

RESENHAS

REINVENTANDO A POLÍCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO, DE C. C. BEATO FILHO. SÃO PAULO: EDITORA PÁGINA VIVA, 2002, 166 PP.

Cláudia do Rosário Oliveira



Claudio Chaves Beato Filho (2002) é graduado pela Universidade Federal de Minas Gerais (1982), mestre pela Sociedade Brasileira de Instrução - SBI/IUPERJ (1986) e doutor em Sociologia pela Sociedade Brasileira de Instrução - SBI/IUPERJ (1992). Atualmente é Coordenador do CRISP - Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, e professor associado da Universidade Federal de Minas Gerais. Tem atuado principalmente nos seguintes temas: criminalidade e violência, segurança pública, políticas públicas, estatísticas criminalidade e polícia. É consultor em diversos estados brasileiros para o desenvolvimento de programas e projetos de controle e prevenção da violência. Também atuou com o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e UNODC das Nações Unidas.

Esta obra analisa e avalia a implementação do programa de policiamento comunitário em Belo Horizonte/MG em julho/2000 com a criação dos 25 Conselhos Comunitários de Segurança pela Polícia Militar daquele estado, suas dificuldades e êxitos, subsidiando e dando sugestões para processos de comunitarização de polícia, e diz da necessidade de os organismos de segurança pública ter de atuar e se adequar aos complexos problemas de criminalidade do atual século (XXI), tendo em vista ainda utilizarem estratégias arcaicas (como no XIX). O autor referenda os recursos reengenharia e reorientação institucional (de administração) como medidas para os modelos que caracteriza de “tradicionalistas, bu-



rocráticos, centralizadores, auto-contidos e alheios a demandas do público” e afirma que o policiamento comunitário é a solução mais imediata, ante as distintas e promissoras experiências havidas, porque ele é calcado na confiança, compreensão e respeito envolvendo o relacionamento do binômio polícia-sociedade, para o controle e redução da criminalidade (taxas). O método de avaliação utilizado para chegar ao programa de policiamento comunitário foi o de trabalho de campo por meio de entrevistas, observação, avaliação de problemas, dados e estatísticos regionais, além de dados *survey*¹.

O programa foi implantado em meio ao contexto de que, no Brasil, a avaliação de políticas públicas e os programas setoriais estão incipientes, sendo o ponto de partida o molde da filosofia da polícia comunitária introduzida pela PM/RJ nos anos 80, e as primeiras experiências havidas nas cidades de Guaçuí e Alegre – no ES, em 1988; em Copacabana – no RJ, em 1994/95 e em alguns bairros de BH, em 1993. Em vários bairros de São Paulo foram implementados Conselhos Comunitários de Segurança, isso em 1997.

Assim, o autor dita os passos para a implementação do programa, a partir de um programa mais amplo da PM, denominado “Polícia de Resultados”, em 1999, utilizando o geoprocessamento e criando os Conselhos de Comunidades - CONSEPs, os quais viabilizaram essa nova política de polícia comunitária, que ficara “isolada e restrita a algumas unidades de polícia, sendo identificada como estratégia organizacional alternativa para suprir o parco investimento estatal na segurança pública”, advindo da experiência de 6 anos em BH, conforme supracitado.

Os CONSEPs funcionavam em cada uma das 25 CIA/PM e eram formadas pelos seus comandantes, pelos representantes da Prefeitura,

¹ *DADOS-Survey é um aplicativo "open-source" projetado para o desenvolvimento de formulários de pesquisa pela Internet. Foi elaborada conforme os requisitos do "Checklist for Reporting Results of Internet E-Surveys" e tem como prioridade facilitar a de coleta de dados pelos pesquisadores. Por que utilizar o sistema. Questionários eletrônicos aceleram a coleta dos dados; processam automaticamente os dados coletados (diminuindo possíveis erros humanos no processo); menor custo na confecção do material; entre outros. (Disponível em <<http://www.rvar.duhs.duke.edu/wiki/index.php>>. Acesso em 27/11/2008*

pelos representantes das associações, e por outros representantes e representações, para desenvolver programas de prevenção da criminalidade alicerçado em cinco metas que envolvem treinamento de comandantes e oficiais e outros membros atraídos, pelo sistema de coleta, análise e avaliação e reclamação e sugestão, promoção de eventos, programas de instruções e divulgações de ações e de atendimento a problemas sociais. Cita duas experiências: assalto a taxis com arma, sendo negociado com o Sindicato dos Taxistas revista e busca e apreensão em postos de interceptação, que resultou na queda de 34% de delitos desse tipo de 2000 a 2001; e criação do Passaporte com cidadania envolvendo direitos ligados a menores.

Os CONSEPs foram avaliados no tocante ao seu funcionamento, representatividade, fiscalização, participação nas reuniões, autonomia do conselho, planejamento estratégico, preparação dos líderes, rotatividade de policiais de comando, apoio dos superiores, conhecimento do programa pelos policiais e pelos oficiais.

Em seguida, o autor questiona de que forma os programas implementados pela polícia comunitária afetam as taxas de criminalidade, e de que maneira é realizada essa avaliação (por meio de aplicação de questionários regulares entre os moradores de cada região ou por meio de mapeamento gráfico). Concluí que, após a implantação dos instrumentos de gestão de informação, do uso de mapeamento de crimes e de implantação dos CONSEPs, o número de crimes violentos que cresceu de 1995 a 2000, estacionou de 2000 a 2001, resultante de diminuição do número de delitos em 11 das 25 regiões (dos conselhos).

O impacto para implementação de programas de polícia comunitária é avaliado levando-se em conta o ambiente externo onde ele é implementado e a natureza dos problemas nestas regiões – tipos e quantidade de criminalidade e características das vizinhanças e bairros, ficando evidente que a utilização de mecanismos de planejamento estratégico entre a comunidade e os policiais é maior nos lugares em que é menor

o índice de criminalidade violenta (-.667 – correlação de Pearson²) ou o número de apreensão de armas de fogo (-.509). A atuação da polícia nas favelas envolve apenas operação de negociação e repressão a movimentos coletivos por meio de observação e fiscalização, sendo promovidas reuniões com representantes de ONGs de Direitos Humanos, Igreja Católica, Ministério Público, Poder Judiciário, Polícia Civil e Prefeitura. Logo, o desempenho dos CONSEPs nas CIAS com alto homicídio é pior em razão de disputas do tráfico de drogas ou por motivações decorrentes da ausência de mecanismos de amparo judicial para a resolução de conflitos interpessoais.

As razões de sucessos e dificuldades da implementação do programa da polícia comunitária envolvem a maneira com que as idéias são postas em prática.

A terceira parte da obra dimensiona um modelo geral de análise de implementação dos programas, destacando três ordens de variáveis envolvidas.

A primeira variável é a “maleabilidade dos problemas” com que lidam os policiais e implica que o policial deve ter bem claro e definido qual a finalidade de sua atividade: controlar crimes ou manter a ordem.

O enfoque da polícia comunitária está na ação de atividades para manutenção da ordem, resolução de conflitos, solução de problemas através de organização e provisão de serviços demandados pelo público.

Em questionário aplicado a 1200 Policiais em BH em 2001, resultados de *survey* constataram que os policiais acreditam que o aumento

2 Coeficiente de correlação de Pearson também chamado de “coeficiente de correlação produto-momento” ou simplesmente de “r de Pearson”, em estatística descritiva, mede o grau da correlação (e a direção dessa correlação - se positiva ou negativa) entre duas variáveis de escala métrica (intervalar ou de razão). Este coeficiente, normalmente representado por r assume apenas valores entre -1 e 1.

- $r = 1$ Significa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis.
- $r = -1$ Significa uma correlação negativa perfeita entre as duas variáveis - Isto é, se uma aumenta, a outra sempre diminui.
- $r = 0$ Significa que as duas variáveis não dependem linearmente uma da outra. No entanto, pode existir uma dependência não linear. Assim, o resultado $r = 0$ deve ser investigado por outros meios.

de seus salários, de efetivos e de mais veículos e equipamentos (variáveis internas) são medidas mais importantes no controle da criminalidade; que o público não sabe da natureza das atividades policiais, e quem sabe avaliar os policiais são os próprios policiais e que eles sabem o processo e a forma de fazer as coisas que somente os policiais conhecem, sendo exclusivos na implementação da lei.

Depreende-se daí a necessidade de abrir o canal de informação ao público, o que é verdade, implica na manutenção dos Conselhos de Comunidade (CONSEPs).

Ainda, tais policiais acreditam que as entidades de defesa dos direitos humanos é um fator que dificulta essa compreensão pelo público, além das relações tensas entre a polícia e a imprensa.

Ocorrências tidas como de policiamento comunitário não tinham caráter preventivo – visitas tranquilizadoras, serviço social secreto caracterizado pelo atendimento a pessoas feridas e enfermas doentes mentais, parturientes e indigentes – tratavam-se de ações realizadas depois que o evento ocorreu.

Ainda, verificou-se que os policiais estavam envolvidos em ocorrências diversas da natureza da atividade policial (elementos em atitude suspeita), não relativas a crimes violentos, acionamentos por telefone refere-se a um terço entre crimes contra o patrimônio e contra a pessoa, e 90% é relacionado a conflitos de natureza interpessoal (brigas, ameaças, lesões corporais e atritos).

Verificou-se, também, que o local no qual há maior incidência de violência criminosa tem quase o dobro de policiais por habitante do que as regiões menos violentas. A aferição de atividades e resultados parte da organização das informações sobre eventos criminais, formada por base de dados policiais e mapeada para funcionar ao mesmo tempo como instrumento de planejamento operacional de ações policiais e como mecanismo de compartilhamento de informações com os membros dos Conselhos.

Toda a organização deve estar empenhada para “conquista mútua de cooperação e confiança dos bairros e comunidades. Estudos demonstram inexistirem esses fatores de aproximação por desconfiança, por abusos cometidos pelas autoridades, por medo de retaliação, entre outras queixas da população.

A segunda variável é a capacidade organizacional e legislativa para estruturar a implementação. Nesse sentido criaram-se centros de análise de crimes, que ficam sob o encargo de oficiais de inteligência encarregados da análise das ocorrências em cada CIA.

Verificou-se que o custo maior na implantação do policiamento comunitário está no treinamento de policiais, de nível médio a ponta, sendo demonstrado que o nível de formação dos policiais é muito baixo (63,1% têm nível fundamental, 29,4 % têm nível médio e apenas 6,1 % tem nível superior ou pós-graduação).

Fazendo um paralelo de custo para a formação do policial militar de Minas Gerais, com a faixa etária e o tempo de formação, ensejando uma maior permanência dos policiais de nível médio de *rankings* inferiores e com menos de 30 anos de idade nas academias, durante metade do tempo dos aspirantes a oficiais, e recebendo uma formação semelhante que incluisse “pesada” ênfase na análise dos aspectos criminais em mecanismos de solução de problemas, o que mudaria sobremaneira a qualidade dos serviços prestados.

Ainda, a implementação de políticas exige funcionários comprometidos e motivados com os objetivos dos programas. A cultura organizacional³ deve ser considerada, pois que embora os policiais sejam favoráveis à idéia de policiamento comunitário, suas ações contrastaram com os dados das ocorrências antes citadas (elemento negativo).

3 *A cultura organizacional ou cultura corporativa é o conjunto de hábitos e crenças estabelecidos através de normas, valores, atitudes e expectativas compartilhadas por todos os membros da organização. No fundo, é a cultura que define a missão e provoca o nascimento e o estabelecimento dos objetivos da organização. A cultura precisa ser alinhada juntamente com outros aspectos das decisões e ações da organização como planejamento, organização, direção e controle para que se possa melhor conhecer a organização.*

As atividades preventivas devem ser gerenciadas: socialização, treinamento, atitudes e valores, práticas operacionais rotineiras são fatores essenciais para adesão de profissionais em programas de inovação, pois que 37% dos policiais estavam envolvidos em atividades burocráticas e administrativas desvinculadas de suas funções, as quais poderiam ser realizadas por civis.

Além disso, o acesso formal de pessoas ao programa é indispensável. De 20 CIAs e Conselhos analisados, em 75% o conhecimento do programa entre os policiais é muito baixo ou praticamente inexistente, em contraste com os 95% de conhecimento médio ou alto entre os Oficiais.

A concepção tradicional de que cabe aos policiais de ponta cumprir ordens se deve mais à interpretação de seu organograma do que ao militarismo que ainda prevalece nas polícias ostensivas brasileiras, pois que cada vez menos existe a orientação de se ocupar militarmente as ruas (Beato, 2001), sendo que há certa resistência cultural na autonomia de ações, que por envolver mais responsabilidade com resultados nem sempre é desejável.

Dessa maneira, mecanismos rotineiros de envolvimento e participação comunitária obtiveram êxito a ponto de ensejar a participação de outros órgãos da administração municipal, levando a uma terceira ordem de variáveis que referem-se ao efeito que variáveis de ordem política tem em relação ao suporte estatutário dos objetivos do programa a ser implementado.

Assim é analisado o ambiente externo organizacional. O acesso formal ao público tem natureza subjetiva, onde se supõe que os espaços urbanos são socialmente homogêneos e são ocupados por pessoas que desejam manter contatos positivos com a polícia.

Outro fator externo determinante para implementação da polícia comunitária é o relacionamento com outras esferas públicas e da ad-

ministração: de um lado a administração municipal, de outro as outras organizações do sistema de justiça, especialmente a polícia investigativa. Motivados por espírito público ou por pressão da opinião pública, a administração municipal tem oferecido segurança por intermédio das guardas municipais, uma estratégia tradicional.

O controle estatal da polícia está constitucionalmente sob autoridade do Governador, limitando-se o município ao fornecimento de suprimento de materiais e não uma parceria logística e operacional efetiva. Os CONSEPs tem serviço de ponte entre as demandas da população e a mobilização conjunta entre a Prefeitura e a Polícia.

A polícia investigativa não articula com a ostensiva, mensurando de forma diferente as confirmações e ratificações das prisões efetuadas pela Polícia Militar, por não haver evidência ou pelo julgamento das prisões nas delegacias. A participação da polícia judiciária nos CONSEPs é pequena.

Conclui-se que o Programa dos Conselhos de Segurança Comunitária mudou em relação as experiências anteriores de policiamento comunitário devido ao abandono das parcerias logísticas, em que os membros da comunidade terminavam por financiar a carência de recursos dos policiais; precisa de apoio de níveis superiores para a adesão dos níveis médios de gerência e dos agentes da ponta da linha, que devem conhecer o programa e não atuam de forma diferente da tradicional por questão puramente geracional, sendo que o investimento tem que ser feito nos jovens policiais, como já dito, para que possam perceber métodos e estratégias mais claras do policiamento comunitário, sabido que o resultado é de médio ou longo prazo.

Teorias causais devem ser adequadas para servir de suporte cognitivo ao programa, pois que prevalece o aspecto administrativo e legal nos setores das polícias. A compreensão do fenômeno criminoso e a diversidade de fatores envolvidos no processo estão engatinhando no Brasil, mesmo no meio acadêmico.

A forma de ver e conceber os problemas foram modificados e de grande importância com a utilização do material produzido pelo geoprocessamento das ocorrências. Paradoxalmente, a adoção do programa por uma estrutura organizacional militarizada compromete os estratos superiores, que é a decisão que conta, mas é justamente esta estrutura verticalizada que impede aplicação de modelos descentralizados e autônomos, necessários ao policiamento comunitário.

A qualificação heterogênea dos executivos, nível médio e policiais de ponta pode levar a um processo educativo no interior da corporação. O fato de a sociedade e a administração pública perceberem a função da polícia como repressiva deve ser ponderada.

Sugestões para a implementação do programa de policiamento comunitário são apontadas pelo autor, cujas preocupações são voltadas para o surgimento leviano de idéias de policiamento comunitário como medida descompromissada e inofensiva de prestação de contas de muitos funcionários de alto escalão de segurança pública e executivos das organizações policiais.

A experiência de policiamento comunitário requer ampla reforma policial no tocante ao desenvolvimento de instrumentos de gestão, sistemas de informação detalhadas e se possível mapeadas, prestação de contas, desenvolvimento de novas formas de interação com o público e com a mídia, inclusive com outras organizações do sistema de justiça.

O processo de implementação de programas de policiamento comunitário passa pelas academias de polícia, com um treinamento voltado para a função precípua de controle de criminalidade e manutenção da ordem, especificamente na análise dos problemas.

A influência dos policiais mais antigos sobre os mais novos deve ser minimizada, por meio de sistemas de avaliação e premiação que valorizem o perfil de policiais mais orientados comunitariamente. A substituição do pessoal mais antigo acelerará o processo lento de mudança de valores.

Os Conselhos devem ser estruturados de forma tal a garantir a presença de outros setores da justiça, incluindo a polícia civil e o ministério público.

A sociedade somente estará segura quando todo o ciclo das áreas de segurança estiver engrenado e se fechando, desde a prevenção ao crime, às providências que são tomadas no momento em que ele ocorre ou após a notícia de fato lastimoso, contrário a ordem.

Logo, este texto sobre a polícia comunitária engloba todo um estudo ligado a prevenção do crime, porque constata-se que é o melhor a ser feito e por todo o provado que a integração entre as pessoas e a interação de interesses e atuações num só interesse e objetivo, comum, faz surgir a saída e dá resultado.

Muito se fala de integração de polícia, que não passa de um desejo de integração de ações, ações conjuntas num só objetivo, concorrer e fazer com que não haja crime. Todas as conclusões de ações a serem tomadas se resumem num só objetivo: que o crime não aconteça e que os seres humanos sintam-se seguros e unidos, confiantes no próximo, na vida, o mais próximo do mandamento universal: amarmo-nos uns aos outros como ELE nos amou e ensinou.