian Agency for Cooperation technique (ABC / MRE), whose objective was to carry out the training of professionals in public safety-driven philosophy and organizational strategy of community policing - Koban System. Community policing is revealed to us as a way to produce a new image of police work that values discretion, responsibility and creativity of the police in its work with the local communities. It seemed, too, a trait specificity of the Brazilian community policing framework of confrontation between organized crime, local populations and the presence of the police, setting up certain possibilities for policy options on how to police in Brazilian society. On the horizon of possibilities of the civilizing process of Brazilian society in the XXI century, it seems plausible to conclude that community policing is an area of struggle for recognition of the rights of citizens, as well as recognition of the rights of members of the social security organizations. Brazilian society of the twenty-first century is aiming at building another mode of policing, which would recognize the historical practices of community policing, then to shape a new way of policing, which we might call the Citizen Police as a contribution to the transformation of Brazilian society of contemporary societies towards a good and peaceful life.

KEYWORDS: *Community policin. Citizen Police. Koban..*

¹ Equipe de pesquisa: José Vicente Tavares dos Santos (coordenador), Alex Niche Teixeira, Lígia Mori Madeira, Leticia Maria Schabbach, Marcelo Ottoni Durante, Melissa de Mattos Pimenta, Rochele Fellini Fachinetto

1. INTRODUÇÃO

1.1. OBJETO DA PESQUISA

O objeto desta pesquisa são os programas de policiamento comunitário vigentes em Estados Brasileiros que realizaram a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária. Ou seja, pretendemos avaliar a implementação do Acordo de Cooperação Técnica estabelecido em 2008 entre o Brasil e o Japão por meio da SENASP, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e da Agência Brasileira de Cooperação Técnica (ABC/MRE), cujo objetivo foi realizar a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária – Sistema Koban.

1.2. POLÍCIA COMUNITÁRIA E FORMAÇÃO POLICIAL

O policiamento comunitário

Qualquer pessoa que seja profissional de segurança pública, professor ou instrutor de formação policial, pesquisador do ofício de polícia, conhece a abaixo citada definição de polícia comunitária, formulada por Trojanowicz e Bucqueroux², ensinada nos cursos de formação profissional das Academias de Polícia brasileiras e reproduzida nos vários manuais voltados ao assunto:

A polícia comunitária é uma **filosofia** de policiamento personalizado de serviço completo, onde o mesmo policial patrulha e trabalha na mesma área numa base permanente, a partir de um local descentralizado, trabalhando numa **parceria preventiva** dos cidadãos para **identificar e resolver os problemas**. (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994, p. 10. grifos nossos).

O policiamento comunitário (POC) representa uma alternativa ao modelo tradicional de polícia. Este último caracteriza-se por: uma atitude reativa praticada após os incidentes, uma abordagem focada sobre os sintomas dos problemas de segurança ao invés de suas causas e pela posição isolada da polícia, não integrada e distante da população.

Enquanto filosofia, o POC para ser implementado em sua plenitude requer mudanças tanto em termos administrativos - novas estruturas, métodos e táticas operacionais funcionando de forma integrada - quanto em termos simbólicos, ou seja, novos valores, representações e práticas inscritas na cultura organizacional da polícia.

Após estudar várias experiências internacionais sobre polícia comunitária, David Bayley³ destacou quatro elementos sempre presentes:

a) Consulta – a polícia elabora mecanismos para discutir com a população os

2 TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. Policiamento comunitário: como começar? Rio de Janeiro: PMERJ, 1994.

3 BAYLEY, David. Police for the future. Oxford University Press, 1994, p. 105-115; BAYLEY, David. What works in policing. Oxford University Press, 1998. Citado em: FERRET, J; OCQUETEAU, F. Evaluer la police de proximité. Paris: La Documentation Française, 1998. Mimeo.

problemas que exigem atenção policial, para estabelecer prioridades e tentar resolvê-los.

b) Adaptação – representa maior flexibilidade dentro da abordagem policial dos diversos problemas. O policiamento comunitário descentraliza o processo decisional, de maneira a poder desenvolver soluções propícias aos problemas específicos locais.

c) Mobilização – envolve as atividades e iniciativas que a polícia empreende para obter a colaboração da população, buscando a promoção da segurança e o tratamento dos problemas sociais relacionados com a criminalidade. Aí se inserem, também, as parcerias e contatos como outros órgãos públicos.

d) Resolução de problemas – no POC a polícia age de forma proativa e antecipada, de forma a analisar e reagir às causas das repetidas demandas pela sua intervenção.

Monjardet⁴, por sua vez, destaca que a polícia comunitária é antes de tudo a vontade de renovar as relações entre a população e a polícia, fazendo das expectativas, demandas e necessidades exprimidas pela população – no distrito ou vizinhança, – o princípio que hierarquiza as prioridades. As orientações estratégicas do policiamento comunitário baseiam-se, conforme o autor, em quatro eixos:

Descentralização organizacional e orientação das patrulhas para favorecer a comunicação entre a população e a polícia.

Ações focadas sobre a resolução de problemas.

Atenção da polícia às prioridades da população quando da determinação dos problemas locais e da estratégia apropriada.

Reconhecimento de que a segurança e a qualidade de vida não são funções exclusivamente policiais, mas devem ser coproduzidas com os habitantes, as associações locais devem estar implicadas nos programas de prevenção.

Em síntese, de acordo com a literatura sobre o tema⁵, são cinco os pilares da polícia comunitária que, integrados, constituem-se em condição essencial ao seu desenvolvimento:

A orientação externa da organização policial – no sentido de que a polícia encontra-se dentro da sociedade, dela faz parte, e só pode agir eficazmente se buscar a integração – presença, permanência e troca – com a comunidade. A polícia presta serviço orientado para as necessidades e as expectativas dos beneficiários de sua função.

Orientação pela resolução dos problemas – identificação e análise dos principais problemas e das causas possíveis dos conflitos na comunidade. A resolução de problemas objetiva: a) eliminar o problema, b) diminuir a sua incidência, diminuir a sua gravidade e a extensão de suas consequências, encaminhá-lo para um serviço público mais apropriado e melhorar as condições de vida da comunidade. Através de uma abordagem planejada

4 MONJARDET, D. Ce que fait la police. Sociologie de la force publique. Paris: Editions La Découverte, 1996. P. 251-254. Citado em: FERRET, J; OCQUETEAU, F. Evaluer la police de proximité. Paris: La Documentación Française, 1998. Mimeo.

5 FERRET, J; OCQUETEAU, F. Evaluer la police de proximité. Paris: La Documentación Française, 1998. Mimeo.

e reflexiva, usam-se metodologias tais como o Método SARA (scanning, analysis, response, assessment).

Parceria – a segurança e a qualidade de vida são tarefas de todos, através de responsabilidades compartilhadas. Destaca-se o caráter integrado de todos os esforços, dos parceiros externos (autoridades judiciais e policiais, administração pública, mídia, organizações sociais, população, grupos vulneráveis) e internos (seções e serviços policiais, mesmo quando não entrem diretamente em contato com a população).

Responsabilização (accountability) – necessidade de a polícia prestar contas de sua atuação aos atores envolvidos, transformando a população de ator passivo a ativo dentro da função social de segurança e qualidade de vida do seu local de moradia.

Empoderamento, delegação e gestão participativa – significa a criação de possibilidades, tanto para os policiais quanto para os diversos grupos da população, de tratar conjuntamente os problemas de segurança e de qualidade de vida, implicando tanto na democratização interna da polícia quanto no empoderamento dos diversos grupos da população.

Segundo os pesquisadores sobre o POC, para que tais princípios ocorram é necessário um enquadramento legal, uma formação profissional e uma cultura policial que priorize os direitos humanos. Do lado das comunidades, são importantes os mecanismos e as estruturas de organização e de participação, a partir das quais elas possam dialogar com a polícia, de forma democrática.

Em adendo ao acima apresentado, a fala de David Bayley, reforça a ideia de que o “Community oriented policing” (COP) e o “Problem Oriented Policing” (POP) constituem-se nos dois elementos principais do policiamento comunitário.

Eu desisti de falar em policiamento comunitário. Aproximadamente há um ano, a Organização das Nações Unidas me pediu para escrever seu documento sobre o policiamento comunitário e como implementá-lo. Escrevi, mas ao final, disse: “por que não paramos de falar em policiamento comunitário? Por que não falamos de policiamento efetivo, de policiamento inteligente?” Policiamento inteligente significa que é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim. E como se faz isso? Você presta ao público o serviço que o público pede a você que preste. Esse é agora meu mantra. (David Bayley, entrevista a Elisabeth Leeds⁶)

Mas é essencial um equilíbrio entre os dois modelos, pois, como enfatizam Trojanowicz e Bucqueroux⁷: todo policiamento comunitário envolve a solução de problemas, mas nem todo o policiamento orientado para o problema é policiamento comunitário.

Em geral, as pesquisas internacionais mostram que o COP já está consolidado e tem o seu valor reconhecido, especialmente por reforçar a orientação externa da polícia, melhorar a relação com a população, aumentar o compromisso com os problemas relativos à segurança e à qualidade de vida e assumir a resolução de problemas. Ao mesmo tempo, são pontuados fatores relacionados às dificuldades na sua implementação: a) a

6 David Bayley. “Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime”. Entrevista a Elisabeth Leeds. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 1, p. 120-129. (Tradução de Liana de Paula).

7 TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. Community Policing: a comparative perspective. Cincinnati: OH, Anderson Publishing, 1990, p. 17. Citado em: FERRET, J; OCQUETEAU, F. Op. Cit.

comunidade não participa devido ao sentimento de desespero, ao medo dos grupos criminosos urbanos, à desconfiança e desarmonia para com a polícia; b) o interesse pessoal dos diferentes grupos; c) conservadorismo e forte resistência à mudança da cultura policial⁸.

Mesquita Neto⁹ também repertoria dificuldades à consolidação do modelo, citando os estudos já clássicos sobre polícia comunitária:

- a cultura tradicional da polícia, centrada na pronta resposta diante do crime e da desordem e no uso da força para manter a lei e a ordem e garantir a segurança pública;
- a expectativa ou a demanda da sociedade por essa polícia tradicional e reativa;
- o corporativismo dos policiais, expresso principalmente através das suas associações profissionais, que temem a erosão do monopólio da polícia na área da segurança pública e o aumento de responsabilização dos profissionais perante a sociedade;
- a limitação de recursos que a polícia dispõe para se dedicar ao atendimento de ocorrências, a investigação criminal e a organização e mobilização da comunidade, especialmente se a demanda pelo atendimento de ocorrências e investigação criminal é grande;
- a falta de capacidade das organizações policiais de monitorar e avaliar o próprio trabalho e fazer escolhas entre tipos diferentes de policiamento, levando em consideração sua eficácia, eficiência e legitimidade;
- as divisões e conflitos entre os policiais da direção e os da ponta da linha, entre policiais experientes e os policiais novos e, no caso do Brasil, uma dificuldade adicional seria o conflito entre policiais militares e civis;
- as divisões e conflitos entre a polícia e outros setores da administração pública;
- as divisões e conflitos entre grupos e classes sociais no interior da comunidade.

Diante dessas dificuldades, o autor salienta que há o risco de oposição e resistência às experiências e inovações visando à implementação do policiamento comunitário, dentro e fora da polícia. E também o risco de que o policiamento comunitário venha a ser implantado como mais uma atividade especializada, atribuída a unidades e a profissionais especializados, pouco integrados às unidades responsáveis pelo patrulhamento, atendimento a ocorrências e investigação criminal. Além disto, o menor valor atribuído às atividades de policiamento comunitário em relação ao trabalho tradicional de polícia, para as quais há menos recursos, tempo e profissionais qualificados.

Muitas vezes, o policiamento comunitário é desenvolvido através de projetos ou atividades isoladas e desarticuladas, em que se destacam policiais de certa forma “vencionados”, sejam oficiais ou praças, realizando um trabalho que é valorizado pelas

8 FERRET, J; OCQUETEAU, F. Op. Cit.

9 MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime: a visão dos coronéis da Brigada Militar. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 103-110, 2004.

comunidades, embora sem continuidade com as contínuas transferências de posto. Entrevista realizada pela autora deste texto com liderança comunitária de Porto Alegre ilustra esta situação, encontrada em muitas comunidades periféricas:

Existia um trabalho de polícia comunitária no início, mas agora vemos pouco. Eram volantes. A Major saiu e o que assumiu tem aparecido pouco. (entrevista com coordenadora do Núcleo de Justiça Comunitária do Bairro Bom Jesus, em Porto Alegre, 2011.)

1.3. POLÍCIA COMUNITÁRIA EM PERSPECTIVA COMPARADA

A Polícia Comunitária tem seus primeiros registros no mundo com o modelo inglês, através da criação de uma força regular para a preservação da ordem pública, cabendo ao então Ministro do Interior Robert Peel, em 1829, a organização da Polícia Metropolitana de Londres, que de início à comunitarização da polícia¹⁰.

A Resolução nº 34/169 da ONU, de 17 de dezembro de 1979, é um marco ao policiamento comunitário ou democrático, ao prescrever que qualquer órgão do sistema de justiça penal deve ser representativo da comunidade em seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsável perante ela. A resolução também estipulou três princípios básicos: representatividade, responsabilidade e responsividade.

As experiências recentes mais conhecidas de polícia comunitária são as dos Estados Unidos, Canadá, Europa, Japão¹¹.

a) Estados Unidos – a partir de 1992, por decorrência da excessiva violência e alta corrupção policial, o governo Bill Clinton destinou recursos da ordem de US\$ 8 bilhões ao treinamento, tecnologia e aproximação com a comunidade, dentro de programa chamado de Policiamento Comunitário. Foi criado um organismo denominado COPS – Community Oriented Police Services – vinculado ao Departamento de Justiça, com a missão de reformular as polícias estaduais e municipais, introduzindo programas comunitários, motivando a participação do cidadão e estimulando a valorização do serviço policial. Também foram criadas inúmeras organizações não governamentais com objetivo de, além de coordenar os gastos dos recursos com a polícia, desenvolver estudos para o aprimoramento da filosofia de polícia comunitária em todo o território americano. Nesse país todas as iniciativas em Polícia Comunitária são analisadas e difundidas, as melhores ganham prêmios e são citadas pelo Congresso Americano. Alguns programas comunitários desenvolvidos: Broken Windows Program, Police Oriented Problem Solving.

b) Canadá – A polícia comunitária canadense teve seus primeiros passos há aproximadamente 30 anos, quando o descrédito obrigou as autoridades e a população a adotarem providências para a reversão do quadro de insatisfação. A implantação durou oito anos e demandou medidas de natureza administrativa, operacional, mas, principalmente, a mudança na filosofia de trabalho com nova formação aos policiais. As cidades são divididas em distritos policiais e os distritos em pequenas vizinhanças. Transmite-se à população a

10 BRENDLER, Edson Luiz C.; REIS, Valmir José do. Polícia comunitária e cidadã: uma ciência humana e social. In: FRIEDRICH, Dalvo W; COSTA, Marli Marlene M. da; SILVA, Gedeon Pinto da (coord.). Justiça Restaurativa na práxis das polícias militares: uma análise sobre as políticas de segurança às vítimas em situação de violência. Curitiba: Multideia, 2009. p. 23-34.

11 Com base em: BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária. 2ª ed. Brasília/DF, SENASP, 2008.

ideia de que a polícia está sempre perto, sendo que em alguns bairros o policial circula de bicicleta.

c) Polícia de Proximidade na Europa – os princípios são os mesmos do POC, a essência é trabalhar próximo à comunidade, buscando identificar o serviço policial e atuando de forma preventiva, antecipando-se aos fatos.

d) Japão – um dos mais antigos processos de policiamento comunitário (criado em 1879), onde trabalham 40% dos policiais fardados. Ele abrange uma ampla rede de cerca de 15.000 bases comunitárias de segurança, que funcionam 24 horas por dia: os CHUZAISHOS e os KOBANS, ambos construídos pelas prefeituras das cidades e subordinados às sedes dos distritos policiais. Nos Chuzaishos os policiais são instalados em uma casa, juntamente com sua família. O policial trabalha no horário do expediente, executando fardado as suas rondas; em sua ausência, a sua esposa poderá auxiliar em suas atividades, atendendo ao rádio, telefone, telex e as pessoas, mas sem vínculo empregatício, isto possibilita ao marido o recebimento de uma vantagem salarial. Instalados em áreas de maior necessidade policial, os Kobans são prédios de um ou dois andares, equipados com recursos de comunicações e informática, onde trabalham equipes compostas por três ou quatro policiais que cobrem as 24 horas diárias em um sistema de rodízio. No interior há sempre uma equipe de um ou dois policiais para atendimento ao público, rádio e telex; os demais desenvolvem atividades de patrulhamento a pé, de bicicleta ou de motocicleta. Cada policial controla detalhadamente uma pequena área e realiza visitas comunitárias. O policiamento comunitário japonês envolve, ainda, reuniões com conselhos comunitários.

No Brasil, as inovações em termos de polícia comunitária começaram a acontecer durante a transição para a democracia, na década de 1980. Um dos precursores foi o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira da PM/RJ.

As primeiras cidades a adotarem o modelo (com o título de “polícia interativa”) foram as de Guaçuí e Alegre no Espírito Santo, em 1988, locais com grande índice de criminalidade. Após um trabalho conjunto envolvendo polícia e comunidade, foram obtidos bons resultados.

Seguem as experiências realizadas na cidade do Rio de Janeiro, inicialmente nos primeiros anos da década de 1990 (em Copacabana), e no Estado de São Paulo, no final da década de 1990. Em Minas Gerais, o policiamento comunitário começou em Belo Horizonte em 1993.

Conforme Diniz e Zacchi¹² foi a partir de meados da década de 1990 do século passado que começaram a proliferar os programas de policiamento comunitário nos estados. Com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000, estas ações passaram a ser contempladas por rubrica própria de financiamento, via recursos federais. Não obstante estes avanços, os autores criticam o caráter restrito dos programas de polícia comunitária quanto à reduzida participação do efetivo policial e a inexistência ou não funcionamento das instâncias de participação social, como os conselhos de segurança.

12 MUNIZ, Jaqueline; ZACCHI, José Marcelo. Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança no Brasil. In: Santiago Escobar et. al. (org.). Seguridad Ciudadana: Concepciones y políticas. Caracas: Fundação Friedrich Ebert Stiftung/Nueva Sociedad. 2005. p. 85-147. [meio eletrônico].

1.4. FORMAÇÃO POLICIAL EM DIREITOS HUMANOS E POLÍCIA COMUNITÁRIA

A introdução da disciplina de Direitos Humanos ou com denominação similar, nos cursos de formação e de especialização de policiais, surgiu da necessidade de as instituições de segurança pública adaptarem-se aos novos tempos democráticos, ao propiciarem a aprendizagem das múltiplas e complexas habilidades requeridas dos profissionais. De fato, as denúncias de infração aos direitos humanos feitas por pessoas que estavam sob custódia da polícia, as pressões sociais para a extinção de órgãos que desrespeitavam os direitos à vida e à integridade física, forçavam, no mínimo, uma discussão acerca da necessidade de se alterarem profundamente conceitos, conteúdos programáticos, técnicas e práticas policiais.

No bojo desse processo, vários analistas começaram a enfatizar a necessidade de alterações na formação e na capacitação profissional, dentre eles Paulo Mesquita Neto, para quem o desempenho satisfatório não depende apenas dos mecanismos de controle externos ou internos, mas de “uma capacitação profissional necessária para o desempenho das suas funções com o uso mínimo da força física”¹³. De fato, tornou-se imperiosa a revisão dos currículos dos cursos de formação policial, com a introdução de disciplinas voltadas para a área social.

Em 1996, com o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos, passou a ser recomendada, em curto prazo, a inclusão de matéria específica sobre os direitos humanos e a cidadania nos cursos das academias estaduais de ensino policial.

Recentemente, novas iniciativas do poder público e da sociedade civil surgiram para romper com paradigmas ainda vigentes no ensino e estabelecer novos conceitos de trabalho policial¹⁴. Destaca-se, neste sentido, o estabelecimento, em 2003, da “Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública”¹⁵, que foi elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), após um período de debate entre os órgãos envolvidos com o ensino policial de todos os estados brasileiros. Reformulada em 2008, a Matriz Curricular Nacional é hoje referência para a formação policial de todo o país, ao uniformizar as ações formativas e priorizar os direitos humanos nos currículos, destacando a sua especificidade e transversalidade.

Além dos direitos humanos, outro tema prioritário nesta nova agenda governamental de formação policial, é a polícia comunitária, o qual foi paulatinamente inserido dentro das academias nos cursos de formação profissionais e/ou de curta distância; e fora das Academias de Polícia, nas modalidades presencial e à distância, nos cursos de especialização organizados pelas instituições de ensino superior participantes da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), nos cursos realizados em parcerias com universidades e organizações não governamentais, além de capacitações específicas organizadas pela SENASP, como o Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária.

13 MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D. C. et al. (org.) Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 147.

14 PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública (online), ano 1, edição 1, p. 22-31, 2007.

22 Consultar a este respeito o site do Ministério da Justiça: <<http://www.mj.gov.br>>.

Tais ações ampliaram as oportunidades de qualificação do policial, como reconhece esta policial entrevistada pela autora deste texto:

O policial com os tempos vem adquirindo conhecimento que antes não era possível alcançar, somente alguns tinham a possibilidade de sair da cidade e realizar cursos na capital, mas atualmente existem cursos à distância como os da SENASP, que possibilitam “a vida da gente”. (entrevista de pesquisa nº 31)

As mudanças no ensino policial integram um movimento amplo de reestruturação da segurança pública em nível federal, iniciado em meados da década de 1990. Elaborado no 1º governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o 1º Plano Nacional de Direitos Humanos foi executado efetivamente na 2ª gestão do presidente, em 2000. Seguiram-se duas inovações institucionais: a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (1997) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1998).

Um Plano Nacional voltado especificamente para a Segurança Pública (e não para os “Direitos Humanos”) foi arquitetado no 1º governo de Lula (2003-2005), cujo programa básico previa a criação do Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP). Nessa gestão foram implantados outros programas, tais como: os Conselhos de Segurança Pública (nas três esferas governamentais), política específica para gerenciar dados e análises sobre a violência e o crime, ações voltadas às crianças e adolescentes, atenção às vítimas, erradicação do trabalho infantil e escravo, programa de renda mínima, incentivo às penas alternativas, reforma das polícias e do sistema judiciário.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) representa a grande inovação do 2º governo de Lula (2006-2010), contemplando ações de prevenção, controle e repressão da violência, e contendo os seguintes eixos: Políticas Sociais de Inclusão, Valorização Profissional, Modernização do Sistema de Segurança Pública, Reestruturação do Sistema Prisional.

Todavia, conforme salienta Paula Poncioni¹⁶ (2007), apesar das iniciativas de reforma da polícia brasileira, até o momento não foram avaliados os resultados das inovações no ensino policial quanto à sua eficiência, eficácia e impacto em alterar práticas e procedimentos dominantes, como é o caso da formação/promoção em direitos humanos e em policiamento comunitário.

O mantra a que se referia David Bayley na entrevista antes citada era o do “policiamento inteligente” implicado no policiamento comunitário, este incluindo a orientação pela resolução dos problemas. Um dos elementos centrais deste modelo é a responsabilização, a prestação de contas das ações realizadas perante a sociedade.

Neste sentido, a palavra de ordem para pesquisadores e gestores da área da segurança pública é, hoje, a necessidade de serem avaliados os programas, projetos e ações de policiamento comunitário efetivamente implantados em cada estado ou município brasileiro; bem como as práticas educativas voltadas ao profissional de segurança pública, especialmente aquelas relacionadas com direitos humanos e com os princípios e estratégias comunitárias de policiamento. Tarefa à qual Bayley já havia feito referência em 2007:

16 PONCIONI, Paula. Op. cit.

Temos que falar mais sobre policiamento inteligente, e o policiamento inteligente leva ao policiamento com respeito, e o policiamento com respeito requer accountability. Essas duas questões caminham juntas porque são inteligentes, e como sabemos se são inteligentes no Brasil? Vamos descobrir.¹⁷

2. RESULTADOS DA PESQUISA¹⁸

2.1. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS CURSOS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA: PERFIL QUANTITATIVO

2.1.1. Bahia

O curso de operador de Polícia Comunitária na Bahia foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 6 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram “o curso propiciou a integração entre os alunos” e “o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos”. Os itens pior avaliados foram “o curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instituição” e “as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos”.

17 David Bayley. “Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime”. Entrevista a Elizabeth Leeds. Op. Cit. 18 A METODOLOGIA DA PESQUISA: Ao final das atividades em campo, 198 profissionais de segurança pública que atuam nos Estados de Alagoas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal haviam sido entrevistados ou participado de discussões em grupo focal. Todos preencheram uma ficha de cadastro e assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido de participação na pesquisa, onde foi esclarecido o objetivo do projeto e garantida a preservação do anonimato das contribuições ao trabalho. A ficha de cadastro possibilitou a elaboração de um banco de dados dos participantes, obtendo-se assim um perfil geral dos profissionais de segurança pública que tiveram formação e capacitação em Polícia Comunitária nas diversas modalidades de Promotor, Multiplicador, Gestor e Operador. O desenho de pesquisa para cada Estado objetivou, em primeiro lugar, conhecer a organização institucional dos programas de formação e capacitação em polícia comunitária de cada localidade. Para isso, buscou-se entrevistar os profissionais que exerciam funções de diretores ou coordenadores de polícia comunitária nos seus Estados. Em segundo lugar, objetivou-se conhecer as experiências dos participantes dos cursos de Promotor, Multiplicador, Gestor e Operador de Polícia Comunitária da SENASP, realizados em cada Estado, e os participantes dos cursos de Multiplicador Internacional de Polícia Comunitária em São Paulo (Sistema KOBAN), bem como os profissionais que fizeram o treinamento no Sistema KOBAN no Japão. Para isso buscou-se separar os participantes, sempre que possível, segundo a modalidade de curso que fizeram e segundo a instituição a que pertenciam (Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Civil Municipal, Bombeiros), sempre respeitando a hierarquia interna da corporação, separando os grupos de oficiais dos grupos de praças e sargentos, no caso da Polícia Militar.

- Estratégias metodológicas utilizadas

A opção por realizar entrevistas com profissionais que ocupavam funções de diretoria e coordenação de equipes visou privilegiar a posição desses profissionais, direcionando o roteiro para o levantamento mais amplo possível das informações acerca do histórico, organização interna, experiência prática, cursos, dificuldades enfrentadas e outros assuntos que os responsáveis por essas divisões especificamente voltadas para a Polícia Comunitária em seus Estados se encontravam em melhor posição para responder. Em alguns casos, mais de um membro das diretorias e coordenadorias estiveram presentes e a mesma dinâmica de entrevista semiestruturada foi obedecida. A opção pela técnica de grupo focal, por sua vez, visou aproximar profissionais que tivessem passado pelos mesmos cursos de formação e pudessem assim, compartilhar suas experiências em relação ao curso, à multiplicação dos conceitos de polícia comunitária por meio de atividades de instrução, palestras e seminários, bem como suas atividades cotidianas de polícia comunitária nas unidades onde estavam lotados.

Grupos focais constituem uma técnica de pesquisa qualitativa em que uma discussão sobre determinados tópicos é conduzida com um grupo de pessoas, cujo objetivo é compreender como essas pessoas pensam a respeito de um assunto, a partir interação entre os participantes. Cada grupo é conduzido com um número de pessoas que pode variar entre 3 até 12 ou mais participantes, dependendo do contexto. A discussão normalmente é coordenada por um moderador treinado, que conhece o desenho do estudo e procura estimular os participantes a compartilharem suas experiências, ideias e opiniões. O que distingue essa técnica da entrevista individual é que os membros do grupo influenciam uns aos outros ao responder aos comentários dos demais. Isso possibilita aprofundar a reflexão acerca do tema em foco. Outro aspecto distintivo é que a identificação entre os participantes, que geralmente partilham alguma característica (social, econômica ou então pertencem à mesma instituição ou tiveram uma experiência semelhante) o que contribui para estimular a verbalização de vivências, ideias, opiniões e valores que o pesquisador deseja observar naquele grupo em especial. Em alguns Estados foi possível formar grupos de discussão de membros da sociedade civil, nomeadamente os representantes de Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG’s. Finalmente, procurou-se, sempre que possível, visitar as Bases Comunitárias de Segurança onde as ações de polícia comunitária já estavam se desenvolvendo, a fim de levantar as condições das instalações, a constituição das equipes, a organização das atividades, os principais projetos em andamento, as dificuldades encontradas, as experiências junto às comunidades, entre outros aspectos.

Gráfico1 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Bahia (2011)



Fonte: SENASP/MJ

O curso de gestor de Polícia Comunitária na Bahia foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram o curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instituição e as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas dos alunos.

Gráfico 2 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Bahia (2011)



Fonte: SENASP/MJ

2.1.2. Distrito Federal

O curso de operador de Polícia Comunitária no Distrito Federal foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram as

instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso e o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram as matérias em seu conjunto foram bem escolhidas e o curso propiciou conhecer as experiências de outras instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

Gráfico 3 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Distrito Federal (2011)



Fonte: SENASP/MJ

O curso de gestor de Polícia Comunitária no Distrito Federal foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas e as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso. Os itens pior avaliados foram o curso propiciou conhecer as experiências de outras instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária e as questões sobre relação polícia-comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso.

Gráfico 4 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Distrito Federal (2011)



Fonte: SENASP/MJ

2.1.3. Espírito Santo

O curso de operador de Polícia Comunitária no Espírito Santo foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 7 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram: as matérias em seu conjunto foram bem escolhidas, o curso propiciou a integração entre os alunos e o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram: as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos e as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas dos alunos.

Tabela 1 - Resultado da Avaliação dos Cursos de Operador e Gestor de Polícia Comunitária – Espírito Santo (2011)

Itens Avaliados - Cursos Operador e Gestor	Nota Média*	
	Operador	Gestor
1. As Matérias do Curso atenderam as expectativas dos alunos	3,84	3,55
2. O curso propiciou a integração entre os alunos	4,31	4,3
3. O curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instrução	4,1	4,39
4. O curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária	4,28	4,07
5. Os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva	4,07	4,31
6. As questões sobre a relação polícia - comunidade foram esclarecidas durante o transcorrer do curso	4,26	4,1
7. As matérias em seu conjunto foram bem escolhidas	4,31	4,15
8. As instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso	2,78	4,02
9. O curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos	4,52	4,44
10. As condições de suporte administrativo atenderam as expectativas	3,94	4,13

Fonte: SENASP/MJ

* Média tendo como parâmetro: 1- Não atendeu a expectativa, 2 - Precisa melhorar, 3 - Satisfatório, 4 - Atendeu a expectativa e 5 - Superou a expectativa.

O curso de gestor de Polícia Comunitária no Espírito Santo foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos e o curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instituição. Os itens pior avaliados foram as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso e as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos.

2.1.4. Alagoas

O curso de operador de Polícia Comunitária em Alagoas foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram: as instalações foram as questões sobre relação polícia e comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso e o curso propiciou a integração entre

os alunos. Os itens pior avaliados foram o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

O curso de gestor de Polícia Comunitária em Alagoas foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 7 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e as questões sobre relação polícia e comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso. Os itens pior avaliados foram: as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas e as matérias do curso atenderam as expectativas.

Gráfico 5 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Alagoas (2011)



Gráfico 6 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Alagoas (2011)



Fonte: SENASP/MJ

2.1.5. Mato Grosso

O curso de operador de Polícia Comunitária no Mato Grosso foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias “atendeu a expectativa” e “superou as expectativas”. Os itens melhor avaliados foram “as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas” e “as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso”. Os itens pior avaliados foram “os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva” e “o curso transmitiu o conhecimento necessário para o desenvolvimento de filosofia de polícia comunitária em minha instituição”.

O curso de gestor de Polícia Comunitária no Mato Grosso foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias “atendeu a expectativa” e “superou as expectativas”. Os itens melhor avaliados foram “as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso”, “os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva” e “as questões sobre relação polícia e comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso”. Os itens pior avaliados foram “as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos” e o “curso propiciou a discussão e reflexão dos temas entre os alunos”.

Tabela 2 - Resultado da Avaliação dos Cursos de Operador e Gestor de Polícia Comunitária – Mato Grosso (2011)

Itens Avaliados - Cursos Operador e Gestor	Nota Média*	
	Opera- dor	Gestor
1. As Matérias do Curso atenderam as expectativas dos alunos	4,74	4,68
2. O curso propiciou a integração entre os alunos	4,78	4,73
3. O curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instrução	4,67	4,7
4. O curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária	4,8	4,75
5. Os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva	4,5	4,78
6. As questões sobre a relação polícia - comunidade foram esclarecidas durante o transcorrer do curso	4,76	4,78
7. As matérias em seu conjunto foram bem escolhidas	4,72	4,76
8. As instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso	4,93	4,93
9. O curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos	4,77	4,68
10. As condições de suporte administrativo atenderam as expectativas	4,86	4,74

Fonte: SENASP/MJ

* Média tendo como parâmetro: 1- Não atendeu a expectativa, 2 - Precisa melhorar, 3 - Satisfatório, 4 - Atendeu a expectativa e 5 - Superou a expectativa.

2.1.6. Mato Grosso do Sul

O curso de operador de Polícia Comunitária no Mato Grosso do Sul foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos e as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos. Os itens pior avaliados foram: as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas e as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso.

Gráfico 7 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Mato Grosso do Sul (2011)



Gráfico 8 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Mato Grosso do Sul (2011)



Fonte: SENASP/MJ

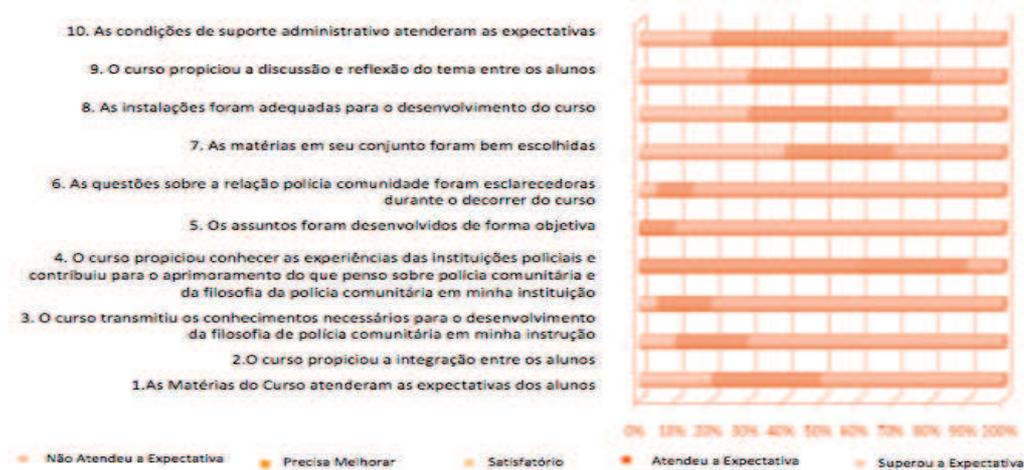
O curso de gestor de Polícia Comunitária no Mato Grosso do Sul foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram: as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos e o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária e as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso.

2.1.7. Pará

Os cursos de operador e o curso de gestor de Polícia Comunitária no Pará foram majoritariamente bem avaliados. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva e o curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instituição. Os itens

pior avaliados foram o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária e as matérias em seu conjunto foram bem escolhidas.

Gráfico 9 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Pará (2011)



Fonte: SENASP/MJ

2.1.8. Rio Grande do Sul

O curso de gestor de Polícia Comunitária do Rio Grande do Sul foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e o curso propiciou a reflexão e discussão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram: as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas e o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

Gráfico 10 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Rio Grande do Sul (2011)



Fonte: SENASP/MJ

2.1.9. São Paulo

O curso de operador de Polícia Comunitária em São Paulo foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 8 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e o curso propiciou a reflexão e discussão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram: as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso e o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

Gráfico 11 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – São Paulo (2011)



Fonte: SENASP/MJ

Gráfico 12 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – São Paulo (2011)



Fonte: SENASP/MJ

O curso de gestor de Polícia Comunitária em São Paulo foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e as questões sobre relação polícia e comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso. Os itens pior avaliados foram: as condições de suporte administrativo

atenderam as expectativas, as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso e o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

Apresentamos a seguir uma particularidade do caso de São Paulo, onde encontramos também uma série de avaliações de cursos de multiplicador de Polícia Comunitária. A série construída a partir das médias das avaliações dos 4 anos analisados evidencia que a avaliação do curso vem caindo a cada ano, estando inclusive abaixo da categoria atendeu a expectativa no ano de 2011.

Tabela 3 - Resultado da Avaliação do Curso de Multiplicador de Polícia Comunitária – São Paulo (2008 a 2011)

Itens Avaliados - Cursos Multiplicador	Nota Média*			
	2008	2009	2010	2011
1. As Matérias do Curso atenderam as expectativas dos alunos	4,2	4,1	3,9	4,0
2. O curso propiciou a integração entre os alunos	4,6	4,7	4,4	4,7
3. O curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instrução	4,5	4,4	4,3	4,2
4. O curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária	2,9	1,4	2,5	2,6
5. Os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva	4,4	3,8	3,9	3,6
6. As questões sobre a relação polícia - comunidade foram esclarecidas durante o transcorrer do curso	4,2	4,1	4,3	4,2
7. As matérias em seu conjunto foram bem escolhidas	4,5	3,9	3,8	3,9
8. As instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso	4,2	4,4	4,5	3,2
9. O curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos	4,8	4,6	4,2	4,3
10. As condições de suporte administrativo atenderam as expectativas	4,2	4,5	4,6	3,6
Média Geral	4,2	4,0	4,0	3,8

Fonte: SENASP/MJ

* Média tendo como parâmetro: 1- Não atendeu a expectativa, 2 - Precisa melhorar, 3 - Satisfatório, 4 - Atendeu a expectativa e 5 - Superou a expectativa.

2.2. PERFIL DOS ENTREVISTADOS NA PESQUISA

2.2.1. Idade

Grande parte dos entrevistados tem entre 30 e 40 anos (46%). O conjunto de pessoas com mais de 40 anos compreende 40% dos entrevistados e os 14% restantes têm menos de 30 anos. Levando em conta o perfil etário dos profissionais dos órgãos estaduais de segurança pública¹⁹ verificamos que o perfil daqueles que entrevistamos é comparativamente mais velho que o perfil etário dos policiais militares e parecido ao perfil dos policiais civis.

2.2.2. Sexo

Dentre as 198 pessoas entrevistadas, 78% são do sexo masculino e 22% do sexo feminino. Este resultado é bastante próximo ao perfil de gênero das organizações estaduais de segurança pública no Brasil, onde 86% do efetivo das polícias militares

¹⁹ PM: até 30 (25%) / 30 a 40 (45%) / acima 40 (30%) - PC: até 30 (15%) / 30 a 40 (41%) / acima 40 (44%) Fonte: SENASP/MJ(2007)

são do gênero masculino e 74% do efetivo das polícias civis são do gênero masculino. Encontramos uma participação maior de homens no Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso e uma participação equânime de homens e mulheres no Distrito Federal.

2.2.3. Patente

Entre os policiais militares entrevistados, predominaram os capitães, tenentes e sargentos e, entre os policiais civis, predominou os agentes de polícia. Do total de 149 policiais militares entrevistados, encontramos apenas 2 coronéis e 3 tenentes coronéis. Entre os 19 policiais civis entrevistados, encontramos 5 delegados.

2.2.4. Local de Atuação Profissional

Um fenômeno importante de ser afirmado quando avaliamos o local de atuação dos profissionais entrevistados é que tivemos como referência basicamente os profissionais que atuam nas cidades grandes, principalmente as capitais das Unidades da federação entrevistadas. Isto pode trazer impactos profundos nas análises realizadas.

2.2.5. Ano de Realização do Curso de Polícia Comunitária

A maior parte dos entrevistados realizou o curso de Polícia Comunitária em 2011, cerca de 30% dos entrevistados. Tivemos ainda um volume significativo de profissionais que realizou o curso entre 2008 e 2010, totalizando metade dos profissionais entrevistados.

2.2.6. Modalidade do Curso de Polícia Comunitária Realizado

Metade dos profissionais entrevistados fizeram cursos de multiplicador (52%). Outro grupo significativo fez o curso de promotor de Polícia Comunitária (35%) e um pequeno grupo fez o curso de gestor e operador (14%). Vale salientar, portanto, que em nossas entrevistas predominou a opinião de multiplicadores e promotores e não dos gestores e operadores, que são quem executa as ações na prática.

Modalidade do Curso de Polícia Comunitária realizado pelos Entrevistados

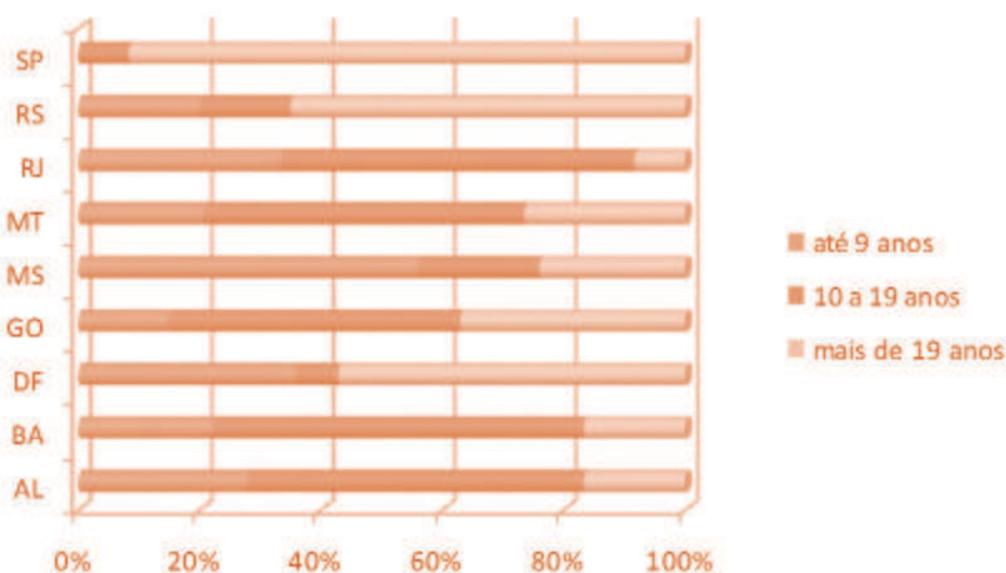
UF	Número de Alunos por Curso			
	Gestor e operador	Multiplicador	Promotor	Total
AL	0	12	9	21
BA	1	11	8	20
DF	1	5	8	14
GO	1	12	13	26
MS	6	10	122	28
MT	15	18	12	45
RJ	0	8	2	10
RS	3	17	5	25
SP	1	11	0	12
Total	28	104	69	201

2.2.7. Tempo de Experiência Profissional

Cerca de 8% dos entrevistados afirmaram que não tinham nenhuma experiência profissional com segurança pública quando fizeram o curso de polícia comunitária. Dentre os que tinham experiência profissional ao fazer o curso de polícia comunitária, 37% tinham até 9 anos de experiência, 34% tinham entre 10 e 19 anos de experiência e 21% possuíam mais de 19 anos de experiência profissional. Esta análise nos mostra uma concentração da realização de cursos de polícia comunitária entre os profissionais mais novos.

Quando questionados a respeito do tempo de experiência profissional no momento da realização da entrevista, verificamos que lidamos principalmente com profissionais com experiência profissional média (38%), entre 10 e 19 anos, e com profissionais com bastante experiência profissional (35%), acima de 19 anos. Ao compararmos com o perfil de experiência dos profissionais dos órgãos estaduais de segurança pública²⁰ identificamos que nossos entrevistados foram pessoas mais experientes.

Gráfico 13 - Tempo de Experiência Profissional dos Entrevistados Atualmente Segundo Unidade da Federação (2012)



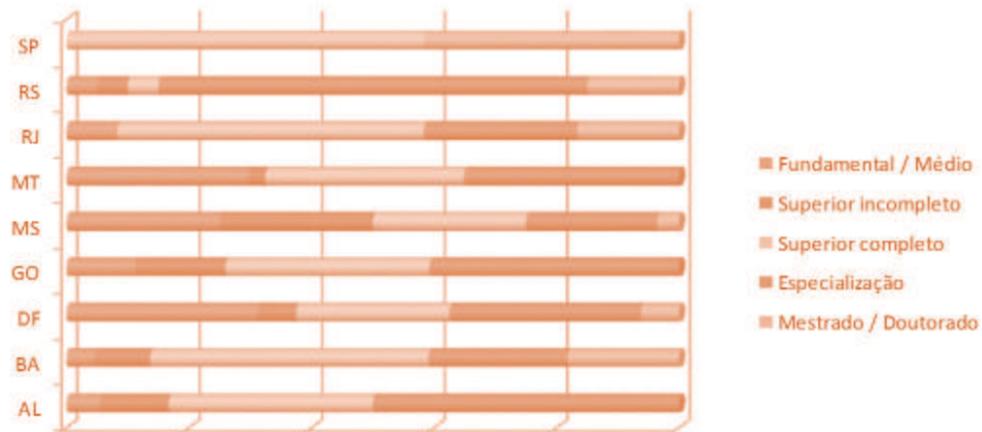
Fonte: SENASP/MJ

2.2.8. Grau de Instrução

Apenas 16% dos entrevistados possuíam nível educacional inferior ao curso superior incompleto, evidenciando que nossas entrevistas tiveram acesso a uma visão da realidade bastante específica em relação à atuação dos órgãos de segurança pública. Vale salientar que apenas 30% dos policiais militares no Brasil tem grau de instrução com superior incompleto para cima e apenas 40% dos policiais civis no Brasil tem grau de instrução com superior incompleto para cima.

²⁰ PM: até 9 (37%) / 10 a 19 (45%) / acima 19 (18%) - PC: até 9 (33%) / 10 a 19 (41%) / acima 19 (26%) Fonte: SENASP/MJ(2007)

Gráfico 14 - Perfil Educacional dos Entrevistados Segundo Unidade da Federação (2012)

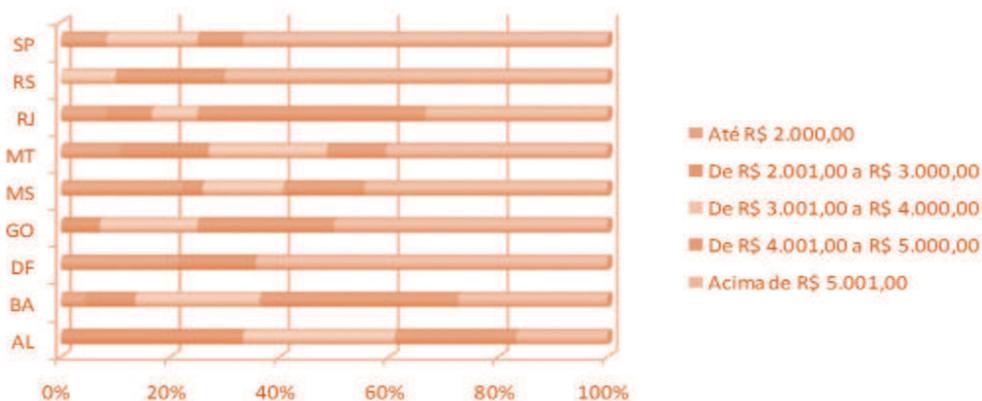


Fonte: SENASP/MJ

2.2.9. Renda

O perfil da renda dos entrevistados mostrou ser bastante elevado, destoando da renda dos profissionais de segurança pública de modo geral. Encontramos 64% dos entrevistados recebendo acima de R\$ 4.000, enquanto entre os policiais militares no Brasil este percentual é de 17% e entre os policiais civis no Brasil este percentual é de 27%.

Gráfico 15 - Perfil da Renda dos Entrevistados Segundo Unidade da Federação (2012)

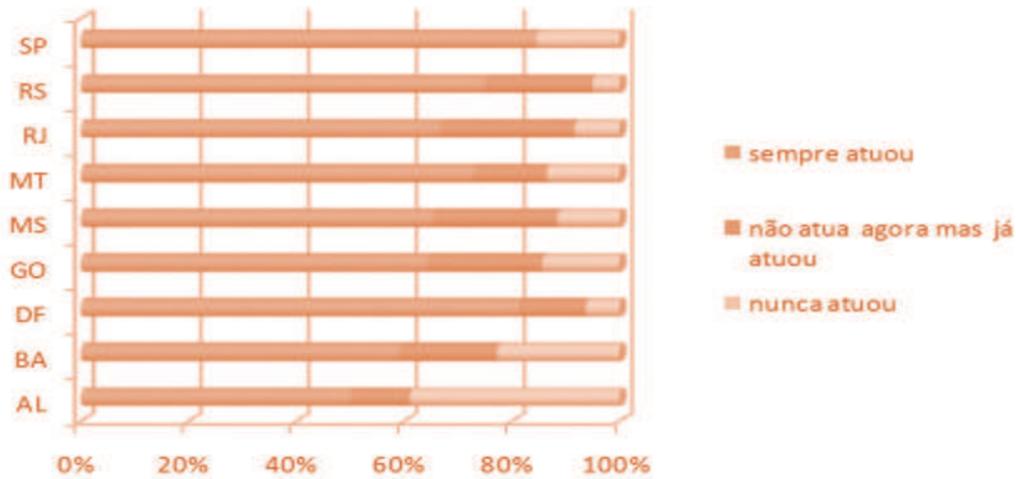


Fonte: SENASP/MJ

2.2.10. Tempo de Atuação na Polícia Comunitária

Grande parte dos entrevistados sempre atuou na polícia comunitária (69%). No entanto, cabe salientar que 14% dos entrevistados afirmaram que nunca atuaram efetivamente na área de polícia comunitária.

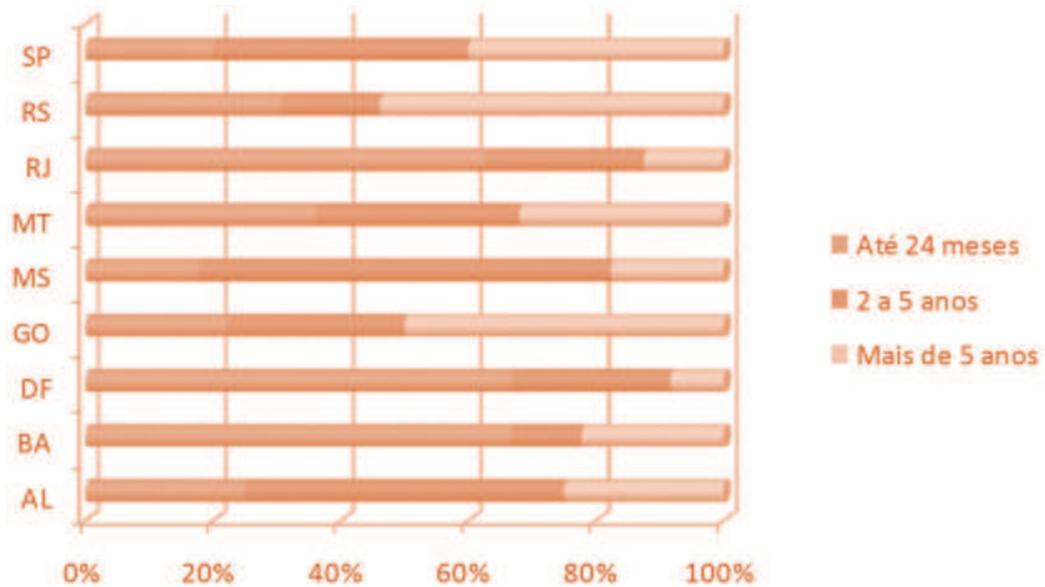
Gráfico 16 - Atuação dos entrevistados na polícia comunitária



Fonte: SENASP/MJ

Dentre aqueles que atuam na polícia comunitária, a maior parte (36%) afirmou que atua há pouco tempo, menos de 2 anos. Outros 33% afirmaram que atuam na polícia comunitária entre 2 e 5 anos e os 31% restantes afirmaram que atuam na polícia comunitária a mais de 5 anos.

Gráfico 17 - Tempo de Atuação dos Entrevistados na Polícia Comunitária Segundo Unidade da Federação (2012)



Fonte: SENASP/MJ

2.2.11. Jornada de Trabalho na Polícia Comunitária

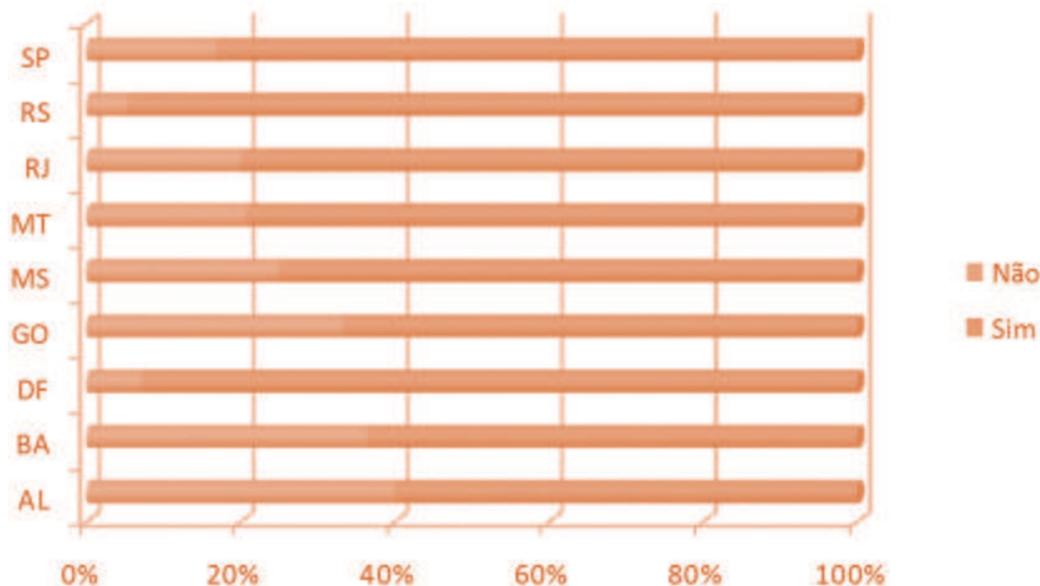
Quando questionados a respeito da jornada de trabalho na área de polícia comunitária, cerca de 20% afirmaram que atuam em tempo integral na polícia comunitária, evidenciando a adoção desta estratégia de policiamento como uma filosofia. Dentre

aqueles que especificaram a quantidade de horas trabalhadas, tivemos 26% afirmando que atuam até 10 horas por semana, 20% afirmando que atuam entre 12 e 30 horas por semana, 24% afirmando que atuam 40 horas por semana e 10% afirmando que atuam entre 41 e 80 horas por semana.

2.2.12. Exclusividade de Atuação na Polícia Comunitária

Identificamos de forma generalizada que a atuação exclusiva em policiamento comunitário é algo praticamente inexistente. Do total de profissionais entrevistados, 76% afirmaram que realizam outras atividades fora do policiamento comunitário. Alagoas e Bahia se destacaram por ter os maiores percentuais de policiais dedicados exclusivamente a polícia comunitária e Distrito Federal e Rio Grande do Sul se destacaram por ter os menores percentuais de profissionais dedicados exclusivamente a polícia comunitária.

Gráfico 18 - Exclusividade da Atuação dos Entrevistados em Atividade de Polícia Comunitária segundo Unidade da Federação (2012)



Fonte: SENASP/MJ

2.3. POLÍCIA COMUNITÁRIA: FILOSOFIA E PRÁTICAS DO POLICIAMENTO

Podemos discernir alguns elementos fundamentais do processo de disseminação de uma filosofia de polícia comunitária e de efetivação de práticas de policiamento comunitário.

2.3.1. A filosofia da polícia comunitária

Na percepção dos agentes sociais envolvidos, há uma diferença entre polícia comunitária, definida como uma filosofia, e o policiamento comunitário, o conjunto de atividades para efetivar os valores da polícia comunitária, diversos do policiamento convencional:

Esta questão de policiamento comunitário, eu acho que é uma filosofia que veio realmente para modificar conforme a polícia trabalha atualmente; eu acho que é uma nova dinâmica, uma nova cara que a polícia está recebendo, principalmente com relação à comunidade (Grupo focal Alagoas).

Essa política de valorização do policial em termo profissional e estrutural, em termo psicológico, de instrução, de estar sempre renovando os conhecimentos, tem tudo a ver com a filosofia dos princípios básicos de implementação de uma base de polícia comunitária. Porque o policial comunitário, ele é um policial legal (Grupo Focal Bahia).

Nos tínhamos uma definição do projeto, mas quando veio em nível nacional, com a SENASP, até que enfim tem uma visão prática da filosofia. Quando a SENASP abraça a polícia comunitária como filosofia e estratégia organizacional, isso dá uma credibilidade e uma força maior à filosofia (Grupo Focal Bahia).

Policiamento comunitário é a ação de você exercer a filosofia de polícia comunitária! Quem faz policiamento comunitário são os profissionais de segurança pública. Polícia comunitária tem a responsabilidade de toda a sociedade, que é o artigo 144: responsabilidade de todos (Grupo focal Mato Grosso do Sul).

E o que nós trouxemos é isso: essa filosofia de policiamento de proximidade porque essa questão, “a polícia comunitária, a polícia comunitária”, toda polícia na sua essência é comunitária porque ela é voltada a atender os interesses da comunidade. O que essa filosofia de policiamento comunitário buscado lá no Japão traz é novos parâmetros pra que a gente possa trabalhar uma aproximação com a comunidade (Grupo focal Rio Grande do Sul).

Dentre os itens desta filosofia, emerge a resolução de conflitos como uma tática, ainda pouco presente em outras modalidades de policiamento:

Essa ferramenta que é filosofia de polícia comunitária me permitiu ampliar os horizontes para resolução de conflitos, na resolução de crimes. Que porventura isso se tornou, assim, uma bandeira dentro da instituição, porque são poucos os delegados que se arvoram nesse trabalho de aproximação da comunidade (Grupo Focal Mato Grosso).

E entender que a polícia comunitária, ou o policiamento comunitário, é uma questão de paixão, de dedicação, de quebra de paradigmas, de nova mentalidade, de um policial ser motivado a ser um pedagogo e ensinar cidadania. Não encarar o cidadão como um rival, mas como um parceiro. No cidadão, a polícia com confiança, como parceira. Isso só acontece despertando essa paixão do policial (Grupo focal da Bahia).

Ao que tudo parece, houve múltiplas experiências de policiamento comunitário anteriores aos cursos sobre o Sistema KOBAN no Brasil, muitas sem a denominação, outras malogradas. O importante é que se fizeram presentes elementos constitutivos da filosofia da polícia comunitária.

Não é uma coisa que não é nova, a questão de polícia comunitária. O Carlos Nazareth Cerqueira, na década de 1980, ele já falava; Nazareth Cerqueira foi um Coronel nosso da Polícia Militar do Rio de Janeiro; ele falava de polícia comunitária na década de 1980, início da década de 1980. O pessoal achava graça daquilo ali. Hoje olha só como está se falando em polícia comunitária no Brasil (Grupo focal Rio de Janeiro).

Há muitos anos, dentro do estado do Rio Grande do Sul, se enfrenta a realidade de forma diferente. Em cada uma das regiões do estado são transmitidos programas diferentes para localidades diversas. Os programas não são programas padrão. Cada local utiliza uma fórmula para desenvolver

um programa ou projeto na comunidade, que nada mais é, do que, planejar as ações. O que seria mais eficaz, nesse caso, é ouvir a própria comunidade e saber qual são as rotinas dela. Isso somaria aos mecanismos que nós temos, como boletins de ocorrências, matéria de trabalhos, cursos e comunicação de dados. Todos nós somos dignos de uma boa ideia do que é a polícia comunitária (Grupo Focal Rio Grande do Sul).

Também na Bahia já foram registradas experiências anteriores com elementos da filosofia da polícia comunitária:

A gente tinha isso em 1995 no PROPOCID: o manual fala em seis linhas gerais de ação: integração com a comunidade, reengenharia da unidade; você transforma a unidade do policial e também faz o desmembramento das suas partes que são as companhias e pelotões dos batalhões onde cada um vai ter a sua responsabilidade territorial e vai estar com sua base operacional lá dentro do território; a integração com a comunidade, nós temos o desenvolvimento contínuo, núcleo da memória, motivação, a gestão do compromisso (Grupo focal na Bahia).

2.3.2. As transformações na organização policial

Para efetivar o policiamento comunitário seriam necessárias várias transformações nas organizações policiais e em suas práticas. Em primeiro lugar, a integração dos serviços de segurança pública. Porém, apareceram nos relatos inúmeras dificuldades, seja por uma modificação parcial, seja pelo aparecimento de resistências à inovação. A hierarquia nas polícias militares ainda é muito rígida, com resistências em descentralizar o comando e delegar autoridade aos policiais menos graduados.

O tema da fragmentação dos trabalhos em segurança pública adquira outra possibilidade, a integração das organizações para realizar o policiamento comunitário, até mesmo contra a concepção de que se trataria apenas de uma dimensão da polícia militar:

Eu sou civil, o pessoal da militar tem uma experiência de rua muito grande, pois eles trabalham com isso, o pessoal da civil já e mais a parte investigativa, apesar de que um às vezes adentra na função do outro; então, no curso de policiamento comunitário a maior virtude é essa, de você unir forças e ver coronel discutindo um trabalho com um soldado de igual para igual, e claro que com respeito com ética com tudo, quebrar um pouco aquela questão hierárquica, um conjunto, uma equipe, a flexibilidade tem que ser maior (Grupo Focal Alagoas).

O que a gente sente falta hoje é trabalhar de forma mais articulada com as outras forças de segurança, porque a gente vê que hoje o policiamento comunitário é muito aliado à figura da polícia militar. E policiamento comunitário não é só isso. Deveria ter a articulação das outras forças (Grupo Focal Alagoas).

A novidade tem sido a incorporação das guardas municipais no policiamento comunitário, uma dimensão crescente, haja visto o aumento da criação dessas organizações de segurança pública em nível municipal:

Sou da guarda municipal do Rio de Janeiro, 19 anos de Guarda Municipal. Então era um grupamento que trabalhava com a filosofia de polícia comunitária, e nós chegamos a ter oito bases na cidade do Rio de Janeiro, cobrindo desde a ilha de Paquetá até o bairro de Sepetiba, ou seja, do extremo leste ao extremo oeste da cidade do Rio de Janeiro. (Grupo focal Rio de Janeiro)

2.3.3. Avaliar a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária: a Educação para a Polícia Comunitária

Uma terceira dimensão diz respeito à especificidade da educação segundo a filosofia da polícia comunitária.

Na Academia de Polícia, não se ensinava essa filosofia de polícia comunitária. As polícias eram preparadas para a guerra. A gente fazia cursos para briga mesmo. Treinamento militar, mesmo, tipo exército. A polícia era treinada para a guerra. Hoje a polícia comunitária, o curso da polícia comunitária, ela visa mudar que o policial e o agente de polícia, o agente de segurança pública em si, não vou falar só de polícia. Ele é treinado para ser um policial pedagógico, um policial que tenha uma identidade. Onde a sociedade que precisar dele vai ter o telefone dele, vai poder contatá-lo, vai confiar nele (Grupo focal Mato Grosso).

Como efeito da difusão da filosofia de polícia comunitária, aparece uma comparação com o ensino tradicional, sendo o policial comunitário formado como um generalista, com treinamento complementar específico, enquanto que a formação convencional se orientava por outros valores:

O material que chegou da SENASP, o livro de polícia comunitária, traz conteúdos variados, direitos humanos, mediação de conflitos, gestão na segurança pública, algumas matérias dessas são matérias básicas na formação de polícia, seja civil ou militar, outras matérias são diferenciadas; então, a importância que damos a esses materiais e a diversidade de disciplina dentro do curso que foca várias áreas tanto para aquele indivíduo que vai agir como policial, como para o líder comunitário ter uma visão do que é polícia, do que e direitos humanos. A diversidade do material é muito importante (Grupo focal Alagoas)

Parece haver um efeito da filosofia e das práticas comunitárias na própria configuração das práticas de si dos policiais, reforçando sua configuração:

Por isso que tem aquele curso lá, que até acredito que a maioria aqui quer que seja o mais longo possível, 10, um ano, pra que aconteça a transição, aconteça o rito de passagem que a pessoa deixe de ser um cidadão civil e passe a ser um policial militar que mais adiante vai aplicar a lei, a regra, fora de preconceitos, porque senão acontecer isso as arbitrariedades que o tenente falou vão acontecer. Mas a gente nunca pode esquecer que o policial é humano, nunca deixou de sê-lo (Grupo focal no Rio Grande do Sul).

No caso da Polícia Civil, ressaltam a carência de formação em mediação de conflitos na Academia:

Pela forma de conversar com a comunidade, não existe treinamento na academia e nos bancos de informação pra se conversar, para se fazer a mediação de conflito, tudo o que a gente aprende é pegar a ocorrência e levar para delegacia (Grupo focal em Alagoas).

Repete-se essa lacuna nas Academias da Polícia Militar, embora com mudanças recentes:

Na minha formação de oficial, eu não tive policiamento comunitário, mas tive depois. Hoje, já tem. Então estamos chegando a um nível bom de informação na base, só que quem tem mais de 20 anos na polícia não viu o processo de polícia comunitária. Não estudou polícia comunitária, não sabe as teorias

que estão envolvidas, não sabe qual é a abrangência da polícia comunitária. Se eu chegar a um recém-formado e perguntar o que é polícia comunitária, ele vai saber o que é. Vai saber lhe dizer. Vai saber conversar sobre polícia comunitária (Grupo Focal na Bahia)

Outro elemento importante é uma nova experiência no Rio de Janeiro de seleção de professores para o ensino de polícia comunitária, em suas várias dimensões:

Esse sistema novo de banco de talentos, antes de você ir para sala de aula, você tem um curso de uma semana para adquirir e seguir a mesma linha, para que todos os professores saibam qual é a filosofia. “A filosofia é essa. Então vamos guiar e seguir um caminho”. Bem diferente do que antes. Os professores não se conheciam, não sabiam quem dava aula. Eu acho que é uma proposta que se vingar vai para um bom caminho (Grupo focal Rio de Janeiro).

2.3.4. A relação com a comunidade

Para efetivar o policiamento comunitário, é necessário organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade, sendo a atividade policial considerada como um serviço à disposição das comunidades:

Essa forma que se fala, de se vê o policial comunitário talvez a grande mudança, a grande vantagem do curso foi exatamente essa, porque como nós fazíamos o policiamento comunitário há 15 anos, sempre existiu essa questão da proximidade, essa questão de tratar as pessoas como gostariam de ser tratadas, buscar essa aproximação da comunidade. Antigamente, o que nós teríamos que fazer? A Brigada Militar que queria resolver o problema da comunidade, que buscava todos os problemas pra lidar, pra tentar resolver. Hoje não, hoje é através dessa filosofia de Polícia Comunitária que nos permite perceber que toda a comunidade tem que estar inserida nesse processo. E a Brigada Militar não vai resolver o problema sozinha, o problema da comunidade. Então precisa dizer que haja a participação de todos os órgãos comunitários.

Trata-se de aumentar a responsabilização das comunidades locais, seja mediante os Conselhos Comunitários de Segurança, existentes em algumas cidades e regiões, seja através da integração dos atores sociais envolvidos na construção da segurança, principalmente representantes das coletividades locais.

Acredito que o policiamento comunitário tem que ser feito por todos os policiais. Todo o policial de alguma forma eu entendo que ele deva ser comunitário em algum momento, até mesmo porque, em algum momento mesmo o policial comunitário vai ter que agir de uma forma repressiva, ou de uma forma preventiva. Quando eu entendo que todo o policial tem que ser treinado pra ser comunitário, aquele policial ele tem que estar preparado para atuar comunitariamente, ou seja, enxergar um segmento comunitário e atender ele de uma forma comunitária. O policiamento comunitário vai ser uma coisa cultural, não vai ser uma coisa pessoal do bairro, vai ser uma coisa da instituição. Então tem que mudar culturalmente(Grupo focal Rio Grande do Sul).

A organização de Conselhos Comunitários de Segurança está presente em vários Estados – como São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia – demonstrando a relação entre os serviços policiais e as populações:

Então, se reuniram aproximadamente 40 conselhos e nasceu a Central dos Conselhos que reúne alguns conselhos que, inclusive, têm a dinâmica do

trabalho social. Porque existem os conselhos comunitários de segurança pública. Então se tornou Conselho Comunitário de Segurança Pública e Social. Ou seja, hoje nós entendemos que o trabalho comunitário, ele passa a ser um instrumento de aliança entre a Polícia Civil e a Polícia Militar. Mas acreditamos que o trabalho que a Polícia Militar hoje perpassa junto com os Conselhos, ele tem sido, assim, muito proveitoso e um reformulador de ideias e até mesmo de ânimo para a gente(Grupo focal da Bahia).

Em vários Estados, a localização pode ocorrer tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais, guardadas as especificidades:

Fiz o curso de multiplicadores em 2010 e também fiz um em 2003; além do curso de multiplicador, fiz também, entrando nessa área específica, montando o policiamento de quarteirão na cidade e também o policiamento comunitário rural que pega a área do interior do município (Grupo focal no Rio Grande do Sul).

Há experiências de policiamento orientado para a solução de problemas:

É um efeito impressionante de multiplicação essa ideia de que a polícia esta ativa, de que está preocupada, está voltada para o bairro, está interessada nos problemas do bairro; sabe, assim isso tem surtido de imediato, a curto prazo e médio prazo, resultados muito positivos em termos de redução de criminalidade. Não ainda de solução dos problemas, mas já há uma sensação inicial é que há uma nova proposta e que essa nova proposta ela é muito comprometida com a comunidade. Isso faz com que as pessoas se sintam mais participativas e em razão disso o crime acaba retraindo. O desinteresse natural do Estado não existe mais. Quando tu mostras interesse, mostras a possibilidade de intervenção e nessa possibilidade o criminoso se sente um pouco enfraquecido, bastante enfraquecido (Grupo focal do Rio Grande do Sul).

Houve uma experiência na Brigada Militar, o PROERD – Programa de Erradicação das Drogas, também repetido em outras unidades da Federação, o qual contém elementos de polícia comunitária:

Eu vejo com muito otimismo, por que eu também faço parte do PROERD, um programa que começou lá em 98, a “tranco e barrancos” e sem efetivo, sem ninguém. O projeto dá resultados e 93% das crianças do PROERD jamais se envolveram com qualquer tipo de ocorrência policial, nunca se envolveram com o tráfico. É bacana o PROERD, esta sendo um programa sensacional e agora esta sendo reconhecido e efetivado pela polícia comunitária. Depende de nós querermos buscar esse tipo de objetivo junto com a sociedade e junto com o governo, para mostrar para eles como nós mostramos com o Proerd, que esse modelo de serviço comunitário que vai se implantar nesse estado (Grupo Focal Rio Grande do Sul).

A perspectiva que se define é a interação entre vários atores sociais para efetivar o policiamento comunitário:

Mas se nós pensarmos na filosofia do policiamento comunitário, do programa do policiamento comunitário, ele tem vários atores que são atores protagonistas, porque não há um mais do que o outro, dentro dessa filosofia. Podemos pensar aí, a Polícia Civil, a Polícia Militar, os próprios conselhos. Se não há um vício de origem na formulação de origem deste programa, o curso já deveria contemplar a interlocução entre esses atores (Grupo focal da Bahia).

O que é essa reunião mensal comunitária de segurança? Nós tínhamos que buscar uma solução para mobilizar os cidadãos, a comunidade local. Para os problemas de segurança pública, nós devemos bater nesta tecla que a

segurança pública é dever do Estado, mas direito e responsabilidade de todos; e quando fala em direito é inclusive um direito até do próprio policial, ele está de folga, pois ele merece um serviço de segurança pública, ou bombeiro ou policial civil, de qualidade. Bom, enfim, a ideia da reunião mensal comunitária de segurança é que todas as forças vivas atuantes daquela comunidade possam se reunir para discutir problemas de segurança pública (Grupo Focal em Goiás).

3. CULTURA POLICIAL E REPRESENTAÇÕES SOBRE POLÍCIA COMUNITÁRIA

A análise dos diferentes discursos emitidos nas entrevistas, discussões em grupo focal e visitas a bases policiais nos nove Estados contemplados pela pesquisa representou um grande desafio diante da pluralidade de questões e problemáticas que emergem da fala dos profissionais de segurança pública que participaram da etapa qualitativa do projeto. Embora tenham sido encontradas, com bastante frequência, regularidades nas interpretações sobre o conceito e a prática de polícia comunitária, é difícil relacionar essas interpretações a uma instituição em particular (Polícia Militar, Polícia Civil, por exemplo) ou a um Estado no qual foi feita a coleta de dados em campo. Não se pretende, portanto, discutir a ideia de polícia comunitária atrelada a uma corporação ou a uma localidade específica, especialmente porque não se trata de uma abordagem de pesquisa que se pretende **representativa**, quer da Polícia Militar, quer das instituições de Goiás, do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro ou outro Estado. No limite, essas falas indicam tendências, um conjunto de ideias e representações que, dentro de algumas perspectivas, são compartilhadas e podem assim ser comparadas.

Nesse sentido, é importante enfatizar que, dentro dos limites que a abordagem de pesquisa adotada permite, **não é possível** afirmar que esse conjunto de ideias corresponde à realidade do pensamento dos profissionais de segurança pública no Brasil. No máximo, exprimem certas interpretações em comum aos profissionais que tiveram alguma formação ou capacitação em policiamento comunitário, atuando ou não em suas localidades com ações entendidas como de polícia comunitária. Embora o discurso da polícia militar tenha prevalecido no desenho da pesquisa, o que o uni é a experiência de terem participado de cursos e treinamentos nos quais um conteúdo teórico (e algumas vezes prático) tem sido disseminado e apreendido das mais variadas formas. É justamente sobre a apreensão desse conteúdo e as interpretações que ele possibilita, a partir de elementos teóricos e experiências de colocá-los em prática, que esta análise se debruça.

3.1. CULTURA POLICIAL E MUDANÇA DE PARADIGMA

A primeira questão a chamar a atenção é a percepção, em praticamente todos os Estados visitados, de que a introdução da filosofia de polícia comunitária nos cursos de formação básica, estágios de aperfeiçoamento e cursos de especialização (nomeadamente os de Promotor, Multiplicador, Gestor e Operador), bem como ações concretas nas atividades de polícia, trouxe uma enorme mudança tanto na visão do que é a polícia e quais são suas atribuições, como nos **modos** de fazê-lo. Essa mudança é

percebida de forma tão impactante que muitos profissionais se referem a ela como uma “mudança de paradigma”.

Essa transformação é evidenciada, sobretudo, nos discursos e, ainda que de formas limitadas, nas práticas de policiamento, podendo ser percebida nas referências a um passado comum da polícia, nomeadamente a militar. O passado comum a que muitos participantes se referem remete a um modelo de polícia extremamente militarizado, com formação e treinamento em práticas muito próximas ou idênticas às do Exército brasileiro, caracterizada pelo aquartelamento do efetivo, treinamento em técnicas de combate e guerrilha, ações estratégicas pautadas por táticas de guerra, voltadas para um inimigo interno, o “crime” ou a “criminalidade”, o “bandido”.

As polícias eram preparadas para a guerra. A gente fazia cursos para briga mesmo. Treinamento militar, mesmo, tipo exército. A polícia era treinada para a guerra. (...) eu fui doutrinado que tinha que ser um guerreiro, que tinha que vir para a rua e combater o crime. O negócio é que combatente só sabe combater!(Grupo focal com Policiais Militares, MS).

Sem contar a polícia da época, hoje a gente reclama, mas na época totalmente desestruturada, até a formação era dos policiais a formação era praticamente do exército militar. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

Em algumas falas, esse passado comum é associado à ditadura militar (1964-1985), período da história brasileira ao qual se atribui a origem desse modelo de polícia voltado para a guerra. Alguns comandantes e oficiais superiores mais velhos evidenciaram essa visão utilizando exemplos da sua própria formação, explicitando a diferença em relação aos cursos da sua época e os de hoje, cuja orientação é considerada bastante diversa.

Não sei se seria uma dicotomia, mas tem que ... mexe um pouco com a mente de alguns policiais mais antigos, que vieram da época da ditadura ou às vezes não passou pela ditadura, mas pegou resquícios dela (...) (Entrevista com policial militar, GO).

É interessante salientar que muitos participantes indicaram a prevalência desse modelo de polícia militarizado - associado à violência e à arbitrariedade e voltado para os interesses do Estado - não apenas nas expectativas e concepções de profissionais “mais antigos”, mas também em jovens ingressantes nas forças policiais. Nesse sentido, argumentam que não se trata de uma visão exclusiva à corporação, mas uma concepção disseminada na sociedade, da qual toda polícia faz parte.

Hoje em dia você pergunta pra muitas pessoas, por que você quer ser policial? E ele diz que quer ser por que ele quer ter uma arma, por que ele quer prender o povo, por que ele quer dar tapa na cara do povo. (Grupo focal com policiais militares, AL).

Tais visões são atribuídas à disseminação de uma imagem do policial militar bastante característica, associada a figuras emblemáticas como o personagem de **blockbusters** norte-americanos Rambo, que reforçam a percepção da atividade de polícia como uma atividade de combate, de guerra, individualizada na figura de um herói.

(...) então assim não é falha no curso de formação é aquela questão de cultura que tem né, aquela motivação que o policial acha que vai entrar na polícia vai colocar uma farda uma arma e vai virar Rambo (Grupo focal com policiais militares, MS).

(...) o policial normalmente, sobretudo no início da carreira, ele acredita que ele é autossuficiente, ele se sente mesmo um super-herói, igual o de filme, um robocop. (Grupo focal com policiais militares, GO).

Esse modelo teria contribuído, por um lado, para que se criasse enorme distanciamento entre o efetivo da polícia e a população (marcada pela distinção entre os estatutos de “militar” e de “civil”) e, por outro, para que as formas de atuação típicas da polícia se pautassem por ações enérgicas, coercitivas e violentas. O distanciamento estabelecido pela condição de militar em oposição à de civil proibia qualquer forma de relacionamento com o cidadão comum, denominado “paisano” no jargão da polícia militar. Nessa ótica, qualquer forma de aproximação era considerada irregular e passível de punição.

Eu sou do tempo, nós somos do tempo, em que nós éramos proibidos de conversar em horário de serviço, estava no nosso regulamento, eu inclusive já fui advertido, por que acidentalmente estava conversando com o cidadão e o comandante passou... e no meu quartel aconteceu de gente ficar detido no final de semana, não pode sair, preso dentro do quartel, por quê? Porque estava conversando. Fato real, documentado, punido em ficha, tá na anotação dele pra sempre lá. (Grupo focal com policiais militares, GO).

A filosofia militar de distância né, de quartel, (...) o policial militar era punido inclusive se falasse com alguém na rua, vocês sabem disso. Eu vivi essa realidade no interior há uns anos atrás que era isso. Policial militar tinha que andar com a mão pra trás e não podia falar com ninguém. Se ele fosse encontrado por um superior, passasse na rua e estava um policial militar conversando com alguém ele era punido por isso. (Grupo focal com policiais civis, RS).

A desconfiança em relação ao cidadão comum fundamentava-se na ideia de que as atribuições de polícia, e o treinamento específico a que a corporação era submetida, a tornavam não apenas a instituição detentora legítima do exercício da violência, como também **especialista** em questões de segurança pública, não se admitindo a hipótese de que a população civil pudesse ter contato com o espaço de domínio do militar (o quartel) ou interferir nas decisões de comando, interpretada como um desvio na atribuição de autoridade. Em outras palavras, a interdição da participação da população nas decisões de segurança pública era baseada na ideia de que o conhecimento era exclusivo das forças de segurança nos seus diversos níveis e corporações, e qualquer interferência era vista como “mandar” na autoridade no assunto.

“Hum...Conselho comunitário?! Esqueça isso! Isso não tem futuro não... Esse negócio de civil dentro do quartel não vai dar certo, não” (...) Como se dizia – “A polícia vai abrir os quartéis. Não! O civil não vai entrar aqui, não! Porque no dia que ele entrar aqui, ele vai correr! Porque aqui ele não entra.” (Grupo focal com policiais militares, BA).

(...) tem alguns comandantes que ainda resistem muito a isso porque eles acham que é uma interferência inadmissível que a comunidade interfira no planejamento de polícia. (...) O chavão “à paisana não mete a mão no policiamento e nem vem pro meu quartel” e o policiamento comunitário às vezes encontra resistência por causa disso. (Grupo focal com policiais multiplicadores, RS).

As atribuições de polícia nessa perspectiva estão muito claras: aplicar a lei, com uso da força quando necessário, realizar flagrantes, cumprir mandados de prisão, apreender armas, drogas, adolescentes infratores, trocar tiros com bandidos, participar de operações táticas e

especiais, fazer abordagens na rua, no caso da Polícia Militar e investigar e resolver crimes, no caso da Polícia Civil. Todas essas atividades, entendidas como fundamentais na repressão ao crime, são quantificáveis e passíveis de mensuração, comparação e avaliação, o que dá a dimensão do **trabalho de polícia**, trabalho esse pautado pela lógica da produtividade em números (de apreensões, prisões, flagrantes, etc.).

Essa lógica é até interessante. Porque, por exemplo, eles tentaram fazer um ranking nas (...) comunidades conforme o número de apreensões. (P: E quando tiver ausência de crime?). Quer dizer que você não está trabalhando. Se houver ausência de crime, você não está trabalhando. Então, por exemplo, quantos DVDs de tantos ambulantes eu apreendi no centro. É normal. (Grupo focal com Policiais Militares, RJ).

Essas características fazem parte de uma **cultura organizacional** que, na visão de muitos participantes, precisa ser mudada em favor de uma nova cultura, uma nova forma de pensar e fazer polícia. É nesse espaço crítico que se insere o discurso em favor da polícia comunitária, o qual aparece como alternativa a um modelo considerado ultrapassado. No caso de São Paulo, o esgotamento desse modelo foi atribuído à reação da opinião pública aos eventos amplamente divulgados pela mídia do massacre de detentos ocorrido no presídio do Carandiru, em 1992, e do episódio dramático de abordagem policial malsucedida ocorrido na Favela Naval, no município de Diadema, em 1997, que teriam “manchado a imagem da polícia” e levado a uma verdadeira crise institucional. Segundo os entrevistados em São Paulo, a Polícia Militar chegou a ser “ameaçada de extinção”, o que levou à necessidade de se repensar as estratégias e práticas utilizadas, abrindo espaço para a introdução da filosofia de polícia comunitária, cuja principal referência no Brasil eram as ações de polícia participativo-interativa no estado do Espírito Santo. A crítica ao modelo “tradicional” ou “antigo” é marcada por falas de forte rejeição a essa imagem da polícia associada à violência e à truculência. É nessa profunda repulsa que se situa a mudança de “paradigma”:

Então, uma coisa totalmente voltada para a violência. Até hoje o pessoal lembra, até hoje todo mundo lembra dessa polícia que era repressiva, que feria os Direitos Humanos na maioria das vezes, né?! (Grupo focal com Policiais Militares, MS).

Eles não estão capacitados para fazer nada. E só brutalidade, no que diz respeito a ir lá e valorizar o Auto de Resistência. Então, é esse paradigma que eu estou me referindo. Porque hoje é cômodo se valorizar isso. Uma polícia reativa, e não é nem uma polícia reativa, é uma polícia monstruosa. (Grupo focal com Policiais Militares, BA).

A defesa da filosofia de polícia comunitária, entretanto, não é de modo algum algo unânime. Pelo contrário, esse discurso aparece na fala dos entrevistados, que são profissionais com formação em polícia comunitária, mediado pela percepção de fortes resistências, tanto dentro das instituições de segurança pública, como das comunidades onde atuam. A resistência emerge justamente da prevalência da chamada **cultura organizacional**, cujo modelo de referência é militarizado, hierárquico, distanciando o profissional do civil. É possível perceber, entretanto, resistências originadas de percepções muito diferentes do que é a filosofia de polícia comunitária e o **fazer** policiamento comunitário. Os dados obtidos por meio da presente pesquisa, contudo, só permitem perceber as representações sobre polícia comunitária do ponto de vista dos profissionais que passaram por uma mudança de concepção através dos cursos de formação e

especialização, e não dos profissionais que não tiveram contato com esse conteúdo. Esse viés deve ser levado em consideração, uma vez que se trata de um **discurso do discurso**. Porém, é relevante que ele tenha emergido nas entrevistas e discussões em grupo focal, pois aponta para dificuldades, tanto no entendimento do que é a filosofia de polícia comunitária como na disseminação e aplicação de conceitos e práticas nas atividades de polícia atualmente, enfrentadas tanto pelos órgãos que estabelecem e coordenam os cursos de capacitação como pelos promotores e multiplicadores que atuam como instrutores em suas diversas corporações (Polícia Militar, Civil, Guarda Municipal, Bombeiros, áreas técnicas etc.).

3.2. REPRESENTAÇÕES SOBRE POLÍCIA COMUNITÁRIA

As representações sobre polícia comunitária discutidas nesta parte se referem, primeiramente, ao **discurso do discurso** acima referido, isto é, às referências a que os profissionais entrevistados fizeram das falas de resistência à filosofia que espelham entendimentos considerados preconceituosos e até mesmo pejorativos. Em seguida, serão trabalhadas as representações dos participantes da pesquisa acerca da filosofia de polícia comunitária propriamente dita.

Na visão dos entrevistados, o preconceito é fruto da incompreensão e da falta de clareza acerca do que é polícia comunitária e suas atribuições. Essas representações podem ser mais bem entendidas quando o modelo “tradicional” de polícia é tomado como referência. Embora sejam representações atribuídas a outro interlocutor, “que não entende o que é polícia comunitária”, não devem ser descartadas na medida em que elas fazem parte da experiência de profissionais que atuam como multiplicadores em suas instituições.

Essas representações fazem parte do discurso dos colegas que não exercem atividades de polícia comunitária, que não concordam com as ideias disseminadas nos cursos de formação e capacitação ou ainda, que encontram dificuldades na sua aplicação e evidenciam críticas à forma como vem sendo operacionalizada nas várias forças de segurança pública no Brasil. Também constituem visões críticas das primeiras iniciativas de se implantar a polícia comunitária nos Estados, tendo em conta que esse processo vem ocorrendo de forma gradual, pontuada por reveses, e de maneira nem sempre consensual, há pelo menos quinze anos.

A primeira ideia a ser destacada é a de que polícia comunitária “não é polícia”, pois as atividades desenvolvidas dentro dessa proposta não são reconhecidas como trabalho de polícia, quer por serem diferentes do modelo “tradicional”, quer por serem associadas a outras atribuições de poder público, como por exemplo, a assistência social.

(...) às vezes um policial nosso que trabalha no policiamento tradicional, ele cria um estigma da base que ele muitas vezes não quer apoiar, por que ele acha que a base não tá fazendo um trabalho de polícia, ela tá fazendo um trabalho de assistência social, ou burocrático, então às vezes ele não quer passar ali pra não dar apoio, pra não tomar parte naquele serviço. (Grupo focal com Policiais Militares, AL).

Segundo, destaca-se a ideia de que a polícia comunitária é outra polícia, um destacamento dentro da Polícia Militar especializado em algumas atividades não reconhecidas como atividades de “polícia tradicional” (abordar, prender, patrulhar, por exemplo).

Cabe enfatizar, em relação a essa ideia, a importância dada pelos entrevistados à diferença entre **polícia comunitária** e **policciamento comunitário**. Embora ambos os termos possam ser utilizados alternadamente para significar a mesma coisa, é interessante destacar que, em todos os Estados visitados, diversos entrevistados fizeram questão de frisar que polícia comunitária é uma **filosofia** que ultrapassa a instituição de polícia, pois é uma forma de atuação, “um método de trabalho” que não envolve apenas a polícia militar, mas todas as forças de segurança pública, o governo (em todas as suas esferas) e a sociedade em geral. Essa concepção aproxima-se do conceito teórico de filosofia de polícia comunitária, na medida em que outras instâncias são articuladas na atuação em segurança pública, de modo que as responsabilidades são distribuídas.

Já o **policciamento comunitário** é uma forma específica de se fazer polícia, dotado de especificidades que o diferenciam de outras modalidades de policiamento, denominadas “operacional”, “tático”, “tradicional”, entre outras acepções. Esse consenso, contudo, termina na diferença entre filosofia e prática, que serão retomadas mais adiante no texto.

Em relação à polícia comunitária ainda, vale ressaltar que, em todos os Estados visitados os participantes explicitaram que, depois de terem contato com o conteúdo teórico da filosofia nos cursos, perceberam que “já faziam polícia comunitária antes” ou “sempre se fez polícia comunitária no Brasil”. Essas práticas remetem experiências anteriores, como as rondas diurnas a pé em dupla, nos centros de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, onde esses policiais eram conhecidos como “Cosme e Damião” e “Pedro e Paulo”, em Porto Alegre, que foram deixadas de lado durante a ditadura militar.

É algo muito maior, é macro! Envolve tanto eu, profissional de segurança, quanto você, representante de uma instituição de ensino, representante da imprensa, é nós juntos! Agora, policiamento comunitário é a ação de você exercer a filosofia de polícia comunitária! Quem faz policiamento comunitário são os profissionais de segurança pública. Polícia comunitária, não. Polícia comunitária tem a responsabilidade de toda a sociedade, que é o artigo 144: responsabilidade de todos. (Entrevista com Policial Militar, MS).

A ideia de que ao fazer polícia comunitária, não se está fazendo trabalho de polícia tem a ver, em parte, com a maneira pela qual o conceito foi inicialmente percebido, nas primeiras experiências identificadas como polícia comunitária. Isso ficou bastante claro em São Paulo, onde a mudança de orientação dentro da Polícia Militar se deu a partir de uma crise institucional e foi imposta “de cima para baixo”. Essa mudança foi operada na troca de símbolos, distintivos e fardas, e na ênfase sobre uma postura fortemente voltada para a defesa dos direitos humanos do cidadão. Interpretada de forma radical, num primeiro momento, essa ideia foi veiculada de modo equivocado, gerando enorme preconceito, especialmente em relação ao tratamento dado ao infrator.

Tudo o que fazíamos era prender, passou a ser considerado algo errado. Como não podíamos mais prender, passamos a ver Polícia Comunitária e Direitos Humanos como proteger os bandidos. (Grupo focal com Policiais Militares, SP).

A percepção de que “direitos humanos é coisa para proteger bandido” apareceu em outros Estados e tem sido uma resistência recorrente nos cursos de formação e capacitação em polícia comunitária.

(...) alguns têm uma resistência muito grande especificamente na questão dos direitos humanos, “a não eu não concordo eu acho que não deveria existir” porque têm aquela visão arcaica de achar que a questão dos direitos humanos é proteger o bandido. (Grupo focal com Policiais Militares, AL).

As primeiras iniciativas de polícia comunitária, anteriores à introdução do modelo KOBAN, também levaram a distorções de entendimento, devido às estratégias inicialmente adotadas. Isso ficou claro especialmente no caso de São Paulo, onde num segundo momento da institucionalização da polícia comunitária, passou-se a operar apenas com bases fixas, mas ainda não existiam procedimentos estabelecidos para o trabalho cotidiano nessas bases. Como a guarnição não podia abandonar o posto e, por essa razão, ficava impedida de exercer sua primeira função de polícia (nomeadamente, o atendimento de ocorrências), essa proposta passou a ser vista com maus olhos, tanto pela instituição, como pela população. Isso não aconteceu somente em São Paulo, mas em outros Estados onde também foi adotada a iniciativa de distribuir postos ou bases policiais em localidades com altos índices de criminalidade.

(...) ele [o cidadão] ia reportar uma agressão que ele sofreu lá no PPM [posto de polícia militar], e o PM diz que ele não pode sair de lá, eu não posso sair daqui. Não posso abandonar o posto. E é crime no nosso código penal aí, abandona o posto. Abandonar o posto é crime grave. [risos] (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

Uma das principais consequências disto, apontadas pelos entrevistados, foi a prática recorrente de lotar nos postos e bases policiais considerados “problemáticos”, com histórico de abusos e/ou indisciplina, ou ineficientes no chamado “trabalho operacional”. Aqueles que “não eram bons para prender” eram enviados para as bases comunitárias, porém, como não havia uma padronização das atividades a serem exercidas, criou-se a ideia de que esse policial “não faz nada” e, conseqüentemente, a polícia comunitária “não é polícia, porque não prende ninguém”.

Normalmente esse escolhido é o que não é bom operacionalmente. Ele não serve pra prender ninguém, é um estorvo. Aí vai fazer polícia comunitária. (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

Essas práticas contribuíram para a emergência de um conjunto de representações detratórias sobre polícia comunitária que continuam prevalecendo nas diferentes instituições. Nesse sentido é interessante destacar a existência, em todos os Estados visitados, de epítetos pejorativos para discriminar o policial “comunitário” do policial “tradicional”. Esses epítetos podem ser explicados quando colocados em contraposição às representações do modelo “tradicional” de se fazer polícia, já explicitado anteriormente, fundamentado em uma formação para a guerra e o combate.

Em todos os Estados visitados os participantes fizeram referências a denominações utilizadas por colegas das suas corporações para se referir ao “policial comunitário”, tido como um policial “frouxo”, “*light*”, “florzinha” (porque ofereceria flores ao cidadão em vez de abordá-lo), “friúcho” (em oposição ao “quentucho”,

que atua no operacional), que “passa a mão na cabeça do bandido,” entre outros adjetivos.

(...) nos outros estados acontecia isso o pessoal que era tido como da área operacional ali era a maior discriminação pra quem trabalhava na base comunitária, “ah trabalha na base comunitária ah meu deus aquela coisinha mansa,” então assim não conhece, não conhecia. A partir do momento que você passa a ter o curso como era rosinha, coisa assim, não curtiu, **baby look**. (Grupo focal com Policiais Militares, AL).

Geralmente, esses epítetos são utilizados no diminutivo e se situam em oposição ao “policial tradicional”, ligado às atividades táticas, operacionais, ostensivas, consideradas “trabalho de polícia” de fato. Em alguns Estados foi possível identificar denominações específicas para essa representação de policial que são dicotômicas em relação ao “policial comunitário”, como por exemplo, o termo “estivado”, utilizado em Goiás:

Estivado é o cara mais operacional, é o que chega primeiro na ocorrência, o que pula o muro primeiro, ele não fica perguntando não, ele vai em frente. O C. é um cara estivado. Então não era o policial bonzinho, o legalzinho, era o... sempre se destacou mais o cara operacional, por quê? É o cara que executa, que faz. Vai ter que fazer, ele faz. (Grupo focal com Policiais Militares, GO)

É interessante observar que as representações de polícia ligadas ao modelo “guerreiro”, “feroz”, voltado para o combate, possuem claramente uma avaliação positiva. Esses profissionais, que atuam nas divisões especializadas e são treinados para atuar em situações complexas, de alto risco, que envolvem a aplicação de estratégias mais elaboradas de ação e exigem coragem e sangue-frio, são tidos como exemplos de bons policiais, admirados no interior das suas corporações.

Eu tenho o entendimento que existem três níveis de policial, três níveis de policial que o pessoal encontra. O policial simples, o policial médio, e o policial de repressão. Eu me considero policial médio, por quê? Porque eu não consigo fazer o que certos policiais fazem. Eu admiro os meus colegas, tenho consideração enorme e luto por eles para que eles sejam valorizados, e são os policiais que fazem o serviço repressivo. (Grupo focal com Policiais Militares, MT)

A cultura policial brasileira enaltece as tropas de choque, deu até pra ver no filme **Tropa de Elite** né, as tropas especiais, que é uma cultura norte-americana, uma cultura até europeia de enaltecer essas policias especiais, que são realmente policiais fabulosos, quase super-homens (...) (Grupo focal com Policiais Militares, RS)

Atualmente, o prestígio desses profissionais tem sido utilizado de forma estratégica para conferir legitimidade tanto à filosofia como às práticas de polícia comunitária. Policiais com grande experiência em operações táticas são selecionados para fazer cursos de especialização e se tornarem multiplicadores. Em diversos casos, são colocados como comandantes de bases comunitárias de segurança a fim de adquirirem experiência prática e corroborarem o discurso que busca consolidar a polícia comunitária como filosofia a ser adotada nessa mudança de paradigma.

Mas o que os entrevistados entendem por polícia comunitária? Ao analisar os conteúdos eliciados nas entrevistas e discussões em grupo focal, o pesquisador se depara com uma miríade de representações as mais diversas, o que leva a questionar,

por um lado, se efetivamente há um consenso sobre o conceito e a prática e, por outro lado, se os diferentes cursos de formação e capacitação têm sido realmente eficazes em disseminar uma concepção comum entre os Estados. Ao que tudo indica, é possível perceber interpretações diferentes com base em experiências locais de polícia, na forma como essas concepções têm sido apreendidas por profissionais de instituições distintas e, especialmente, pelos diferentes grupos hierárquicos no interior das corporações.

Em primeiro lugar, é preciso destacar a ideia que **polícia comunitária** constitui uma mudança institucional no sentido de modernizar a polícia. Muitas vezes, essa mudança é entendida como abraçar uma filosofia que, sendo uma **teoria** ou **tese**, é quase uma utopia, já que uma teoria é algo que está no mundo das ideias e prática é algo inteiramente diferente.

(...) porque quando agente pensa em filosofia não adianta a gente achar que não deixa de ser um pouco de utopia também, né queridos? (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

A insistência no componente teórico associado à ideia de filosofia parece indicar certa incredulidade de que essa filosofia realmente possa ser implantada no Brasil. Com efeito, em todos os Estados visitados os participantes falaram da necessidade de se adaptar o modelo de polícia comunitária, nomeadamente o sistema KOBAN, à realidade do Brasil. Esse discurso é mais enfático no caso dos profissionais que fizeram o treinamento no Japão e tiveram contato com a cultura e a estrutura policial japonesa.

Essa é a diferença para o sistema Koban. A polícia do Japão é uma polícia completa. Então é fácil, fica muito fácil trabalhar. Agora quando você pensa em nível de Brasil, nossa... Não quero dizer aberração, mas essa disparidade tão grande fica muito difícil nosso trabalho. Porque o trabalho preventivo vai até certo ponto, mas quando o trabalho preventivo falha tem que ter o trabalho reativo. Só que aí não está na mão de quem faz a prevenção. (Grupo focal com Policiais Militares, RJ).

Você está me entendendo? Nós não temos, não estamos naqueles dois quilômetros [referindo-se à área de abrangência do KOBAN no modelo japonês], nós achamos muito limitado e que não é a nossa realidade. Porque a gente tem que adequar de acordo com a nossa realidade, que não é a realidade do Japão, que não é a realidade de São Paulo, que não é a realidade do Pará... (Entrevista com Policial Militar, MS).

Embora as representações sobre polícia comunitária apresentem pontos em comum na fala dos participantes, é possível perceber variações significativas nas ideias apresentadas, especialmente no que diz respeito **ao propósito** de uma polícia comunitária. Essas variações ficam evidentes quando se tomam como referência os conceitos teóricos que definem a filosofia (Cf. SKOLNICK, Jerome H. & BAYLEY, 2002 e SENASP, 2007). É possível observar que algumas representações se encontram mais próximas dessas definições, enquanto outras se afastam, seguindo outra orientação.

Entre as que mais se aproximam estão as que exprimem a concepção de que o cidadão é **parceiro** da polícia e, por essa razão, deve **resolver junto** os problemas de segurança enfrentados em suas comunidades. Para isso, tanto cidadãos, como policiais, devem desenvolver atitudes **proativas**. Isso implica dois aspectos importantes: primeiro, a necessidade de descentralizar o comando das iniciativas, que são assumidas pelos comandantes de base; segundo, uma mudança radical

na forma como se pensa o contexto de ação do policial de rua, nomeadamente as praças.

P1: Inclusive, a filosofia da polícia comunitária faz com que o policial pense, tome decisão, não fique esperando pelo superior...

P2: Esse é o paradigma que é quebrado dia-a-dia, por que o cabo e o soldado não são pra pensar, é pra executar... Aí hoje a gente cobra isso dele, tem que planejar, tem que pensar, tem que executar. (Grupo focal com Policiais Militares, AL).

Outro aspecto importante é a orientação das ações **para a comunidade**, no sentido de atender às suas necessidades, o que coloca o cidadão como o objeto das ações de polícia comunitária, antes do infrator/criminoso. É possível perceber aí uma tentativa de reforçar valores como a defesa dos direitos do cidadão, a preservação da vida (e também da liberdade e do patrimônio), previstos na Constituição Brasileira.

(...) o papel hoje do cidadão, aliás, do policial, do agente de segurança pública é defender os direitos do cidadão, defender os direitos do cidadão. (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

Nesse sentido, observa-se um entendimento de que uma polícia verdadeiramente cidadã direciona seus esforços em busca da melhoria da qualidade de vida da comunidade, por meio do atendimento de situações sociais (conflitos, problemas de infraestrutura urbana, projetos sociais) que não constituem ocorrências criminais, mas podem vir a se desenvolver em atos violentos e/ou delituosos.

E a gente vê polícia comunitária como algo muito mais profundo, né, é vê a questão do saneamento, a questão do transporte, a questão de lazer, de esporte, tudo isso. (Grupo focal com Policiais Cíveis, RS).

(...) não é baixar índices de criminalidade e sim melhorar a qualidade de vida, então esse vínculo produz efeito nesse sentido, de melhorar a qualidade de vida pra quem vive na comunidade. (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

É interessante que essa filosofia de polícia, face às desigualdades sociais vivenciadas no Brasil, à situação de enorme carência em que vive grande parte da população, especialmente nas periferias das capitais, onde foi realizada a pesquisa, seja vista como uma questão humanitária, que vai além da defesa dos direitos humanos. Ao se “colocar no lugar do outro”, muitos profissionais manifestam o ensejo de orientar suas ações no sentido da transformação social, mais do que o foco nas ações de segurança pública. Expressões como “ajudar o próximo” e “missão” sugerem que a atividade de polícia comunitária tem sido apropriada como um espaço de desenvolvimento de práticas assistenciais, possivelmente fundamentadas em valores cristãos que enfatizam a importância da “paixão” e da “dedicação” no trabalho social que visa a ajudar o marginalizado, o pobre, o destituído, a vencer a sua condição socioeconômica. Embora a orientação religiosa dos participantes não tenha sido objeto específico desta pesquisa, em diversos momentos foi possível perceber indicações de que muitas das ações entendidas como ações de polícia comunitária possuem um viés religioso, como bem percebeu uma das pesquisadoras:

P1: (...) é essa vaidade do ser humano que não tem conhecimento das coisas, voltando pra minha área já é falta de Jesus no coração é falta de Deus.

Moderadora: Se bem que todo o policial que eu entrevisto faz referência, faz referência religiosa isso é uma característica?

P2: Isso é um perfil. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

Talvez esse seja um aspecto relevante a ser aprofundado em outros estudos, uma vez que dá sentido a muitas ações desenvolvidas nas bases comunitárias, nomeadamente projetos sociais que não têm como objetivo direto a solução de problemas de segurança pública. Quando questionados a esse respeito, entretanto, alguns participantes justificam que essas ações - como, por exemplo, organizar atividades para crianças em datas comemorativas (distribuição de ovos de Páscoa, de panetones no Natal, gincanas, festas juninas) - têm como propósito aproximar a polícia da comunidade. Segundo os participantes, as visitas com objetivo de conhecer os membros da comunidade e prestar apoio às vítimas de crimes não são suficientes para desenvolver essa aproximação. Por essa razão, a organização desse tipo de eventos tem sido vista como algo muito mais eficaz para “quebrar o gelo” em relação à comunidade, rompendo tabus de que a polícia é uma instituição truculenta, violenta e que intimida o cidadão.

A aproximação com o cidadão é considerada fundamental para que exista parceria no planejamento das ações de segurança voltadas para a comunidade. Para que essa parceria exista, é preciso estabelecer uma “integração, comunicação ou contato maior”..” Isso também implica numa mudança significativa no modo de se relacionar com a população civil, quando se leva em consideração o modelo de “aquartelamento” explicitado anteriormente. Nessa perspectiva, entende-se polícia comunitária como uma inversão de práticas tradicionais de manter distância, de tratar com frieza e rigor.

É certeza que a grande parcela da razão de isso aí e a nossa mudança de postura, por que antes nós éramos agressivos, nós éramos impessoais demais, chegava no local, como a gente não se relacionava com ninguém, se tem registro de alguma coisa aqui, é todo mundo na parede, descia a mão na nuca do cara, aquele negócio... (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

A mudança de postura, desde a forma de abordagem, linguagem utilizada, até a disponibilidade para fazer visitas domiciliares previstas entre as ações de polícia comunitária, também é interpretada como ação de polícia comunitária. Nessa perspectiva, é a representação que mais se afasta do modelo teórico, uma vez que é entendida como “tratar bem o cidadão” e uma questão de “educação”. Porém, vale ressaltar que a cortesia no trato com a população tem sido tomada, por vários instrutores de cursos de formação, como um exemplo de que os policiais que atuam no operacional e participam das ações táticas e repressivas, também fazem polícia comunitária, pois seguem a norma de realizar abordagens de forma respeitosa – no caso do “bom cidadão”. Esse argumento se coaduna com uma importante estratégia que vem sendo adotada para legitimar e dar suporte à implementação da filosofia: a de que toda a corporação, nomeadamente a militar, também faz polícia comunitária, mesmo que não atue nas bases, não realize visitas domiciliares, tampouco desenvolva projetos sociais, pois adotaria procedimentos padronizados, pautados pelo respeito aos direitos humanos, em todas as suas ações.

Tendo em vista as profundas mudanças exigidas no processo de disseminação da filosofia, na próxima seção discutiremos as ideias eliciadas em torno do perfil do

profissional que se ocupará das ações de polícia comunitária, um importante aspecto que emergiu nas discussões em grupo e nas entrevistas.

3.3. O “PERFIL” DO POLICIAL COMUNITÁRIO

No Japão, o processo de formação do policial que ingressa nas forças de segurança implica um estágio obrigatório de dois anos em um KOBAN, a fim de que o profissional se familiarize e desenvolva as competências necessárias para o exercício das atividades de polícia comunitária. Além disso, a cada mudança de estágio ou promoção na carreira, esse profissional retorna ao KOBAN para mais dois anos de atividade, o que significa que todos os profissionais, independente da especialização que venham a seguir dentro da corporação, necessariamente atuam em bases comunitárias.

No Brasil, a inexistência de um sistema consolidado em torno de postos ou bases fixas em ampla escala nos Estados impossibilita que esse procedimento seja seguido nos processos de formação das forças policiais. Nesse sentido, o contato com as experiências vigentes tem se dado nos estágios “práticos” dos cursos de capacitação, realizados em São Paulo e noutros Estados quando há bases comunitárias em operação. Contudo, o que chamou a atenção durante a pesquisa foi o fato de os participantes indicarem claramente que haveria um “perfil” de profissional mais adequado para trabalhar em ações de polícia comunitária do que outros. Esse perfil implica uma série de características que tornariam esse profissional mais bem qualificado para atuar junto à comunidade do que outros. É interessante que esse perfil “comunitário” é sempre comparado ao do profissional que se destaca no trabalho “operacional”. Desse modo, embora as coordenadorias e diretorias de polícia comunitária, assim como os profissionais que atuam como multiplicadores, defendam a importância dessa filosofia ser incorporada integralmente pelas instituições, à primeira vista nem todos os agentes possuem o “pendor” necessário para exercer um bom trabalho de polícia comunitária.

As principais características do policial com o perfil desejado para atuar nessa área são, principalmente, habilidades de comunicação e interação social, além de iniciativa e pró-atividade. Isso envolve boa educação, polidez, cortesia. Porém, ter essas capacidades não é suficiente, é preciso ter verdadeira inclinação, praticamente uma “paixão” pelo trabalho, que envolve lidar com pessoas, comunidades carentes, minorias e diferenças sociais.

Qual o perfil desse policial? Simpático, aberto ao diálogo, vai tá com sorriso no rosto, não preconceituoso, disposto a brincar desde com adolescentes até com lésbicas e gays, né, muito aberto esse diálogo, eu noto que eles põem muito as mulheres nessas... (Grupo focal com Policiais Civis, RS).

Então tem aquele policial que gosta de dar palestra, que tem capacidade oratória; tem aquele que tem um lado psicólogo, que gosta de ouvir. Então, são características individuais. (Grupo focal com Policiais Militares, MS).

A ideia de que é preciso ter paixão remete, novamente, à percepção de polícia comunitária como missão (como se esses policiais fossem “missionários” no esforço de efetivamente produzir mudanças qualitativas nas condições sociais de comunidades carentes), diante de dificuldades e obstáculos enfrentados no trabalho

de aproximação com o cidadão, de articular estratégias e soluções junto à sociedade civil e os órgãos públicos, assumindo prerrogativas quem não são necessariamente atribuídas à polícia. É esse o sentido de “ajuda” ao “próximo” que se encontra em situação de vulnerabilidade social, o “marginalizado” e “carente”.

Todavia, a atuação como polícia comunitária é frequentemente apresentada como um conjunto de mudanças de atitudes muito institucionalizadas, **mas que não significam** deixar de lado totalmente **um saber e um fazer** policial “tradicional”. Esses discursos reforçam a percepção de que a polícia comunitária ainda não é inteiramente compreendida como trabalho de polícia e que a incorporação dessa filosofia não significa o fim de todo um conhecimento já constituído.

O perfil, vamos dizer, alguém que seja operacional, não perca sua operacionalidade, alguém que goste de se relacionar com o público (...)
(Grupo focal com Policiais Militares, AL)

(...)a policia comunitária, não vou dizer que não ele vai deixar de ser policia, de maneira nem uma, ele vai fazer o papel de policia como qualquer outra, mas de um modo diferente, a policia comunitária tem que puxar a sociedade pra ela. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

(...) Mas o policial comunitário ele é comunitário. Mas se tiver que prender ele vai prender, tiver que algemar, vai algemar tipo assim. (Grupo focal com Policiais Militares, MS).

3.4. SEGURANÇA PÚBLICA/SEGURANÇA CIDADÃ

A despeito das representações acerca do que é o policiamento comunitário, em oposição a um policiamento tradicional, sendo o primeiro fundamentado numa filosofia de polícia comunitária, cabe destacar, por fim, como estas representações evidenciam uma mudança na percepção dos participantes desta pesquisa, que caminha para o entendimento da necessidade de pensar uma segurança comunitária e cidadã.

Essa mudança pode ser observada, em primeiro lugar, pela percepção de que o tema da segurança não envolve apenas a polícia ou não é apenas uma atribuição do policial, que passa a ser visto como mais um dos atores desse processo, não o único.

Que antigamente a gente chegava com aquela arrogância né? Eu sei de tudo. Segurança pública sou eu que domino, eu é que sei, e não é o que está previsto na constituição. Segurança pública é dever do estado, direito e responsabilidade de todo mundo. A gente tem que colocar isso em prática. (Grupo focal com Policiais Militares, RJ).

Estou tentando sempre buscar, aprender né para fazer um trabalho melhor de segurança comunitária. Eu na minha visão eu acho que segurança comunitária é isso ai começa lá da barriga até a pessoa morrer, eu acho que segurança é isso ai. Sempre sabendo e orientando as pessoas que quem faz a segurança da gente é nós mesmos. (Membro CONSEG, DF).

Ah, furto em residências: reuniram fabricantes de portas, janelas, vidros pra que fizessem mecanismos mais resistentes aos furtos, ou seja, eles são pontuais e eles atuam, porque assim ó, não é a polícia a única exclusiva responsável pela segurança pública. Toda a sociedade civil é responsável. E uma questão que eu acho que é o ponto nevrálgico no Brasil é a questão da legitimidade democrática dessas ações de segurança pública. (Grupo focal com Policiais Militares, RS).

Tais discursos evidenciam a disseminação de novos sentidos acerca do tema da segurança pública, que passa a ser entendida não mais como tema exclusivo das polícias ou do policial, envolvendo áreas da saúde, educação, saneamento básico, redes de solidariedade local, controle social informal, parcerias entre a sociedade, poder público e instituições de segurança pública que possam garantir melhor qualidade de vida às pessoas.

(...) nós somos muito unidos todas as lideranças as diversas lideranças. Então quando você vai falar em segurança você não falar especificamente só sobre segurança, você tem que falar em saúde em educação e várias outras, é um círculo né. Que são os círculos principais pra uma cidade poder andar. E aí, a gente tem muito contato, a gente tem contato como do transporte ao conselho tutelar ao conselho de saúde. (Grupo focal com membros de CONSEG, DF) -

Que fala em segurança só pede segurança, segurança e segurança. Mas segurança abrange um punhado de coisas nós temos que ver a criança o pai e a mãe, nós temos que sentir a comunidade e nesse ouvir a comunidade a gente vai melhorando as coisas vai implementando quais são as necessidades. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

Entretanto, ao mesmo tempo em que manifestam a percepção de que há necessidade do envolvimento de mais atores neste processo, os participantes também expressam que esse mesmo envolvimento tem sido bastante diferenciado, tendo em vista que alguns setores e órgãos públicos deixam de fazer a sua parte nesse processo no qual também estão imbricados, fazendo com que a polícia acabe tendo que solucionar demandas sob as quais não tem atribuição.

Uma série de motivos faz com que nosso trabalho falhe né?! Não seja suficientemente adequada à nossa realidade. Aí entra a falta do Estado, a necessidade do cidadão saber que os outros órgãos também são responsáveis por segurança pública. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

A polícia comunitária também, por parte de alguns comandantes, ela vem se transformando numa polícia assistencialista, hoje em dia a gente já está virando num médico, num construtor, a gente constrói, (...) a gente faz serviço de ambulância, a gente vai lá na policlínica cobrar do médico porque que ele não atendeu lá o cidadão, coisas que não deveria a gente fazer, a gente poderia até promover essas ações, mas a gente mesmo fazer acho que não deveria (...).

A gente tá deixando de fazer o serviço de polícia, mesmo que seja polícia comunitária, para fazer serviço de outras instituições, serviços que não... (...) a polícia não tinha se envolver com isso desta forma, eu acho. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

Desta forma, há um entendimento que a segurança é um tema que não cabe só à polícia e, ao mesmo tempo, que ainda há um envolvimento muito pequeno de outros setores. Nesse sentido, foi possível identificar também um discurso que enfatiza a necessidade de ampliar essa noção de policiamento comunitário, pois

entendem que o termo “policiamento” traz consigo uma imagem muito forte de polícia, reforçando, portanto, que esta é uma ação que cabe às forças policiais.

(...) essa interação é maravilhosa é uma interação fantástica que a gente observa nesse curso de promotor e aí uma observação que eu faço é trocar em vez de falar em polícia comunitária por segurança comunitária porque eu acho que envolve todo mundo o artigo 144 da constituição diz que a segurança é dever do Estado e...(Entrevista com Policial Militar, DF).

Então esse é o desafio, primeiro todos: a polícia civil, o corpo de bombeiros e a polícia militar têm que entender o que é polícia comunitária. Aliás, eu gosto mais do termo segurança comunitária, porque quando a gente fala polícia comunitária parece que só polícia que é comunitária, mas quando a gente fala segurança comunitária engloba também a guarda municipal e o corpo de bombeiros (Entrevista com Policial Militar, GO).

Os participantes manifestam certa “inquietação” com o termo policiamento comunitário, justamente por ele remeter a uma atividade própria da polícia militar que se vincula muito à ideia de policiamento ostensivo. Este é um posicionamento que expressa também essa mudança nas percepções sobre a segurança pública, na medida em que apontam para uma ampliação do problema. Polícia comunitária não envolve apenas a polícia, daí a proposta de utilizar outro conceito que possa dar conta dessa multiplicidade: a ideia de uma segurança comunitária que contemple os diversos atores implicados nesse processo e as diferentes áreas que possam contribuir para melhor qualidade de vida das pessoas e, assim, garantir uma sociedade mais segura.

Por fim, diferenças no entendimento das atribuições de polícia em suas diversas modalidades de atuação foram debatidas nos grupos de policiais militares e nas poucas ocasiões em que membros de outras instituições foram entrevistados. Há uma discussão importante acerca das possibilidades de implementação dessa filosofia na Polícia Civil, inclusive no que diz respeito à orientação dos cursos de formação e capacitação realizados nos Estados e em São Paulo, devido ao entendimento de que o policiamento preventivo é prerrogativa da Polícia Militar e, por essa razão, não caberia introduzir polícia comunitária na Polícia Civil. Embora haja divergências em relação a essa questão – quem teria mais perfil para atuar dentro dessa filosofia, o policial que atua no “preventivo”, ou no “repressivo”, ou em ambas as frentes – não se pretende aqui desenvolver essa reflexão. Evidentemente, as representações sobre polícia comunitária não se esgotam nessa análise, mas um estudo mais aprofundado e sistemático ultrapassaria os limites deste texto e os propósitos deste relatório, permanecendo como sugestões para futuros estudos.

Esse conjunto de relatos descreve, portanto, um modelo de polícia cuja principal atribuição era a manutenção da ordem pública por meio de ações entendidas como estratégicas e especializadas, atribuída a um corpo de agentes específicos, formados para atuarem de forma repressiva. O termo “repressão” aparece na maior parte das discussões e entrevistas como uma das mais importantes atribuições da polícia, por vezes colocada em oposição à atividade de prevenção ao crime.

4. ESTRATÉGIAS

Com base nos dados coletados, podemos dividir as estratégias com relação aos projetos de policiamento comunitário em três níveis distintos.

Com relação ao nível nacional, ou seja, a política pública que traz em si a orientação fundamental do projeto de policiamento comunitário, a estratégia adotada e difundida pela SENASP dá maior visibilidade e suporte para a implementação nos estados. Através da organização de encontros de coordenadores estaduais, a SENASP demonstra um maior suporte para que eles argumentem dentro de suas instituições. Há uma percepção, por parte dos entrevistados, de similitude entre os problemas enfrentados por cada unidade policial em termos de “resistência e do preconceito”. Percebe-se, ainda, que quando constata problemas, os envolvidos no projeto retornam à SENASP, em razão de sua credibilidade. Foi evidenciado, igualmente, que a SENASP, como um órgão nacional, orientador da política nacional de segurança pública, já traz consigo uma **doutrina**, qual seja, fazer do policiamento ostensivo uma forma de prevenção: “mesmo essa ação reativa ela é preventiva para prevenir contra o agravamento daquela situação e também para garantir que o estado coercitivo se faça presente como inibidor de outras práticas. Então é prevenção” (Entrevista, policial militar, BA).

Foi possível perceber a ocorrência de dificuldades com relação à forma com a qual as coordenações impactam na desmotivação dos policiais, o que, estaria relacionado à falta de estratégias de avaliação e execução do policiamento comunitário nos diferentes contextos locais. A falta de fiscalização também é apontada como fator de desmotivação para a corporação.

Ainda no que se refere ao macro de estratégias, salienta-se a ocorrência de uma estratégia de valorização do conteúdo de policiamento comunitário pela valorização das questões nas provas, conforme foi possível observar em alguns estados. Para que o policial seja promovido e suba de cargo, ele tem de prestar uma prova de conhecimentos específicos, sobre o local onde atua e o método de policiamento comunitário, como evidencia a fala a seguir.

O praça ele é obrigado a conhecer o pobre, por que pra ele ser promovido ele tem de fazer prova, é um concurso. Na verdade as promoções dos praças (...) é por concurso, e aí a matéria que tem mais peso lá é a de polícia comunitária. Agora a nossa proposta é que todos os 14 procedimentos do pop, tenha o dobro. Valorizar mais. Essa proposta tá pra ser aprovada. Cada questão do pop valia 2,5 pontos. Nós estamos baixando todas as demais pontuações da prova pra dois e aumentando as dez questões específicas, que são subjetivas, então aí dar aí acho 4 ou 5... são quatro, então 4 vezes dez vai dar 40 questões de V ou F sobre o nosso modelo, o nosso procedimento operacional padrão, 10 valendo o dobro, 4 pontos. Dobramos o valor dessas questões pra motivar ainda mais esse conhecimento da doutrina e dos processos, do nosso modelo, da nossa estratégia. (Grupo focalm GO)

Num segundo nível, agora com relação à polícia, é possível perceber a realidade das estratégias da ação policial, agora no plano da prática e da ação dos seus agentes. A rigor, a principal estratégia de atuação da polícia civil nas bases comunitárias é através dos policiais civis e sua ação nas comunidades. Foi destacado, em algumas experiências, um trabalho virtual em redes sociais como o Orkut, a fim de investigar a criminalidade

em espaços virtuais. A forma de atuação dos policiais comunitários traz em si uma estratégia de conquista de reconhecimento perante a comunidade onde atuam, através da valorização do policiamento comunitário. A principal medida é integrar a população ao processo decisório.

Quando a comunidade participa, por que também tem essa barreira por parte da comunidade... Eles já tão com uma visão totalmente diferente de antigamente, por que antigamente a culpa era só da polícia, a polícia não fazia, a polícia não tava, a polícia não tinha viatura... Hoje com essa prestação de contas, a gente fala das tantas abordagens que a gente realiza, as visitas comunitárias são realizadas, policiais que prendem ou flagrante que fazem, onde que vai... o que que a polícia civil fez ou deixou de fazer. (Grupo focal, GO)

Ao mesmo tempo, porém, o policiamento comunitário não deixa de utilizar-se dos **meios tradicionais** dos grupos das instituições policiais, quando há uma percepção ofensiva de sua necessidade, em algum caso.

Se precisar de uma estratégia maior aí a polícia militar tem o Bope tem outros segmentos dentro das instituições para colaborarem, para que ele trabalhe dependendo do nível de emprego de força que foi necessário com calma tranquilidade. Diferente da coisa do Rio de Janeiro que tava muito tempo dominada pela criminalidade e a criminalidade é diferente lá é diferente, porque a criminalidade é institucionalizada que pra você enfrentar só se for com aquele coquetel de remédios amargos, mais coquetel. (Entrevista, MT)

Tem-se nessa fala uma percepção de que, em determinados casos, a violência física se torna legítima para reconquistar espaços para o estado. O Rio de Janeiro, apontado pelo comandante, é tido como referência em especificidades em termos de estratégias pela polícia – cujo ícone são as Unidades de Polícia Pacificadora, UPPs.

Ainda segundo seu relato, a UPP tem três momentos de organização e, portanto, estratégia. A primeira fase é de um planejamento tático, uma análise estratégica, que permite fazer todo o desenho de mapeamento; em seguida, uma ocupação operacional. Explicita-se nos depoimentos que esta organização, no entanto, não se dá no nível da polícia, mas no do Estado, através da Secretaria de Segurança Pública e a cúpula do comando da polícia militar, além do ISP – Instituto de Segurança Pública, e chefia de polícia civil.

Primeira fase, de pacificação, intervenção tática, são tropas especiais – sobretudo o BOPE, todas as nossas tropas especiais estão envolvidas (em alguns casos, utilização de blindados das forças armadas, sobretudo a Marinha). O BOPE tem a missão exclusiva de entrar em becos e vielas para desarticular a ação e efetuar a prisão de criminosos, e preparar esse ambiente. A duração dessa ação é variável. Pode levar um mês, 45 dias, dois meses, três meses, como foi o caso da Mangueira, depende de cada situação. Depois desse período, que é variável, nós temos ali o início da segunda fase, que é estabilização, é a ambientação desse espaço para a chegada da UPP, quando você começa a desacelerar um pouco as operações mais contundentes, porque você já desarticulou bocas de fumo, já prendeu criminosos e tal; você já inicia uma aproximação com a comunidade, você começa a escolher local de base, então essa é a estabilização. Agora já está legal, estamos em níveis aceitáveis. Você prepara a comunidade. Pra quê? Pra receber a UPP. A implantação da UPP é a terceira fase. E aí você começa a desenvolver uma nova fase, daí vai começar o desenvolvimento de estratégias de políticas de proximidade, desenvolvimento de mediação de conflito, e outras técnicas. (Entrevista, MT)

É possível perceber que a ação de pacificação é apenas uma parte do processo de Segurança Pública, e que outras ações combinadas precisam acontecer. Os batalhões da área continuam trabalhando também. Mas para que isto aconteça, efetivamente, há a necessidade da formulação de uma estratégia de aproximação da polícia nas comunidades cariocas. O trecho a seguir é exemplar neste aspecto, porque destaca o caso de sucesso de organização em dois morros considerados de difícil acesso, o da Cidade de Deus e o Morro da Providência.

Agora também a gente vê resultados concretos, hoje a gente tem um campo riquíssimo, o campo da UPP, as iniciativas dos policiais e os mecanismos de se aproximar. Agora sábado a gente vai inaugurar uma escolinha de balé, um soldado tá dando aula de balé pra meninas na Cidade de Deus que é um lugar ainda muito tenso. Cidade de Deus tem um histórico pesado de tráfico, foram varias operações ali e uma preocupação nossa muito grande é mobilizar meninas em comunidades porque menino, eu costumo brincar, menino você pega uma bola de futebol e tem um monte de garotos pra jogar e vários times formados. E meninas, como é que você mobiliza adolescente com o que a polícia sabe. A gente começou a criar estratégia, a gente promoveu um baile de debutantes até na Providência. (Entrevista, policial, RJ)

As operações como o policiamento comunitário, UPPs e a polícia pacificadora podem funcionar como estratégia para um resgate de legitimidade da instituição policial no Rio de Janeiro.

Hoje nós vemos várias boas práticas no Rio de Janeiro, inclusive essa uma, o policiamento comunitário. A outra PROERJ, também começou aqui, acho que todas as polícias já ouviram falar do PROERJ. Policiamento especial em estádio começou aqui. (..) A polícia, ela precisava de um momento de legitimidade que não tinha, e hoje, há três anos atrás, com experiência das UPPs; nós verificamos justamente que precisávamos resgatar alguns espaços, que a gente perdeu por conta deste desgoverno ou da falta de políticas de seguranças eficazes, que a gente pensou como seria essa estratégia, que foi retomar certos espaços que estavam subjugados pelo narcotráfico aqui, pelas facções criminosas. No contexto do Rio tem a facção criminosa e a milícia, que é tão marginal quanto às facções, mas existe também essa opção aqui. Então, nós precisávamos resgatar isso. Nós precisávamos de uma coisa muito nossa, e é claro que tem todo o acúmulo do policiamento comunitário, mas hoje, pelo fato de ter uma polícia pacificadora, é algo que você não vê em lugar nenhum. É um projeto aberto, é um programa aberto que está em retroalimentação, ou seja, a gente consegue desenvolver o projeto, estou explicando não é subestimando ninguém que nos ouve; mas para entender nosso processo, a gente tá como se estivesse trocando um pneu de um carro em movimento, então a gente tá implementando uma UPP e avaliando se o processo da anterior deu certo, pra vê se pode ajustar. (Grupo focal, policial militar, RJ)

Constata-se, então, que, na visão dos atores, as experiências de ocupação via UPPs são legítimas, porque trazem em si uma reapropriação do estado sob um território até então abandonado por este. E a reapropriação é vista exatamente como positiva, uma vez que, após o primeiro momento de conflito, há uma ressignificação positiva do conflito, através do qual pode-se pensar em medidas de integração da comunidade com as instituições estatais. Uma possibilidade estratégica de permitir a inserção na comunidade é com o policiamento de proximidade no Rio de Janeiro após a instalação das UPPs.

A polícia de proximidade... Nós começamos... Na verdade, no início, ainda havia uma tensão quando se instalou a UPP. Ainda há uma tensão. Nós começamos a usar algumas estratégias, porque o cara está numa tensão ali. Imagina, você entra num local que era conflagrado, e agora entra a UPP. Como é que está? E o envolvimento das pessoas, das famílias? Então você começa a quebrar esse gelo. É paulatino. Então a gente está indo devagar, mas nós usamos muitas estratégias. E outra coisa, a ideia de que a UPP está lá 24 horas, a ideia de polícia comunitária nos sugere; nos leva até ao eufemismo que policiamento comunitário fosse algo assim para favela, qualquer coisa serve. É para comunidade, comuna, então não serve. Então, para quebrar essa ideia também, a gente precisa falar isso porque a UPP está lá 24 horas. Se a gente tiver que prender, vai prender. Não vamos chamar nenhum outro policial. É uma polícia.

Mas é uma realidade carioca, nós perdemos. Foi uma inoperância do poder estatal carioca? Foi. Nós reconhecemos isso. Perdemos durante décadas esse espaço, a estratégia foi resgatar. Não ia ser a polícia comunitária que ia resgatar. Polícia comunitária não resgata o poder que está na mão do traficante, então tem que ser uma polícia pacificadora. Agora, como é um programa, nós usamos algumas coisas da polícia comunitária, entendeu? Coisa que não é demérito para nós, até porque fomos nós que começamos isso! (Grupo focal, policial militar, RJ).

O uso de força, portanto, é tão legítimo quanto as estratégias de policiamento comunitário e a aproximação com a comunidade através de projetos sociais. Está tudo dentro do mesmo projeto, no qual o uso de ações de força como estratégia de construção de respeito e legitimidade está previsto no planejamento. Com o objetivo de “botar a casa em ordem”, nos trazem mais um exemplo da especificidade da UPP carioca: “Eu escolhi defender a sociedade, entendeu? E eu estava me sentindo bem, não sou super-homem. Se o cara viesse para trocar, eu ia trocar também. Não ia entregar minha vida facilmente assim, mas você tem que ter as estratégias e dizer ao que veio” (Grupo focal, policial militar, RJ)

Outro momento fundamental da estratégia de polícia é preparar as pessoas da comunidade para assumirem papéis na comunidade a fim de fazerem os efeitos da ocupação do estado naquele território perdurar: “Você tem que preparar terreno para as pessoas da própria comunidade venham a assumir esses papéis. Isso é mais uma estratégia de aproximação” (Grupo focal, RJ).

Há também algumas especificidades nas estratégias da polícia, no que diz respeito às dificuldades no relacionamento entre polícia militar e civil, em termos de atribuições, o que impede o bom andamento do trabalho e impactam na desmotivação dos policiais nestes contextos.

Eu fiquei oito meses num perrengue sem a Polícia Civil, porque não queria entrar lá [nome da comunidade]! Oito meses! Tem dois meses que a Polícia trabalha lá, para fazer investigação, fazer levantamento. Porque a polícia comunitária não tem espaço para seu perfil investigativo. É outra estratégia que eles estão vendo... Polícia comunitária faz polícia comunitária. E eu expressei isso em diversos documentos, em diversas reuniões, que eu não tinha como mandar meu policial tirar a farda para investigar. Porque eu praticamente implorei para que isso fosse feito, demorou oito meses para a Polícia Civil entrar lá fazendo investigação. Então eles estavam vendo o traficante passar, eles não tinham condição porque fardado não conseguiam pegar, tava vendo que o tráfico ainda tava acontecendo... Sabiam onde a droga tava, em que casa tava, mas eles não tinham apoio legal para entrar na casa pra pegar a droga. Eu tive uma reunião com o Delegado uma vez que

eu pedi ao Secretário e disse “Oh, a gente precisa de mandato para entrar nas casas para tirar droga...” Aí ele falou “Não, o Delegado vai resolver!” O Delegado nunca atendeu meu telefonema. Nunca. Então, é por isso que a tropa está desanimada. E eu fico na posição de intermediária mesmo... a tropa me pressiona mas eu não tenho o que fazer, e daí eu fico sendo cobrada pelas pessoas da base. (Entrevista, BA)

Esta percepção de conflitos entre os policiais militares e os civis dentro do projeto de policiamento comunitário aponta que os projetos ainda carecem de soluções estratégicas a fim de diminuir seus danos.

Num último nível de análise, por fim, há as estratégias da comunidade no processo de policiamento comunitário. Um maior ou menor engajamento da população passa por vários motivos – entre eles, a percepção pelos moradores que o projeto pode vir a ter intenções eleitorais, populistas.

Outro momento organizativo da comunidade em relação ao policiamento comunitário passa pelas estratégias no estabelecimento de parcerias, pelos policiais, levando em conta as dificuldades do auto interesse das organizações parceiras. Na visão de alguns, a necessidade de parcerias é fundamental do ponto de vista de recursos para as operações: “A gente tem que na maioria das vezes correr muito atrás de parceria, porque a gente não tem recurso e a gente observa que tem que ter estratégia porque essas parcerias tem um interesse de se promover, elas não fazem assim porque acreditam tal qual na polícia militar. Então eu quero desenvolver uma ação, eu preciso de dinheiro porque eu tenho que promover aquela ação” (Grupo focal, MS). Já na atuação em Guajuviras, em Canoas-RS, a ação estratégica para diminuição da violência envolveu a atuação do Executivo municipal e a polícia militar, confluindo, também, uma associação entre comunidade, desta vez a política, e a polícia.

Com relação, especificamente, à cultura de participação política, os policiais parecem concordar que a mesma garante reconhecimento e status positivo a polícia civil.

O Distrito Federal tem uma característica muito forte. As comunidades elas são muito participativas. Porque o Distrito Federal, Brasília como a gente chama, é muito politizado. Aqui as pessoas respiram política. Então a gente tem uma facilidade maior com de interação com a comunidade, porque é cultural da cidade, das pessoas participarem. Época de política então, você vai reparar que isso aqui é muito forte, até porque as pessoas estão muito perto das instâncias de governo, de estado. Então elas participam bastante. Pelas minhas percepções, desde que eu comecei a trabalhar, a polícia civil aqui no Distrito Federal ela é muito bem vista. Então um policial quando vai na casa de uma pessoa, ele é muito bem recebido. Aqui o policial civil é convidado “vai lá em casa final de semana para almoçar com a gente” “vai no aniversário do meu filho”. Então, a polícia civil do DF tem uma imagem muito positiva, né? Essa é uma questão. É muito politizada. A polícia civil tem uma boa visibilidade com a comunidade aqui do Distrito Federal.

Porém, apesar da cultura de participação e da boa imagem da polícia, há ainda alguns obstáculos que se referem tanto às próprias instituições policiais como em algumas estratégias de aproximação entre a polícia e a comunidade.

5. CURSOS DE FORMAÇÃO

A discussão promovida nos Grupos Focais acerca dos cursos de formação dos policiais que têm atuado em experiências de policiamento comunitário nos diversos estados do país, tem um caráter central nesta pesquisa. Importou saber como são avaliados estes cursos, o que poderia ter sido melhor, quais as experiências foram marcantes nas situações de intercâmbios entre alunos-policiais e quais os ensinamentos restaram cruciais para o desenvolvimento das atividades no dia a dia das bases implementadas em cada um dos Estados investigados.

Cabe ressaltar, que o tema dos cursos por vezes era tratado pelos participantes dos grupos focais também em termos das atividades promovidas por intermédio das bases comunitárias junto às comunidades atendidas, em termos de atividades de formação para crianças e jovens, de enfrentamento de violências domésticas para mulheres e, até mesmo, das noções relativas à estratégia de policiamento comunitário.

Foi privilegiada a análise das menções às atividades de formação baseada no sistema japonês Koban ocorridas em São Paulo por parte da polícia paulista e oferecida aos policiais dos diversos estados contemplados nesta amostra, bem como do intercâmbio que alguns policiais, em geral ao nível de oficiais tiveram a oportunidade de presenciar diretamente no Japão, estando entre estes, em muitos casos, os próprios instrutores paulistas.

5.1. A NOVIDADE E OS MODOS POSSÍVEIS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Em diversos relatos, seja dos policiais paulistas, que em nível nacional protagonizam os cursos de formação de multiplicadores, seja entre policiais de outros estados, os cursos no Japão ou em São Paulo serviram para recuperar o histórico e reenquadrar práticas já existentes em momentos anteriores nas suas próprias polícias, mas que foram se perdendo ao longo do tempo. Isto indica um reencontro interessante com um tipo de prática de policiamento, mas que agora, a partir dos cursos, aparecia de forma sistematizada, organizada aos sentidos e, portanto, passível de ser mais facilmente ensinada/transmitida.

Neste sentido o curso de formação do sistema Koban pôde ser considerado um divisor de águas, principalmente por ser claro sobre “como” estabelecer as instalações (bases) inclusive em termos físicos, assim como alocação de efetivos, procedimentos em relação às comunidades (as “visitas comunitárias”) entre outros protocolos.

Inevitavelmente este processo levou a posicionamentos críticos, no sentido de evidenciar os descolamentos institucionais, culturais e sociais das realidades dos locais dos cursos de formação – Japão ou São Paulo – os quais poderiam servir de empecilho para uma implementação eficaz da filosofia proposta. Foi salientada a importância de ver exemplos dando certo em São Paulo, mas chegou-se também a pontuar o desejo de ver coisas que haviam dado errado, a fim de facilitar o estudo de casos e a resolução de contratempos em situações concretas de implementação. De toda forma, as situações proporcionadas pelos cursos serviram como catalisadores deste processo entre aqueles

que viram sentido na ideia de polícia comunitária, tenha esta informação surgido em suas trajetórias pela primeira vez, por intermédio do curso, seja para aqueles que já tinham noções da filosofia do policiamento comunitário mesmo antes de participarem dos cursos. O que parece importante destacar é que mesmo entre aqueles que apresentavam resistências, a experiência também se mostrou frutífera.

5.2. A IMPORTÂNCIA DOS CURSOS

Percebe-se, de forma recorrente, as manifestações quanto à importância da participação no curso sobre policiamento comunitário em São Paulo, na medida em que este forneceu uma perspectiva conceitual ao trabalho de polícia comunitária, isto é, os fundamentos da filosofia e suas implicações, mas também prática; de como montar uma base, selecionar e educar os policiais integrantes e operar localmente nas comunidades nos moldes de um modo comunitário de policiamento.

Até então a gente tinha tido toda uma base em termos de mobilização social, organização de grupo, com os cursos realizados aqui em Alagoas, mas em termos de atividade policial, que práticas, que técnicas a polícia poderia fazer pra ser assim chamado de policiamento comunitário é que a gente não tinha tanta noção, quer dizer, tinha até uma noção vaga, e o curso de São Paulo deu esse, essa base, a gente vai fazer a atividade tal, atividade tal, de estar conhecendo as ações a serem feitas pela polícia militar efetivamente, talvez em conjunto com outras forças, [...] operacionalizar o sistema e não só ficar nas ideias, nas informações (Grupo focal, Policial Militar, AL).

Esta importância aparece de forma ainda mais veemente entre os policiais que vivenciaram a experiência de cursos no Japão, embora este contato tenha sido também promotor de um posicionamento bastante crítico no sentido da impossibilidade de simplesmente “empurrar” o modelo Koban tal qual reza a cartilha japonesa. Evidenciaram-se conflitos de toda ordem, seja com a cultura, a falta de estrutura física das polícias aqui, o engessamento institucional da máquina de repressão policial que em grande medida segue montada no sentido atuar de forma reativa, puramente repressiva, o que vai contrariamente à perspectiva de polícia comunitária.

Este exercício de elaboração das contradições foi realizado pelos policiais entrevistados, o que serve para dimensionar os efeitos dos cursos e da consequente colocação frente a frente destes mundos “estranhos”:

Mas num geral, foi um curso que abriu portas para nós, como profissionais, assim. Eu percebo que todos os policiais que fizeram esse trabalho lá em São Paulo, e que aplicam, diretamente hoje, o policiamento comunitário, a gente acaba que se comunica ajudou muito para o amadurecimento e da própria aplicabilidade do policiamento comunitário (Policial Militar, BA).

O contato com culturas institucionais distintas também se mostra fundamental para a capacidade de repensar práticas e mesmo avaliar aquilo que

pode ser diretamente implementado assim como os aspectos que precisam ser reprocessados e adaptados aos condicionamentos culturais e sociais locais, além das imposições decorrentes das estruturas institucionais, particularmente para os que vivenciaram a ida ao Japão. Uma das grandes reclamações diz respeito ao caráter enraizado do policiamento comunitário nas práticas japonesas, o que faz que todo policial necessariamente inicie sua carreira trabalhando numa base comunitária. Nos grupos focais de diversos estados, particularmente entre os policiais que relataram experiências desgostosas quanto a tentativas recentes de implementação de bases comunitárias, foi sugerida a obrigatoriedade da participação dos comandantes nestes cursos, o que vinha acompanhado da reclamação de que as dificuldades em implementar o que havia sido aprendido nos curso decorria em boa parte da falta de apoio dos comandos.

Os cursos “fora” também se mostraram importantes para a multiplicação dos conhecimentos em atividades de formação nas instituições de origem, para os demais policiais, bem como membros das comunidades onde o trabalho estava sendo implantado. A questão da falta de continuidade, porém, particularmente nesta tarefa de “espalhar a mensagem”, foi apontada como um problema grave, pois as atividades deste tipo tiveram um forte impulso inicial em alguns estados e após os cursos em São Paulo cessaram.

5.3. A CULTURA INSTITUCIONAL E AS RESISTÊNCIAS

Os cursos de formação apareceram como uma das instâncias para vencer as resistências ao policiamento comunitário entre os colegas policiais. Foi ponto pacífico entre os policiais de todos os estados a existência de uma perspectiva dominante nas suas instituições, que aponta para um modelo de policiamento que tem muito pouco a ver com os princípios do policiamento comunitário, insistindo nas formas convencionais e repressivo/reativas de atuação:

Eu vejo que um dos motivos pra ter alguns policiais ainda com certa aversão ao policiamento comunitário é simplesmente a falta de conhecimento. Quando ele tem um conhecimento prático e teórico, e lê, muda a concepção dele. Então isso já está se fazendo de certa forma a questão de colocar na grade curricular dos cursos, mas de repente seria interessante que no Brasil se adotasse talvez esse sistema do policial passar por uma base comunitária pra ascender a carreira, talvez fosse interessante (Grupo focal, Policial, GO).

5.4. OS PROFESSORES

Os participantes dos primeiros cursos (2008) mencionaram a boa qualidade dos professores, no sentido de que eram especialistas em seus temas e demonstravam conhecimento teórico e também técnico, isto é, atuavam profissionalmente em atividades referentes aos temas tratados. Esta percepção não é compartilhada integralmente por participantes de cursos em versões mais recentes (2010 em diante). Para os mais críticos, os professores selecionados não tinham capacidade de transmitir experiências que

indicassem a aplicação prática dos conhecimentos, embora dominassem os aspectos conceituais e teóricos abordados.

5.5. OS MATERIAIS DIDÁTICOS

Na mesma linha de valorização da importância dos cursos, foi salientada a qualidade dos materiais didáticos utilizados, ressaltando o cuidado na elaboração e o acabamento, ainda que se tenha apontado, em alguns estados, uma queda da qualidade, como falhas de impressão e folhas soltas.

Apesar da qualidade estética apontada, circula de forma comum a necessidade de reformulações nos conteúdos, com sugestões que vão desde uma maior clareza na abordagem dos temas, até a substituição de determinados tópicos. Também é mencionada a necessidade da SENASP fornecer mais recursos e estimular os professores a buscarem materiais de multimeios e outras fontes para além dos manuais didáticos, a fim de enriquecer os exemplos e as discussões em sala de aula.

Impressão semelhante aparece entre os oficiais participantes dos cursos em São Paulo que apontam a necessidade de adequar os materiais às realidades locais:

O material é bom. É interessante sim, inclusive em alguns momentos vou lá no meu livrinho de multiplicador, em outros livros e em outros textos. E é importante. O material é bom. Mas para o Rio de Janeiro, se nós fossemos fazer um curso de UPP, tá, estou aqui jogando, mas se fossemos fazer, aquele livro, sozinho, não ia dar conta. Ele não serviria. Precisaria de mais alguma coisa. (Grupo focal, policial militar, RJ).

5.6. OS INTERCÂMBIOS

A questão da troca de informações entre os participantes sobre suas realidades locais foi mencionada como inexistente pelos alunos das primeiras edições dos cursos em São Paulo, a ponto destes organizarem-se informalmente após as aulas para promover tal intercâmbio, o que aumentava o sentimento de que, apesar de bem preparadas e conduzidas, as aulas em pouco dialogavam com as condições reais de implementação do policiamento comunitário diante das especificidades regionais dos policiais em formação. Este cenário se alterou nas edições seguintes, com as dinâmicas de intercâmbio de experiências entre os participantes chegando a serem formalmente incorporadas aos cursos.

5.7. DURAÇÃO DOS CURSOS

Um ponto de divergência entre os entrevistados diz respeito à duração dos cursos. As opiniões variam entre aqueles que julgam pouco tempo até aqueles que pensam ser duas semanas muito tempo para policiais ficarem longe de suas atividades. Em verdade este aspecto evidencia uma tensão nas instituições policiais que diz respeito a pouca flexibilidade que têm para permitir e mesmo estimular seus integrantes a se envolverem em atividades de qualificação que não sejam aquelas promovidas pela própria instituição:

E o tempo de duração de duas semanas, entre a gente, não tem problema, porque a gente gosta. Por a gente poderia durar até mais. Mas para instituição isso pesa ficar duas semanas sem o servidor em tempo integral, né? Para o aluno não. O aluno adora, porque é uma imersão, é como se fosse uma lavagem cerebral, um tempo lá, em si (Polícia Civil, DF).

5.8. DINÂMICA DAS AULAS

Um dos pontos altos apontados pelos policiais participantes dos cursos diz respeito às visitas às bases comunitárias. Esta experiência teria sido a grande responsável por promover o entendimento do funcionamento propriamente dito do trabalho de policiamento comunitário, fornecendo uma visão ampla e concreta, capaz de orientar a implementação das bases comunitárias nos estados de origem.

No curso em São Paulo [... o mais significativo] foi ter ido lá na prática mesmo, conversar com os comandantes das bases, a gente ia ouvir dos próprios policiais. Mas é totalmente diferente quando a gente vai pra prática, com os policiais que estão lá no dia-a-dia, com o sargento, com o soldado, e ouvir do soldado. Aquilo ali foi o que teve mais importância, o que teve mais valor (Policial Militar, AL).

5.9. A COMUNIDADE

A comunidade constitui um ator fundamental na implementação dos programas de policiamento comunitário. Este capítulo busca evidenciar como este tema emergiu durante a pesquisa, como tem sido o envolvimento das comunidades nesse processo, considerando tanto a perspectiva dos policiais e gestores dos programas quanto a partir do discurso das próprias comunidades.

5.10. QUAL COMUNIDADE?

Ao tratarmos do tema da comunidade e como tem sido sua inserção nesse processo de implementação dos programas de policiamento comunitário no país, cabe uma contextualização acerca de quem são essas “comunidades” e onde elas estão inseridas.

A pesquisa de campo nos possibilitou identificar que os programas e policiamento comunitário são direcionados, na sua grande maioria, a comunidades de periferia, em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica e também locais que apresentem altos índices de criminalidade, sobretudo elevado número de homicídios. Desta forma, consideramos importante fazer esta ponderação para o entendimento de que quando se fala em aproximação com as comunidades, são, principalmente, aquelas localizadas nas periferias das grandes cidades.

Este aspecto também é interessante de ser pontuado em função de que há uma percepção, entre os policiais, da existência de diferenças no envolvimento da comunidade segundo este contexto e situação socioeconômica: nas regiões mais abastadas com um perfil socioeconômico de classe média e de maior poder aquisitivo, parece haver uma

resistência maior no contato com os policiais ou mesmo de recebê-los nas residências. Em comunidades mais vulneráveis a receptividade do policial, após o contato inicial, é maior.

Essa variação em “comunidades distintas” não se refere apenas à receptividade em relação a uma maior proximidade do policial. As próprias ações, as estratégias de aproximação, as atividades realizadas variam de acordo com o contexto social: há variação nas atividades quando se tratam de comunidades carentes, em bairros de classe médio-alta e em comunidades do interior, cidades menores. Cada “comunidade” demanda uma estratégia diferenciada de atuação, de acordo com o contexto onde estão inseridas. Perpassa um entendimento que há uma maior facilidade de contatos e de realização de atividades em comunidades menores, facilitando inclusive a gestão dos programas. Comunidades localizadas no meio rural, por sua vez, onde muitas das residências estão localizadas relativamente distantes umas das outras, o objetivo consiste justamente em integrar mais os moradores, facilitando a troca de informação entre eles.

Por outro lado, contextos marcados pelo controle do território pelo crime organizado demandam outras estratégias de aproximação, que compreendem a retomada dos territórios. Em bairros de classes médio-alta o contato com as pessoas e as visitas são mais difíceis. Há uma resistência maior desses moradores, pois entendem que não necessitam disso ou então porque desejam a segurança que a polícia proporciona, mas não de forma tão próxima²¹. Nesse sentido, é importante compreender que há variações de atuação nestes diferentes contextos e que as ações e os programas de policiamento comunitário observados concentram-se em comunidades de baixo poder aquisitivo.

Quanto mais elitizada mais difícil o acesso do policiamento comunitário à residência. (Grupo focal, policial militar, AL).

A comunidade é uma comunidade carente, e as bases vão para esses lugares carentes. Eles querem a polícia lá, eles clamam por isso. Hoje, o que eles têm lá é referência, a polícia está lá dentro. Pouquíssimos não querem. Quem é que não quer? (Grupo focal, policial militar, BA).

Uma classe média, então normalmente quando se faz projeto lá as crianças de lá não participam tanto, por que as pessoas por serem meio ricas, acham que não deve se envolver, aí vêm pessoas de bairros vizinhos pra poder participar daquela comunidade. Nas visitas quando ele citou, eles não querem receber a visita, são mais resistentes, então eles não compreendem que tem de participar daquele contexto do policiamento comunitário. Já na base do Y e Z, são comunidades muito parecidas, pobres, mas abriram assim as portas... Inclusive a gente lá no curso, a gente aprende que é no mínimo três meses pra o policial poder conversar, entrar, ganhar a confiança do morador vamos dizer assim, e começar a fazer as visitas. Aqui com uma semana, o morador já tá abrindo as portas... então assim, se adequou perfeitamente. (BAHIA)

O tema sobre “qual a comunidade” também veio à tona ao se tratar sobre as reuniões comunitárias, quando os policiais e alguns líderes comunitários se preocupam com a possível presença de “marginais” ou “bandidos” nestes espaços. Desta forma, a comunidade que se espera que participe das reuniões, que se aproxime, é aquilo que foi referenciado nas falas dos participantes como “a comunidade de bem”.

²¹ Para estes casos, algumas estratégias adotadas foram a participação em reuniões de condomínios, com a realização de palestras sobre segurança, divulgação do trabalho de policiamento comunitário na região, disseminação de práticas preventivas, etc.

5.11.O ENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES

As comunidades nas quais os programas de policiamento vêm sendo implantados, nos estados estudados, têm se mostrado de forma geral, bastante receptiva às ações. No início da aproximação, há uma resistência maior por parte das pessoas, muito em função de uma imagem reativa e repressiva da polícia, que faz abordagens quando há alguma suspeita de crime ou infração. Tanto agentes de segurança quanto os próprios conselheiros e líderes comunitários apontam essa resistência inicial de participação e envolvimento, que começa a se modificar depois de uma maior mobilização, quando as ações começam a ter uma sistematicidade.

No início assim... varia, varia... de uma comunidade pra outra, mas a grande maioria no início eles, pelo menos no X eu pude constatar que fazendo as primeiras visitas com a guarnição, quando a gente batia na porta de uma pessoa... aí quando a pessoa saía tomava aquele susto e... polícia na minha porta! Acho que ele imaginava isso, ele não falava.. [Cidadão] Não, não é aqui não, aqui não tá acontecendo nada, não tem problema nenhum... [O policial]: A gente queria... [Cidadão]: Não, não tenho nada pra conversar não, com vocês não, podem voltar não tem nada não aqui. (Grupo focal, policial militar, Alagoas).

Esse “receio” inicial que essa proximidade com a polícia acaba gerando, também está relacionado ao contexto onde se inserem estas comunidades. Quando são territórios que, até então, eram controlados por traficantes, essa resistência à proximidade com a polícia tende a ser maior. Tanto em função do medo e da falta de confiança na polícia, que ainda persistem, quanto por temor do próprio traficante, que começa a ver os policiais dentro das casas dos moradores. Tal aspecto evidencia que há comunidades e grupos mais receptivos e com uma maior interação com a polícia do que outros. É plausível pensar que isso se observa nas comunidades onde a atuação da polícia foi marcada por maior truculência e repressão, de modo que essa imagem demanda um longo período de contato e novas condutas para ser resignificada.

Eu acho que a realidade da capital é um pouquinho diferente. Totalmente. Pelo menos a que vive no nordeste de hoje. É uma comunidade dividida entre ser refém, do tráfico ou conivente. Então, as pessoas querem, muitas vezes querem estar junto, mas tem medo de se aproximar. Várias pessoas já tiveram interesse até em fazer projetos, mas tem medo de se aproximar porque moram em local de risco. (Grupo focal, policial militar, AL).

Quem é que não quer? Quem estava sustentado pelo tráfico, é quem não quer a polícia lá, mas 98% das pessoas quer que a gente esteja lá. Quando eu comecei a fazer as visitas comunitárias lá, vinham as pessoas baterem lá “pega a minha casa de dia, eu quero ser visitado!” Claro que a comunidade quer esse tipo de policiamento lá no lugar que eles moram. Eu queria uma base no lugar onde eu moro. Quem que não quer? Uma polícia que respeita, uma polícia que sabe acomodar, uma polícia que se preocupa, que acompanha... Essa polícia eles querem! Agora, aquela polícia que entrava há uns anos atrás lá na comunidade X, que só entrava para trocar tiro, para matar... Eles não querem mais! É essa mudança de paradigma, que os nossos gestores não veem. Essa polícia eles não querem mais lá, que entra pra trocar tiro com marginal e acaba atingindo um inocente... Porque quem morre na troca de tiro, é o inocente. (Grupo focal, policial militar, BA)

Na realidade o que eu vejo lá é que a comunidade pede. Todo o dia a gente recebe mais de vinte telefonemas pedindo a palestra antidrogas. Pedidos também que chegam lá na academia com pedido de curso para porteiro, para

segurança, para tudo. Então a comunidade entra, ela quer. A gente também vai nas escolas para dar palestras. (Grupo focal, policial civil, DF)

É interessante perceber que depois dessa resistência inicial as pessoas têm se envolvido mais, demonstrando que há um processo em curso, através do qual as pessoas estão construindo um sentido de participarem nessas ações, para se integrarem nesse espaço. Cabe igualmente sublinhar que há um esforço para quebrar esta resistência inicial, seja das instituições de segurança seja dos conselhos e líderes comunitários, que tem contribuído para minimizar esta resistência inicial.

Desta forma, observa-se que o envolvimento das comunidades é um processo que se encontra em construção e que expressa algumas ambiguidades: ao mesmo tempo em que, após a resistência inicial, as pessoas mostram-se bastante receptivas às ações, fica ainda claro que esta quebra da resistência não é generalizada nas comunidades, tendo em vista que em muitas comunidades ainda persiste o medo da polícia. Estas ambiguidades também estão imbricadas à forma como esse processo vem se estabelecendo, ao engajamento não apenas dos policiais, mas da própria corporação como um todo, à articulação entre os diferentes órgãos ligados à segurança pública e mesmo com outros setores do Poder Público. Em outras palavras, depende muito do reconhecimento e da importância que se dá a este processo.

Em muitos casos, o envolvimento da comunidade é entendido como “ação de denúncia”, ou seja, a comunidade participa e se envolve porque se observa que ela já se sente próxima e segura o suficiente para denunciar.

Então foi implantando assim o sistema de confiança, confiança, polícia e ação. A comunidade abraçou essa causa apreenderam a denunciar, a fazer as denúncias anônimas, coisa que eles não faziam. Então eles sentiram que ali dentro existia uma pessoa pronta pra ouvir isso. (Grupo focal, policial militar, MT).

Este aspecto da denúncia pode expressar tanto essa dimensão de maior confiança depositada na polícia, por parte das comunidades, como também pode constituir-se em um recurso de controle das pessoas daquela comunidade, tendo nelas fontes de informação para buscar provas, saber quem são os traficantes e o que fizeram. Nesta dimensão há inclusive a possibilidade de gerar animosidades na própria comunidade – alguns moradores (os mais próximos da polícia) acabam por denunciar os outros moradores (os traficantes; pessoas com atividades ilegais, etc.).

Uma dimensão que demarca uma diferença na forma como se estabelecem as relações entre polícia e comunidade refere-se ao fato de que as pessoas começam a relatar que conhecem quem é o comandante da polícia no local, algo que não acontecia em momentos anteriores. Da mesma forma, a realização de reuniões comunitárias com a presença de agentes do Estado, para além da polícia, configura um novo contexto com o qual as comunidades não estavam habituadas. Um “novo” que é marcado por uma aproximação do Estado – que não unicamente por uma via repressiva ou truculenta, mas um espaço que se abre para ouvir demandas e se configura como algo relativamente recente para as comunidades.

A presença desses agentes do Estado emite uma mensagem – uma mensagem de proximidade e não de esquecimento, uma mensagem de comprometimento que, se acaba por não ser bem gerida, pode causar grande potencial de desmobilização.

A partir disso, interessa também compreender como se estabelecem diferentes níveis de participação e de envolvimento das comunidades e como isso vem se dando num processo de construção contínua.

Primeiro eles ficam surpresíssimos, disso acontecer, e segundo que alguns deles passam a ser parceiros efetivos. A sociedade [naquela cidade] não chegou a comunidade mesmo por que chegou tem pouco tempo, de pensar... eles ainda se limitam... os comentários que a gente vê na ata, eles se limitam ao tema polícia, policiamento etc. Mas nós queremos que algum dia eles falem dos fatores todos, que essa reunião é aberta para todas as forças vivas, então a polícia civil é convidada. A reunião não é da Polícia Militar, a reunião é promovida pela Polícia Militar. Polícia civil, bombeiros, associações todas, e a comunidade em geral, as igrejas... Então em cada unidade que você visitar, você vai encontrar lá parceiros muito entusiasmados, e parceiros de primeira hora nossos. Agora, nós não podemos querer que todo mundo entenda e passe... isto ainda não está acontecendo, se é que algum dia vai acontecer com essa força toda. Por que de um modo geral, cidadão ele quer que a polícia resolva o problema e que ele vá assistir televisão, saber quem matou Odete Roitman etc. (Grupo focal, Policial Militar, GO)

Percebe-se que há, num primeiro momento, estratégias e ações que visam à aproximação das comunidades, uma maior proximidade das pessoas para que participem das reuniões comunitárias, para que conheçam o programa e possam compreender que há uma proposta de atuação diferenciada. No entanto, no trecho mencionado, o policial introduz uma contribuição importante a este debate: a mobilização das comunidades, um envolvimento para além do que apenas demandar mais policiamento. Isso implica não apenas participar na reunião comunitária, mas buscar soluções para os problemas e se perceber inserido dentro deste processo, como parte atuante, não apenas demandante. Por outro lado, implica considerar que a segurança não é apenas tema de polícia, mas da própria sociedade e que este tema vai muito além de policiamento. A mobilização da comunidade implica esse nível diferenciado, que vai além da mera “assistência” – daqueles que observam - que demanda pensar a própria comunidade como parte desse processo e repensar o papel da polícia, no sentido de que este não se limita à repressão ou às ações reativas.

Trata-se de construir uma nova forma de relação com a comunidade e uma nova imagem da polícia para a comunidade, para que esta passe a compreender que as ações de segurança não se limitam à repressão. Isto se impõe diante de situações narradas pelos policiais no sentido de que é a própria comunidade que, muitas vezes, demanda uma postura mais repressiva das forças policiais, sob a acusação de não estarem cumprindo seu papel.

A partir do referido trecho, o envolvimento das comunidades não deveria se limitar à participação nas reuniões comunitárias apenas para demandar mais prisões, apreensões e punições. Participar desses espaços é um momento importante do processo, mas para mobilizar as comunidades é necessário ir além.

Nós não queremos fazer é uma coisa, é uma característica muito divulgada aqui, nós não queremos fazer assistencialismo, nós queremos fugir disso, e

temos que orientar e induzir a comunidade pra fazer agir de forma coletiva, participativa. (...) Na reunião de prestação de contas, eu vi pouco o que a comunidade fez, mas eu vi muito o que a polícia militar fez. Eles puderam perceber q o problema estava resolvido, saímos com outra reunião marcada, nessa terceira reunião quase ninguém foi, por quê? O problema tá resolvido não queremos mais participar de nada, então até vejo isso como ... hoje eu digo isso, se houve falha no processo de convocação, eu vejo até como termômetro que as coisas estão indo bem, por que infelizmente as pessoas: opa! resolveu meu problema não quero mais participar, em que pese elas muitas delas não contribuíram com o... então o experimento não só pra prestação de contas, mas pra gente começar então a conhecer a comunidade em que a gente quer atuar. (Grupo focal, Policial Militar, GO).

O que se percebe é que, muitas vezes, a comunidade participa para resolução de uma demanda pontual, que a afete diretamente. As ações que têm por foco o empoderamento das comunidades podem transpor essa fase, fazendo com que a sociedade chegue num momento de mobilização, para além de uma participação pontual apenas trazendo demandas, mas vendo-se imbricada no processo de construção e de resolução das propostas.

Tendo em vista que essas ações de proximidade têm sido motivadas pela polícia, via de regra pela Polícia Militar, há uma percepção generalizada – inclusive entre os policiais, de que é a polícia que vai encabeçar este processo, quando na verdade deveria ser uma mobilização conjunta. O que muito policiais que participaram da pesquisa têm apontado é que as ações, as iniciativas, têm se concentrado na polícia. Embora em muitos casos a comunidade já venha se envolvendo mais, ainda fica muito centrado nas ações da polícia. Nesse sentido, o ator mais distante desse processo seria ainda o poder público.

Os próprios atores envolvidos na implementação destes programas – sejam instituições ou a comunidade – estão em processo de significação desse “novo papel” que cabe a cada um. Foi possível identificar múltiplas percepções, por exemplo, entre os policiais: há policiais que entendem que seu papel é movimentar a comunidade para que ela própria se organize; enquanto outros já entendem suas ações sob um viés mais social, de ações e projetos sociais; outros entendem que não podem ficar esperando a comunidade se envolver ou se engajar e têm uma ação mais proativa no sentido de fazer ações com ou sem a participação das pessoas.

O que se percebe é que há níveis distintos de envolvimento da comunidade: uma coisa é a receptividade da comunidade, sua aceitação em participar das ações outra questão, que vai um pouco mais lenta é a mobilização e o empoderamento das comunidades, no sentido de que essas ações possam mobilizar as pessoas a se organizarem, demandarem e buscarem soluções conjuntas para os problemas – não apenas assistir que tais soluções sejam produzidas por outros setores; há esse segundo nível que implica num empoderamento e, por conseguinte, maior engajamento da sociedade nesse processo. O engajamento entendido por alguns policiais como “ficar na mão da sociedade”.

Ainda em relação ao envolvimento da comunidade: nos relatos dos policiais surgiu uma importante questão relacionada ao gênero: os policiais perceberam que as policiais mulheres têm mais facilidade de aproximação com as pessoas da

comunidade, sob o entendimento de que as mulheres seriam mais abertas, menos truculentas e mais receptivas. A truculência estaria mais vinculada à conduta dos homens policiais, vistos como “naturalmente” mais violentos do que as mulheres.

De forma geral, é possível sistematizar alguns apontamentos em relação à resistência inicial identificada tanto pelos policiais como reiterada nos contatos com a comunidade: a falta de confiança na instituição e a permanência de uma imagem da polícia como repressora e truculenta; as diferenças e conflitos dentro da própria comunidade (entre diferentes grupos que a compõem e que possuem divergências); as disparidades socioeconômicas dentro de uma mesma comunidade, assim como, assim como situações e contextos onde se observam graus generalizados de pobreza e miséria para quase toda uma comunidade. Essas diferenças expressam realidades bastante diversas que podem estar ligadas à maior ou menor participação das comunidades nesse processo. Contextos onde há territórios bastante demarcados pelas disputas do tráfico de drogas, que geram um receio de participação das pessoas tanto por medo da polícia quando dos próprios traficantes e por fim, a desconfiança de que se trata de um mero projeto político passageiro, com o qual as pessoas não querem se envolver.

Deste modo, percebe-se que a comunidade precisa ser mais mobilizada, através inclusive da maior participação nos cursos para compreender o que consiste o policiamento comunitário e que a sua participação não deve ser apenas a de reivindicar que a polícia seja mais efetiva – mais repressora, mas ressignificá-la, pensando também seu papel também a partir de ações preventivas, de maior proximidade com a população. Na concepção de muitos policiais que participaram na pesquisa, há este entendimento que há um primeiro momento de mobilização, mas que a sociedade precisa ser mais atuante quanto ao seu papel na segurança – um papel que não é meramente de estar presente na reunião ou demandar mais segurança, mas buscar respostas conjuntas com outros órgãos para garantir a efetivação de tais demandas.

5.12. MUDANÇAS

Em relação às possíveis mudanças que este processo venha gerando, de forma geral, o que se pode observar tanto para policiais, quanto para as comunidades, é que houve um movimento de aproximação, maior em alguns contextos e menor em outros, mas tanto nas falas dos policiais quanto de líderes comunitários e demais pessoas das comunidades há essa percepção, de maior abertura, mais aproximação entre esses atores.

“Ah, a base fica ali”. Então a gente sente muito, sente bem de saber que a população já conhece a base comunitária, já sabe onde fica, pra que que serve, que vê que tá dando certo porque inicialmente, antes de iniciar as aulas e antes da palestra eu fiz uma pesquisa sobre o assunto, e você vê a questão da evolução né, a questão de chegar e de ficar, não é a questão de mais uma política que vai chegar e vai embora, a população já está cansada disso, de você fazer todo um aparato aquela coisa toda montar isso montar aquilo e no outro dia ir embora, então assim você se sente órfã daquilo ali, então a população ela tá se acostumando com a questão da base, pelo menos aqui no nosso estado, ela vem acreditando mais na questão da base. (Policial, grupo

focal AL)

É certeza que a grande parcela da razão de isso aí e a nossa mudança de postura, por que antes nós éramos agressivos, nós éramos impessoais demais, chegava no local, como a gente não se relacionava com ninguém, se tem registro de alguma coisa aqui é todo mundo na parede descia a mão na nunca do cara aquele negócio... Agora não, inclusive nós interagimos com a comunidade, nos encontramos com eles, nós fazemos visitas a eles, conhecemos eles... então tem reflexo, mudou não só a maneira como eles nos vêem quando nós fomos até eles, mas também por que nós conhecemos eles e passamos a nos comportar de um modo mais digamos urbano... Eu sou do tempo. nós somos do tempo, em q nós éramos proibidos de conversar em horário de serviço, estava no nosso regulamento, eu inclusive já fui advertido, por que acidentalmente estava conversando com o cidadão e o comandante passou... e no meu quartel aconteceu de gente ficar detida no final de semana, não pode sair, preso dentro do quartel, por quê? porque estava conversando. Fato real, documentado, punido em ficha, tá na anotação dele pra sempre lá. (Policial Militar, Grupo focal, GO)

Da mesma forma, quando a comunidade começa ver os resultados das suas demandas, melhorias no bairro, mudanças na infraestrutura e na segurança, por exemplo, são fatores que contribuem para a mobilização e motivam mais a participação das pessoas. Há relatos que pontuam queda nas taxas de criminalidade, especialmente dos homicídios, entretanto, isso é de difícil comprovação no sentido de que, em muitos locais, não há um controle destes registros que possibilite uma análise longitudinal antes e depois das bases ou das ações comunitárias.

5.13. PODER COMUNITÁRIO

O empoderamento da comunidade é visto como algo importante e capaz de produzir mudanças e a comunidade fica muito satisfeita em ver suas demandas serem atendidas. Entretanto, é interessante aproximar isso de um contraponto que foi trazido nas falas: nem todos os policiais ou órgãos de segurança estão interessados que a comunidade seja empoderada, pois isso limita, constrange o processo de tomada de decisão do comandante – que começa a se ver tendo que deliberar determinadas decisões com a comunidade.

Mobilizar a comunidade e integrá-la ao processo implica um comprometimento constante dos órgãos de segurança no sentido de deliberar conjuntamente as demandas solicitadas, implicando o envolvimento desses setores na resolução dos problemas locais. Esse envolvimento crescente das comunidades amplia o escopo das demandas, e as tomadas de decisão envolvem um processo deliberativo que afeta tanto os comandos e sua gestão quanto as diversas secretarias e órgãos públicos.

Trata-se de um contexto em que a “comunidade toma para si” quando passa a ter um nível de envolvimento maior:

Nós trabalhamos... Qualquer problema, qualquer caso que a gente pega a gente trabalha com a preocupação de arranjar solução. E incomoda, incomoda por que os policiais comunitários vão incomodar o próprio governo, por que as falhas que acontecem nas comunidades é por falta de serviço público não prestado um mal prestado naquela comunidade. Então esse policial incomoda, porque eu não vou criar cobra pra me morder, eu estou com um policial comunitário que está se aliando à comunidade, que tá reivindicando

direitos, reivindicando direitos... então eu vejo que muito não se valoriza por isso. (Grupo Focal, policial militar, AL).

Percebe-se outro desdobramento do empoderamento das comunidades quando as pessoas começam a se manifestar e a contestar as ações e informações dos próprios policiais, nas reuniões, por exemplo; quando a comunidade tem força de decisão para impedir que determinada ação não ocorra, como transferência de policiais, ou de bases comunitárias.

Então hoje você vê a pessoa virá para o comandante e fala: Você está faltando com a verdade quando você fala que tem policiamento ali. E isso é muito bom, assim bom no modo de comunidade, porque o comandante sente é como se fosse um termômetro pra ele onde a comunidade tem coragem. E no começo não, a comunidade não tinha coragem, pegava no microfone baixava a cabeça você quase não escutava o que a pessoa tinha pra falar. (Líder comunitário, DF).

Esses trechos possibilitam identificar a diferença quando há poder de mobilização das comunidades, quando a “comunidade toma para si” e, organizada, tem poder para se posicionar, se opor e reivindicar, como no caso em que o policial seria retirado da comunidade e, após mobilização comunitária, ele acabou permanecendo.

Outra questão que se relaciona ao tema do poder nas comunidades foi mencionada como um empecilho para o desenvolvimento das ações. Quando esse poder acaba ficando personalizado e concentra-se em algumas ou alguma pessoa apenas e passa a ser utilizado em benefício pessoal, nas carreiras políticas de determinados indivíduos. Isso transforma o próprio espaço do conselho como um espaço demarcado por interesses político-partidários que esvazia de sentido a ideia de uma deliberação coletiva que emana da comunidade.

Uma das nossas deficiências aqui é que o pessoal a quem a comunidade escolhe como líderes, as lideranças, tem uma politicagem, não tem política, aí é uma dificuldade nossa também, a grande politicagem, é cabo eleitoral.. (Grupo focal, AL).

Um segundo aspecto destacado como negativo nessas relações é o risco da relação policial-comunidade tornar-se “promíscua” recaindo numa “troca de favores” por segurança.

E eu ouço esses “meu policial” de uma forma respeitosa, mas outro policial não ouve dessa forma, ele acha como a gente comentou ontem “civil barato” tá querendo dizer que é dono da polícia. Tá querendo... E a gente diz, olha, a relação policial com o cidadão só é promíscua se o policial deixar, por que quando eu visto a farda, quando eu estou lidando com essa pessoa da comunidade eu estou lidando enquanto autoridade eu estou representando o Estado, eu estou falando respeitosamente num tom de voz agradável, ouvindo o que ele tem pra me dizer, passando as informações que eu tenho de passar pra ele, mostrando ali realmente uma boa relação, mas eu não posso deixar que essa relação seja promíscua, isso só vai acontecer se o policial deixar, se ele não souber observar as suas obrigações e se ele não tiver realmente ali envolvido num conceito realmente ético, pra aquele tipo de trabalho, eu acredito. (Grupo focal, policial militar, AL).

Neste caso, comenta o fato de uma pessoa se referir ao agente de segurança como “meu policial” como se essa proximidade redundasse em “posse” ou como se esse comprometimento fosse apenas para com aquele cidadão ou determinado estabelecimento. Essa foi uma preocupação manifestada em diversas situações, da necessidade de atentar para que essas relações de proximidade polícia-comunidade não impliquem em troca de favores entre esses atores.

5.14. DESCRÉDITO DA COMUNIDADE

O descrédito das comunidades em relação às ações do policiamento comunitário foi apontado por diversos fatores. O principal fator para a falta de credibilidade da comunidade: a falta de continuidade nas ações. O descrédito se observa principalmente quando não há prosseguimento nas ações, quando os policiais que estabeleceram um vínculo com as comunidades, fizeram todo um trabalho de aproximação acabam sendo transferidos para outros locais, perdendo tudo aquilo que havia sido construído. Associado a isto está a falta de envolvimento e de articulação entre os órgãos - não apenas de segurança pública, mas os diferentes setores públicos, como secretarias, por exemplo. Neste caso, a comunidade não vê o envolvimento de outros órgãos públicos que também deveriam estar atuando nestas ações, deixando-a, muitas vezes, sem respostas e sem as suas demandas atendidas.

Há todo um processo de proximidade com as pessoas, para que elas participem e se envolvam, constituam conselhos, passem a fazer reivindicações que acabam sendo esvaziadas justamente porque não seguem adiante, perdem-se no caminho pela falta de envolvimento com outros atores que deveriam estar igualmente imbricados nesse processo. Por exemplo, a falta de resolução e mesmo de encaminhamento das demandas que são definidas nas reuniões comunitárias: um poste, uma reforma, luz elétrica, essas e outras demandas que acabam não sendo resolvidos e geram uma sensação de descrédito na população.

Gera uma dificuldade com a própria comunidade que se criou toda uma relação de confiança e se propôs todo um trabalho que acaba não tendo continuidade. E aí a própria comunidade acaba ficando com um pé atrás e vendo com certa resistência essa ação que, de certa forma, não teve muita continuidade. (Grupo focal, Policial militar, MS).

Não seria a grande solução, seria uma das soluções... [seria uma ferramenta]. O que a gente sente falta hoje é trabalhar de forma mais articulada com as outras forças de segurança, porque a gente vê que hoje o policiamento comunitário é muito aliado à figura da polícia militar. E policiamento comunitário não é só isso. Deveria ter a articulação das outras forças, e a gente sente falta que às vezes o policial identifica os problemas, mas os órgãos responsáveis não tem aquela resposta imediata. Então isso vai gerando um descrédito na comunidade, com relação a isso. (Grupo focal, policial militar, AL).

Um contraponto a isso, presente no trecho anterior, é a ideia de que a comunidade deveria ser bem orientada, para compreender que nem tudo cabe ao policial e que policiamento comunitário não é o policial resolvendo todos os problemas da comunidade. Ocorre que a comunidade acaba criando uma expectativa muito grande em torno do policial como o agente que vai solucionar os problemas, quando na verdade

esse processo envolve outros atores, inclusive a própria sociedade. Ao depositar uma expectativa extremada no policial, que não consegue – e nem deve – resolver tudo, acaba-se gerando também descrédito na população, afetando os laços de confiança estabelecidos.

5.15. CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA

Em relação aos conselhos comunitários de segurança foi possível perceber é que há realidades bastante diversas em termos da sua atuação. Há contextos em que os conselhos já têm um histórico de mais de dez anos de atuação; outros em que eles estão em processo de construção; outros em que eles ainda não existem; e outros em que eles passaram a existir em decorrência destas ações de policiamento comunitário.

Nesse sentido, observa-se que enquanto há comunidades em que o conselho é bastante atuante, com poder de decisão e de reivindicação junto à comunidade e aos órgãos públicos, com forte articulação com outras entidades nos bairros (como comerciantes, moradores, grupos) outros ainda se encontram num processo de constituição, permeados por uma série de conflitos que envolvem disputas dentro das próprias comunidades, falta de reconhecimento, de legitimidade e credibilidade.

O conselho se fortaleceu de uma forma que o conselho tá conseguindo ter essa participação da comunidade, da conseguindo ele identificar os problemas, gerar soluções e tudo isso os diversos atores participando do conselho e distribuindo responsabilidades (Membro conselho, grupo focal, DF).

Olhe aqui. Nós temos 14 anos de conselho. Nós somos os dois primeiros conselhos que existem. E eu digo a vocês, nós vamos e somos chamados, nós somos reconhecidos? Porque, que ajuda que nós temos? Nós é que fazemos, nós é que procuramos fazer esse bom relacionamento de comunidade e o policial. Porque nós não temos oportunidade! Se nós não fizemos por conta, ela que aperta, ela gosta e trabalha, eu que sou... Não temos nenhuma comunicação! (Membro conselho, BA).

O conselho comunitário é uma das carências que a base sente é essa, da atuação do conselho comunitário, por que muitas demandas poderiam ser encaminhadas pelo próprio conselho, e aí o policial comunitário fica tendo de fazer a parte dele e a parte q seria do conselho (Grupo focal, policial militar, AL).

O que fica claro nesses relatos é que o papel e a atuação dos conselhos expressam situações bem diferenciadas. Em algumas comunidades ele está ainda em processo de construção, há muitas disputas que os conselhos enfrentam dentro da própria comunidade com moradores que não participam, tem ainda resistência por acharem que se trata de algo ligado “à polícia”.

Outra questão que perpassa a discussão dos conselhos trata-se de qual é o seu papel. Muitos membros dos conselhos e líderes comunitários participaram dos cursos de capacitação em policiamento comunitário propostos pela SENASP. Há um entendimento de que o curso foi um importante momento até mesmo para constituição dos conselhos, mas que estava muito focado na formação dos policiais.

O curso... Eu, na hora que preenchi a ficha aqui, eu notei que é voltado para os policiais, não para conselhos, na ficha que eu preenchi. O curso também, quando eu fui, que adentrei a fazê-lo. Eu notei também, que foi programado para policiais, não para conselhos. E tive a felicidade da central inscrever os conselhos. Mas aquilo ali foi feito, até o livrinho da distribuição, só foi para vocês policiais (Grupo focal, membro do conselho, BA).

Mas as dificuldades enfrentadas na realidade são múltiplas e acabam desmotivando os conselheiros. Neste sentido, os grupos evidenciaram a necessidade de explorar mais nesses cursos o papel dos conselhos, apresentando mais ferramentas de gestão, capacitação em elaboração de projetos para que isso possa qualificar a sua atuação. Nesse sentido, é importante pensar que neste contexto o curso acaba constituindo um momento importante de empoderamento e de reconhecimento para essas pessoas que veem nele uma possibilidade de integrarem um projeto maior, que de fato estava por convergir com o trabalho que eles pretendiam desenvolver na comunidade.

Há um reconhecimento, tanto por parte da polícia, quanto dos próprios membros da comunidade, da importância dos conselhos nesse processo. Entretanto, o que se percebe é que, nestes contextos onde o conselho não está ainda muito fortalecido, essas ações que eles vêm desempenhando estão ainda muito atreladas e dependentes da polícia. Isso também está relacionado ao que se falou anteriormente em relação ao fato de que essa liderança e o próprio CONSEG estão ainda em processo de construção e enfrentam muita resistência da própria comunidade que parece não querer se envolver com assunto de “polícia”.

Os conselheiros relatam a dificuldade de atuar quando há interesses políticos que perpassam a atuação de algumas pessoas que se aproximam do conselho, fazendo dele muito mais uma ferramenta política para favorecer interesses pessoais. Outro obstáculo refere-se à falta de reconhecimento dos conselhos que, muitas vezes, não são chamados a participar, especialmente em relação à própria comunidade que ainda o associa a uma “questão de polícia” e por, isso, reluta em se aproximar. Essas dificuldades refletem esse processo, em muitos casos, incipiente de construção dos conselhos, que enfrentam ainda muita resistência e muitas dificuldades junto à própria comunidade.

O que se destaca, diante disso, é necessidade e a importância de reforçar e qualificar a atuação dos conselhos nos cursos de formação, fornecendo mais instrumentos, subsídios que possam contribuir para sua atuação junto à comunidade: gestão, elaboração de projetos, mobilização comunitária, aprofundando de forma mais incisiva qual o papel deste ator neste processo.

6. ANÁLISE DO MATERIAL DIDÁTICO DOS CURSOS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA

O volume Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária (SENASP/MJ, 3ª edição) consiste de um manual que introduz o conceito de polícia comunitária, explorando diferentes modelos de aplicação no exterior e no Brasil. Na primeira parte, discute o papel

da polícia na sociedade contemporânea, refletindo sobre a necessidade de se pensar as ações de segurança pública num contexto de crise. Também propõe uma discussão do conceito de direitos humanos, suas características, seu lugar na Constituição Brasileira e a sua aplicação nas ações de polícia. Por fim, indica os fundamentos jurídicos e explicita o estatuto dos Conselhos Comunitários de Segurança, enfatizando sua importância nas ações de segurança no Brasil.

Convém perguntarmos sobre o público alvo do curso: a quem ele é dirigido? Entendemos que a promoção do policiamento comunitário pode ser de responsabilidade compartilhada entre os órgãos de segurança pública e a sociedade civil, incluindo aí os diversos setores de atuação da sociedade (conselhos, associações, ONGs etc.).

Por isso, é importante apresentar os conceitos, os principais mecanismos de ação e as experiências práticas de policiamento comunitário. Não apenas são expostos aspectos referentes à filosofia dessa forma de policiamento, como também são estudadas estratégias institucionais para a gestão da atividade policial (Disciplina II), padrões de comportamento operacional voltados para as ações de polícia militar (Disciplina IV), métodos e técnicas de mediação e resolução de conflitos (Disciplina VI), dentre outros aspectos práticos.

Para se discutir a importância da forma de policiamento comunitário com a polícia militar, é essencial apresentar os marcos teóricos, os conceitos e características que fundamentam a filosofia de polícia comunitária, ou seja, problematizar implantação e a operacionalização das atividades de polícia comunitária. Ainda que carente em termos da proposição de um programa prático de implementação do tipo “passo a passo” para construção do policiamento comunitário, avanços são possíveis com base em experiências concretas atualizadas, não apenas da polícia militar, mas também de diferentes instituições, que apresentam diretrizes claras para os diversos operadores nas suas respectivas funções (planejamento, coordenação, comando e atuação no dia-a-dia).

O volume Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária (SENASP/MJ, 4ª edição) consiste de um manual que retoma as principais disciplinas apresentadas no curso de Promotor, acrescentando algumas trocas de experiências de polícia comunitária no Brasil, uma disciplina de gestão de projetos e uma disciplina de teoria e prática de ensino, cujo objetivo é formar multiplicadores do curso nacional de Polícia Comunitária.

Nesse caso, a proposta transita entre as necessidades de, por um lado, formar profissionais capacitados para implementar e operar ações e programas de polícia comunitária em seus estados e, por outro, formar instrutores. No primeiro caso, os aspectos pragmáticos ainda são pouco aprofundados, tal como na proposta anterior, dado o espaço dedicado aos conceitos teóricos de polícia comunitária, direitos humanos, conflitos, estruturação de conselhos comunitários e mobilização social no passo-a-passo para a gestão das operações. Ainda sentimos a necessidade de maior articulação entre as disciplinas teóricas e práticas. Como a proposta é formar profissionais para atuarem com polícia comunitária, é preciso partir das teorias sobre polícia comunitária e então relacioná-la com o papel da polícia na sociedade, com a atuação da comunidade por meio dos conselhos, com a problemática do conflito e o papel da polícia comunitária na

sua mediação, para depois conformar um programa em etapas, tratando da mobilização social, da gestão de projetos, da gestão interna e das técnicas de mediação de conflitos.

No segundo caso, sentimos a necessidade de maior aproximação entre disciplinas acerca da teoria e da prática, o que será importante para garantir o sucesso da iniciativa de multiplicação almejada por esse programa. Para que policiais exerçam a função educador/instrutor, requer-se um treinamento para a instrução da prática dos conceitos apresentados na disciplina. Além disso, o manual oferece alguns instrumentos de suporte para futuros instrutores, mas carece de recursos como equipamentos de multimeios, banco de dados sobre experiências passadas, formação em dinâmicas de ensino que funcionem como subsídios para a atuação em sala de aula, dentre outros possíveis.

Nesse sentido, pensamos que a proposta poderia ser redirecionada, sugerindo-se que os aspectos teóricos sejam tratados no curso inicial de promotor, e a operacionalização da prática policial - especificamente da polícia militar - seja ministrada para efetivos que virão a operar as bases comunitárias ou realizar ações de polícia comunitária. Uma terceira proposta, com suporte mais amplo, poderia ser direcionada àqueles que pretendem se tornar instrutores em suas áreas de atuação.

O volume Curso Nacional de Gestor e Operador de Policiamento Comunitário (Secretaria de Segurança Pública de SP, PM-SP em parceria com a SENASP/MJ) consiste de um manual prático de técnicas aplicadas de polícia comunitária voltado exclusivamente para a polícia militar que visa capacitar profissionais para atuarem como gestores e operadores de bases de segurança comunitária. Cada capítulo busca explicitar as ações específicas que devem ser adotadas, bem como todos os procedimentos e atividades dentro de cada aspecto do policiamento comunitário: como se comunicar com a população, como elaborar e gerenciar projetos, como mediar conflitos no dia-a-dia, como mobilizar a comunidade, como instalar uma base comunitária de segurança e que atividades serão desenvolvidas.

Nesse aspecto, trata-se de um material mais pragmático e diretamente orientado para esclarecer e orientar todas as ações da polícia militar desenvolvidas nessa modalidade de policiamento baseada no sistema KOBAN. O manual também apresenta alguns elementos teóricos que discutem a origem da polícia e sua importância para a sociedade e fundamentam o conceito de polícia comunitária, explicitando suas bases históricas e comparando com outras experiências internacionais. Em relação à estrutura do curso como um todo, sugere-se que o capítulo que apresenta a questão da polícia comunitária na sociedade atual seja o material introdutório do curso, pois o objetivo do programa é formar gestores e operadores de bases comunitárias, então a clareza sobre as origens os métodos e as aplicações práticas poderia vir em primeiro lugar. Além disso, o manual carece de algumas informações mais aprofundadas ao apresentar o sistema japonês e a experiência em São Paulo.

O volume também apresenta uma discussão sobre liderança, que contribui à compreensão do papel de gestor do policial de uma base comunitária de segurança. Este aspecto poderá ser melhor explorado no curso.

Além disso, o curso também propõe um capítulo sobre a prática de ensino, cujo objetivo é formar multiplicadores de polícia comunitária, apresentando princípios de aprendizagem e alguns métodos e técnicas com base no trabalho de educadores reconhecidos na área da Pedagogia, porém deve-se reforçar se o propósito é formar profissionais para atuarem nas bases ou para serem instrutores. Nesse caso, mais uma vez seria preferível que essa formação fosse específica para os profissionais que desejam atuar como instrutores, com mais tempo de prática e treinamento em didática.

7. CURSO DE GESTOR E OPERADOR DE POLÍCIA COMUNITÁRIA – SISTEMA KOBAN

O texto apresenta o conceito de conflito interpessoal como desacordo entre pessoas como algo inerente à própria vida em sociedade e, portanto, não implicam necessariamente no uso da força. Aborda como os conflitos sociais mal administrados ou não solucionados podem gerar uma situação de violência ou de crime e que, muitas vezes, o Estado não é o espaço mais adequado para solucionar estes conflitos interpessoais.

O texto procura mostrar a relação entre os conflitos interpessoais e a segurança pública, enfatizando qual seria o papel do policial nestes episódios que, muitas vezes, não está preparado para atuar nestes casos.

Apointa outros espaços possíveis para solução de conflitos que não as instâncias do judiciário e da polícia, mas sim por meios pacíficos para a solução de conflitos, que servem como indicação tanto para a guarda municipal quanto para os policiais em suas rotinas de trabalho, em situações em que o uso da força não se faz necessário. O recurso aos meios de resolução pacífica de conflitos busca transformar o próprio padrão de relacionamento e comunicação entre os agentes de segurança.

O texto apresenta também o conceito de “meios de solução alternativa de disputas” ou ADRs (**alternative dispute resolution**), como uma forma de nominar os meios de resolução pacífica de conflitos, pontuando quais são os mais indicados nos casos de conflitos interpessoais, que são: arbitragem, a negociação, a conciliação e mediação.

O texto traz uma explicitação de cada um destes meios, apontando suas características, as situações onde cada um deve ser utilizado, os objetivos da mediação, quem é o mediador, qual seu papel e como ele age.

Na sua dimensão metodológica, o texto apresenta alguns modelos de mediação e como essa atividade pode ajudar no trabalho da polícia. Destacam-se, entre as diversas espécies de mediação, a técnica e a comunitária. O foco nesta parte metodológica está em como o policial pode fazer a mediação considerando-se que, neste trabalho, deve agir como mediador e não como policial. O texto aponta quais encaminhamentos e ações poderão ser desenvolvidas no trabalho do policial.

Com foco na filosofia da Polícia Comunitária, desenhou-se uma metodologia específica de mediação e demais meios de resolução pacífica que promovam a

segurança cidadã, que compreende a atuação das polícias, da guarda municipal e da comunidade, dando ênfase à integração de ações entre os agentes comunitários e de segurança, de gestores públicos, de técnicos, do judiciário, de saúde e de educação, para a montagem de núcleos técnico-comunitários de mediação. Explicita quais as ações podem ser desenvolvidas no âmbito da mediação tanto para os técnicos, como para os policiais, a guarda e a comunidade.

A mediação comunitária visa a mudança dos padrões de comportamento dos atores comunitários, por meio do fortalecimento dos canais de comunicação e da administração pacífica dos conflitos interpessoais entre os integrantes da comunidade. O texto faz referência ao desenvolvimento de um agir comunicativo, de modo que se possibilite e proporcione ampliar os canais de comunicação não apenas entre a polícia e a comunidade, mas entre as próprias instituições de segurança.

Trazem alguns exemplos de parceiros formais ou informais que deverão compor a rede, como unidades de saúde, a polícia, a guarda, as escolas estaduais e municipais, as igrejas, a associação de moradores, os grupos culturais, entre outros.

Na parte final, elabora o procedimento operacional padrão para aplicação dos ADRS nos conflitos interpessoais, pontuando situações diferenciadas e como deve ser o padrão de atuação nessas diferentes situações.

O texto utiliza uma linguagem clara, simples e bastante acessível, com conceitos claros e bastante operacionais, pensados para a atividade prática da mediação de conflitos. Há um esforço em pensar a atividade de mediação para o contexto da polícia comunitária, enfatizando o aspecto da comunicação e do estreitamento de laços entre esses dois atores sociais.

O capítulo analisado tem por objetivo aprimorar a conduta legal dos encarregados da aplicação da lei no cumprimento do seu dever e das funções legais, tendo como direcionamento os princípios constitucionais e processuais decorrentes da Defesa dos Direitos Humanos. Apresenta assim um histórico da evolução dos Direitos Humanos e seus reflexos na Constituição Brasileira de 1988, estabelecendo uma relação fundamentada em princípios jurídicos entre Direitos Humanos, segurança, ordem pública e poder de polícia. A seguir, são destacados alguns dos principais pontos do capítulo:

Objetivos: adequação dos órgãos de aplicação da lei à realidade constitucional, preocupando-se em atingir uma maior eficiência no atendimento à comunidade, seu público e cliente. Especificamente em relação à PM de SP, o objetivo é a mudança de paradigma, pela busca de novos conceitos e técnicas, a fim de alcançar maior excelência nos trabalhos realizados em benefício da comunidade.

Ferramentas: a) implantação do policiamento comunitário (voltado para as necessidades da comunidade); b) inserção prática e teórica de assuntos relacionados aos Direitos Humanos nos currículos escolares.

Busca por uma mudança no padrão de conduta ante o cidadão, distinguindo o cidadão do infrator da lei por meio de uma postura proporcional e gradativa.

Visão de Direitos Humanos: não se trata de privilégios, tampouco de presentes oferecidos conforme o capricho de governantes ou governados.

PM e DH: entendimento do Direito à vida como o principal direito, de tal modo que toda a pessoa tem o direito de estar viva e lutar pelo viver. A conduta não dá o direito de desrespeitar o ser humano envolvido no fato – a pessoa está acima das convicções e condutas dos indivíduos. A lei é o caminho a ser seguido: “O segredo para o bom trabalho do PM está no fato de que ele jamais deve considerar alguém, mesmo o delinquente, como seu inimigo”. Nesse sentido, o conhecimento legal deve ser constantemente explanado e exemplificado aos encarregados da aplicação da lei e aos policiais, para que as cumpram e não ajam fazendo “justiça com as próprias mãos”.

Segurança e ordem pública: responsabilidade que cabe não apenas aos segmentos formadores do sistema, mas também a cada cidadão, premissa da qual parte o conceito de policiamento comunitário.

Ferramentas de direcionamento de práticas: Manual da Cidadania da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Manual de Polícia Comunitária da SENASP e Manual de Tiro de Preservação da Vida (utilizado pela PM de SP).

Sobre o curso de DHs: realizados em parceria com a Anistia Internacional, os estágios formadores de multiplicadores de DHs para PMs repassaram os conhecimentos obtidos a outros policiais que se tornaram multiplicadores.

Tiro Defensivo na Preservação da Vida: Método Giraldi – método criado pelo Coronel PM Nilson Giraldi, que passou a ser utilizado em SP a partir de 1999. Trata-se de um método que procura preparar o PM para agir de forma a “decidir corretamente” e efetuar “tiro de qualidade”, cujo objetivo último é fazer cessar a ação de morte do agressor contra sua vítima. “Como resultado, percebe-se a cada dia, o profissionalismo dos encarregados da aplicação cada vez mais, através dos conhecimentos adquiridos, trazendo a excelência no atendimento da comunidade, sempre com respeito e dedicação ao próximo e objetivando garantir os princípios e direitos constitucionais inerentes a todo ser humano, com base no respeito, dignidade humana, integridade física e, em especial, o direito à vida.”

Utilização de armas não letais: espargidores de pimenta, gás lacrimogênio, tiro de elastômetro, entre outros.

Gerenciamento de crises: eventos críticos ou decisivos, em que a resposta da polícia tem um caráter especial. Qualquer gerenciamento de crises objetiva preservar vidas, aplicar a lei e restabelecer a ordem, garantindo assim o estado de direito. Papel central conferido ao negociador.

Conclusão e comentários: o capítulo busca, por meio de referências de autores que tratam dos temas em questão (ordem pública, poder de polícia, direitos humanos etc.), tornar mais claras algumas das noções que embasam o policiamento comunitário, situando-o em relação ao trabalho de polícia como um todo. O principal ponto em discussão é o papel da polícia, diante de uma realidade atual em que o crime se alarga

e se expande em termos de potencial ofensivo e a importância assumida pela Polícia Militar como principal agente do Estado na efetivação e garantia da Segurança Pública. O texto coloca em discussão o lugar da Polícia Militar, questionando práticas e formas de atuação que hoje são vistas como abusivas e irregulares, procurando dar fundamentação teórica, jurídica e prática ao policiamento preventivo voltado para uma filosofia de polícia comunitária e respeito aos Direitos Humanos.

O capítulo analisado introduz a prática de policiamento comunitário, revisitando suas bases históricas, comparando alguns modelos de policiamento comunitário e experiências no exterior e no Estado de São Paulo.

7.1. BASES HISTÓRICAS

Criação, em 1985, dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), cujo objetivo é a gestão participativa da comunidade nas questões de segurança pública.

1992 – surgimento da estratégia doutrinária do policiamento comunitário, tendo como alicerce a prática desenvolvida no Japão desde 1868.

1997 – criação da Comissão Estadual de Polícia Comunitária, formada por policiais militares, entidades públicas e particulares, com objetivo de assessorar o comando da Instituição na implantação da filosofia de polícia comunitária no Estado.

1999 – criação de diversas OPM em locais onde a maior presença militar era necessária. Foram denominadas Bases Comunitárias de Segurança (BCS).

2000 – criação do Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, com o objetivo de sedimentar no âmbito da Instituição e fora dela a filosofia de Polícia Comunitária e os Direitos Humanos, assim como assessorar o Comando da PM nesses assuntos.

2004 – reiteração do Acordo de Cooperação Técnica Brasil/Japão, existente desde 199 para aplicação entre janeiro de 2005 e janeiro de 2008, em parceria com a JICA, para a padronização e sistematização metodológica do serviço nas bases comunitárias, contando com a presença de um policial japonês no acompanhamento desse processo. “Este policial atua junto a um grupo de trabalho, formado pelos comandantes das companhias, que pertencem às BCS piloto, pelos oficiais do Comando de Policiamento da Capital e da Divisão de Polícia Comunitária e Direitos Humanos. Todos trabalham para adaptar o modelo japonês à realidade da cultura brasileira, padronizando a escrituração, os equipamentos, as formas de abordagem e o contato com a comunidade, o incentivo ao desenvolvimento de projetos conjuntos, a criação de canais de informação entre a polícia e a comunidade, buscando eficácia e eficiência na prevenção da criminalidade, que é a missão constitucional da PM e o grande objetivo do policiamento comunitário.” (p.242).

2008 – criação da Diretoria de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos, órgão setorial responsável pela implementação das políticas do Comando Geral referentes à Polícia Comunitária e Direitos Humanos.

7.2. CONCEITOS

Comunidade – caracteriza-se por forte solidariedade social; aproximação dos homens e mulheres em frequentes relacionamentos interpessoais; discussão e solução de problemas comuns; sentido de organização possibilitando uma vida social durável.

Segurança - a segurança do indivíduo envolve: a) o reconhecimento do seu papel na sociedade; b) autoestima e a autossustentação; c) clareza dos valores morais que lhe permitam distinguir o bem do mal; d) sentimento de que não será perseguido por preconceito de qualquer natureza; e) expectativa de que não será vítima de agressão física moral ou de seu patrimônio; f) possibilidade de viver num clima de solidariedade e de esperança.

Polícia comunitária – não se pretende criar uma nova polícia ou credenciar pessoas extras aos quadros da PM como policiais comunitários. Trata-se de fomentar a solidariedade social, de modo que todas as forças vivas da comunidade assumam um papel relevante na sua própria segurança e nos serviços ligados ao bem comum. Entende-se que o PM é o servidor público que está mais próximo da população, inclusive das crianças. No PC, o objetivo é reverter a noção de medo da polícia, na medida em que este se faça perceber por sua ação protetora e amiga.

7.3. CARACTERÍSTICAS

A primeira imagem do policial é formada na família;

A polícia protetora e amiga transmitirá na família imagem favorável, que será transferida às crianças, desenvolvendo-se um traço na cultura da comunidade que aproximará as pessoas da organização policial;

O policial, junto à comunidade, além de garantir segurança, deverá exercer a função didático pedagógica de orientar a educação no sentido da solidariedade social;

A orientação educacional do policial deverá objetivar o respeito à ordem jurídica e aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal;

A expectativa da comunidade de ter no PM o cidadão íntegro, interessado na preservação do ambiente, no socorro em calamidades públicas nas ações de defesa civil, na proteção e orientação do trânsito, no transporte de feridos em acidentes ou vítimas de delitos, nos salvamentos e combates a incêndios.

Relação na comunidade: as PMs não tratam com o inimigo, mas com o cidadão. A PM deve ser percebida pela população como uma instituição que está ao seu lado preservando sua segurança; uma organização presente na vida da comunidade, cultuando a solidariedade em lugar da violência.

Modelo de Polícia Japonês: caracteriza-se pelo patrulhamento preventivo e ostensivo a pé e de bicicleta, visando a garantir a segurança e a tranquilidade dos moradores das comunidades. Esse modelo busca contar com as opiniões, sugestões e solicitações dos moradores e, assim, moldar as operações policiais de acordo com as necessidades específicas de cada comunidade. O grande diferencial são as visitas às residências, ao comércio e aos negócios em geral, para repassar orientações sobre prevenção de crimes e acidentes, além de conhecer os problemas e solicitações dos moradores. As atividades são realizadas por policiais alocados em postos de polícia denominados KOBAN ou Chuzaishô (posto tipo residencial).

Principais atividades: patrulhamento e vigilância, ministrar aulas, fiscalizar situações relacionadas, repassar orientações aos jovens, custódia de pessoas alcoolizadas, crianças e perdidas e outros necessitados, orientações em relação a problemas.

Sistema KOBAN/Chuzaishô: praticado no Japão desde 1874, baseia-se no policiamento por meio dos postos policiais integrados por patrulhas a pé, em bicicleta veículos motorizados e embarcações. Atualmente possui cerca de 1300 delegacias, 6600 kobans e 7800 chuzaishos para uma população de 150 milhões de habitantes, distribuídos em um território com dimensões pouco maiores que o estado de SP.

O sistema da Polícia Metropolitana de Tóquio teve origem em 1868; a denominação KOBAN (institucionalizada em 1994), significa: KO = troca; BAN = vigilância, ou seja, KOBAN = vigilância por troca. Já o Chuzaishô é localizado principalmente nas áreas rurais, sendo gerenciados por um policial que reside com a sua família, com sua esposa atuando como auxiliar no atendimento aos solicitantes. CHUZAI = residência onde trabalha, SHO – local, CHUZAISHO – local de residência de trabalho.

Visitas comunitárias: consiste na divisão da área territorial e da sua população em relação ao efetivo fixado para a respectiva área. Cada policial terá, assim, a responsabilidade de contato direto com a parcela da comunidade a ele confiada, realizando VISITAS MENSAIS ÀS FAMÍLIAS, aos estabelecimentos públicos e particulares, preenchendo o cadastramento e mantendo atualizado o banco de dados.

BCS em SP: funcionam 24 horas, com uma viatura de apoio, efetivo de 10 a 20 PMs, incluídas as patrulhas comunitárias, que operam com a viatura de apoio.

BCSD – Bases Comunitárias de Segurança Distritais. Variante de BCS aplicável aos distritos municipais do interior, consistindo em 1 PM que reside no local e que presta atendimento ao público, a partir de sua residência, com uma viatura de apoio à sua disposição. Jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Conclusão e comentários: sugere-se que este capítulo seja o material introdutório do curso, e não a discussão da questão dos direitos humanos. Afinal, o objetivo do programa é formar gestores e operadores de bases comunitárias: a clareza sobre as origens, os métodos e as aplicações práticas poderia ter o destaque

ao virem em primeiro lugar. Além disso, o texto demandaria maior profundidade e abrangência ao apresentar dados sobre o sistema japonês e sobre a experiência em São Paulo. Os dados são relativamente descritivos e não tão aprofundados quanto o poderiam ser. A perspectiva comparativa poderá beneficiar o conhecimento acerca de como o policiamento comunitário é praticado em diferentes países, desde que as experiências de outros países sejam histórica, cultural e socialmente contextualizadas para o estabelecimento de referenciais fecundos à realidade social e cultural brasileira. As práticas em cidades do Japão e na cidade de São Paulo são extremamente importantes nesse sentido.

8. CONCLUSÃO

1. Os saberes e práticas sobre a polícia comunitária já tem sido desenvolvidos na sociedade brasileira desde a década de 80, assumindo um novo patamar a partir dos cursos sobre o sistema Koban, na década de 2000.
2. Tal conjunto configura um capital cultural acerca de um novo modo de policiar na sociedade brasileira que deveria ser mais valorizado, uma vez que poderia contribuir para transformar o Brasil em sociedade mais segura;
3. Há uma cultura política policial, desde os anos 60, sobre modos de relacionamento entre polícia e comunidade - por exemplo, as duplas Cosme e Damião (RJ e SP) e Pedro e Paulo no RS e a polícia interativa (ES) - práticas que foram subsumidas, à primeira pela Ditadura Militar e a segunda pelos avatares de governos insensíveis à inovação no policiar;
4. Por consequência, verificamos um capital cultural policial acerca da polícia comunitária que representa um acervo simbólico de experiências socialmente relevantes, inclusive com uma expressiva produção intelectual de autores oriundos da segurança pública, que precisam ser reconhecidas;
5. Os participantes dos cursos apresentam alto capital cultural, expresso em títulos escolares superiores à média nas organizações policiais;
6. Verificamos, nos nove estados pesquisados, várias iniciativas de políticas públicas de segurança orientadas pela filosofia da polícia comunitária, o que evidencia um campo de experiências extremamente positivo em relação às possibilidades de redução das violências na sociedade brasileira;
7. Os manuais analisados, de modo geral, são pertinentes. Entretanto, nos grupos focais surgiram críticas no sentido de que deveriam incluir mais experiências práticas; assim como caberia mencionar a troca de experiências entre os diversos estados. Ainda mais, deveriam incluir observações sobre as práticas destacando experiências mais atualizadas sobre o tema.
8. A experiência japonesa é extremamente importante desde que seja cultural, histórica e socialmente contextualizada, de modo a nos fornecer parâmetros

comparativos fecundos para uma incorporação adequada à realidade social e cultural brasileira;

9. No conjunto dos materiais analisados, verifica-se uma expressiva incorporação da filosofia da polícia comunitária; porém, nos pareceu que, malgrado expressivas exceções, poderia haver maior priorização do policiamento comunitário por parte dos comandos operacionais;

10. Ressalta um expressivo ganho das organizações policiais na medida em que valorizem os laços sociais diferenciados que podem vir a ser estabelecidos com as comunidades locais;

11. Percebemos que existe a disseminação de uma filosofia da polícia comunitária, a qual, evidentemente, precisa ser socialmente contextualizada, tendo em vista a diversidade de situações envolvendo a segurança cidadã na sociedade brasileira;

12. Nesta perspectiva enfatiza-se a necessidade do fortalecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança, experiências assaz presentes nos diversos estados pesquisados;

13. Entretanto, parece-nos haver algumas lacunas nas escolas e academias de polícia em relação ao ensinamento da filosofia da polícia comunitária e das estratégias práticas do policiamento comunitário;

14. Todos os relatos indicam a permanência - o que seria um traço não apenas brasileiro, mas também observado na sociedade americana e canadense - de uma valorização profissional ambígua entre os profissionais envolvidos no policiamento ostensivo e aqueles que se dedicam ao policiamento comunitário;

15. Percebemos que a filosofia da polícia comunitária também foi esposada por outras organizações da segurança pública: pela Polícia Civil e pelas Guardas Municipais;

16. No que concerne aos cursos do sistema Koban, há evidências de que tem sido mais direcionados para as Polícias Militares, cuja experiência positiva poderia ser alargada às outras organizações da segurança;

17. No que se refere às experiências de UPP's, do Rio de Janeiro, consideramos que há um contexto específico de desarticulação do controle territorial armado do crime organizado, o qual deverá ser complementado pelas UPP's Sociais, quando então poderá vir a estabelecer condições de possibilidade de implantação de um policiamento comunitário;

18. O policiamento comunitário se nos revela como uma forma de produzir uma nova imagem do trabalho policial que valoriza a discricionariedade, responsabilidade e criatividade do policial em seu trabalho junto às coletividades locais;

19. Pareceu-nos, também, um traço da especificidade brasileira da polícia comunitária um quadro de confronto entre o crime organizado, as populações locais e a presença dos policiais, configurando possibilidades determinadas pelas opções políticas acerca do modo de policiar na sociedade brasileira;

20. No horizonte das possibilidades do processo civilizatório da sociedade brasileira no século XXI, parece-nos plausível concluir que a polícia comunitária constitui um espaço de lutas pelo reconhecimento dos direitos dos cidadãos e cidadãs, assim como dos direitos de reconhecimento social dos membros das organizações de segurança;

21. A conclusão final deste trabalho é de que existe na sociedade brasileira do século XXI a configuração de outro modo de policiar, o qual poderia reconhecer as práticas históricas de polícia comunitária, para então plasmar um novo modo de policiar, o qual poderíamos denominar de Polícia Cidadã, enquanto uma contribuição da sociedade brasileira à transformação das sociedades contemporâneas no sentido de um bem viver em paz.

9. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, LEGISLAÇÕES, CURRÍCULOS

- Propostas de políticas públicas de segurança que incorporem a filosofia da polícia comunitária em todas as dimensões e níveis da sociedade brasileira;

- Afirmação de políticas públicas que valorizem o exercício do policiamento comunitário pelos profissionais da segurança pública;

- Política de valorização profissional que incorporem positivamente a participação em experiência de policiamento comunitário;

- Incorporar a disciplina de polícia comunitária nas academias e escolas de polícia e nos cursos da RENAESP;

- Potencializar a participação internacional do Brasil nos órgãos internacionais de reforma do setor de segurança – tais como, UNITAR, ISSAT, ASSET e MERCOPOL – tendo como meta a universalização da filosofia da polícia comunitária.

10. SUGESTÃO DE POSSÍVEIS USOS E/OU APLICABILIDADE DOS RESULTADOS OBTIDOS NO ESTUDO

- Sugerir que a polícia comunitária seja uma das prioridades dos comandos das organizações de segurança pública

- Propor ampla campanha de opinião pública para generalizar a polícia comunitária com uma filosofia norteadora das práticas policiais;
- Propor o fortalecimento do policiamento comunitário tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais;
- Promover o modo de policiar comunitário como estratégia inter setorial do estado e nos três níveis (envolvimento de secretarias estaduais e municipais saúde, educação, esporte, cultura, etc.).
- Fortalecer a RENAESP como instituição educacional para orientar a polícia comunitária como tema de ensino e pesquisa;
- Sugerir que as escolas e academias de polícia incorporem o estágio dos alunos em bases de policiamento comunitário como parte do curso de formação.

