

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
SECRETARIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

SÍLVIO BRASIL REZENDE

ODAIR ÂNGELO DE MENESES

PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DE CIOPS NO ESTADO DE GOIÁS
COM A FILOSOFIA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA

GOIÂNIA
SETEMBRO/2004

SÍLVIO BRASIL REZENDE
ODAIR ÂNGELO DE MENESES

**PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DE CIOPS NO ESTADO DE GOIÁS
COM A FILOSOFIA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA**

Artigo científico apresentado como pré-requisito à conclusão do curso de especialização em Direito - concentração em segurança pública turma 2003/2004, coordenado pelo convênio UCG/SAESP-GO, sob orientação do professor CEL RR Eurípedes Barsanulfo Lima.

GOIÂNIA
SETEMBRO/2004

RESUMO

Artigo Científico elaborado como subsidio à **Implantação do Programa CIOPS com a Filosofia de Polícia Comunitária**. Aborda inicialmente antecedentes históricos dessa polícia, correlacionando-a com uma nova tática de emprego dos órgãos do sistema de segurança pública e trás á luz os fatos que podem influenciar no processo de mudança. Fala de experiências internacionais e brasileiras, com predominância das técnicas adotadas pelo Japão, Estados Unidos e Canadá, e no Brasil, São Paulo e Espirito Santo. Esclarece e avalia os fatores intervenientes na polícia comunitária relacionados: com a comunidade; com as instituições policiais; com o preparo técnico-profissional e com a qualidade. Aborda conceituações de importantes doutrinadores e mostra que elas variam de acordo com as características das nações e com as organizações policiais. Expõe sobre os fundamentos nos quais se baseia a Polícia Comunitária e, através de definições de termos específicos de técnicas policiais, busca a ampliação e compreensão do que seja essa filosofia. Dá rápida noção de CIOPS em consonância com as normas existentes e entra especificamente no tema, falando de: como realizar mudança; quais e onde estão as resistências à mudança; como reduzir essas resistências e quais são os principais óbices para a implantação do programa. Por fim, apresenta uma conclusão e sugere, de forma simples, três organogramas básicos sobre como seria a distribuição tática de unidades componentes de uma estrutura que adota **Central Integrada** com subdivisões em **Bases Comunitárias** em cidade grande, média e uma pequena.

Palavras-chave

Implantação - Programa - Processo - Mudança - Filosofia - Polícia - Comunitária

ABSTRACT

It's a scientific article elaborated as a subsidy to the CIOPS Establishment Program based on the Philosophy of a Community Police. First of all, we tackle the previous history of this Police putting it in touch with a new tactic of employing the organs of the Security Public System, and bringing to light the facts that could influence the of moving process. It demonstrates the national and international experiences, primarily those adopted in Japan, USA and Canada, and in Brazil, specifically São Paulo and Espírito Santo. It throws light on the factors that takes place in this Police, mainly the community, the military institutions, the technical knowledge of the policemen and the quality of the work done. It comes along with the concepts of important researchers, and shows that they change according to the characteristics of the nations and its military organizations. It sets out the foundations of the Community Policy, and through definitions of specific military terms it seeks the understanding of this philosophy. It makes a light analysis of CIOPS in consonance with the current rules, and goes specifically into the theme, arguing how to make changes, which are the obstacles to overcome, how to reduce these resistance's, and which are the mainly oppositions to the establishment of the system. Finally, in the conclusion, we suggest three basic structures of how would be the tactic distribution of basic unites as part of a greater organization that adopts one Integrated Central, subdivided into Community Bases, in three kind of cities: big, medium and small.

Key word

Establishment - Program - Process - Moving - Philosophy - Policy - Community

SUMÁRIO

RESUMO.....	3
ABSTRACT.....	4
SUMÁRIO	5
LISTA DE SIGLAS.....	6
LISTA DE FIGURAS.....	6
INTRODUÇÃO	7
PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DE CIOPS NO ESTADO DE GOIÁS COM A FILOSOFIA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	8
GENERALIDADES	8
ALGUMAS EXPERIÊNCIAS	10
FATORES INTERVENIENTES NA POLÍCIA COMUNITÁRIA	12
CONCEITOS BÁSICOS.....	13
FUNDAMENTOS DA POLÍCIA COMUNITÁRIA	14
<i>A Participação social</i>	14
<i>Qualificação profissional</i>	14
<i>Demanda social</i>	15
<i>Autonomia para a resolução de problemas</i>	15
FILOSOFIA DA POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	16
CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA - CIOPS	17
COMO IMPLANTAR A FILOSOFIA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	18
RESISTÊNCIA ÀS MUDANÇAS	20
COMO REDUZIR A RESISTÊNCIA ÀS MUDANÇAS.....	21
<i>Fazer compreender a mudança</i>	21
<i>Incentivar a mudança</i>	21
<i>Mudança por tentativas</i>	22
<i>Cultura organizacional</i>	22
<i>Estrutura organizacional</i>	22
<i>Mudança de gestão</i>	23
<i>A descentralização</i>	23
ÓBICES INSTITUCIONAIS PARA A IMPLANTAÇÃO	24
<i>Cultural</i>	25
<i>Gestão</i>	26
<i>Estilo de liderança</i>	26
<i>Capacidade organizacional</i>	26
ÓBICES COMUNITÁRIOS.....	27
<i>Participação</i>	27
<i>Falta de confiança</i>	28
CONCLUSÃO	29
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	31

LISTA DE SIGLAS

BCS - Base Comunitária de Segurança
BPM - Batalhão de Polícia Militar
CBM - Corpo de Bombeiro Militar
CIOPS - Centro Integrado de Operações de Segurança.
ES - Espírito Santo
Maj - Major
NCS - Núcleo Comunitário de Segurança
PC - Polícia Civil
PM - Polícia Militar
PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais
PMSP - Polícia Militar de São Paulo
POP-Com - Policiamento Ostensivo Produtivo-Comunitário
SP - São Pulo
SSPJ - Secretaria de Segurança Pública e justiça
Ten Cel - Tenente Coronel

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fatores intervenientes na polícia comunitária	12
Figura 2 - o processo de mudança segundo Lewin.	19
Figura 3 - as forças positivas e negativas no processo de Mudança.....	19
Figura 4 - Os três tipos de resistência à mudança segundo Lewin.	21
Figura 5 - As principais disfunções do modelo burocrático.....	23
Figura 6 - Estrutura Centralizadora	24
Figura 7 - Estrutura Descentralizada.....	24
Figura 8 - Modelo de distribuição tática - CIOPS/BCS - cidade grande	30
Figura 9 - Modelo de distribuição tática - CIOPS/BCS - cidade média	30
Figura 10 - Modelo de distribuição tática - CIOPS/BCS - cidade pequena.....	30

INTRODUÇÃO

Em 22 de janeiro de 2002, através do Decreto n.º 5.544 foram criadas, no estado de Goiás as centrais únicas de atendimento de despacho de viaturas. A portaria 137 da SSPJ de 12 de agosto de 2002 denominou-as de Centro Integrado de Operações de Segurança - CIOPS. Em uma outra portaria, a de número 120 de 9 de julho de 2002 que objetivava regular o funcionamento dessas centrais e promover a integração entre as corporações de segurança pública, houve o desvirtuamento na aplicação da nova tática com doutrina de polícia comunitária, confundindo centro integrado com o que convencionamos chamar nesse artigo de Bases Comunitárias de Segurança. Assim o presente estudo terá como foco esclarecer o que seria um programa de implantação de CIOPS com filosofia de polícia comunitária. Para tanto, levantou-se na bibliografia pátria e internacional o que existe sobre estratégias semelhantes e o que os melhores doutrinadores afirmam sobre tão importante e atual tema, que propõe a solução de problemas relacionados à Segurança Pública no Brasil, através da integração dos órgãos do sistema; da mudança radical do modo de agir dos seus componentes e do envolvimento definitivo da comunidade.

Na última década, só na extinta Academia de Polícia Militar de Goiás, foram feitos mais de trinta trabalhos entre monografias e trabalhos técnico-científicos sobre o tema. Autores como Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux já foram traduzidos em importantes obras como Policiamento Comunitário - Como Começar; Policiamento Comunitário - Questões e Práticas Através do Mundo e Como Reconhecer um Bom Policiamento Comunitário - Problemas e Temas.

Assim, entendendo ser atual e necessário, resolvemos aprofundar na pesquisa e elaborar, de forma ampla, um estudo que possibilite o real entendimento da matéria, que embora amplamente abordada, em nenhum dos trabalhos anteriores houve a preocupação com a junção da nova tática decretada pelo governo goiano - os CIOPS - com a filosofia de polícia comunitária, tudo com o objetivo de tornar possível uma implantação simultânea do que seria uma polícia moderna, tanto na tática, quanto no modo de agir pró-ativamente e em parceria com a comunidade.

Utilizamos o estudo descritivo com a inserção de algumas figuras explicativas de processos de mudança, modelos de estruturas administrativas e fatores intervenientes na polícia comunitária. Vasta doutrina foi avaliada e compilada para que o nosso destinatário tenha o razoável entendimento do tema em estudo.

PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DE CIOPS NO ESTADO DE GOIÁS COM A FILOSOFIA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA

Generalidades

"Numa sociedade democrática, a responsabilidade pela manutenção da paz e a observância da lei e da ordem, não são somente da Polícia. É necessária uma polícia bem treinada, mas o seu papel é o de complementar e ajudar os esforços da comunidade, não de substituí-los".(MURPHY, 1963, p.3)

O poder resultante da organização social, pertence à própria sociedade que o exerce em forma de delimitação de condutas permissivas e não permissivas, classificando estas últimas em contravenções ou crimes, de acordo com a gravidade de seus reflexos nos meios sociais. Idênticos comportamentos podem ter diferentes apreciações no tempo e no espaço em que se realizam. A polícia, como todos os sistemas de persecução criminal, é um instrumento do qual se utiliza para fazer cumprir as regras garantidoras da prevenção da vida, integridade física e do patrimônio, buscando a prevalência do bem e da convivência harmônica entre os cidadãos. O grande receio é de que estes mecanismos criados para servir a sociedade, ou a comunidade, no sentido mais estreito, se coloquem acima do interesse social e se orientem acima de seu próprio interesse, utilizando o poder que o Estado lhe outorga para, fazer o que bem entendem. Por outro lado, é também temerário que a intervenção seletiva de parcela da sociedade interfira nas instituições policiais com a finalidade de ver seus interesses particulares serem atendidos, a despeito do interesse público ou do bem comum.

A solução saneadora é a parceria - polícia e comunidade - que vai conjugar legalidade e legitimidade da ação policial, na medida que age com a força do instrumento legal, atende a necessidade pública e obedece a prioridade adequadamente definida no fórum de discussão representativa de todos segmentos sociais: residentes, grupos de vizinhos, negócios, agências de serviços e instituições.

A polícia comunitária, como filosofia, amplia a atuação da polícia de mero controle formal, legalmente definido, para uma dimensão muito mais abrangente, controle informal, que multiplica a capacidade de prevenção, em função de que não se limita, à ação de polícia. Isto é, proporciona a que a própria comunidade, engajada no processo de polícia comunitária, passe a realizar ações e várias ordens que se refletem em criar um novo enfoque da vida em comum, da família, da educação dos filhos, da ocupação dos espaços coletivos, etc., aspectos que vão proporcionar inovadoras medidas, ações e composições de recursos

facilitadores na admissão do medo e da segurança. Estes são, na verdade, os maiores problemas atuais, pois potencializam exageradamente os efeitos do crime, passando a influenciar o comportamento de todos os cidadãos, mesmo aqueles que nunca foram vítimas de atividade criminosa ou tenham testemunhado a sua ocorrência.

O papel repressivo da polícia, através da aplicação da lei penal, uso da força e outras ações coercitivas é um recurso legítimo que deve ser lançado não a qualquer momento. Todavia verifica-se que quanto mais organizada a comunidade e mais sólidos os laços de inter-relacionamentos entre seus atores, menos se faz necessária a utilização dos recursos repressivos do controle formal. A polícia, neste contexto, não se torna dispensável, pelo contrário, tem uma atuação significativa, uma vez que a comunidade que tenha implantado o policiamento comunitário, constitui-se na grande orquestradora na aglutinação de esforços e geradora das condições básicas de motivação e de direcionamento das iniciativas. Com esta fisionomia, a polícia torna-se pró-ativa no processo, revigorando a ação preventiva, assumindo uma configuração de mediadora dos conflitos sociais e de catalisadora da integração social.

Ao trazer à luz, como os fatos ocorrem, a polícia pode administrar soluções mais saneadoras e peculiares da comunidade na qual opera, bem como identificar o inter-relacionamento desta com os demais comportamentos anti-sociais verificados. Contudo, o mais importante é que seu engajamento permita o acionamento das demais esferas policiais pertinentes e todos os agentes sociais com capacidade de compor com a solução construída junto à comunidade interessada. Esta forma de agir caracteriza a polícia moderna.

Esta polícia moderna tem por premissas a descentralização, a valorização do profissionalismo, a vocação para a mediação dos conflitos, o foco na prevenção a inserção do controle informal, nas comunidades e na própria instituição e o desenvolvimento de valores dos serviços plenamente identificados com os objetivos institucionais e absolutamente reconhecidos pela comunidade. Pode-se traduzir polícia moderna como efetivação da polícia comunitária que hoje ainda é uma concepção mais teórica do que prática.

Hoje, esta visão não mais satisfaz a comunidade e nem a própria polícia, isto porque, mesmo recebendo tudo que solicita: informações, denúncias e comportamento seguro da sociedade, as únicas ferramentas da polícia no combate ao crime, único prisma em que trabalha a polícia tradicional, não consegue alcançar de modo efetivo o crime, até porque se restringe ao arcabouço da lei penal, tão somente. Não resta outra alternativa se não a mudança radical de visão do cidadão que de mero colaborador, passou a ser um co-autor nas análises e levantamentos de alternativas globalizadas, para oferecer respostas com maior capacidade de

sanear as causas dos crimes e prevenir, não só a ocorrência destes, como também as contingências que lhe dão suporte tático.

A ação policial não é mais um segredo oculto aos olhos da comunidade, ao invés disto é a exteriorização de ações rotineiras e especiais, frutos de ampla análise, plenamente conjugadas com todas as agências públicas e privadas, buscando, muito mais que combater o crime, melhorar a qualidade de vida da comunidade, diminuir o medo e contribuir com a construção de controles informais que influenciem e até delimitem o comportamento de todos, a partir de referenciais de valores cultivados nesse meio social.

Embora a polícia tenha o papel de controle normal e indelegável, tem a consciência de que estas ferramentas são insuficientes para oferecer um nível satisfatório de respostas para os múltiplos problemas que interferem na segurança pública, por isso tem no policiamento comunitário a melhor oportunidade de compartilhar o seu poder de intervir no meio social e fazer valer o dispositivo constitucional, que estende a todos a responsabilidade e o direito à segurança pública.

Algumas experiências

Nos Estados Unidos diversos estudos comprovaram o distanciamento entre o policial e a comunidade, principalmente após o surgimento do automóvel que fez com que ele deixasse de observar detalhes e de colher informações preciosas, e o policiamento passou a ter um caráter mais repressivo do que preventivo. Quando houve o afastamento do policial da comunidade observou-se que, mesmo aumentando ou diminuindo os recursos humanos e tecnológicos, não houve uma influência considerável na queda dos índices de criminalidade. Na década de 70, com o avanço da tecnologia das comunicações, surgiu a técnica de "tempo-resposta", que considerava o tempo transcorrido do chamamento da viatura pelo rádio, até a chegada da viatura no local da ocorrência. Seu principal fundamento, teoricamente falando, era o efeito dissuasório obtido com a eficiência da repressão como fator de prevenção. Esta técnica se mostrou ineficiente no combate à criminalidade e ainda culminou com o aumento das ocorrências atendidas pela polícia. Somente após o aparecimento de fatos marcantes de violência policial e a alta corrupção na instituição, houve investimento em treinamento de policiais, aquisição de novas técnicas e na aproximação com a comunidade. Desta forma surgiu o programa de policiamento comunitário, com os conhecimentos doutrinários adquiridos no Japão.

No Canadá, devido à necessidade de modernizar o sistema policial e aproximar o serviço de polícia da comunidade, a Real Polícia Montada, criada em 1873, iniciou processo de modernização há mais de 20 anos, caracterizado por um trabalho essencialmente

democrático, respeitando as características culturais do povo. Lá, a polícia comunitária surgiu com o fim de resgatar a confiança na instituição, que estava desacreditada. A implantação teve a duração de oito anos, exigindo medidas de natureza administrativa e operacional. No entanto, a principal medida foi a mudança na filosofia de trabalho com nova educação de todos os policiais, e apresenta atualmente as seguintes características: forte participação comunitária, divisão territorial até o nível mínimo possível, atividades permanentemente preventivas, organização mais clara e objetiva e o planejamento desenvolvido em parceria com a comunidade.

Sendo uma das mais antigas no mundo, a Polícia Comunitária japonesa, foi criada em 1879, portanto já conta com 123 anos de existência. O policiamento comunitário japonês é fundamentado em contatos permanentes com moradores através de reuniões e rondas-visitas. A estrutura e o funcionamento dos Chuzaishos e dos Kobans possuem as seguintes características: no primeiro caso, a prefeitura fornece uma casa, onde o policial passa a conviver com sua família. A casa é considerada um posto policial e a esposa, auxilia atendendo ao rádio, telefone e às pessoas. Entretanto, ela não é considerada uma funcionária pública, mas seu esposo recebe uma vantagem salarial e todas as despesas referentes à água, energia e telefone, assim como a manutenção do prédio que fica a cargo da prefeitura. No caso dos Kobans, existem um ou dois policiais para atendimento ao público, ao rádio e ao telex, enquanto os demais policiais desempenha as rondas na comunidade, que são realizadas a pé, de bicicleta ou motocicleta e cobrem pequena área. Nessas rondas são realizadas determinadas atividades, tais como: visitas às residências, às casas comerciais, escritórios de serviços, às pessoas idosas e escolas, recebimento e transmissão de mensagens e preenchimento de relatórios de serviços. As atividades são estabelecidas a cada dia, inclusive os horários.

No Brasil, as primeiras iniciativas de polícia comunitária foram realizadas na Região Sudeste, destacando-se a cidade de Guaçuí - ES e Ribeirão Preto - SP. Posteriormente, a filosofia foi disseminada para as demais regiões brasileiras. Uma da primeira referência de polícia comunitária em São Paulo, surgiu na cidade de Ribeirão Preto, interior do Estado. Devido à necessidade de se buscar auxílio na comunidade para a manutenção do policiamento que era executado com viaturas, primeiramente, partiu-se para a aproximação com a comunidade dos bairros a fim de se discutir os problemas e propor possíveis soluções. Assim sendo, chegou-se à criação dos Conselhos de Segurança de Bairros, que representou um marco na segurança da cidade, pois estimulou a população a participar efetivamente da segurança. O segundo momento foi a implantação da base de segurança comunitária, ponto de

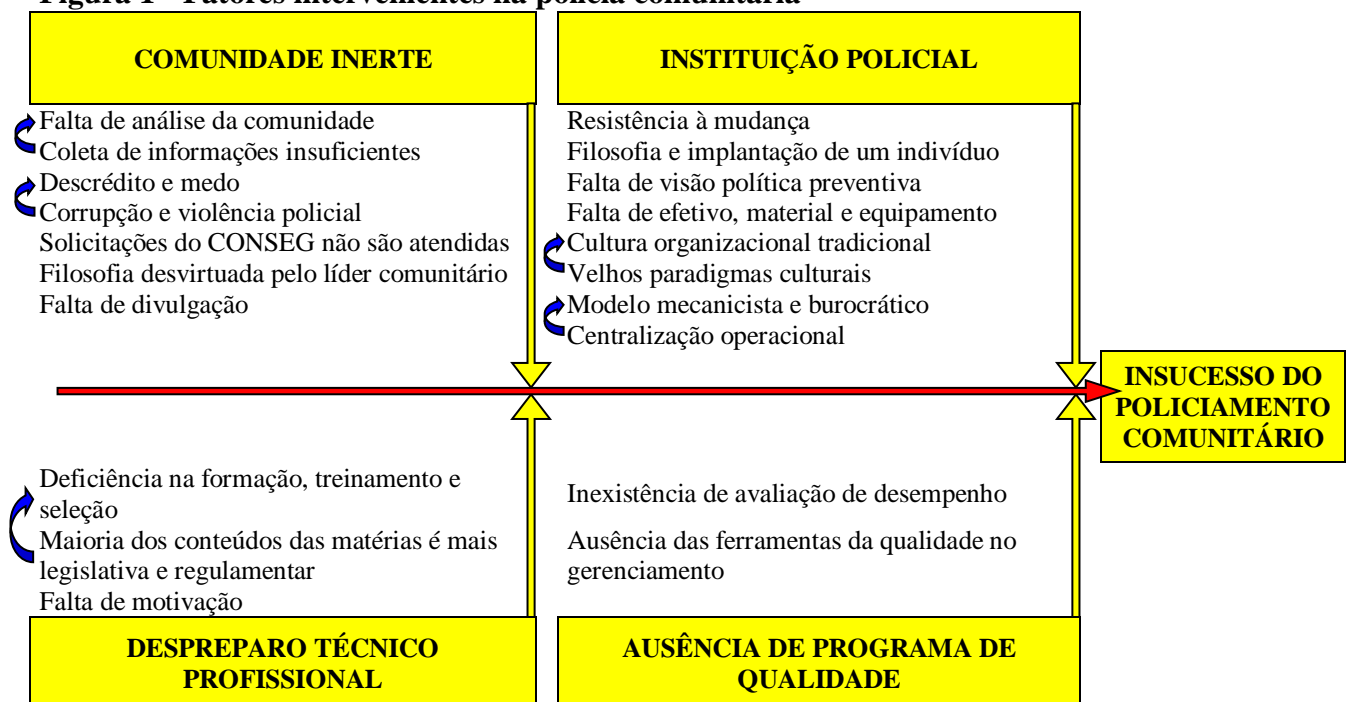
convergência da polícia militar e do conselho. Esta base teve algumas características específicas, quais sejam: o local da instalação da base foi escolhido pelos moradores; a construção teve participação da comunidade; e a base não teria características de um quartel, mas de um local com um ambiente alegre e descontraído. Por último, deve-se destacar que os policiais escalados para o serviço na base eram conscientizados e escolhidos para a prestação do serviço com a mesma mentalidade dos moradores que participam do sistema.

A polícia comunitária no Estado do Espírito Santo foi iniciada em 1985 e somente se popularizou a partir de 1994, quando foram incorporados conceitos específicos tais como: produtividade, informatização, qualidade total, gestão participativa e politização. Em 1997, após ingressar no programa, iniciativa da qualidade na gestão pública do Espírito Santo, houve a necessidade do estabelecimento de alguns critérios norteadores e mecanismos de controle para a implementação da polícia comunitária, embora os resultados tenham sido favoráveis. Na busca de melhorar cada vez mais a doutrina comunitária houve ainda a necessidade de ajustes, os quais foram deliberados através de consultas internas, seminários técnicos e discussões em comissão designada pelo comandante geral da corporação.

Fatores intervenientes na polícia comunitária

Na figura 1, a seguir, verificam-se os fatores que interferem no desenvolvimento da polícia comunitária que quando não são observados, ocasionam o descrédito na filosofia, culminando com a sua estagnação.

Figura 1 - Fatores intervenientes na polícia comunitária



FONTE: Método do modelo de Ishikawa

Alguns fatores intervenientes no desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária foram comentados em matérias publicadas nos principais jornais do país e mostra, no primeiro caso, *Folha de São Paulo*, que quando não há divulgação não há a sinergia necessária para a eficácia da filosofia comunitária.

Dois terços das pessoas que moram em locais onde há policiamento comunitário em São Paulo não sabem que a experiência existe no bairro mesmo após quase três anos do lançamento do programa no Estado. O dado chama a atenção porque esse tipo de policiamento somente funcionaria bem a partir da criação de vínculos entre policiais e população, segundo a literatura que narra experiências desse tipo em outros países, como nos Estados Unidos. O problema é a falta de divulgação, segundo o sociólogo Túlio Cahn, do Ilanude (Instituto Latino Americano das Nações Unidas Para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente) “““.

Na segunda matéria jornalística, publicada no *Estada de S. Paulo*, fica patenteada a necessidade do envolvimento da comunidade tendo em vista fatos ocorridos de não mobilização na zona sul de São Paulo, onde existem bairros de classe alta e uma grande área periférica.

Uma das dificuldades em reativar outros seis Consegs está na falta de mobilização e de informação da própria sociedade, resume o assistente da coordenadoria estadual dos Consegs, Luiz Eduardo Pesce de Arruda. Ele explica que ainda há descrédito das pessoas nos órgãos oficiais. Por isso, os moradores não procuram saber como e para que funciona o Conselho, criado em 1984 pelo governador Franco Montoro e formado por moradores, líderes comunitários e representantes das Polícias Civil e Militar.

Uma enquete realizada pela Polícia Militar de Minas Gerais revelou que não há divulgação sobre os conselhos comunitários onde existe a implantação da filosofia comunitária, mostrando que cerca de 44% dos habitantes não tinham qualquer informação a respeito do assunto, o que comprova a necessidade de uma maior divulgação junto à comunidade.

Conceitos básicos

A idéia de polícia comunitária existe em vários países e sua conceituação varia de acordo com as características de cada nação e de cada organização policial, conforme se verifica nos enunciados a seguir.

Policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar para identificar, priorizar, e resolver problemas contemporâneos tais como: crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área. *Robert Trajanowicz e Bonnie Bucqueroux*

Polícia Comunitária. É uma grande parceria entre a Polícia e a comunidade. *Bob Kerr, Toronto Metropolitan Police*

O policiamento comunitário é ao mesmo tempo uma filosofia e uma estratégia organizacional que permite à polícia e aos moradores de uma comunidade trabalharem estreitamente juntos em novas maneiras para resolver os problemas do crime, desordens físicas e sociais e a decadência do bairro. *Robert C. Wadman, Chefe de Polícia de Wilmington, North Carolina, EUA.*

Polícia Comunitária é uma atitude, na qual o policial, como cidadão, aparece a serviço da comunidade e não como uma força. É um serviço público, antes de ser uma força pública. *Mathew, Metropolitan London Police Department*

A Polícia Comunitária resgata a essência da arte de policiar, pois apoia e é apoiada por toda a comunidade, acolhendo expectativas de uma sociedade democrática e pluralista, onde as responsabilidades pela mais estrita observância das leis e da manutenção da paz não incumbem apenas à Polícia, mas, também a todos os cidadãos. Estes devem acompanhar e participar dos esforços de sua Polícia, tornando sua tarefa impregnada de efetividade. *Ten Cel PM Carlos Adelman Ferreira, Polícia Militar do estado de São Paulo.*

Não obstante a variação apresentada percebe-se claramente que o conceito de Polícia Comunitária carrega consigo um esforço pelo resgate da função policial, contido principalmente no profissionalismo, no respeito aos direitos do cidadão e no apoio e incentivo à participação da comunidade na consecução de políticas de segurança pública.

Fundamentos da polícia comunitária

Na atualidade, é inevitável a busca de interação entre a polícia e a comunidade. Esta necessidade aumenta à medida que a tecnologia e os benefícios a ela agregados interferem na vida do homem, impulsionando-o em todos os aspectos, contribuindo tanto para a formação de uma sociedade culturalmente evoluída como para o aumento e sofisticação da criminalidade.

"*O povo conspira com quem o protege*". Esta frase de Nicolau Maquiavel foi adotada como símbolo dos fundamentos da Polícia Comunitária e resume, com magna perfeição, o objetivo a ser atingido pelo policiamento comunitário¹: fazer com que a comunidade participe ativamente do processo de prevenção e combate à criminalidade.

A Participação social

O que se busca com tal estratégia é uma nova forma de pensar e de fazer polícia, de modo que a participação da comunidade contribua para os serviços policiais, legitimando a ação da polícia e concorrendo para a redução dos índices de criminalidade.

Qualificação profissional

A polícia tradicional sempre tentou resolver os problemas de violência e criminalidade, investindo apenas em seus aspectos formais, tais como: a qualidade

¹ Comunitário - adj. Respeitante à comunidade, considerada quer como estrutura fundamental da sociedade, quer como tipo ou forma específica de agrupamento. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; et ali. *Dicionário aurélio básico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira S/A, 1988.

administrativa, os recursos materiais para o emprego operacional e a adequação da atuação do policial ao procedimento normativo. Tais investimentos não estimulavam uma qualificação profissional voltada para a atuação de polícia moderna, habilitada pelo conhecimento técnico-profissional e motivada para o desempenho de suas funções. Atualmente, exige-se que o policial seja um profissional da segurança, da integração social e da qualidade de vida, e que seja capaz de atuar com determinação e postura profissional em tudo que exigir sua intervenção. Para isso é necessário poder de decisão, não só como policial, mas como um cidadão que faz parte da evolução social e, como tal, tem por encargo conhecer e combater as causas que influenciam na violência.

Demanda social

Na busca de um atendimento personalizado a sociedade, espera da polícia soluções concretas para seus problemas, pois ela é a representação do Estado que está ao seu alcance, sendo o único serviço social a que qualquer pessoa pode recorrer em caso de necessidade urgente e que, apesar de todos os desgastes sofridos, ainda é detentora de certa credibilidade.

Autonomia para a resolução de problemas

O policial comunitário deve ser um 'expert' na área onde trabalha. Deve ter conhecimento das características físicas do local, dos moradores e demais membros da comunidade, para poder contribuir de forma adequada para a solução dos problemas de segurança pública. Segundo TROJANOWICZ(1999 p.5).

O Policiamento Comunitário baseia-se também no estabelecimento dos policiais como "mini-chefes" de polícia descentralizados em patrulhas constantes, onde eles gozam da autonomia e da liberdade para trabalhar como solucionadores locais dos problemas da comunidade, trabalhando em contato permanente com a comunidade - tornando as suas comunidades locais melhores para morar e trabalhar.

Também nesse sentido PEDROSO FILHO² afirma que:

A estratégia organizacional exige que os Policiais Comunitários sejam fixos nos mesmos módulos de trabalho, possibilitando a eles, interagir face a face com as pessoas que trabalham ou residem naquela área, a cada dia, delegando a elas a autoridade e a responsabilidade para conhecer o que é prioritário naquele local. Cabe portanto à comunidade, idealizar, priorizar e instituir soluções a curto, médio e longo prazo, servindo de catalisadores na prestação de serviços, descentralizados e personalizados da organização, para a comunidade.

Portanto, o desenvolvimento de programas de polícia comunitária exige uma mudança comportamental significativa no aparato policial, onde todos devem estar comprometidos e envolvidos na busca de meios para implementar o policiamento comunitário em suas atividades diárias, com ações e atuações alinhadas ao interesse da comunidade.

Filosofia da polícia comunitária

TROJANOWICZ (1999, p.6) utiliza uma definição concisa sobre policiamento comunitário como sendo...

...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 com cidadãos para identificar e resolver problemas.

Nesta definição, encontram-se os "nove pêns" do policiamento comunitário.

Filosofia(philosophy) - a filosofia do policiamento comunitário, baseia-se na crença de que os desafios contemporâneos requerem que a polícia forneça um serviço de policiamento completo, preventivo e repressivo, envolvendo diretamente a comunidade como parceira no processo de identificação, prioridade e resolução de problemas, incluindo o crime, medo do crime, drogas ilícitas, desordens físicas e sociais e decadência do bairro.

Personalização - com o fornecimento à comunidade do seu próprio policial comunitário, há a quebra do anonimato de ambos os lados - os policiais e os residentes da área se conhecem a ponto de se tratarem pelo nome.

Policiamento - os policiais comunitários atendem às chamadas de serviço e realizam prisões como qualquer outro. Porém se preocupam também com a resolução preventiva dos problemas.

Patrulhamento - os policiais comunitários patrulham as comunidades, mas o objetivo é libertá-los do isolamento da rádio patrulha, fazendo com que freqüentemente façam a patrulha a pé e lacem mão de outros meios de transportes, tais como: bicicletas, cavalos, triciclos etc.

Permanência - o policiamento comunitário requer que os policiais sejam empenhados permanentemente em uma certa ronda para que possam ter o tempo, a oportunidade e a continuidade no desenvolvimento da parceria com a comunidade. A permanência significa que os policiais comunitários não devem ser trocados constantemente de ronda e não devem ser usados como substitutos dos que estão de férias ou que faltaram ao serviço.

Posto - todas as jurisdições, por maiores que sejam, podem ser subdivididas em bairros ou vizinhanças. O policiamento comunitário conscientiza os policiais, fazendo com que eles se sintam "donos" das rondas de sua vizinhança, atuando como se fossem "mine-chefes" de polícia, adequando as respostas às necessidades específicas de cada área que estão patrulhando. Além disso, o policiamento comunitário descentraliza o processo de decisão, não apenas proporcionando ao policial comunitário a autonomia de agir, mas também concedendo poder a todos os policiais para agirem na resolução dos problemas.

Prevenção - no intuito de proporcionar um serviço completo de polícia à comunidade, o policiamento comunitário equilibra as respostas aos incidentes criminais e às emergências, com uma atenção especial na prevenção dos problemas antes que estes ocorram ou se agravem.

Parceria - o policiamento comunitário encoraja uma nova parceria entre as pessoas e a sua polícia, baseada no respeito mútuo, no civismo e no apoio.

Resolução de Problemas (Problem Resolution) - o policiamento comunitário redefine a missão da polícia em relação à resolução de problemas, de modo que o sucesso ou o fracasso dependa da qualidade do resultado - problemas resolvidos - mais do que simplesmente dos resultados quantitativos - número de detenções feitas, multas emitidas, etc., conhecidos como policiamento de números - Tanto as medidas quantitativas quanto as qualitativas são necessárias.(Idem, p. 6-9).

A filosofia de polícia comunitária enfatiza que a luta pela manutenção da paz e a observância plena do ordenamento jurídico não é obrigação exclusiva do governo por meio do

² PEDROSO FILHO, Otávio Ferreira. *Polícia comunitária*. São paulo: PMESP, CAO2/1995, p. 17

aparato policial e dos mecanismos judiciais. Ao contrário, essa é uma responsabilidade que deve ser compartilhada por todas as forças vivas que compõem uma comunidade. Não obstante, é necessária uma polícia preparada e treinada, mas o seu papel é o de complementar e ajudar os esforços da comunidade, não de substituí-los.

Centro³ integrado de operações de segurança⁴ - CIOPS

O desejo de criação de um sistema integrado⁵ de operações⁶, composto pelo conjunto dos órgãos responsáveis pela segurança pública, não é novo, e muito menos, original. ALMEIDA⁷, em trabalho sobre criação de Complexos Integrados de Segurança Pública, apresenta o seguinte parecer:... A solução é abolir todas as mediações, transformar os quartéis e delegacias em plataformas de atendimento ao cidadão, colocando em prática um novo modelo de serviço público, mais moderno, dinâmico, e que, principalmente, atenda ao cidadão na medida de sua necessidade e merecimento... Os centros Integrados de Segurança Pública são resultado de uma visão holística do assunto, bastante ampla e de forma integral, como atividade voltada para a defesa social, cujo conceito...abrange sistema de diagnose-planejamento-monitoramento de prevenção e controle da criminalidade, que traga benefícios à edificação de um complexo de segurança realmente eficaz, e que sirva de pilar e instrumento operacional da política consistente, com profissionais qualificados, equipamentos adequados, tecnologia moderna, estrutura organizacional adequada à natureza das funções, gerenciamento racional capaz de trabalhar com planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho... A integração não poderá significar apenas colocar sob o mesmo teto instituições diferentes, mas que elas se apoiem mutuamente, superando dificuldades, num processo dinâmico que se desdobrará passo a passo, permitindo a sua assimilação, mantendo a identidade de cada componente e sem criar traumas.

Entretanto, óbices de toda sorte adiam a discussão do assunto. Há uma forte resistência dos organismos que compõem o sistema de segurança em iniciar um processo de integração, motivada principalmente pelo temor da perda da autonomia administrativa e de liberdade operacional.

Com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública, e a pressão do Governo Federal para que houvesse uma união de esforços na luta contra a escalada do crime organizado e da violência urbana, e diante das pressões pela unificação dos organismos policiais, os governos estaduais se viram compelidos a tomar providências no sentido de integrar os serviços de segurança pública.

³ Centro - ponto de convergência. op. cit., p. 7.

⁴ Segurança - condição daquilo (ou daquele) que se pode confiar. idem. p. 7.

⁵ Integrado - que foi objeto de integração; que se integrou. 2. Diz-se de cada uma das partes de um todo que se completam ou complementam. idem. p. 7.

⁶ Operação - execução de medidas consideradas necessárias à consecução de um objetivo policial. idem. p. 7.

⁷ ALMEIDA, Crésio Pimenta de; PAREDES, Jorge Antônio de Oliveira. *Integração das polícias em face da criação de complexos integrados da segurança pública*: proposta da política de funcionamento das instituições envolvidas e a comunidade. Goiânia: PMGO, CAO/2000. Monografia, p. 83-85.

Assim o governo do Estado de Goiás, administra como remédio salvador, a idéia de integração dos órgãos responsáveis pelos serviços de segurança pública, concretizando o feito, com a publicação do Decreto n.º 5.544, de 22 de janeiro de 2002 e determinando a atuação integrada do aparato de segurança pública Goiano, da seguinte forma:

Art. 1º - A Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, respeitadas as respectivas competências e atribuições atuarão de forma integrada em suas áreas operacionais.

(...)

Art. 3º - Serão implantados em todo o Estado, inclusive na Capital, sob a coordenação da Secretaria de Segurança Pública e Justiça, centrais únicas de atendimento e despachos, integrados pelas Polícias Civil e Militar e pelo corpo de Bombeiro Militar.

(...)

Art. 5º - Os cursos de aperfeiçoamento e superior de polícia e bombeiro militar, ministrados pelas respectivas instituições de ensino, serão realizadas mediante convênios com a Universidade Estadual de Goiás.

§1º - Nos cursos previstos no 'caput' deste artigo serão disponibilizadas vagas para os integrantes dos outros órgãos de segurança pública, respeitando a pertinência funcional.

§2º - em todos os cursos ministrados pelos órgãos de segurança pública e justiça serão adotados os princípios doutrinários do policiamento comunitário.

Pelo previsto no Decreto n.º 5.544, até o final do mês de julho de 2002, todas as providências para concretização deveriam estar plenamente tomadas.

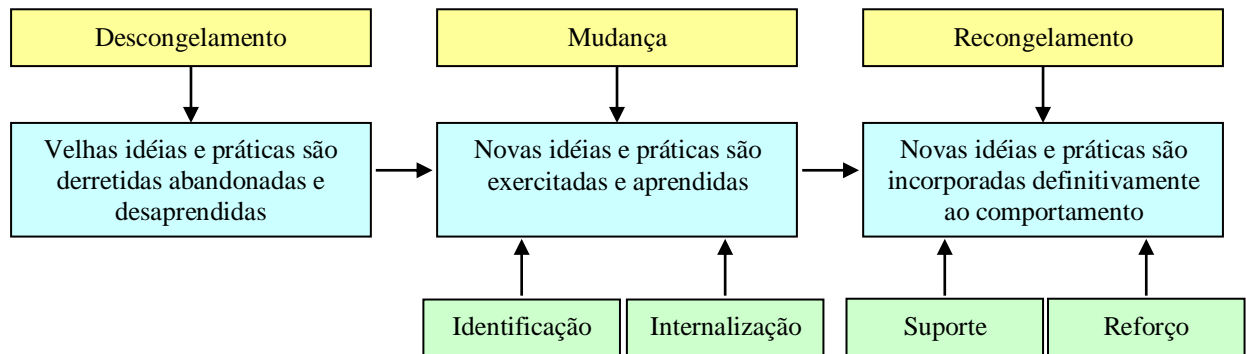
Como implantar a filosofia de polícia comunitária

Para iniciar a mudança é necessário primeiramente designar uma pessoa, seja um oficial da Polícia Militar, delegado de polícia ou um consultor organizacional, para ser o agente modificador, encarregado de guiar todo o processo de transformação, necessário à instituição e desempenho da filosofia comunitária. No primeiro momento, o agente deverá formar uma equipe multidisciplinar com os principais interessados nessa mudança, no caso a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros, representantes do Poder Judiciário e Universidades Públicas ou Particulares, detentoras do ensino e pesquisa no Estado, para que todos possam idealizar um projeto exequível.

Kurt Lewin, psicólogo alemão que lecionou Filosofia, Psicologia, na Universidade de Berlim até 1923, sugere que se divida o processo de mudança em três etapas sucessivas e distintas. A primeira seria de "descongelamento do padrão de comportamento", que significa a apreensão de novas idéias e práticas em substituição às velhas. A segunda, a "mudança propriamente dita", quando as novas idéias e práticas são experimentadas, exercitadas e aprendidas. E por último, o "recongelamento" que é a incorporação definitiva das novas idéias e práticas ao comportamento dos funcionários - figura 2. Na etapa da mudança aparecem dois processos: a "identificação" que é o desempenho de novos padrões comportamentais, após a

obtenção de alguma melhoria com ele; e a "internalização" que significa o desempenho das novas atitudes pelos funcionários que passam a adotá-las como parte do seu padrão normal de comportamento. Há ainda no recongelamento a necessidade de incorporar o suporte e os exemplos de práticas bem sucedidas, através do reforço, pois não basta apenas o conhecimento da idéia, há a necessidade de que seja criada uma base comunitária modelo, espécie de laboratório para que todos os órgãos do sistema de segurança pública sejam submetidos progressivamente, à nova filosofia de trabalho, passando pelo processo de mudança, ou seja: *descongelamento- mudança - recongelamento*, para, após, serem criadas as condições necessárias tanto na instituição quanto na comunidade escolhida para a implantação de um projeto modelo de Base Comunitária de Segurança BCS. Tendo sido criado o ambiente ideal poderão ser desenvolvidos outros BCS em outra comunidade.

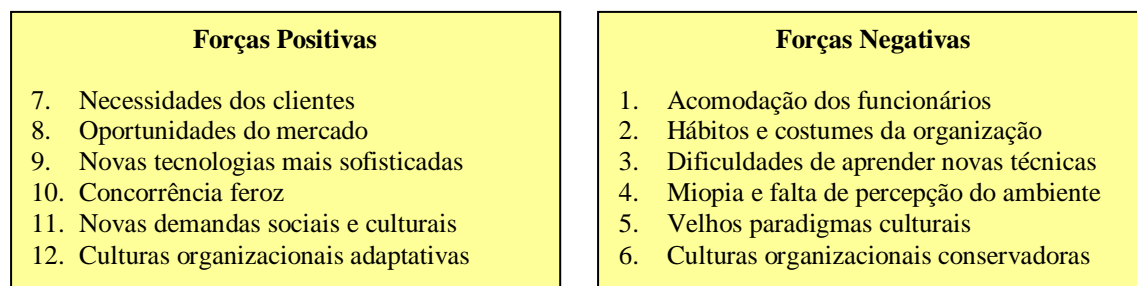
Figura 2 - O processo de mudança segundo Lewin.



FONTE: CHIAVENATO. Administração nos novos tempos, p. 148.

Em qualquer organização existe um campo de forças atuando de forma dinâmica e em equilíbrio com a relação à mudança, e de outro as forças negativas, de oposição e resistência. Esse equilíbrio sofre alteração quando se introduz alguma tentativa de mudança, que, no caso específico, é a filosofia de polícia comunitária. Quando as forças positivas são maiores que as negativas, a tentativa de mudança é alcançada com êxito. Assim, será necessário aumentar as forças de apoio e suporte e reduzir as forças de resistência e oposição. A representação abaixo - figura 3, descreve as forças positivas e negativas no processo de mudança.

Figura 3 - As forças positivas e negativas no processo de mudança



FONTE: CHIAVENATO. Administração nos novos tempos, p. 150.

Resistência às mudanças

Um processo de mudança em qualquer organização, certamente encontrará resistências internas e externas, como se pode verificar na Polícia Militar de São Paulo.

...A maioria dos policiais militares desconfia da eficácia do policiamento comunitário na prática. Dois terços do efetivo duvida ou abomina a experiência. Apenas um terço acredita. Nas ruas, em contato com policiais de bases, foi identificado até preconceito interno. "Às vezes nos colocam bonzinhos demais", afirmou um policial comunitário que não quis ser identificado, ao avaliar companheiros de farda. Uma das explicações é a cobrança da população que passa a ser mais intensa dentro das regras do novo trabalho. É comum uma base comunitária receber a reclamação de mau atendimento contra policiais de fora da unidade e que fazem policiamento no mesmo bairro. 'Esse processo de mudança tem de ser gradativo, treinando os policiais e reeducando a sociedade', afirmou...(SILVA, 2001, p. 3).

Tais resistências crescem de maneira significativa quando se trata de mudanças radicais na estrutura das polícias. Assim, o grande desafio na implantação de uma filosofia de trabalho será a superação das barreiras de cada componente dessas instituições. Em regra, cada um prefere manter as coisas no estado em que se encontram. Este fenômeno ocorre devido à insegurança e desconfianças relativas a quaisquer propostas de mudanças no ambiente e na maneira de execução de seus trabalhos.

As resistências podem ser causadas em razão de trabalhos mal executados durante longos e longos anos. É o tradicional exemplo daquele subordinado, que ao ser questionado por seu novo superior hierárquico, sobre as razões por que determinado trabalho foi executado daquela maneira e não de maneira mais lógica e rápida, responde invariavelmente - "Chefe, desde que eu cheguei aqui, isto já era feito assim" ou "nós sempre fizemos assim".

Observa-se, no exemplo acima, que não há a menor preocupação em detectar falhas, saber origens, buscar razões circunstanciais para o desenvolvimento do trabalho àquela maneira. Pode ter sido em razão da época, da conjuntura etc.. É mais cômodo e menos trabalhoso deixar as coisas como estão. Mas a experiência tem mostrado que as resistências tornam-se também mais fortes e evidentes devido à influência da própria cultura, e em especial, devido à cultura desenvolvida ao longo do tempo nas organizações.

Falta de reciclagem de pessoal, medo de novas situações e insegurança quanto ao "novo" são outros fatores causadores de resistência às mudanças. É interessante destacar que as reações às mudanças não se manifestam apenas de forma negativa. Elas vêm também de forma positiva. Portanto, é imprescindível refletir sobre a abordagem e as estratégias a serem adotadas para conduzir um processo de mudança, visando melhorias.

A resistência é uma rejeição à mudança derivada de três aspectos: lógicos, psicológicos e sociológicos, conforme resumo apresentado na figura 4 abaixo.

Figura 4 - Os três tipos de resistência à mudança segundo Lewin.

<p>Aspectos lógicos</p> <p>Objeções racionais e lógicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Interesses pessoais: desejo de não perder regalias; • Tempo requerido para ajustar-se às mudanças; • Esforço extra para reaprender as coisas; • Custos pessoais da mudança; • Dúvida quanto a viabilidade da mudança.
<p>Aspectos psicológicos</p> <p>Atitudes emocionais e psicológicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medo do desconhecido; • Dificuldade de compreender a mudança; • Baixa tolerância pessoal à mudança; • Falta de confiança nas outras pessoas; • Necessidade de segurança e de status quo.
<p>Aspectos sociológicos</p> <p>Interesse de grupos e fatores sociológicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coalizões políticas; • Valores sociais opostos; • Visão estreita e paroquial; • Interesses ocultos; • Desejo de manter os colegas atuais.

FONTE: DAVIS, apud CHIAVENATO. Administração nos novos tempos, p. 162.

Como reduzir a resistência às mudanças

O agente modificador da mudança precisa ter habilidade para reduzir os efeitos da resistência e, desta forma, assegurar o sucesso das modificações, atendidas certas observações. Procurar evitar o imprevisto, pois é necessário que no momento da apresentação, a nova filosofia esteja bem detalhada, para que possa ser assimilada por todos os componentes das instituições. O processo deve ser de conscientização, ainda que seja um tanto quanto demorado, pois os homens precisam de tempo para analisar a mudança que será realizada, antes mesmo de ser colocada em prática. O período mínimo para iniciar um projeto de polícia comunitária é de seis meses; portanto, deve-se preparar o terreno com cautela.

Fazer compreender a mudança

"Não vai dar certo" ou "estão querendo inventar" são afirmações de pessoas que sempre resistem às mudanças, sem ao menos prová-las. Antes de tudo é necessário compreender as mudanças para que não haja nenhuma dúvida e, assim, evitar que o medo prejudique todo o processo. Todos devem verificar que o programa de Polícia Comunitária não é um abandono das suas experiências, ou uma perda de regalia, mas um novo caminho que surge no combate à criminalidade.

Incentivar a mudança

É necessário que a mudança seja do interesse da instituição e não de um único indivíduo. Assim, deve-se assumir e demonstrar que as mudanças são um impulso fundamental para novos horizontes e anseios de segurança pública na sociedade moderna.

Desta forma, as pessoas devem ser encorajadas a aumentar a eficácia organizacional, através de incentivos e recompensas, para com isso instrumentalizar uma mudança construtiva.

Mudança por tentativas

Na área escolhida para a experiência de polícia comunitária deve ocorrer um período de tentativa para os policiais trabalharem seus comportamentos, sob as condições ideais da filosofia comunitária, assim será descoberto quem tem aptidão para o serviço.

Cultura organizacional

As polícias de um modo geral, ainda se caracterizam pela manutenção de ideais, valores, costumes e tradições que permanecem e preservam uma cultura conservadora. A cultura é baseada em um sistema de valores e crenças compartilhadas, que por sua vez, determinam o comportamento dos que as compartilham.

Estrutura organizacional

Em uma concepção moderna, globalizada e comunitária é necessário que as organizações sejam desburocratizadas a fim de criar as condições para a sua sobrevivência. Os caminhos para o sucesso apontam para as organizações adaptativas, ou seja, as organizações que operam um mínimo possível de características burocráticas e com culturas que encorajam a participação das pessoas. Uma estrutura simples proporciona poucos gerentes de topo, entretanto, atribui uma grande liberdade para as pessoas executarem seus trabalhos.

As atuais estruturas organizacionais das instituições, que é a forma como todas as atividades estão divididas, organizadas e coordenadas, é centralizadora, o que está representado em organograma - figura 5, pois promove a retenção do processo decisório no alto escalão das corporações. O policiamento comunitário é fundamentado pela descentralização da organização e extinção da abundância de níveis funcionais na sua estrutura - figura 6. Este modelo mecanicista predominou, na teoria administrativa, desde o seu surgimento até a década de 1970. A sua organização é burocrática, pois se baseia na lógica, na ordem e no uso legítimo da autoridade, cuja filosofia foi inspirada pelo sociólogo alemão Max Weber. A burocracia é constituída em seu extremo de uma super especialização, centralização, apego as rotinas, excesso de papelório, ênfase nos cargos e excesso de exigências. Tudo isso existe em elevado grau com a finalidade de assegurar à estrutura, estabilidade e ordem. Posteriormente foram descobertas as disfunções da burocracia que a torna ineficiente, provocando um mau funcionamento da organização. Veja figura 5 abaixo.

Figura 5 - As principais disfunções do modelo burocrático

- Visão estreita e míope das pessoas (devido à forte divisão do trabalho e especialização);
- Falta de iniciativa das pessoas (devido ao comando único rígido que leva à autocracia dos chefes);
- Excesso de papelório e de documentação (devido a formalização);
- Corporativismo e introversão administrativa (devido às regras e regulamentos);
- Despersonalização do relacionamento entre as pessoas (devido à impossibilidade e à ênfase nos cargos, em detrimento das pessoas);
- Necessidade de concursos públicos para candidatar-se a qualquer posição na organização ou à promoção a um cargo mais elevado (para comprovar e documentar a competência técnica).

FONTE: CHIAVENATO. Administração nos novos tempos, p. 441.

Observa-se claramente que os modelos mecanicistas, paternalistas e burocráticos exercem grande influência nas organizações policiais. Esses modelos conduzem, unicamente, ao aumento da produção e não à criação de uma organização mais humana, cujo ambiente é fundamental para os trabalhos da filosofia de polícia comunitária.

Mudança de gestão

Uma visão moderna da realização do Policiamento Comunitário busca ajustar os diversos métodos com a finalidade de melhor atender à população e com isso, implementar novas demandas e estratégias, a fim de proporcionar um serviço de melhor qualidade.

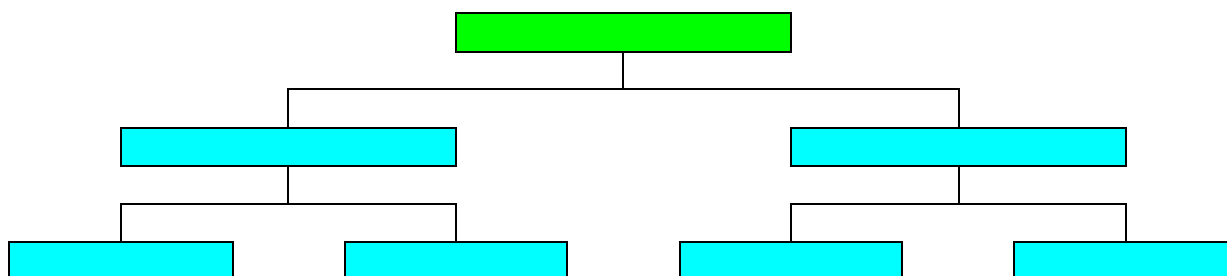
...Por visão moderna e também estratégica, deve-se entender uma organização policial que procura ajustar-se para atender eficazmente as demandas externas por mais e melhor segurança. Isso implica reforma nas estruturas e forma de operação, já que não se deve esperar que o mundo adapte às velhas estruturas e hábitos operacionais antigos. Um conceito moderno é o de que as novas demandas sociais solicitam novas estratégias e destas dependem o formato das estruturas. As demandas atuais do ambiente externo, que exigem mudança, são, entre as mais relevantes: aumento da criminalidade, elevada falta de confiança da população na polícia, crítica constante da imprensa e de outras instituições (legislativo, judiciário, universidade), altos investimentos no aparato policial com baixo retorno em termos de redução da criminalidade, crescente envolvimento de policiais em corrupção e violência...(TAQUES FILHO, 2000, p.92).

A descentralização

A polícia japonesa desenvolveu experiências bem sucedidas de descentralização de comandos através da delegação de responsabilidades aos membros inferiores da organização. Em contrapartida obtiveram policiais com elevados graus de identidade com a profissão, e comprometidos com ideais de justiça e cidadania. Vale lembrar que isso ocorreu não por alguma necessidade abstrata de renovação e adesão a novos tempos, mas, sobretudo, por uma questão de eficiência no combate ao crime. A descentralização, portanto, pode se constituir numa forma eficiente de se estruturar a discricionariedade dos policiais, conferindo-lhes um maior grau de responsabilidade sobre suas ações. Alguns problemas ainda persistem para que se prossiga nesta direção, que tem haver com a forma como são gerenciadas as atividades policiais.

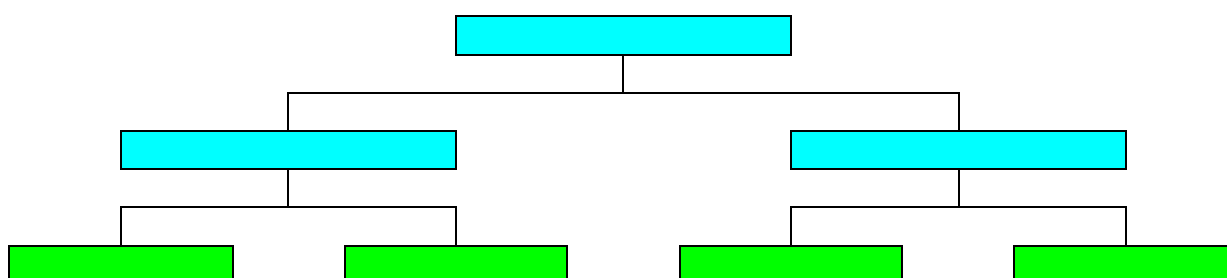
Na figura 6, observa-se uma estrutura cujo nível de decisões operacionais está localizado no topo da organização. Já na figura 7, o nível de decisão foi ampliado para a base da estrutura, aumentando e distribuindo o poder discricionário. A polícia comunitária tem como característica o foco e a agilidade no atendimento das necessidades da comunidade, assim exige a descentralização operacional. A estrutura descentralizada é capaz de promover maior agilidade, mostrando que a organização pode responder mais rapidamente à comunidade e às condições locais, com independência para colaborar na construção de um espírito de equipe e o uso maior da tecnologia da informação, o que permite a delegação da autoridade aos níveis inferiores, enquanto a administração recebe as informações em tempo real. Na centralização o foco de controle está nas decisões, enquanto que na descentralização, está nos resultados, tão necessários à sociedade.

Figura 6 - Estrutura centralizadora




FONTE: CHIAVENATO. Administração nos novos tempos, p. 384.

Figura 7 - Estrutura descentralizada



FONTE: CHIAVENATO. Administração nos novos tempos, p. 384.

 Decisões operacionais

Óbices institucionais para a implantação

É sabido que o Policiamento Comunitário é uma reversão de postura administrativa operacional dos recursos policiais, tão radical, que necessita um decurso de prazo em torno de dez anos para se enraizar, conforme afirmação de muitos autores, entre eles, Christine Silverberg e Lee P. Brow. Portanto, exige uma estratégia da administração policial no sentido de, gradualmente, ir vencendo as resistências e captando adesões. Em outras palavras, trata de aplicar a mesma teoria do policiamento comunitário para dentro da

instituição, democratizando as relações internas, fugindo do paradigma do regramento total, eliminando o medo do erro, desenvolvendo a capacidade criadora e participativa dos policiais; enfim, promovendo a descentralização do poder e da autoridade para um maior grau de flexibilidade nas decisões, e transparência interna e externa.

Cultural

A cultura não pode ser mudada por decreto, e deve ter plena identidade com os objetivos organizacionais. Ela espelha a maneira pela qual a maioria dos policiais comporta-se e posicionam-se frente aos encargos e papéis profissionais. Nota-se que essa cultura profissional é dinâmica, porém de transformação lenta, porque exige que se substituam os paradigmas vigentes por novos, caso contrário, cria-se um conflito e a tendência é permanecer com o paradigma que lhe dava segurança. Portanto, a maior dificuldade a ser enfrentada é de como realizar essa mudança de paradigma, de cultura, em outras palavras, sem criar conflito ou estagnação que inviabilizarão o processo. Para isso o administrador deve levar em consideração os seguintes pré-requisitos: *reposicionar adequadamente os objetivos e metas organizacionais; eleger novos indicadores de produtividade que reflitam esta nova forma de enfocar a atividade profissional; desenvolver motivação e confiança nos integrantes da organização e valorizar a pressão do grupo estreito de convivência.*

Destes pré-requisitos, apenas o último não é de pronta visualização e lógico, isto porque pode ser subestimada a influência que o pequeno grupo exerce em seus membros, por vezes, impondo conduta totalmente divorciada daquela que um dos seus integrantes adotaria se não fosse ele membro do grupo.

O pequeno grupo tem a capacidade de homogeneizar as condutas, tanto as meritórias quanto as desviantes, buscando uma espécie de auto proteção e comprometimento interno. Ao mesmo tempo em que este poder de influência significa um extremo risco, quando se trata de condutas desviantes, pode muito bem ser aproveitado para enquadrar o comportamento de seus integrantes em sintonia com os objetivos e metas institucionais.

Finalmente, é preciso ter em mente que a sobrevivência da organização está ligada à capacidade de resposta satisfatória que oferece à sociedade. Portanto, seu foco é a prestação de serviço à sociedade e não o atendimento de indicadores de desempenho desconectados com essa objetivação. Para a sociedade não interessa quantas prisões foram realizadas, quantas abordagens foram feitas, quantas multas foram extraídas, etc., importa sim que as suas ruas sejam seguras a qualquer hora, suas residências não sejam violadas, o trânsito flua com tranquilidade. Enfim, sintam-se seguras e prontamente atendidas nas eventuais necessidades de prestação de serviço.

Gestão

Temos instituições profundamente sedimentadas com a forma de gestão do tipo *comando e controle*, na qual seus integrantes já se habituaram a acatar e a defender como pressuposto perfeito, até porque nunca experimentaram outra forma de gestão. Neste contexto, abandonar a maneira tradicional de se comportar, a partir de leis, regulamentos, normas, portarias, etc., cria um sentimento de vazio e insegurança, tanto nas chefias, quanto nos executores. No entanto, é essencial que se adote um novo modelo de gestão nas instituições, baseado não mais em regras descritivas de comportamento e sim na internalização de valores de serviço, que orientam e dão suporte e segurança na tomada de decisões e resoluções de problemas.

O conhecimento continua a ser muito importante, mas não maior do que a consciência do profissional em relação aos valores que deve conhecer e refletir perante a comunidade a que serve. Inclui também uma mudança radical nas relações interpessoais que passam a ser mais laterais e menos verticais, ou seja, o subordinado apenas não responde o que o relatório solicita, ele opina, sugere, contribui e se compromete com os resultados alcançados por esse novo processo de comunidade e interação.

Estilo de liderança

Este é um aspecto muito crítico nas instituições de grande porte, especialmente numa estrutura hierarquizada que induz uma correlação direta de grandeza entre superioridade hierárquica e liderança, o que necessariamente não corresponde com a verdade, até mesmo porque esta capacidade não é fundamental ou determinante no processo de promoção. As habilidades do chefe em liderar seus comandados são decisivas na implementação da nova sistemática de gestão, pois o seu comportamento e exemplos passam a ser o grande referencial de conduta e de postura profissional, ou seja, o chefe é na prática, o modelo de tudo aquilo que apregoa. As suas principais ferramentas são a comunicação, o exemplo, a postura frente às adversidades e a sua condição de resolver problemas, preservando os valores institucionais.

Capacidade organizacional

Nas palavras da chefe da polícia da cidade de Calgary - Canadá, SILVERBERG (2000, p. 25): "melhoria organizacional advém do crescimento das pessoas, dos sistemas, dos processos e estruturas que apoiam o aprendizado e o crescimento, dos investimentos financeiros feitos e o comprometimento com tudo isso".

Há de se verificar que *nada de melhoria substancial se sustenta se não houver investimento de recursos financeiros*, além de firme vontade política para a mudança. Hoje, está em discussão a chamada polícia única, passando pela integração, sem que se leve em

consideração todas as variáveis que compõem este quadro. Um diagnóstico sério e profundo, que proporcione uma solução adequada e de longo prazo, deve ser meticulosamente elaborado, como é conveniente que seja em todas as transformações estruturais. Mudar por mudar, ou para confundir quanto aos reais motivos da síndrome da insegurança é leviano e conduzirá a um medo ainda maior do que atualmente existe.

Também se confunde a horizontalização da hierarquia com a inversão hierárquica, fato totalmente condenável, haja vista que o novo modelo prevê e incentiva a participação de todos, superior e subordinado, comprometendo os resultados, porém permanece indelegável a responsabilidade por cada nível decisório, em cada momento e situação, sob pena de se decretar a anarquia da pulverização da responsabilidade.

Por outro lado, o erro passa a ter um novo enfoque, bem mais produtivo e saneador do que no modelo anterior, que era o mero determinante da apreciação disciplinar e/ou judicial do seu autor. No atual enfoque isto se subordina ao exame da quebra dos valores de serviço. O erro em si serve para evitar novos erros e melhorar a ação institucional.

Óbices comunitários

Participação

Em nosso país é cultural a falta de participação do cidadão no processo de decisões coletivas e direcionadas ao bem comum. Assim, quando acontece adesão espontânea há de se perguntar quanto aos reais objetivos e interesses envolvidos. Existe uma idéia generalizada da "lei de Gerson" (levar vantagem), que conspira contra iniciativas comunitárias que não confirmam lucro ou vantagem imediata. Este é o primeiro grande obstáculo a ser superado, convencer os cidadãos a participar de um processo construtivo de um quadro mais real e tão amplo quanto possível, focado para o interesse coletivo no prazo que for necessário.

O grande desafio é a mudança de foco quanto à amplitude do policiamento comunitário, que deve ser visto, não apenas como uma forma de resolver problemas e deficiências de uma comunidade, mas sim como uma possibilidade de aglutinar potencialidades dessa comunidade que proporcionarão uma nova visão conjuntural de sua realidade; seus recursos, habilidades, capacidades e disposição para tratar dos problemas, sob o enfoque sistêmico de sua origem e consequência. Este novo paradigma concebe os problemas como manifestações interconectadas e que devem ser tratadas sistematicamente, contra-indicando a utilização de recursos para a solução de problemas específicos, mas sim,

promovendo a reunião de esforços e recursos, inclusive de outras agência até então ausentes, para construir a comunidade de dentro para fora.

Falta de confiança

O modelo de gestão policial baseado na aplicação da lei penal há muito não tem combatido o medo, gerado por atos e condutas não contempladas nesta legislação, mas geradoras de insegurança social. O alargamento no horizonte de atuação das instituições policiais tem sido apontado como fonte de solução deste problema. Nos Estados Unidos, o departamento de polícia de Nova Iorque aplicou uma série de programas no sentido de ampliar as ferramentas da polícia e, por via de consequência, das comunidades daquela cidade. Esta iniciativa ficou conhecida como Tolerância Zero, a qual açambarcou vários programas específicos que tinham como objetivo maior, justamente, reduzir aqueles comportamentos desviantes, anti-sociais e que desembocariam no crime. Dentre esses programas, um chamou-se *civil enforcement initiatives* (iniciativa das lei civis), podendo ser citado como um exemplo da busca de novas ferramentas para enfrentar o crime, pois foi através dele que a polícia de Nova Iorque conseguiu fazer uso das leis civis (administrativas) para interromper ações criminosas que não eram convenientemente alcançadas pela lei criminal.

A pronta resposta contra estes atos anti-sociais, até então não submissos à intervenção policial, resgatou a confiança na polícia e proporcionou uma maior interação entre ela e as comunidades. No caso brasileiro, nos parece que a falta de confiança tem motivações um pouco diferentes a começar pelo paradigma cultural e legal.

CONCLUSÃO

Ao propor o presente tema em projeto de pesquisa, tínhamos como objetivo, subsidiar a Secretaria Estadual de Segurança Pública e Justiça, através de uma análise valorativa da doutrina existente, na implantação do programa de CIOPS com filosofia de polícia comunitária e ainda possibilitar o entendimento do espírito das normas atuais que criaram e regulamentaram tal programa.

Ao confrontar os conceitos básicos de polícia e policiamento comunitário, com as experiências vividas por outros Países e Estados brasileiros, no que diz respeito a esta nova estratégia⁸ organizacional, que adota como tática⁹ básica, a convergência para um ponto específico de todos os órgãos do sistema de segurança pública, visando o completo atendimento ao cidadão, pudemos notar que a normatização hoje existente no Estado, sobre o tema, é bastante abrangente e atual, porém interpretada e aplicada sem a observância e entendimento dos reais significados terminológicos dos termos ali empregados.

Verificamos que um **Programa de Implantação de CIOPS, Com Filosofia de Polícia Comunitária** é viável e necessário, já que as organizações ligadas à segurança pública, mormente as polícias, operam num contexto ambiental dinâmico e complexo, onde ao profissional do nível de execução, não é mais permitido ser um mero seguidor de regras, mas um tomador de decisões. Ao mesmo tempo é preciso, por meio de uma filosofia de polícia comunitária, reconhecer que o poder, resultante da organização social, pertence à própria sociedade que deve exercê-lo em forma de delimitação de condutas permissivas e não permissivas.

Como era também nosso desejo apresentar uma proposta organizacional resumida sobre um programa de implantação de CIOPS no Estado, ousamos sugerir o que se segue:

- O CIOPS - Centro Integrado de Operações de Segurança, sendo o elemento básico da estrutura, seria único em cada município, independentemente do tamanho da população e da quantidade de recursos humanos e materiais a serem integrados e coordenados.

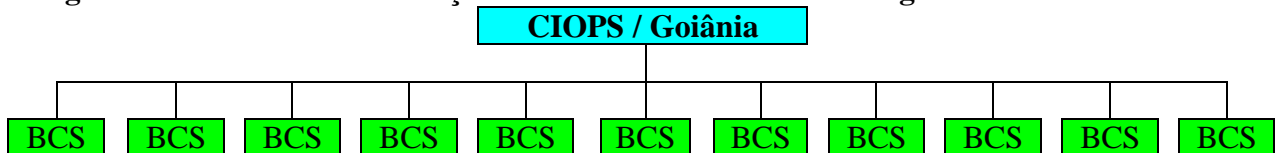
⁸ Estratégia. S. f. Arte militar de planejar e executar movimentos e operações, visando alcançar e manter posições relativas e potenciais bélicos favoráveis a futuras ações táticas sobre determinados objetivos. op. cit., p. 7.

⁹ Tática S. f. Parte da arte da guerra que trata da disposição e da manobra das durante o combate ou na iminência dele. Tática policial militar - é a arte de distribuir homens no terreno de modo que estejam o mais ostensivos e próximos da comunidade possível. Indem, p. 7.

- As subdivisões desses CIOPS, para efeitos exclusivos de integração e coordenação de operações de segurança, seriam denominadas de Bases¹⁰ Comunitárias de Segurança (BCS) e conseqüentemente serviriam de ponto de convergência, tanto dos meios disponibilizados para emprego na região considerada, quanto para o atendimento da população que teria, ao seu dispor, um conjunto eclético de representantes de todos os órgãos dos sistema.

- Para efeito de instalação das Bases Comunitárias de Segurança, seria observado o plano diretor das cidades maiores, com suas micro regiões. E nas menores, as instalações já existentes de qualquer dos órgãos, desde que aproveitasse a de melhores condições físicas e geográficas. A seguir apresentamos 3(três) exemplos de organograma, para as cidades de Goiânia, Anápolis e Hidrolândia.

Figura 8 - Modelo de distribuição tática - CIOPS/BCS - cidade grande



Obs.: isto porque Goiânia possui 11 micro regiões.

Figura 9 - Modelo de distribuição tática - CIOPS/BCS - cidade média

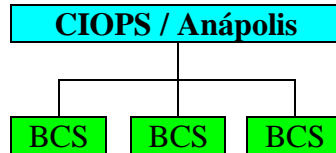


Figura 10 - Modelo de distribuição tática - CIOPS/BCS - cidade pequena



Assim concluímos que um programa dessa envergadura, pautado na filosofia de Polícia Comunitária que proporcione condições técnicas e profissionais aos componentes do sistema de segurança pública, será capaz de ajudar e complementar os esforços da comunidade na observância da lei e pela manutenção da paz.

¹⁰ Base - mil. Conjunto das construções, instalações e facilidades postas sob a responsabilidade de um comandante único, e destinadas a prestar apoio logístico às unidades que estão sediadas ou que operem em determinada área. Idem, p. 7.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BRASIL - **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988

BRODEUR, Jean-Paul - **Como reconhecer um bom policiamento**: problemas e temas. trad. Ana Luisa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.

CRUZ JÚNIOR, Anézio Barbosa da, BARBOSA, João de Deus Teixeira - **Polícia Comunitária**: conceitos e fundamentos do policiamento comunitário e sua aplicação na Polícia Militar de Goiás. Goiânia: 2002. Enc.

GOIÁS (Estado) - **Diretriz geral de ação**: Goiás diz não à violência. Goiás: 2002.

GOIÁS (Estado) - **Plano estadual de segurança pública**. Goiás: 2003.

VELAR, Francisco de Assis, ROMERO, Alírio Villassante - **Proposta de implantação do policiamento comunitário no estado do Mato Grosso do Sul**. Goiânia: 2002. enc.

PACHECO, Fernando Braga, FARIAS FILHO, José Alfredo de - **Fatores intervenientes na polícia comunitária**. Goiânia: 2002. Enc.

PIETRAFESA, José Paulo - **Metodologia da pesquisa científica**. Goiânia: 2004. mimeo.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS - **Compreendendo o policiamento comunitário**. Minas Gerais: UFMG, s. d. mimeo.

REIS, Uziel Nunes dos, DA PAZ, Marizete de Fátima - **integração das policias militar e civil do estado de Goiás - possibilidades operacionais de viabilização**. Goiânia: 2002. enc.

RUIZ, João Álvaro - **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

SKOLNICK, Jerome H., BAYLEY, David H. - **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. trad. Ana Luisa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.

TROJANOWICZ, Robert, BUCQUEROUX, Bonnie - **Policiamento comunitário**: como começar. trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. 3. Ed. São Paulo: PMESP, 2003.

