



C  
o  
r  
r  
e  
s  
p  
o  
n  
d  
ê  
n  
c  
i  
a  
a

Correspondência para/  
Correspondencia para/  
Correspondence to  
Endereço: Praia de  
Botafogo, 190- Sala 538-  
Botafogo - Brasil- Rio de  
Janeiro - RJ. CEP 22253  
900  
Tel.: (55 21) 2559 5774  
Fax: (55 21) 2551 8051  
E-mail: deborah@fgv.br

Artigo  
Recebido: 25/05/2006  
Aprovado: 17/11/2006

# POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: FATOR ESTRATÉGICO PARA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA

## CONTROL POLICIAL COMUNITARIO: FACTOR ESTRATÉGICO PARA LA IMPLANTACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD

### COMMUNITY POLICING: A STRATEGIC FACTOR FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC SAFETY POLICIES

Deborah Moraes Zouain, Dr<sup>a</sup>

deborah@fgv.br

FGV-EBAPE-CFAP

Vicente Riccio Neto, Dr

vriccio@fgv.br

FGV-EBAPE

José Luis Cardoso Zamith

jzamith@yahoo.com.br

FGV-EBAPE

#### Palavras-chave

Policiamento  
comunitário;  
Política pública;  
Segurança.

**RESUMO:** O artigo aponta aspectos necessários a um novo modelo de gestão organizacional para implantação do policiamento comunitário, identificando pontos importantes para tornar esta política pública de segurança eficaz. Buscou identificar a estratégia do policiamento comunitário, pressupostos e benefícios à sociedade. Verifica ainda as mudanças necessárias para implantação de novo modelo de gestão. Conclui que não se pode mais admitir a atividade de policiamento dissociada de um universo maior, onde não se deve procurar apenas resolver o problema, mas, também, atender aos anseios do cidadão. Além disso, um novo enfoque policial envolvido no processo de compreensão do relacionamento existente entre dois atores (polícia/comunidade) trará benefícios ímpares ao desenvolvimento de políticas públicas e aos caminhos para a diminuição da exclusão social.

#### Palabras-clave:

Control policial  
comunitario;  
Política pública;  
Seguridad.

**RESUMEN:** El artículo apunta a aspectos necesarios para un nuevo modelo organizacional y la implantación del control policial comunitario; identificando puntos importantes para hacer eficaz esta política pública de seguridad. Se buscó identificar la estrategia del control policial comunitario, ventajas y desventajas en el ámbito de la sociedad. Se verifican, también, los cambios necesarios para la implantación del nuevo modelo de gestión. Se concluye, también, en la no admisión de la actividad de control policial disociada de un contexto mayor, en el cual no se deba apenas, resolver el problema, sino, atender a las necesidades de los ciudadanos. Además de esto, un nuevo enfoque policial contemplado en el proceso de comprensión de la relación existente entre los dos hacedores (Policia/Comunidad), traerá aparejado beneficios colaterales al desarrollo de políticas públicas y a los caminos para la disminución de la exclusión social.

#### Key-words:

Community policing;  
Public policy;  
Safety.

**ABSTRACT:** This article raises some aspects which are necessary for a new organizational management model for the implementation of community policing, and identifies some important aspects for ensuring the effectiveness of this public safety policy. It seeks to identify the community policing strategy, its premises and its benefits to society. It also discusses the changes necessary for the implementation of a new

management model. It concludes that the activity of policing can no longer be separated from a greater universe, where the aim should be not only to resolve the problem, but also to assuage citizen's fears. Furthermore, a new police focus on the process of understanding the existing relationship between the parties (police/community) will bring unparalleled benefits for the development of public policies, and means of decreasing social exclusion.

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos problemas mais significativos e desafiadores da atualidade é a segurança. A tentativa de buscar as causas do cometimento de crimes e da violência gerada tornou-se uma atividade árdua e complexa. Segundo Goleman (1995, p. 10), existe hoje a "crônica de uma raiva e desespero crescentes", o que gera um "aumento de inépcia emocional e inquietação na família, nas comunidades e em nossas vidas em coletividade". Assim é que discutir qualidade de vida hoje nos países do Terceiro Mundo, é ter que encarar a realidade de assombrosas taxas de violência e criminalidade como bem diagnosticadas pelos vários organismos internacionais como a ONU ou a Anistia Internacional.

O processo histórico de combate à violência, prevenção e repressão ao crime e de minimização de riscos é tão antigo quanto o processo evolutivo do homem. Dentro deste contexto, estudos originados e desenvolvidos nos meios militares e civis buscaram alcançar o estado da arte necessário para que o combate à violência pudesse ser eficiente e, conseqüentemente, alcançasse níveis toleráveis para o bem-estar da comunidade.

No cenário internacional, a partir da década de 60, houve o surgimento de diversas iniciativas para o combate ao aumento crescente da violência e das conseqüências advindas de tal situação. Dentre várias tentativas, observou-se que a solução estava no aumento da interação comunidade-polícia, principalmente centrada no respeito à sociedade:

Podemos elaborar formas mais democráticas de intervenção social, que sejam capazes de romper com o círculo vicioso da brutalidade. Isso depende do desenvolvimento de novos conhecimentos científicos a serem aplicados no combate e prevenção à violência.

É preciso considerar que a violência é muito mais ampla que a criminalidade. Portanto, a sua prevenção deve se pautar por políticas que intervenham positivamente nas suas causas últimas que são o esfacelamento das relações sociais e a carência de atendimento às necessidades básicas e de outros serviços que valorizem a cidadania. Sob essa ótica, também a prevenção criminal deve ser comunitária, inter e multi-institucional, inter e multidisciplinar [...] (HONORATO, 2006, p.5)

Surge então a idéia de um policiamento ligado diretamente às necessidades dos atores envolvidos, buscando uma maior integração e reconhecendo que o cidadão, vivendo em área de risco social, deve ser visto de forma respeitosa. Nasce então o policiamento comunitário. Mas o que é esta nova maneira de se fazer polícia? Significa realizar uma abordagem de forma legitimada pela comunidade e que atinja diretamente com mais

efetividade os problemas que envolvem o todo, não apenas ensejando modificações tático-operacionais, mas também na sua concepção estratégica e com uma estrutura organizacional adequada ao atendimento ao cidadão.

O policiamento comunitário é a nova filosofia do policiamento profissional nas democracias industriais do mundo [...] Representa o progresso e inovação. Onde quer que haja mudança, o policiamento comunitário é a palavra de ordem. Segundo seus defensores, o policiamento comunitário gera segurança pública e diminui as taxas de criminalidade, reduz o medo do crime e faz o público se sentir menos desamparado, refaz a conexão da polícia com públicos desinformados, levanta o moral policial, e torna a polícia mais sujeita à prestação de contas. O policiamento comunitário surgiu como a principal alternativa estratégica para as práticas tradicionais, que, em toda parte, atualmente são considerados uns fracassos (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.119).

No Brasil, a implantação do policiamento comunitário, espelhado em alguns projetos de sucesso no combate ao crime, foi realizada por meio do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), adotado no Rio de Janeiro na comunidade de morros da Zona Sul, e do Fica Vivo, no Morro das Pedras, em Belo Horizonte. Estes projetos causam alento de que é possível uma reordenação na situação ora existente, tanto no aspecto do enfrentamento como na resposta do meio à nova abordagem. A característica deste novo enfoque está no novo modo de atuação policial, com uma participação ativa e coordenada da população, e no estudo profundo da origem do problema - a sociedade (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

O conceito busca resultados tendo como uma de suas premissas básicas um gerenciamento pautado na prevenção (não esquecendo de um planejamento para casos que necessitem de repressão). A atuação da polícia preventiva não pode estar dissociada do conhecimento do contexto social em que está atuando, nem tampouco da realidade local. Quanto maior o conhecimento, interlocução e relacionamento, melhor a qualidade de manutenção e garantia da ordem, pois o comportamento policial corresponderá, num primeiro momento, aos anseios da população local, e, conseqüentemente, à necessidade de melhoria de qualidade de vida, no aspecto segurança, proporcionando a oportunidade de elevar o nível de cidadania.

Neste contexto, a adoção de uma nova perspectiva de gestão pública sugere o debate acerca desta nova política. Assim, este trabalho tem por objetivo apontar os aspectos necessários a um novo modelo de gestão organizacional para a implantação do policiamento comunitário, identificando os pontos importantes para tornar esta política pública de segurança eficaz. Pretende-se, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, realizar uma discussão teórica a respeito das mudanças de paradigma do modelo atual para um modelo capaz de atender ao novo enfoque de policiamento.

Não serão estudados os aspectos legais da implantação, em virtude de não interessar estes limites para o que se pretende. Na primeira seção, buscar-

se-á identificar a estratégia do policiamento comunitário, seus pressupostos e seus benefícios à sociedade. A seção seguinte concentrar-se-á nas mudanças necessárias para a implantação de um novo modelo de gestão, e em seguida as dificuldades de implantação do conceito. Ao final, serão realizadas considerações, apresentando os pontos mais relevantes deste estudo.

O tema da segurança se torna importante à medida que as conseqüências geradas pela violência influenciam a sociedade de hoje, e principalmente a sociedade do futuro. Dividir a responsabilidade com a polícia é o papel que o público deve assumir, e os principais reflexos se evidenciarão nos hábitos, no respeito e na confiança no Estado, que precisam ser imediatamente restabelecidos para que se obtenha uma nova perspectiva de desenvolvimento, não só evidenciada por aspectos econômicos, mas fundamentalmente sociais e humanos.

## 2 O MODELO ATUAL E AS MUDANÇAS NECESSÁRIAS

Adotar uma postura que busque a resolução do problema significa assumir uma gestão de policiamento comunitário que acredite poder haver o estabelecimento da confiança entre cidadão e policial, isto é, que a participação do cidadão seja aceita e, por outro lado, que a intervenção do policial seja considerada uma ação para o bem-estar público. Fazer isto é reconhecer que as mudanças são encorajadoras e necessárias para a alteração da situação existente. Como afirmam Skolnick e Bayley (2002), significa que se deve atribuir conteúdo programático para este esforço, além de metas e objetivos bem definidos.

Entretanto, realizar o policiamento comunitário não significa apenas uma maior aproximação do público, policiamento mais ostensivo ou qualquer outra forma que apresente canais de comunicação com a estrutura de segurança, isto é, alterações ou implementações tático-operacionais. Realizar a estratégia, em sua concepção, implica o que Moore (2003) chama de criar uma primeira linha de defesa exercida permanentemente com a população, isto é, adotar parceiros para a manutenção da segurança pelos próprios membros das comunidades. Portanto, significa angariar "novos policiais" para o seu trabalho.

Um dos fatores fundamentais da análise está na responsabilidade dos atores nos aspectos concernentes à segurança. A Constituição Federal de 1988 definiu competências tanto na esfera federal (polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal), quanto estadual (polícias civil e militar e corpo de bombeiros militar) e municipal (guardas municipais). Além disso, também não se olvidou em legislar sobre os aspectos da garantia da lei e da ordem determinando às Forças Armadas (BRASIL, 1988). Em contraponto a esta normatização, se coloca o delito - sem limites nem fronteiras. Envolve o cidadão ou o grupo ofendido, as comunidades relacionadas, a sociedade

organizada, a mídia, a Academia e todos aqueles que sofreram direta ou indiretamente conseqüências sobre o ocorrido.

Assim, à medida que um conceito novo se apresenta, trazendo consigo características de atuação local e uma prerrogativa precípua de participação e coordenação, há de se ressaltar a imprescindível necessidade de fazer com que os atores se relacionem, interajam e busquem, de forma consensual, uma direção como preconiza o conceito. É como ressalta Putnam (2002, p. 190):

Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.

Ao cabo, o que se pretende é que as ações sejam locais, mas seus reflexos sejam globais.

Logo, a necessidade de atender de forma bastante particular e direcionada obriga a alterações na estrutura atual. Isto significa alterar o modelo weberiano da maioria das estruturas policiais militares. O modelo clássico da administração pública, adotado nas organizações, tem algumas características que influem diretamente no modelo de gestão das polícias e na concepção vigente de segurança:

- Existência formal de normas e regulamentos escritos e minuciosos, impondo limites e amarras como forma de reprimir ilegalidades, mas ao mesmo tempo distanciando o policial do contato com o cidadão;

- Divisão de trabalho ou especialização de funções com relações altamente impessoais, propiciando uma dificuldade de visão dos problemas pelas autoridades decisórias;

- Padronização de comportamento por meio de descrição de cargo e/ou de funções, obrigando o tratamento dos riscos em todas as comunidades a serem iguais e irrealistas com relação às características do local;

- Padronização do efetivo baseado numa relação policial x população, isto é, para uma quantidade de pessoas se faz necessário um número de policiais, de uma forma completamente distanciada da realidade local, situacional e temporal;

- Hierarquias estruturadas com autoridades bem definidas, dificultando uma aproximação maior entre quem decide e quem executa, propiciando parcela diminuta de informação para o agente da ponta da estrutura e aumentando o tempo de resposta da instituição ao anseio da sociedade.

A visão de conjunto destas características básicas revela que a gestão é invariavelmente forte e com centralização burocrática grande na busca de lidar com as incertezas do cotidiano. Mesmo assim, na atual situação da segurança pública, aspectos como a legalidade, a racionalidade, a formalidade, a impessoalidade e a previsibilidade de comportamentos destas instituições policiais não conseguem garantir fatores como legalidade das ações, competência no trato com o público e na perspectiva

de atendimento aos anseios populares, nem tampouco isenção na prestação de serviços como ente estatal.

Existe grande distância entre as virtudes do modelo clássico e as disfunções supervenientes da execução prática. A aplicação à realidade, hoje, demonstra a fragilidade do modelo perante as novas demandas e as transformações dos problemas antigos em situações novas a serem enfrentadas, demonstrando e emergindo problemas burocráticos que acarretam em situações intermediárias em finalísticas, numa concentração enorme de autoridade e num distanciamento cada vez maior entre o público e a polícia, com a conseqüente frustração de toda a sociedade, refletida na política atual de combate à criminalidade:

Isto porque existe um discurso ainda muito arraigado de que se aumentarmos a escala de enfrentamento - confronto militar, bem entendido - e demais instrumentos oriundos de um regime autoritário, teríamos a "chave" para "acabar" com o problema pela "morte de todos os criminosos que não merecem sequer ir para a cadeia.

As estatísticas oficiais tem demonstrado cabalmente, que o enfrentamento policial, visto como a única forma de conter a violência, é ineficaz exatamente devido ao fato de que sem ser inteligente nem seletivo, exclui, criminalizando, amplos setores da sociedade - os "pobres" - que passam a sofrer a dupla violência: a dos bandidos e a da polícia (HONORATO, 2006, p. 2).

### **3 O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL**

O foco central dos problemas da violência não são as atitudes diretas decorrente das ações de delinqüentes, mas sim a resposta policial que se reflete em danos de ordem moral, física e econômica à sociedade. A falta de definição de políticas de enfrentamento e o mau uso dos mecanismos do Estado é que têm acarretado o cenário de incertezas e perplexidade que domina a população:

A sensação de desagregação social começa a ser percebida na nossa sociedade e com isso, acaba-se reciclando o velho bordão de que cabe a polícia resolver todos os problemas. Logo, a percepção social é de que o enfrentamento policial é a única estratégia possível de conter a violência e a criminalidade (HONORATO, 2006, p. 1).

Como alternativa à situação ora vigente, apresenta-se uma estratégia de abordagem policial: o policiamento comunitário que, necessariamente, vem se associando à idéia de mudança; perspectiva bastante relevante para uma transformação no quadro de descrédito e inépcia em que se encontra a estrutura da segurança pública.

O papel da polícia face à comunidade é uma questão central no policiamento moderno. Cada vez mais, tanto as forças policiais como as comunidades reconhecem quanto umas necessitam das outras (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 11).

O enfoque principal da estratégia consiste na busca constante da legitimação das ações policiais pela sociedade, incluindo até o uso da força em suas obrigações legais: políticas públicas voltadas para a segurança necessariamente devem se vincular à participação. Logo, é fato que o apoio de movimentos sociais e de instituições da sociedade civil, capazes de estabelecer diagnósticos complexos que fujam às respostas simplificadoras que inevitavelmente apenas apontam para a intensificação da repressão é o ponto inicial para o estabelecimento do elo entre ações eficazes e a realidade da violência.

Em decorrência, há uma primeira alteração conceitual em relação ao que hoje é aplicado. Existe a necessidade de vincular as atitudes a serem desenvolvidas e os seus resultados conseqüentes não a uma situação imediata, e sim coadunar uma política maior e apresentar rumos que obriguem o alinhamento ao objetivo almejado, que é a segurança do cidadão. Demonstra-se que o caminho para novas ações deve se vincular a pressupostos que estejam diretamente ligados à prevenção, a ações de enfrentamento inteligentes, legitimadas e de menor letalidade. Não obstante, outra alteração profunda liga-se à necessidade de uma reestruturação na forma de gerenciar a segurança e na própria reestruturação das instituições diretamente relacionadas às questões de violência, nas quais a articulação dos níveis federativos aparece como fundamental.

Na verdade, o que se caracteriza como objetivo desta política é promover a participação, tanto dos responsáveis pela execução quanto daqueles que impõem, de certo modo, os objetivos a serem alcançados. E, nesta concepção, mecanismos de avaliação, controle e reorientação são claramente definidos e acordados e a relação com as comunidades é estreitada. Como afirma Moore (2003, p. 125), deve-se

ênfatar como um objetivo social à importância de controlar o crime e, proclamando ter uma competência profissional grande e diferenciada para chegar a esse objetivo, ela (esta política de gestão) chega ao apoio popular nas comunidades que polícia.

É o restabelecimento da confiança do cidadão na execução das competências destinadas ao Estado.

Conseqüentemente, a adoção desta nova abordagem promove e necessita de uma grande alteração que vai desde a organização estrutural do policiamento até as táticas operacionais de relacionamento com o público. Sendo assim, para a implantação, são necessários os seguintes pressupostos:

- O convencimento do Estado e das autoridades políticas e legais para respaldar as ações. Necessariamente é impositiva a geração de uma aliança entre cidadão-Estado como forma de assunção de um novo modelo;
- O convencimento da polícia, de uma forma geral, a se sujeitar a mudar os seus métodos convencionais e aceitar uma interferência externa para delimitar o campo de abrangência e definir o escopo de atuação;
- Reorientação no modelo de gestão, buscando uma descentralização com maior responsabilidades nos níveis mais baixos da hierarquia policial;

- Reorientação da abordagem policial de impositiva para uma abordagem mediadora e pacífica na resolução de conflito, de forma a diminuir a violência cotidiana;

- Reformulação na doutrina policial, principalmente na formação dos policiais e no seu próprio *modus operandi*;

- Fazer com que a comunidade acredite e participe diretamente das ações governamentais para agir num problema tão sensível e delicado, o que é algo bastante difícil na sociedade brasileira atual.

É factível supor que o policiamento comunitário proporciona uma razão para a organização sistemática das comunidades populares em favor da polícia, "[...] na medida em que as forças policiais correspondem às preocupações do público, pode-se concluir que dificilmente haverá uma inconsistência entre o policiamento comunitário e a teoria democrática" (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 110).

Diversos países têm utilizado em todos os segmentos e parcelas da sociedade os conceitos de forma bastante ampla, e têm desenvolvido alguns métodos de aplicação norteados pelas características de cada local implementado. É curioso perceber o nível de integração e discussão com que as aplicações vêm sendo utilizadas. Conforme Skogan (2004), as mudanças vêm alterando a organização, as dimensões do próprio trabalho desenvolvido, a percepção e as atitudes de todos os envolvidos e o comportamento individual do cidadão.

Um dos principais benefícios desta nova política pública é conseguir aproximação maior com a população, de forma a representar o Estado onde este ainda não conseguiu chegar:

Em muitos países, as forças policiais estão sendo vistas explicitamente como agentes de desenvolvimento da comunidade, responsáveis por estabelecer e dar formas aos processos sociais que produzem harmonia e ordem. Isso está muito distante da filosofia minimalista de criar um ambiente em que os processos sociais possam ocorrer com segurança (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 115).

Adotar o policiamento comunitário significa compreender melhor as dinâmicas organizacionais envolvidas, além das experiências do público e dos policiais, fazendo com que se consiga definir exatamente quais fatores críticos deverão ter mais atenção por parte do Estado em comunidades carentes, cujos níveis educacional, social e econômico obrigam a uma adaptação no desenvolvimento das políticas públicas para estes ambientes, que se encontram sob influência mais expressiva do crime organizado. Isto significa destacar que o cerne do conceito é a segurança primária preventiva (MINISTÉRIO..., 2005) e que não pode ser confundida com ação social, pois pode levar à perda do foco dos objetivos precípuos do novo conceito. As populações marginalizadas devem receber grandes e estruturantes ações sociais que impliquem melhoria de emprego e renda, de serviços de saúde, educação,



políticas habitacionais etc. Mais ainda, deve-se sempre cobrar dos governos políticas sociais efetivas, amplas e de longo prazo voltadas para essas comunidades, visando dar a elas uma cidadania qualitativa. Entretanto, as ações de natureza social não atendem diretamente à redução de índices de criminalidade e violência como é o foco da atuação e da aproximação da polícia dentro da estratégia do policiamento comunitário. Como bem afirma Honorato (2006, p.8) sobre o significado desta aproximação:

É implementar um "lócus", um espaço institucionalizado como sendo aquele onde se exercerá formalmente o exercício da "mediação de conflitos", visto a necessidade da sociedade brasileira pela manutenção de ritos e rituais, de espaços sociais bem definidos e de uma "autoridade" para exercer o poder sobre todas as pessoas em litígio. Ou seja, seguindo os passos dos antropólogos e demais estudiosos sociais, torna-se necessário "oficializar" a mediação de conflitos num prédio e numa pessoa, que a exercerá.

A ampliação desta estratégia em nível nacional é uma maneira de interromper a existência de atitudes peculiares e restritivas que não conquistem a participação do grupo e não propiciem o entendimento correto do papel da segurança no sistema gerencial do governo. As mudanças devem ser assentadas na adaptação do gerenciamento atual com um enfoque estratégico e pautadas no inter-relacionamento com todos os setores do Estado.

A adoção do policiamento comunitário é uma saída para suplantar as deficiências encontradas no modelo burocrático atual da segurança pública, vindo a modificar aspectos inseridos no ambiente interno das instituições policiais com o intuito de refletir e angariar o apoio necessário do cidadão, principalmente por supor uma flexibilização da estrutura. Indo mais além, como bem afirma Marinho (2002, p. 95): "O policiamento comunitário, dessa maneira, pode ser compreendido como uma tentativa de reelaboração da estrutura interna da polícia, no sentido de mantê-la compatível com o seu ambiente", isto é, torná-la factível com o problema local e adequada às necessidades do ambiente com a qual se relaciona.

A alteração propiciará, entre suas conseqüências, uma estrutura mais descentralizada que acarretará num certo grau de independência capaz de permitir maior integração entre os atores envolvidos no processo, o aprimoramento de mecanismos de governança e combate mais efetivo às origens do fenômeno da criminalidade. A descentralização da gestão significará não apenas desconcentrar como forma de delegação da execução do planejamento com uma parcela maior de autonomia no contato entre policial e cidadão.

Muda-se o escopo de postos de atendimento geográficos para unidades funcionais com a perspectiva de transferência da execução e parte do planejamento de ações, propiciando parte do poder de decisão da formulação de estratégias, de forma a atender especificamente as áreas de atuação destas unidades.

Skolnick e Bayley (2000, p. 19) vão além, e sugerem o acréscimo de algumas normas, além da descentralização, para que haja realmente o policiamento comunitário: "1. organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; 2. reorientar as atividades do patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; 3. aumentar a responsabilização das comunidades locais". O público ganha uma abrangência muito maior, além da simples participação. Permite-se o envolvimento nos aspectos de contato, no planejamento, na discussão, na decisão e até na execução. Por outro lado, amplia-se o conhecimento e o atendimento aos desejos dos cidadãos não somente no que concerne a delitos e contravenções, e aumentam-se as oportunidades e possibilidades de prevenção.

Desta formulação geral, as unidades e instâncias antes operacionais se transformam em pequenos pólos de gestão da segurança nos locais que lhes são de responsabilidade. Advindo disto, obrigar-se-á a uma composição de equipes de gerenciamento coordenadas pela polícia, mas com conselhos de representação de moradores da comunidade, tendo como propósito desmontar o centralismo das decisões e expandir a responsabilidade das ações a serem adotadas, sempre como forma de atender às demandas apresentadas por cada local específico. Buscar-se-á identificar as peculiaridades concernentes à gestão, no desenvolvimento de uma abordagem diferenciada, de forma a atender os objetivos de prevenção, com um enfoque sistêmico e interdisciplinar comprometido com políticas que atendam a realidade.

Os conselhos responsáveis pelo policiamento, por assim dizer, devem ser espaços públicos com propósito de criar a possibilidade de que os interesses coletivos se integrem à agenda pública, participando efetivamente da respectiva gestão como forma de angariar um espaço de construção da cidadania plena. Desta forma, lidar com um conselho que se fundamenta em participação obriga à diminuição na padronização de tarefas e, em contrapartida, a um planejamento pautado mais em linhas gerais, metas e objetivos a serem alcançados.

A aproximação com a comunidade se reveste de excepcionalidade e incerteza, o que exige também maior preparo para quem terá a tarefa de decidir, além de um acúmulo de informações para o processo decisório. No contexto envolvido, toda e qualquer ação policial não significará apenas cumprir o preceito constitucional e a missão de sua instituição. Significará sim, agir legitimado pela população local envolvida e representar o Estado em sua forma mais abrangente possível - o policial é o primeiro contato, via de regra, do cidadão com seus representantes legais.

A ampliação do espaço de participação, formalizada ou não, dilui a responsabilidade da aplicação da lei, bem como propicia à comunidade uma autoridade e um papel dentro das atividades envolvidas, constituindo em espaços de potencialização para a transformação qualitativa dos padrões de gestão. Como cita Marinho (2002, p. 91),

o policiamento comunitário, desse modo, e em oposição ao modelo preconizado pela reforma, procura sintonizar-se com as normas institucionais e com os valores democráticos de seu ambiente, maximizando sua relevância e complexificando suas definições.

O cerne passa a ser um modelo autônomo, baseado numa estratégia central, com prestação de contas não somente a sua instituição, mas, principalmente, à comunidade que atende.

O caráter mais democrático da gestão pública e seu potencial para interferir no *modus operandi* da ação policial não podem deixar de ter o crime como objetivo principal de atuação do conselho. Significa dizer que apesar da possibilidade de ouvir as comunidades em relação aos seus problemas (de forma geral), num primeiro momento interessará gerar políticas e ações para prevenir e coibir o cometimento de crimes. Todos os outros fatores envolvidos devem permear a tarefa constitucional atribuída à polícia, incluindo os limites legais que lhe são impostos. Isto preserva a legalidade, a não intromissão e o não cometimento de excessos. O que se busca é "uma abordagem um pouco mais indireta para controlar o crime do que os métodos diretos" (MOORE, 2002, p. 160). Há uma completa inversão e reorientação do que hoje se entende como policiamento.

Enquanto a solução de problemas sempre começa com problemas nomeados pela polícia, muitos departamentos têm desenvolvido mecanismos para consultar as comunidades locais, para descobrir quais são os problemas de seus pontos de vista (MOORE, 2002, p. 142).

No momento, a polícia age e a população recebe os ônus e bônus da ação. Na nova concepção, todos agem e todos sofrem as conseqüências do que foi feito, com ambos compartilhando as responsabilidades.

#### **4 AS DIFICULDADES DA IMPLANTAÇÃO DO NOVO MODELO DE GESTÃO**

Obviamente, a geração de conflitos também será uma grande conseqüência desta nova estratégia. Na fase inicial, o nível de insatisfações tende a aumentar, visto que a interação é maior, as crises são maiores, as reclamações aumentam e o governo se defronta com a obrigação do atendimento direto aos anseios da população. Aspectos que não eram levantados ou reclamados por total falta de crédito na instituição ou de um caminho claro a quem procurar tornam-se mais aparentes. E é isto que se busca nesta nova forma de abordagem. Moore (2002) acrescenta ao papel exercido por meio desta singular oportunidade: "foi criado para deixar a comunidade nomear os problemas e concentrar-se no que a polícia, em parceria com a comunidade, pode fazer para lidar com eles".

No espectro de mudança, diversas resistências acontecerão. Há os favorecidos pela desordem e pela situação atual que não querem e fazem de tudo para que a situação permaneça; a desconfiança de quem não confia

mais nos governos e prefere o isolamento como saída para a própria sobrevivência; as lutas políticas pelo poder e pela autoria de projetos que tenham condições de dar certo; funcionários e polícias que ainda realizam seu trabalho corretamente e se preocupam com o seu papel junto às comunidades, mas cansaram de políticas inócuas e demagógicas com propósitos exclusivos de votos e melhora de imagem. Configuram-se, contudo, como estágios e barreiras a serem ultrapassados e vividos no processo de reorientação da atividade policial.

Entretanto, há dois grandes aspectos envolvidos na ampliação dos poderes dos executores do policiamento que suscitam dúvidas e se apresentam como dificuldades a serem superadas. À medida que se descentraliza, mais difícil se torna manter o controle sobre a situação. Desta forma, o policial se torna mais suscetível à corrupção, aos abusos e excessos, aos desvios de conduta e a quaisquer outros tipos de atos de improbidade e ilicitudes proporcionados por uma privacidade maior no exercício da atividade - isto não quer dizer que estas ocorrências aparecerão apenas no novo modelo. É fato que hoje o modelo existente possui todos os vícios que poderão ser acentuados com a implantação do novo enfoque; o segundo aspecto é que há uma diminuição do poder e da influência das autoridades de maiores níveis hierárquicos, que se vêm com poder de influência e mando diminuídos e que, como consequência, têm a oportunidade de eximirem-se, como comandos de unidades centralizadoras, das responsabilidades do tratamento e da resposta direta às comunidades:

Não é preciso ser expert em administração, psicologia ou política para imaginar quão explosivo pode chegar a ser esse processo, que os cientistas políticos denominam 'soma zero' (cada aumento de poder corresponde à diminuição na outra ponta em proporções equivalentes) (SOARES, 2000, p. 265).

Desta forma, como saída para estes dois problemas levantados, é inafastável concluir que no relacionamento cujo escopo pressupõe autonomia de atuação, a fiscalização e o controle se tornam essenciais no desenvolvimento do programa. Como afirma Skogan (2004) em suas conclusões: sistemas de registro de ocorrências devem ser melhorados e aprimorados, fiscalizações periódicas e inopinadas devem ser implantadas e mecanismos de punição devem ser aperfeiçoados para permitir rapidez, eficiência e respostas à comunidade.

Consequências da abordagem fazem parte da maneira como o programa irá ser gerenciado e como os aspectos políticos e sociais influenciarão positiva ou negativamente para a sustentação das mudanças, além da constante pressão da mídia para resultados imediatos e na ênfase pela generalização de casos isolados como representação de uma situação vigente. Diversos políticos em campanha eleitoral, ou governantes em momentos de crise na segurança pública, apontam à abordagem do policiamento comunitário como saída para a melhoria da situação. O grande questionamento que se apresenta

ao perceber que há potencial enorme e a possibilidade de alcançar o sucesso reside na pergunta: Por que então, até hoje, não foi ampliado o conceito?

Skolnick e Bayley (2000) afirmam que

o policiamento comunitário deve antecipar e facilitar uma mudança de valores. Isso não é fácil de ser realizado. Para aqueles que de fato tentarem fazer tal mudança é quase certo que vão encontrar limitações identificáveis e persistentes que resistirão a ela.

Este aspecto é enfatizado à medida que se percebe que não é claro para os agentes de segurança pública que o modelo atual não atende. Além disso, a lógica de responsabilização de fatores exógenos para encobrir as fissuras internas como forma de preservação da imagem e expondo um corporativismo in contesti é uma demonstração clara do espírito e dos valores da instituição.

Outra explicação está na forma como é gerenciada a segurança pública atualmente. Hoje, o chamado estilo de "apagar incêndios" é a tônica da gestão. As ações de segurança pública são incondicionalmente pautadas pelo crime, isto é, a atuação de bandidos e criminosos gera uma reação policial e este ciclo se retroalimenta indefinidamente. Por outro lado, assumir uma nova abordagem com prestação de contas e transparência é bastante temeroso, pois exacerba erros e acertos e aumenta os níveis de cobrança, o que pode decretar o fim político de determinadas autoridades.

Adams, Rohe e Arcure (2002) diretamente respondem ao questionamento, afirmando que os principais fatores residem na alteração da cultura tradicional da polícia - a parte mais difícil a ser superada. Na visão deles, um policiamento orientado obriga a uma profunda alteração estrutural que afeta incisivamente o status quo existente. Mais do que isso, retira poder de autoridades e repassa para níveis mais baixos da estrutura. Todo este processo enredado pela grande resistência a mudanças, característica básica de estruturas pautadas na rigidez de normas.

Já Moore (2002) acredita que as dificuldades se encontram nos aspectos legais envolvidos. Considera que a abrangência de um projeto da envergadura do policiamento comunitário pode alcançar muito mais que as tarefas legais impostas e legitimadas pelas autoridades. Portanto, pondera que ainda não está claro o inter-relacionamento entre os valores a serem estabelecidos e o campo de atuação. Afirma que há necessidade de uma delimitação, por meio de princípios que irão regê-los.

Neste aspecto, a reestruturação e a possibilidade de implantação de um novo modelo de gestão causam dúvidas que são difíceis de serem respondidas e gerenciadas, e mais do que isso, impõem uma nova ordem que é capaz de obrigar a uma mudança muito mais profunda do que apenas na maneira de se fazer segurança. Por um lado, a descentralização gerará autonomia que, se não demarcada, trará conseqüências inversas do que se deseja. Por outro, há que se contrapor com normas para gerar limites e inculcar a presença do Estado sobre aqueles que irão atuar em nome dele. Portanto, o alcance de uma alteração organizacional pode reiterar

conscientemente que é possível implantar políticas públicas com uma aproximação maior das comunidades.

Como base, a reestruturação da polícia deve partir desde o início, isto é, no ensino e formação do policial, cujo aspecto significativo inserido está em buscar desenvolver o lado humano.

Ao enriquecer o paradigma estratégico policial, o policiamento comunitário cria mais quadros para o desenvolvimento da carreira [...], as forças policiais devem recompensar uma extensão mais ampla de habilidades no desempenho (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 100).

É consenso entre todos os autores sobre o assunto, que a estratégia realmente pode fazer diferença, desde que seja trabalhada de forma abrangente e guiada em todo o âmbito. Ao cabo, o que se depreende é que esta não pode ser restrita a uma parcela de especialistas dentro da instituição. A mudança está nos meios e não nos fins.

Desta forma, o alinhamento dos atores envolvidos é que significará uma quebra do paradigma tradicional, hoje evidenciado em dois pólos: polícia e comunidade. Garantir o futuro por esta abordagem denota unir em um único agente os dois lados, e desenvolver o gerenciamento em parceria, com papéis definidos e legitimados por políticas sólidas e objetivos bastante claros.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se pensar no atual problema da segurança pública, pensar em melhoria sem contar com a participação direta e ativa de toda a sociedade, significa a manutenção dos índices e dos problemas atuais. Não basta apenas defender a tese de que a segurança é um direito fundamental de todo o cidadão. É necessário envolver todos - sem exceção - no processo de melhoria da qualidade da segurança.

Os limites da nova abordagem podem ir além do que as mudanças iniciais possam vir a fundamentar. A padronização da utilização do policiamento comunitário pode gerar um clima de conscientização que irá atuar exatamente como preconiza a estratégia proposta: "Na prática, o policiamento comunitário envolve não apenas ouvir com simpatia, mas criar novas oportunidades de se fazer isso, o que é um grande passo para a maioria das forças policiais, temerosas de abrir as comportas da crítica injusta" (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 29). Mais que isto, formulará estratégias para melhorar a abordagem do Estado em todos os campos de atuação (não somente segurança) junto a essas comunidades.

De forma contundente, um novo enfoque policial que envolva o processo de compreensão do relacionamento existente entre dois atores (polícia e comunidade) trará benefícios ímpares no que concerne ao desenvolvimento de políticas públicas e aos caminhos para a diminuição da exclusão social.

Entretanto, a adoção de um modelo descentralizado, com tarefas definidas, mas não rígidas, e uma responsabilização maior do policial como gestor de um conselho são fundamentais para a consecução desta nova estratégia.

Do que foi apresentado, alguns tópicos precisam ser enfatizados nos aspectos de gerenciamento e prevenção, pois são fundamentais para o novo modelo:

a) O problema da violência deve ser examinado além dos resultados obtidos por intermédio de índices de criminalidade e satisfação da comunidade. Lidar com os riscos isolados do contexto gera apenas política repressiva que não conquista a participação do grupo. Cada pessoa tem uma sensação diferente e percebe o estar seguro de maneira diferente. Portanto, é necessária uma política local de atendimento dos anseios do grupo de forma a gerar reflexo no todo, capaz de influenciar e desestabilizar a situação ora vigente: o descrédito nas instituições policiais;

b) Tratar o problema preventivamente é que faz com que valha a pena o conceito, principalmente pelas estratégias de envolvimento que são necessárias à sua implantação;

c) Existem diversos exemplos e estudos empíricos na literatura internacional sobre os resultados da implantação do policiamento comunitário. No Brasil, o assunto ainda é pouco citado e estudado, e quando tratado, os conceitos estão muito mais relacionados com vitimização do que propriamente de uma estratégia de gestão. Amplia-se o erro à medida que a técnica é confundida apenas com uma aproximação maior do policial junto à comunidade;

d) É necessário tratar o policiamento como uma política de Estado, a fim de se ter uma continuidade e o estabelecimento de confiança junto ao cidadão;

e) A pura e simples análise da ambiência já possibilitará quebrar a distância entre a polícia e o cidadão, de forma a possibilitar o início da aplicação da nova técnica. Entretanto, é importante que o ambiente interno esteja pronto para as mudanças, isto é, significa obter a cooperação para a adoção de qualquer tipo de medida futura;

f) Gerenciar o policiamento estrategicamente necessita inter-relacionamento policial-cidadão. Se os propósitos a que se destina a atuação policial não forem acreditados e defendidos pelo grupo, enfraquecerão o processo de orientação estratégica quanto às metas a serem alcançadas, mas, por outro lado, também serão ambos os lados responsabilizados pelas falhas existentes;

g) As ações e o processo decorrentes do controle da gestão são apenas etapas iniciais que abrangem criação de percepção, conscientização e redução das influências do risco.

Dessa forma, este trabalho buscou incentivar e chamar a atenção para a pesquisa e o debate da segurança pública na esfera da administração, visto que o problema atual é muito mais de gestão do que propriamente tático-

operacional ou uma discussão de vitimização e criminologia. Não se pode mais admitir a atividade de policiamento dissociada de um universo maior, onde não se procura apenas resolver o problema mas também atender aos anseios do cidadão. As conseqüências das atitudes e das ações de prevenção são muito mais abrangentes e duradouras do que se pode quantificar. Envolve aspectos tangíveis e intangíveis, projetos futuros, e principalmente o interior do ser humano, atingindo diretamente seu comportamento e seu bem-estar.

## REFERÊNCIAS

- ADAMS, R.; ROHE, W.; ARCURE, T. A. Implementing community - oriented policing: organizational change and street officer attitudes. In: **Crime & delinquency**, v. 48. n. 3, p. 399-430 jul. 2002.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1998.
- GOLEMAN, D. **Inteligência emocional**. 65. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995.
- HONORATO, C. **Desenvolvimento Comunitário como Alicerce do Conceito de Segurança Cidadã**. Conferência apresentada na Jornada de Debates sobre Segurança Cidadã, Um Conceito de Segurança Pública. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, RS, maio/2006.
- MARINHO, K. R. L. **Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário**. Belo Horizonte, 2002. Tese (mestrado em sociologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP. **Guia para a Prevenção do Crime e da Violência**. Brasília, 2005.
- MOORE, M. H. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (orgs). **Policiamento moderno**. São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 115-176, 2002.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002
- SKOGAN, W. G. **Community policing: can it work?** Belmont: Wadsworth/Thomson Learning, 2004.
- SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.
- SOARES, L. E. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.