

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Bases de Segurança Comunitária da Polícia Militar de Minas Gerais: uma análise sobre a legislação que regulamenta sua atuação sob a perspectiva das modalidades de policiamento profissional e comunitário

Gabriel Gibson de Almeida

Belo Horizonte - MG

2019

Gabriel Gibson de Almeida

Bases de Segurança Comunitária da Polícia Militar de Minas Gerais: uma análise sobre a legislação que regulamenta sua atuação sob a perspectiva das modalidades de policiamento profissional e comunitário

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de especialista.

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Belo Horizonte - MG

2019

A447b Almeida, Gabriel Gibson de.
Bases de segurança comunitária da Polícia Militar de Minas Gerais [manuscrito] : uma análise sobre a legislação que regulamenta sua atuação sob a perspectiva das modalidades de policiamento profissional e comunitário / Gabriel Gibson de Almeida. – 2019.
[6], 60 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Bibliografia: f. 62-66

1. Segurança pública – Minas Gerais. 2. Políticas públicas – Minas Gerais. 3. Criminalidade – Minas Gerais. 4. Prevenção criminal – Minas Gerais. 5. Polícia Militar – Minas Gerais. 6. Policiamento comunitário – Minas Gerais. I. Marinho, Karina Rabelo Leite. II. Título.

CDU 351.78(815.1)

Gabriel Gibson de Almeida.

Bases de Segurança Comunitária da Polícia Militar de Minas Gerais: uma análise sobre a legislação que regulamenta sua atuação sob a perspectiva das modalidades de policiamento profissional e comunitário.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de especialista.

Área de concentração: Estado e políticas de segurança pública.

Banca Examinadora

Prof. Me. (Orientadora) Karina Rabelo Leite Marinho – Fundação João Pinheiro

Prof. Isabella Virgínia Freire Biondini (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Fernanda, quem me incentivou muito para realização dessa especialização. Aos meus pais, irmão e principalmente à professora Karina que permitiu que eu ampliasse minha forma de enxergar a atividade de policiamento.

RESUMO

A criminalidade afeta a vida das pessoas em diferentes aspectos. Isso traduz em um verdadeiro desafio ao Estado para implementar políticas de segurança pública eficientes, capazes não só de reduzir o número de crimes mas principalmente fornecer sensação de segurança para o indivíduo. Para executar tais políticas é fundamental que se conheça as causas que acarretam a consumação do crime, caso contrário corre-se o risco de se repetir ações que não obtiveram êxito no passado. Através deste contexto, o presente trabalho busca analisar a legislação que regula a implementação das Bases de Segurança Comunitária da Polícia Militar de Minas Gerais, modalidade de policiamento adotada em setembro de 2017, sob a luz da filosofia de polícia comunitária.

Palavras Chave: Criminalidade. Polícia Militar. Polícia Comunitária. Policiamento Profissional.

ABSTRACT

Crime affects people's lives in different ways. This translates into a real challenge to the State to implement efficient public safety policies capable not only of reducing the number of crimes, but mainly providing a sense of security for each other. In order to carry out such policies, it is essential to know the causes that lead to the consummation of the crime, otherwise there is a risk of repeating actions that have not been successful in the past. Through this context, the present work seeks to analyze the legislation that regulates the implementation of the Community Security Bases of the Military Police of Minas Gerais, a policing modality adopted in September 2017, in the light of the community police philosophy.

Keywords: Crime. Military police. Community Policing. Professional Policing.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. FATORES QUE LEVAM À CRIMINALIDADE	10
2.1. MOTIVOS SOCIOECONÔMICOS LIGADOS À CRIMINALIDADE	11
2.2. MOTIVOS LEGAIS LIGADOS À CRIMINALIDADE	15
2.3. CONCLUSÕES ACERCA DOS MOTIVOS QUE LEVAM À CRIMINALIDADE.....	18
3. A ATIVIDADE DE POLICIAMENTO.....	21
3.1 CONCEITO DE POLÍCIA	21
3.2 POLICIAMENTO PROFISSIONAL	26
4. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	35
4.1 EXPERIÊNCIAS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA NAS CIDADES DE NEWAK, HOUSTON E KANSAS .	35
4.2 A “TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS” DE WILSON E GEORGE KELLING	38
4.3 O POLICIAMENTO ORIENTADO PARA O PROBLEMA.....	41
4.4 CARACTERÍSTICAS DE UM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	45
5. AS BASES DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS	48
5.1 CARACTERÍSTICAS DAS BASES DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA (BSC).....	50
5.2 CONCLUSÕES SOBRE A MODALIDADE DE POLICIAMENTO ADOTADO PELAS BASES DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA	54
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61

1. INTRODUÇÃO

O atual contexto democrático em que vive a sociedade brasileira tem propiciado cada vez mais debates acerca de diversos assuntos de cunho político. O cidadão tem percebido o importante papel que exerce como idealizador, executor e fiscalizador dos serviços públicos que estão dispostos para toda a sociedade. A professora Anna Maria Campos, em artigo produzido para uma coletânea de textos sobre esse assunto (*Public Service Accountability; a Comparative Perspective*) relata que:

À medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, individualmente, passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito. A mudança do papel passivo para o de ativo guardião de seus direitos individuais constitui um dramático avanço pessoal, mas, para alcançar resultados, há outro pré-requisito: o sentimento de comunidade. Em outras palavras, é a emergência e o desenvolvimento de instituições na sociedade que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Este parece o caminho para a *accountability*. (CAMPOS, 1987, p.06).

Quando se analisa o campo de segurança pública nota-se que, assim como os demais setores públicos, há necessidade de observância da ideia de *accountability* conforme está proposto pela professora Anna Maria Campos. Em um primeiro momento pode parecer estranho enxergar como o cidadão poderá passar de um consumidor de segurança pública para um papel ativo de produção de segurança. Ora, aos policiais é conferido o uso legítimo da força para a manutenção da ordem e ao cidadão comum não. Contudo, nota-se que conceitos modernos de atividade de segurança propõe cada vez mais uma aproximação da sociedade com a polícia com o fim de identificarem e resolverem problemas de prevenção criminal em parceria.

Essa estranheza muito se deve à forma como a polícia foi se desenvolvendo ao longo do tempo. Na “Era Política” (1830 – 1930) a atuação da polícia buscava atender as demandas dos políticos locais, em detrimento da lei. Os policiais assumiam sua função através de indicações governamentais, não havia qualquer tipo de treinamento ou padronização para as ações policiais em cada demanda específica. Este modelo foi muito contestado à época devido a forte corrupção e ações sem qualquer respaldo legal. Além disso, era crescente a criminalidade local.

Frente à insustentabilidade desse modo de produção de segurança, a polícia passa pela “Era da Reforma”, em que sua principal característica estava em treinar policiais para que se tornem verdadeiros profissionais de segurança, atuando exclusivamente de

acordo com a lei, com práticas reativas e principalmente com o fim de dar eficiência para o atendimento ao cidadão que demandava do Estado proteção.

Acontece que o modelo profissional proposto pela reforma acarretou por afastar o relacionamento entre polícia e sociedade. Dado o treinamento que recebiam, os policiais passam a se enxergar como os únicos capazes de lidar com problema de segurança, isolando os cidadãos que passam a ser vistos no máximo como vítima de um crime ou solicitante de uma infinidade de demandas para a polícia resolver.

A ideia de policiamento profissional ainda é muito presente nas polícias estaduais brasileiras, principalmente devido a suas estruturas organizacionais. Talvez por este motivo possa parecer estranho entender o cidadão no mesmo patamar da polícia como responsável por produzir segurança pública.

O conceito de policiamento comunitário nasce então como uma tentativa das forças de segurança pública em aproximar a polícia da comunidade e provar que a ideia de *accountability* pode ser perfeitamente aplicável no que diz respeito à segurança pública.

Sob esse contexto, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), através da ação denominada “Segurança Comunitária”, por meio do programa “Mais Segurança” do Governo de Minas, implementou oitenta e seis bases comunitárias em Belo Horizonte que, conforme instrução número 3.03.21/2017 do Comando Geral da PMMG, devem atuar sob os princípios de polícia comunitária.

O objeto desse estudo então consiste em analisar de forma detalhada a supracitada instrução do Comando da PMMG, com o fim de averiguar se a operacionalidade das Bases de Segurança Comunitária estão realmente alinhadas com o que a doutrina dominante entende ser as ações fundamentais de um policiamento comunitário, ou se as referidas Bases tratam de uma readequação do policiamento profissional com o fim de se combater o crime.

Dessa forma, o objetivo do estudo trata-se de destacar como é realizada a atividade das Bases de Segurança Comunitária da PMMG e comparar sua atuação com a forma como é realizado o policiamento profissional e o policiamento comunitário, com o fim de classificar qual é realmente a modalidade de policiamento realizado pelas Bases de Segurança. Para isso, o presente trabalho adotou como objetivo específico realizar o levantamento doutrinário acerca de como se deu o desenvolvimento da polícia em sua tarefa operacional, o que a doutrina contemporânea entende por policiamento profissional, policiamento comunitário e análise das doutrinas da PMMG que regulamentam a atuação das Bases de Segurança Comunitária.

Não será analisada a efetividade das Bases de Segurança Comunitária em se prevenir o crime. Conforme se constatará adiante, os fatores que acarretam na consumação do delito atravessam diversos setores que vão muito além do campo de segurança pública.

Por este motivo entende-se que seria impossível conferir apenas às Bases de Segurança a responsabilidade de uma eventual redução criminal naqueles locais onde elas foram instaladas, ainda que tenhamos a certeza sobre a importante contribuição que essa forma de policiamento confere para a prevenção criminal.

Assim, o segundo capítulo desse estudo propõe estudar os motivos que levam uma pessoa a cometer um crime. Sobre esse assunto, há uma série de fatores criminogênicos que, combinados em proporções e situações específicas, poderiam explicar a causação do crime. Assim, o que há na literatura são inúmeros modelos que focalizam alguns fatores em particular (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p.234). Percebeu-se então que os fatores que estavam sempre presentes para justificar a ocorrência de um crime eram os socioeconômicos e/ou com relação a função que a lei penal exerce perante seus destinatários. Por este motivo esses dois fatores são colocados em evidência no estudo.

O terceiro capítulo concentra em analisar o que realmente consiste a atividade de policiamento. A análise sobre este tema se restringiu à atividade exercida pela Polícia Militar e não à Polícia Civil. Isto pelo fato do objetivo a que se propõe o trabalho é o de analisar um portfólio de serviço da PMMG, assim, não faz sentido em se estudar o policiamento exercido por outra instituição de segurança pública. Ainda nesse capítulo buscou-se trazer um conceito ideal para o que venha a ser polícia, dada a gama de serviços que essa corporação executa.

O quarto capítulo debruça-se em se entender a filosofia de polícia comunitária. Para um maior esclarecimento dessa modalidade de policiamento buscou-se exemplificá-lo através das experiências de polícia comunitária vividas na cidade norte americanas de Houston e Newark. Ainda se discutiu sobre a teoria "*Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*", de James Quinn Wilson e George Kelling, e da teoria do "Policiamento Orientado para o Problema", de Goldstein.

Por fim, o quinto capítulo buscou classificar a forma como se deu a implementação das Bases de Segurança Comunitária em Belo Horizonte em uma atividade típica de polícia comunitária ou uma atividade típica de policiamento profissional.

2. FATORES QUE LEVAM À CRIMINALIDADE

Analisar a criminalidade que ocorre diariamente fruto do convívio em comunidade nos faz percorrer por diferentes setores de cunho social na busca de entender o motivo pelo qual o crime se consumou. Esses setores dizem respeito à área de saúde, educação, geração de empregos, assistência social e principalmente segurança pública.

Além de fatores sociais, percorremos também por aqueles relacionados à elaboração e cumprimento da legislação vigente que, assim como fatores socioeconômicos, estão diretamente ligados à prevenção criminal.

Então, desde o momento em que alguém decide cometer um crime até o fato delituoso enfim consumir pode-se concluir que seus motivos são multifacetários, tanto de cunho social como de cunho legislativo.

Muito embora as áreas sociais e os fatores legais relacionem entre si, ou seja, um não exclui o outro, ao estudarmos a razão da criminalidade existir podemos dividir dois pontos de vista, comumente debatidos em calorosas discussões, sobre o motivo pelo qual leva uma pessoa a delinquir. Tais concepções dizem respeito a motivos socioeconômicos e motivos de legislação penal e essa divisão permite analisar de forma mais específica qual política pública pode ser eficaz para combater o cometimento de crimes.

Sob este contexto, o primeiro capítulo deste estudo tem o fim de analisar as duas supracitadas ideias, que são comumente debatidas, com o fim de justificarem o motivo pelo qual o crime ocorreu. Contudo, para o presente momento, não serão analisados quais políticas públicas relacionadas a saúde, educação, geração de emprego e redistribuição de renda serão mais convenientes a serem adotadas com o fim de prevenção criminal. Muito embora o fomento dessas políticas reflita em um desenvolvimento positivo no campo da segurança pública, o presente capítulo irá voltar seu olhar à importância dos trabalhos sociais como medidas de prevenção a criminalidade. Ou seja, no que tange aos aspectos socioeconômicos que levam à ação criminal a principal medida que o Governo deve tomar será o de fomento aos trabalhos sociais. O por quê isso deve ocorrer será tratado nos subtítulos adiante.

Compete ainda esclarecer que este capítulo, quando tratar dos fatores legais que combatem o cometimento do crime, não aprofundará no que diz respeito ao tipo / tempo de pena cominada à ação tida como crime, nem do que compete ao Poder Judiciário no momento que avalia a penalidade proposta. Será debatido a função do policiamento ostensivo realizado pela Polícia Militar como a medida do Estado em fazer cumprir o ordenamento vigente.

O primeiro capítulo então vai ao encontro sobre o que diz Cerqueira e Lobão no artigo *Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empírico*, conforme se verá a seguir:

Do ponto de vista da intervenção pública para a manutenção da paz social, não importa conhecer a verdade. Importa, antes de mais nada, reconhecer se em uma determinada região há alguma regularidade estatística entre aqueles fatores criminogênicos, concretos (presença de armas, drogas etc.), ou imaginários (supervisão familiar, reconhecimento etc.), e, além disso, saber se o Estado possui instrumentos para intervir nessa regularidade, direta ou indiretamente, com a participação da própria sociedade. (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p.02).

2.1. MOTIVOS SOCIOECONÔMICOS LIGADOS À CRIMINALIDADE

A primeira ideia gira em torno de que um criminoso se forma em virtude de fatores socioeconômicos. Um indivíduo sem oportunidade de ser inserido no mercado de trabalho e fragilizado por um ambiente familiar hostil se vê incapacitado de obter dinheiro de forma legal e busca então uma maneira ilegal de subsistência.

Cláudio Beato chama esse ponto de vista como “reforma social” e explica que esta deterioração das condições de vida de um indivíduo traduz-se no acesso restrito de alguns setores da população a oportunidades no mercado de trabalho e de bens e serviços, assim como na má socialização a que são submetidos nos âmbitos familiar, escolar e na convivência com subgrupos desviantes (BEATO, 1999, p.24).

Jean-Claude Monet no livro *Polícias e Sociedades na Europa* diz que o nível de ordem e de segurança que existe numa dada sociedade depende das atividades e processos sociais inumeráveis, que nada tem a ver com a polícia: acesso ao emprego e à educação, capacidade das instituições políticas para integrar as demandas sociais (MONET, 2001, p.18).

Estes fatores sociais e econômicos estão intimamente ligados ao motivo que leva uma pessoa a delinquir, principalmente no cometimento de pequenos roubos e na participação no tráfico de drogas¹, e a análise dos fatores nos leva a entender qual política pública que irá responder de forma eficiente na prevenção da consumação do crime.

Cerqueira e Lobão citam a Teoria da Associação Diferenciada, trabalhada por outros doutrinadores como Sutherland (1973) e Matsueda (1982), que busca entender a criminalidade sob um aspecto socioeconômico.

¹ Doutrina majoritária distingue dois tipos de crimes entre lucrativos, como roubo e furto e os não lucrativos, como estupro e abuso de poder. Os crimes a que este estudo se referem dizem respeito aos lucrativos.

Para estes autores, os indivíduos, principalmente os jovens, determinavam seus comportamentos a partir de suas experiências pessoais com relação a situações de conflito. O comportamento favorável ou desfavorável ao crime seria apreendido a partir das interações pessoais, com base no processo de comunicação. Nesse sentido, a família, os grupos de amizade e a comunidade ocupam papel central (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p.241)

Sob essa perspectiva pode-se dizer que o indivíduo tendencioso à criminalidade leva em consideração os ideais de sucesso que lhe são impostos pela sociedade e dentro desse ideal ele avalia qual é sua posição. Basicamente, o indivíduo cometerá um crime por estar frustrado frente ao local que ocupa na sociedade. Neste ponto é que reside o conflito citado por Cerqueira e Lobão.

Nota-se que o parágrafo anterior não faz uma relação entre pobreza e criminalidade, embora exista essa discussão em diferentes segmentos da sociedade. O presente trabalho não busca identificar essa relação por entender que ela não exista. Cláudio Beato, em trabalho empírico a respeito da criminalidade violenta e os índices de pobreza no estado de Minas Gerais chama a atenção que:

[...] as regiões do estado pouco desenvolvidas têm altas taxas de homicídios em virtude de preferências determinadas por valores oriundos de códigos tradicionais de honra e da valorização da mediação violenta de conflitos entre membros de um mesmo grupo[...]. (BEATO, 1998)

Dessa forma entende-se não haver relação sustentável de que a motivação da ocorrência do crime se dê em virtude do nível de pobreza.

Adotar medidas governamentais que proporcionem geração de emprego, educação, urbanização e principalmente na redefinição de tributação, com o fim de buscar uma melhor distribuição de renda, é muito importante que existam em uma agenda de governo como medidas de prevenção ao crime. Assim, priorizar intervenções de cunho social podem apresentar resultados mais bem sucedidos quando comparados a outros tipos de políticas com esse fim. Isso pelo fato de entendermos que a prevenção à criminalidade é efetiva quando o cidadão passa obter valores tidos como válidos para o convívio em sociedade. Logo, essencial que o Estado fomente trabalhos sociais como forma de prevenção criminal.

Sobre esta ação governamental de cunho social Cláudio Beato faz importante apontamento quando diz que os educadores de rua e profissionais que lidam com menores infratores sabem muito bem como é árdua essa tarefa com meninos de rua. E isto porque se

acena com soluções de médio e longo prazos para garotos (às vezes nem tão garotos assim) que obtêm satisfações imediatas de sua atividade nas ruas (BEATO, 1999, p.25).

O Governo do Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds), criou um programa chamado “Fica Vico!” que vai ao encontro ao citado acima por Cláudio Beato. Este programa tem o fim de reduzir o número de homicídios através da realização de atividades com aqueles jovens vulneráveis ao ingresso na criminalidade e residentes nas áreas com maior índice criminal. Os educadores realizam oficinas de esportes, artes, promoção de cultura popular, dentre outras, como forma de envolver jovens em atividades que exercitam algum tipo de desenvolvimento pessoal bem como na criação de valores.

Nas mesmas áreas em que o “Fica Vivo!” está inserido também residem criminosos que buscam angariar jovens para o submundo do crime. Bandidos então buscam explorar imagens, amplamente divulgadas em redes sociais, de que o crime traz, de maneira imediata, dinheiro e principalmente prestígio entre aqueles que frequentam o mesmo meio. Através desse cenário, criminosos buscam estribar as “vantagens” que a criminalidade traz para aquele que passa a fazer parte dela.

De maneira intrínseca trata-se de uma “competição” em que de um lado estão os educadores, oferecendo diversas oficinas de promoção social, e de outro criminosos que buscam angariar pessoas, na maioria das vezes menores de dezoito anos, para o mundo do crime.

Contudo, as condições oferecidas pelos criminosos são muito mais chamativas na perspectiva de um jovem em situação vulnerável (no sentido de dificuldade de se inserir no mercado de trabalho e estrutura familiar fragilizada) quando comparada às condições oferecidas por educadores de rua, como o Fica Vivo! por exemplo.

Essa maior atração pelo mundo do crime se dá pela forma imediata com que o sujeito passa a possuir algo de valor, quando opta pela criminalidade, e principalmente pelo prestígio que recebe por aqueles com quem ele convive. Somado a estes fatores percebe-se também a ampla divulgação de mídias em redes sociais em que criminosos ostentam poder, através do porte de armas de fogo, bem como bens luxuosos adquiridos com a prática de crime. Esse conjunto de elementos passa a ser muito bem explorado por outros criminosos com o fim de angariar novos integrantes para suas quadrilhas e assim perpetuar a criminalidade.

Já os educadores sociais realizam outro tipo de “propaganda” para angariar jovens para suas oficinas. Na tentativa de atrair pessoas para atividades de cunho social, educadores promovem campeonatos de futebol, oficinas de arte e dança, mutirão de mediação, dentre outras atividades de cunho exclusivamente educativo, que não promove, de forma imediata, ganho financeiro algum para os participantes. Além disso, os educadores

exercem suas atividades no mesmo território que os criminosos exercem as suas. Fato que limita a extensão que as atividades podem atingir e que exige um cuidado extremo dos responsáveis pelas atividades sobre a forma de lidar com os jovens.

Um exemplo de todo esse contexto narrado até aqui pode ser muito bem observado com os moradores do Conjunto Habitacional São Marcos, na região do Citrolândia, Betim / MG, construído através do programa “Minha Casa Minha Vida” do Governo Federal e ocupado por pessoas que antes estavam em situação vulnerável em aglomerados de Betim.

Nesse Conjunto Habitacional há inúmeros registros de boletins de ocorrência que relatam homicídios e tráfico de drogas. Os registros também sustentam que os criminosos oferecem dinheiro por um dia de serviço para quem queira ficar em um ponto pré determinado no conjunto para avisar a chegada da Polícia Militar. Em contrapartida, os moradores do Conjunto São Marcos são atendidos pelos educadores do programa Fica Vivo!, do Governo de Minas Gerais, que promovem diariamente diversas atividades sociais dentro do próprio condomínio.

Conforme falado anteriormente, fatores socioeconômicos estão bem presentes quando se discute os motivos pelo qual levaram um indivíduo a cometer um crime. Discutir esses fatores permite uma análise específica de qual política pública irá apresentar maior eficiência no combate à criminalidade. Dessa forma, se faz primordial o incentivo do governo à geração de empregos, políticas de redistribuição de renda e principalmente investimento em programas sociais que trabalhem de forma local e específica quanto à formação de jovens em situação de vulnerabilidade, como o trabalho realizado pelo programa Fica Vivo!.

Então o primeiro ponto de vista analisado até aqui que busca justificar os motivos que levam uma pessoa a delinquir diz respeito a fatores socioeconômicos. Cláudio Beato diz que:

A par das políticas convencionais de geração de empregos e combate à fome e à miséria, ações de cunho assistencialista visariam minimizar os efeitos mais imediatos da carência, além de inculcar em jovens candidatos potenciais ao crime novos valores através da educação, da prática de esportes, do ensino profissionalizante e do aprendizado de artes e na convivência pacífica e harmoniosa com seus semelhantes. Quando isto já não é mais possível, que se reformem então aqueles indivíduos que caíram no mundo do crime através do trabalho e da reeducação nas prisões. (BEATO, 1999, p.24)

Portanto, é de primordial importância o trabalho realizado pelos “educadores de rua”, com o fim de prevenir que jovens debandem para o lado da criminalidade. Acontece que o incentivo do governo para esse tipo de prevenção criminal deve ter em mente de que se trata de um trabalho de longo prazo e de difícil mensuração de sua efetividade. Essa

constatação ficará bem clara quando comparada à outras medidas de prevenção, que são mais imediatistas porém de efetividade não sustentáveis.

2.2 MOTIVOS LEGAIS LIGADOS À CRIMINALIDADE

Se de um lado existem aspectos socioeconômicos como responsáveis pelo ingresso de um cidadão à criminalidade, há também quem entenda que o crime só se consuma devido a ineficiência das normas legais, ou seja, as leis não alcançam seu objetivo principal: desestimular que alguém cometa crimes por receio de sofrer a pena cominada para a conduta ilícita praticada. É igualmente forte a crença de que a criminalidade encontra condições ideais de florescimento quando é baixa a disciplina individual e o respeito a normas sociais (BEATO, 1999, p.24).

De acordo com o Código Penal Brasileiro de 1940, comete o crime de roubo aquele que decide:

Art. 157 - subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência.

Caso o indivíduo seja capturado poderá ser punido com uma pena de quatro a dez anos de reclusão.

Nota-se que a sanção acima descrita possui algumas finalidades, por exemplo caráter retribucionista ao crime praticado, porém para o presente estudo compete tratar de uma específica que é a de prevenir que o cidadão pratique roubo, caso contrário ficará preso. Reiner (2004) cita Beccaria na idéia de que a punição para crimes cometidos não devia ter o propósito de vingança, mas servir de exemplo e impedir que o criminoso voltasse a cometer crimes.

César Roberto Bitencourt ao tratar da função da pena no Estado Democrático de Direito cita teoria de Feuerbach que confere a lei o protagonismo do combate ao crime:

A teoria defendida por Feuerbach sustenta que através do Direito Penal que se pode dar uma solução ao problema da criminalidade. Isto se consegue, de um lado, com a cominação penal, isto é, com a ameaça de pena, avisando aos membros da sociedade quais as ações injustas contra as quais se reagirá; e, por outro lado, com a aplicação da pena cominada, deixa-se patente a disposição de cumprir a ameaça realizada. [...] Na concepção de Feuerbach, a pena é, efetivamente, uma ameaça das leis aos cidadãos para que se abstenham de cometer delitos; é, pois, uma coação psicológica com o qual se pretende evitar o fenômeno delitivo (BITENCOURT, 2008, p.89).

Acontece que diariamente acompanhamos notícias ou até mesmo somos vítimas do cometimento de diferentes tipos de delito. Seria então a simples cominação legal acompanhada de uma pena, assim como propõe Feuerbach, capaz de prevenir que um cidadão venha a delinquir? Ao que parece, a resposta para essa pergunta é negativa.

Bitencourt ainda cita Welzel e Jakobs que conferem à pena o principal meio de prevenir o crime. Para estes autores a legislação penal ao prescrever e castigar a violação de direitos fundamentais, se expressa a forma mais eloquente de que dispõe o Estado, a vigência de ditos valores, conforme o juízo ético-social do cidadão, e fortalece sua atitude permanente de fidelidade ao Direito (BITENCOURT, 2008, p.97). Complementa ainda este raciocínio citando Kaufmann que entende que essa função “ético social” deve ser entendida como um aspecto positivo da prevenção geral, e a caracteriza como socialização dirigida a uma atitude fiel ao Direito.

Muito embora a lei penal incida de forma a intimidar o comportamento humano, ela por si só não é capaz de bloquear que o cidadão venha a cometer crime. Neste aspecto deve-se levar em consideração que muitas vezes o cidadão tendencioso a delinquir faz uma avaliação sobre as vantagens e desvantagens de cometer uma infração e esta análise o leva a concluir que cometer um crime naquele momento é algo que valha a pena.

Em 1968 o economista norte americano Gary Stanley Becker publicou o livro *Crime and Punishment: An Economic approach* (Crime e Punição: uma abordagem econômica). O referido autor buscou relacionar a economia com comportamento humano e passou a abordar exatamente essa análise de custo benefício acima citada acerca da intenção criminosa.

A teoria de Becker é muito bem traduzida por Cerqueira e Lobão quando dizem que:

[...] a decisão de cometer ou não o crime resultaria de um processo de maximização da utilidade esperada, em que o indivíduo confrontaria, de um lado, os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associadas e, de outro, o custo de oportunidade de cometer crimes, traduzido pelo salário alternativo no mercado de trabalho (CERQUEIRA; LOBÃO, p. 247)

É sob este contexto que reside a ideia de que o crime acontece devido a ineficiência das leis que regulam o convívio entre a sociedade. Ora, um cidadão tendencioso a cometer um crime analisa seus possíveis ganhos caso venha a obter êxito em sua aventura criminosa (fatores positivos). Acontece que essa “aventura” demanda riscos que correspondem exatamente na eficiência do aparelho policial e na punição determinada na lei (fatores negativos). Assim, quando os riscos parecerem baixos para o intento criminoso a probabilidade de que o crime ocorra passa a ser maior. Em outras palavras, se os fatores

negativos forem altos, policiais eficientes e penalidade rígida, o aspirante a criminoso desistiria de cometer o delito.

Nesse aspecto, Cláudio Beato ressalta que, para aqueles que defendem que a causa do cometimento de crime se dá pela ineficiência das leis, combate-se a criminalidade por meio de:

[...] políticas de segurança pública [que] enfatizam a necessidade de uma atuação mais decisiva do Poder Judiciário e das instâncias de controle social. Isto significa legislações mais duras e maior policiamento ostensivo, de forma tal que as punições dos delitos sejam rápidas, certas e severas. Se necessário, até mesmo a atuação das Forças Armadas é requisitada, merecendo o aplauso da população. Não se descarta, ainda, o efeito dissuasório que soluções finais, como a pena de morte, teriam sobre o comportamento criminoso. O argumento é que não se trata de vingança, mas exemplo para que homens de bem não caiam em tentação (BEATO, 1999, p.24).

Nota-se que quando Beato refere-se a um maior enrijecimento das leis, esta vem acompanhada também do enrijecimento das instâncias de controle social, que nada mais são do que as Polícias Militares. É certo que a Lei por si só não seria capaz de prevenir a ação criminosa, o que se faz necessário que haja um aparato fiscalizatório e com força punitiva para fazê-la ser cumprida.

Para aqueles que acreditam que a ineficiência das leis seja a principal causa que leva alguém a cometer crimes, caberia ao Estado então, de forma a promover uma política de combate ao crime, fomentar a elaboração de leis que endurecem a aplicação da norma penal bem como aumentar a atividade de policiamento nas ruas, afinal, por questão constitucional, compete à Polícia Militar garantir que a legislação vigente seja cumprida por seus destinatários.

Observa-se que os governantes de estados priorizam o combate à criminalidade através de um fortalecimento do aparato policial em detrimento ao fortalecimento de serviços sociais como o do Fica Vivo! citado no subtítulo anterior. Essa preferência tem uma explicação lógica de se existir.

Aumentar o número de policiais fardados, ostensivamente posicionados em locais de grande movimento gera muito mais visibilidade das medidas adotadas pelo Governo quando comparado ao aumento dos servidores que promovem serviços sociais em locais considerados como zonas quentes de criminalidade².

² Zona quente de Criminalidade (ZQC) é um termo utilizado pela Polícia Militar de Minas Gerais para se referir ao locais com maior índice de registro de crimes violentos: homicídio, roubo, sequestro e estupro.

Além disso o tipo de serviço social realizado pelos educadores de rua leva um tempo maior que o mandato de um Governador para ser percebido. Isso porque o trabalho social tem o fim de gerar aprendizado, inculcar valores em seu público alvo, atividade essa muito mais subjetiva se levarmos em conta o aumento do número de viaturas em patrulhamento em um determinado bairro.

É comum verificarmos o aumento do policiamento em determinado ponto da cidade por um período de tempo. Tal medida se deve ao fato de que este local apresentou histórico de aumento de registros de crimes na época em que o policiamento se intensificou. Por exemplo, o chefe do policiamento de um setor A constata que nas quinta feiras dos meses anteriores da constatação o número de roubos aumentou em sua jurisdição. Para combater esse aumento ele resolve tirar policiais do setor B e relocá-los no setor A, nas quinta feiras.

Essa medida nada mais é do que uma forma sazonal de combate ao crime, pois algum tempo depois o setor B passará a apresentar aumento de delitos, o que demandará que os policiais retornem para o setor de origem e conseqüentemente diminuam o policiamento no setor A.

A princípio parece que a política de combate ao crime que tem como o aumento do policiamento a solução acaba por se tornar um ato de medida isolada e imediatista, pois apenas obriga o infrator a mudar de local de atuação sem inculcar neste um desejo real de se abster de cometer o delito. Retomando os estudos de Becker, o possível infrator apenas passará a fazer seu cálculo custo benefício em uma outra localidade, onde o policiamento seja menor e conseqüentemente o resultado dessa matemática do crime seja vantajosa para o criminoso.

2.3 CONCLUSÕES ACERCA DOS MOTIVOS QUE LEVAM À CRIMINALIDADE

Do que foi tratado até aqui, percebe-se que a consumação do crime ocorre através de dois aspectos que podem coexistirem ou não. O primeiro diz respeito a fatores socioeconômico e o segundo à ineficiência da lei penal.

Sob o olhar socioeconômico o Estado ao promover políticas públicas de geração de emprego, urbanização, saúde, educação tributação, dentre outras políticas estará indiretamente contribuindo com a prevenção criminal. Contudo, a principal forma de se prevenir o crime consiste na adoção de fomento de atividades de cunho social específicas, com o intuito de proporcionar, principalmente aos jovens, a construção de valores éticos através do esporte, educação e cultura.

Por outro lado, acreditar que o crime se consuma devido à baixa disciplina individual perante a legislação vigente, competiria ao Estado, como forma de prevenir o cometimento de crimes, elaborar leis com penas mais severas bem como potencializar o alcance daqueles responsáveis em fiscalizar o cumprimento das normas, pois dessa maneira desestimularia o potencial infrator a cometer o delito.

Bayley (2001, p.229) ao tratar do futuro do policiamento faz previsão de que é inevitável o aumento de policiais, bem como sua visibilidade, frente ao aumento do número da população. Tal previsão pode ser verificada ao analisarmos o seguinte quadro de efetivo da Polícia Militar de Minas Gerais:

Tabela 01 – Efetivo de Policiais da Polícia Militar de Minas Gerais

Ano	Efetivo
2002	42.204
2003	43.659
2004	45.128
2005	46.604
2006	48.044
2007	48.049
2008	48.939
2009 a 2019	51.669

Fonte: Leis 14.445/02, 18.618/09, 16.678/10, 19.987/11, 20.533/12, 21.976/16, 22.415/16, todas do Governo do Estado de Minas Gerais e que dispõem sobre o efetivo da Polícia Militar de Minas Gerais.

Percebe-se que nos anos seguintes à previsão de Bayley o efetivo da PMMG aumentou mais de vinte e dois por cento. Utilizando-se então do raciocínio daqueles que tem a ineficiência da lei penal como causa da consumação do crime poderíamos constatar que para o mesmo período analisado a criminalidade deveria apresentar uma queda, haja vista o aumento do aparato responsável por proporcionar a aplicabilidade da Lei. Acontece que essa conclusão passa a ser questionável ao analisarmos a Tabela a seguir que discrimina o número de homicídios nos anos de 2002 até 2006:

Tabela 02 – Número de homicídios em Minas Gerais

Ano	Homicídios
2002	2.994
2004	4.286
2006	4.177
2008	3.889
2010	3.646
2012	4.562
2014	4.724
2017	4.299

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Atlas da Violência.

Nota-se que mesmo com o aumento de efetivo da polícia houve um aumento do número de homicídios em Minas Gerais do ano de 2002 até o ano de 2017 em mais de 43 por cento. O mesmo pode-se notar em relação ao número de roubos de veículos. Conforme depreende-se da tabela a seguir, houve um significativo aumento no período compreendido entre 2007 e 2016 mesmo com o aumento do número de efetivo da Polícia Militar de Minas Gerais.

Tabela 03 – Número de roubo de veículos em Minas Gerais

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2.014	2015	2016
Roubo de Veículos	1.383	1.338	1.960	3.486	4.065	4.896	3.846	9.958	11.687	14.150

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Atlas da Violência.

Frente a essas percepções e do estudo dos fatores que geram a criminalidade, faz-se necessário debruçar sobre o arcabouço teórico que estuda o que venha a ser a polícia e quais suas a formas de exercer a atividade de policiamento no combate à criminalidade. Assunto este que será tratado nos capítulos seguintes.

3. A ATIVIDADE DE POLICIAMENTO

Feita essa análise preliminar de dois aspectos comumente debatidos quando se fala das causas do crime, compete ao presente estudo neste capítulo aprofundar no ponto de vista que tem a ineficiência da Lei Penal como a causa da consumação do delito. Contudo, não no que diz respeito ao conteúdo da Lei, abrangência da pena e sua interpretação e elaboração pelos respectivos órgãos responsáveis. Mas cabe agora fazer uma análise mais específica no que diz respeito aos métodos de prevenção ao crime adotados por aqueles que são os primeiros garantidores da ordem pública, ou seja, a Polícia Militar.

Já é certo que os motivos que levam um cidadão a cometer um crime percorrem diversos setores e são muitas as teorias que analisam esses motivos com o fim de contribuir para minimizar a ocorrência de delitos. Essas teorias ao lançarem luz sobre determinadas variáveis e sua epidemiologia, permitem que o planejador do Estado escolha dentre inúmeras variáveis aquelas que supostamente devem ser as mais importantes (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 234) para a prevenção criminal. Dito isso, compete um estudo sobre a atividade policial e sua contribuição para a prevenção do crime, já que o policiamento nas ruas consiste em um dos elementos que evita a ocorrência do delito, talvez não o principal elemento, mas o que recebe maior enfoque pelos Governadores no que diz respeito a adoção de políticas de combate à criminalidade.

3.1 CONCEITO DE POLÍCIA

Primeiramente faz-se necessário buscar o que a doutrina contemporânea entende a respeito do conceito de Polícia. A Professora Karina Rabelo apresenta uma interessante interpretação sobre esse assunto ao dizer que:

A Polícia pode ser compreendida como uma forma de ação coletiva organizada em torno da missão de produzir segurança por meio de uma dupla função: por um lado, a aplicação da lei, e por outro, a manutenção da ordem. Para a consecução de sua finalidade, ela apresenta determinada divisão de tarefas, estrutura hierárquica, caráter de profissionalização, estabelecimento de normas, enfim, aspectos a partir dos quais se pode definir polícia como uma organização formal. Mas ao mesmo tempo, também, ela tem uma cultura organizacional, uma identidade que a definem como instituição social (MARINHO, 2002, p.7).

O que chama atenção ao adotarmos esse conceito se deve ao fato de tratar a Polícia como uma Organização, ou seja, um instrumento técnico para a mobilização de energias humanas visando uma finalidade já estabelecida (MARINHO, 2002 *apud* SELZNICK, 1972, p.06), que no caso trata-se de produção de segurança pública.

Se a Polícia constitui de fato uma administração, essa administração não é como as outras. Em todos os países os policiais têm um estatuto diferente do dos outros corpos de funcionários (MONET, 2001, p.16), contudo, se a Polícia é tratada como uma Organização, logo, possui um instrumento técnico para consecução de seu fim e conseqüentemente surgirão processos burocráticos e de racionalização acerca das atividades de policiamento.

Os processos burocráticos e racionais supracitados consistem em padronizar a ação policial desde o recebimento do chamado da ocorrência até o encerramento do Registro de Evento de Defesa Social (REDS), seja de imediato na Delegacia de Polícia Civil, seja para embasar uma investigação posteriormente. Trata-se de estabelecer através de Cadernos Doutrinários³ elaborados pela própria organização desde a forma de execução de Controle de Distúrbios Civis até da forma de realização do Policiamento Comunitário. Contudo, até que ponto essa racionalização pode ser eficiente? Indubitavelmente burocratizar o serviço policial poderá diminuir o tempo de atendimento às chamadas da população, contudo não pode a organização policial ter a racionalização de sua atividade como intocável e absoluta em relação a todas as atividades que a Polícia exerce. Fato este será melhor compreendido nos capítulos seguintes ao tratarmos de policiamento comunitário e principalmente das Bases de Segurança Comunitárias implementadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais na cidade de Belo Horizonte e região metropolitana.

Buscar um conceito adequado para Polícia se torna ainda mais complicado ao levarmos em consideração as diversas atividades que esta organização exerce. O que a polícia visa e quais as suas finalidades é de difícil resposta pois a noção se dissolve numa pluralidade de atividades que é muito difícil de reduzir a unidade teórica de conceito (MONET, 2002, p.15).

Essas multirefais executadas podem ser exemplificadas desde o atendimento a um chamado de perturbação do sossego, que é o caso do som alto de um vizinho, em que o policial basicamente solicita ao cidadão que abaixe o som, pois a altura está incomodando o restante da vizinhança. Até uma atuação mais incisiva que é o caso de uma troca de tiros devido a guerra do tráfico de drogas em um aglomerado, ou conter manifestantes que bloqueiam uma importante via de acesso da cidade.

³ A Polícia Militar de Minas Gerais possui hoje quatorze cadernos doutrinários que regulamentam diversos assuntos ligados a atividade policial militar, por exemplo o Caderno Doutrinário número 10 determina como o policial deve agir frente a operações de controle de distúrbios. A não observância das diretrizes traçadas poderá acarretar ao militar sanção administrativa.

Acontece que essa flexibilidade de atuação, em um primeiro momento, pode ser um elemento dificultador para se encontrar o conceito de polícia, afinal como definir uma organização que exerce uma diversidade de atividades. Contudo ao somarmos esse emaranhado de atividades exercidas com uso legítimo da força encontramos o conceito que confere à Polícia sua singularidade.

No exemplo acima citado, mesmo no momento em que o policial solicita ao vizinho que abaixe o som não se descartou o potencial e legítimo uso da força pelo agente da lei, ainda que de maneira potencial. O uso da força nessa situação recebe o mesmo aparato de legitimação do uso da força utilizado para combater o tráfico de drogas ou conter os manifestantes que bloqueiam uma avenida, só que neste caso passa a ser um uso real e não mais potencial. São ações de diferentes naturezas adotadas pela polícia, porém estribados em um mesmo atributo inerente à atividade policial, que é o uso da força.

Monet nos traz a seguinte observação ao tentar traduzir o que venha a ser um conceito ideal de polícia:

[...] o que distingue os policiais de outras categorias de profissionais que utilizam a coação física para preencher suas tarefas é que seu privilégio nesse domínio não é limitado nem a uma clientela particular, como no caso dos guardas de prisão ou dos enfermeiros nos hospitais psiquiátricos, [...]. A força é para o policial um recurso geral aplicável sob formas múltiplas e numa infinidade de situação não definidas a priori (MONET, 2002, p.26).

Este autor ainda faz importante apontamento quando diz que o uniforme e a arma assinalam, de resto, sua pertença a um mundo a parte: aquele em que as interações com os administrados são ostensivamente colocados sob o signo de uma relação de autoridade (MONET, 2002, p.16).

Herman Goldsten em seu livro *Policinando uma Sociedade Livre* também realça a dificuldade para conceituar Polícia dada a variedade de funções que esta exerce na sociedade, isso porque qualquer um que tencione criar uma definição viável do papel da polícia normalmente irá se perder em fragmentos de velhas imagens e em uma opinião, recém descoberta, a respeito de quão intrincado é o trabalho policial (GOLDSTEN, 2003 p. 37).

Roberto Reiner ao tratar da polícia diz que esta é rotineiramente chamada para desempenhar uma confusa miscelânea de tarefas, desde controlar o trânsito até controlar o terrorismo, assim trata-se de uma corporação especializada de pessoas a quem foi dada responsabilidade básica formal da força legitimada para salvaguardar a segurança (REINER, 2004, p.26).

Ainda com o fim de trazer o conceito ideal de Polícia importante ressaltar o adotado por David H. Bayley em seu livro *Padrões de Policiamento* ao deixar claro que toda

vez que a palavra polícia for usada ela irá se referir a pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro desse grupo através da aplicação da força física (BAYLEY, 2006, p.20).

Adotar um conceito aceitável para o que venha a ser polícia não é algo tão simplório, conforme se verifica. Porém nota-se que algumas características são recorrentes entre os diferentes autores acima expostos. Dessa forma, o presente trabalho opta pelo conceito de polícia como uma organização, criada por uma unidade social, em que seu corpo de pessoal possui legitimidade formal para o uso da força, em quaisquer situações em que for demandada, nos estritos limites da norma legal, com o fim exclusivo de garantir a ordem pública e aplicação da Lei. Esse conceito é o que mais se aproxima da doutrina contemporânea, contudo não esgota as características e finalidades assumidas pela Polícia.

Nota-se que este conceito respeitou as chamadas constantes de Bayley tratadas no livro Padrões de Policiamento (2006), em que o já citado autor busca um conceito ideal para o que venha a ser polícia. De acordo com essas “constantes” as organizações para serem consideradas policiais, em um conceito contemporâneo, precisam ter como atributo o caráter público, especializado e profissional.

Caráter público diz respeito à natureza da atividade policial, ou seja, a legitimidade de aplicação da força física é confiada pela sociedade para um grupo não privado. A autorização para agir em nome da comunidade não resulta automaticamente numa agência pública, isso porque a sociedade poderia perfeitamente confiar o uso da força para uma agência privada.

Já especializada está relacionada a priorização ou não ao uso da força. Baley explica que uma força policial especializada se concentra na aplicação do uso da força; uma força policial não especializada possui autorização para fazer o uso da força, mas é capaz de fazer muitas outras coisas também (BAYLEY, 2006, p.24). Uma consequência importante da especialização é a exclusão dos exércitos dos problemas relativos à ordem interna (MARINHO, 2002, p.14). Por força constitucional, compete às policias a preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio. Já o exército destina-se à defesa da Pátria. Outro exemplo de especialização consiste na ideia de que um hospital psiquiátrico se especializa em tratar doentes mentais e não em utilizar força contra os doentes.

Por fim, a profissionalização, que possui definição em sua própria nomenclatura. Trata-se literalmente de formar profissionais em policiamento através de treinamentos, estudos, promoções na carreira policial, elaboração de doutrinas que regulam a atuação. Nota-se neste ponto que existe uma ideia de racionalização, ideia essa trazida pelo próprio Bayley, em que a atividade policial deve buscar ser eficiente em seu desempenho. Um policiamento bem treinado estará mais capacitado para atender seu público.

Sob o olhar do caráter público, especialização, e profissionalização tem-se o conceito de polícia moderna reconhecido pela doutrina dominante. Em termos práticos, encontramos tais atributos ao analisarmos a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Vejamos que ela possui caráter público por possuir sua legitimação pelo Estado, que é também quem a financia. É especializada na medida em que o fim a que se destina é para utilizar o uso da força, ainda que em caráter potencial. Além de ser extremamente profissional, por exemplo, para ser promovido da graduação de cabo para sargento é necessário obrigatoriamente fazer um curso dentro da própria organização, com o fim de possibilitar que o militar esteja apto a exercer uma nova função, além de prestar um melhor serviço para a sociedade.

Nota-se então que o conceito moderno de polícia retira do cidadão comum o uso privativo da força e o transfere para alguém que passa a ter legitimidade para isso, que no caso é o policial que foi devidamente empossado no cargo oferecido pelo Estado. Neste ponto que se distingue a legitimação do uso da força de um bandido e de um policial. A sociedade transfere e legitima que um agente público utilize da prerrogativa da força com o fim de manutenção da ordem.

Essa transferência de prerrogativa não se dá da mesma maneira quando analisado diferentes comunidades em diferente países, contudo, qualquer comunidade que autorize o policiamento deve antes organizar uma cobertura para isso; deve criar uma estrutura para o exercício do comando (BAYLEY, 2001, p.67). Na Grã Bretanha, por exemplo, conforme exemplifica Bayley, existem 43 forças policiais autônomas, cada uma responsável por uma área designada. Itália e Inglaterra também possuem mais que uma força policial, devidamente organizadas e legitimadas pela soberania popular.

No Brasil a força policial esta regulamentada de forma soberana pela Constituição Federal que enumera, de forma taxativa, os órgãos responsáveis por exercer a segurança pública no país. Bayley consideraria o sistema policial brasileiro moderadamente descentralizado. Isso pelo fato de permitir aos estados que desenvolvam sua própria polícia, porém norteados por legislação federal. Os estados não podem criar leis que tratem de matéria penal ou processual penal, sobre este tema compete exclusivamente à União.

O Ordenamento mais alto da legislação brasileira ainda faz uma discutível divisão entre a polícia, sendo que compete à civil funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais, ou seja, trata-se de uma polícia investigativa. Já a Polícia Militar compete o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Há países, como os Estados Unidos por exemplo, que não ocorre essa divisão de competências investigativas e ostensivas.

Este trabalho irá se debruçar exclusivamente à atividade exercida pela Polícia Militar haja vista que tem por objeto de estudo a prevenção criminal. No Brasil a Polícia Civil

atuará após o cometimento do crime, buscando princípios de autoria e materialidade do delito, fato que não é objeto desse estudo.

3.2 POLICIAMENTO PROFISSIONAL

O policiamento profissional que passará a ser discutido neste subtítulo não se trata especificamente da característica do policiamento moderno conforme especificado por Bayley. Este autor conceitua o termo profissional no sentido de uma conquista da qualidade no desempenho em que indicadores mínimos de uma polícia profissional são o recrutamento de acordo com padrões específicos, remuneração alta o suficiente para criar uma carreira, treinamento formal e supervisão sistemática por oficiais superiores (BAYLEY, 2001, p.60).

Para o que será abordado a partir de agora o termo profissionalização refere-se a um modelo de estratégia policial, prevalecente nos dias de hoje, e que agrega os conceitos relativos à eficiência e conhecimento técnico (MARINHO, 2002, p.22). Neste sentido, incorpora a ideia de profissionalização de Bayley e vai um pouco além ao classificá-la como um método de policiamento utilizado pelas polícias pós reforma.

Buscando um contexto histórico para entender a evolução da Polícia, Robert Reiner, já citado neste trabalho, através do livro a Política da Polícia, analisou a evolução do policiamento inglês, para ele o berço do surgimento do policiamento profissional.

Para o supracitado autor, tanto a visão ortodoxa quanto a revisionista⁴ consideram que as duplas pressões das revoluções urbanas e industrial como as causas da necessidade da mudança na polícia (REINER, 2004, p.38). Além disso, segundo Reiner, o antigo sistema policial era incerto, descoordenado e aleatório, apoiado em esforços privados e amadores, e propenso à corrupção.

A rápida transição da sociedade para centros urbanos industriais somada ao aumento da população favoreceram o desenvolvimento de desordem e medo do crime, ambiente completamente favorável à readequação de um modelo de policiamento antes composto por indicações políticas para um policiamento profissional.

⁴ Reiner analisa a reforma através de dois pontos de vista, a ortodoxa e a revisionista. A primeira possui um caráter mais conservador e nacionalista, nascida muitas vezes de histórias de forças locais que variam a capacidade analítica. A segunda Reiner diz ser “um tipo ainda mais unilateralmente enfático” que faz as mesmas perguntas que a visão ortodoxa faz ao surgimento da nova polícia, porém com uma visão da classe operária.

Através deste cunho histórico passa a surgir uma nova organização policial que vai além do simples recrutamento, remuneração, treinamento e supervisão. Segundo Reiner:

A novidade consistia na instituição de uma nova organização burocrática de profissionais, racionalmente administrada e direcionada para uma política de policiamento preventivo, isto é, patrulhas regulares para impedir o crime, acabar com a desordem e manter a segurança (REINER, 2000. p. 43).

Reiner ainda cita Critchley ao analisar que os pobres tiveram grandes ganhos com a reforma da polícia, isso porque os ricos pagavam guarda-caças para proteger suas propriedades e dormiam com as armas na mão, e os homens de negócio da classe média formaram sociedades voluntárias de proteção (REINER, 1978, p.28).

Sobre quem iria controlar a nova polícia inglesa a visão ortodoxa entende que compete ao povo exercer esse controle, pois a polícia nada mais é do que a consolidação do poder do povo (REINER, 2000, p.46). Reiner ainda cita Reith ao dizer que a tradição histórica é a de que a polícia é o povo e de que o povo é a polícia.

Nota-se que com a reforma da polícia ocorrida na Inglaterra no século XIX a segurança da aplicação da lei deixa de ter como responsável a iniciativa privada e passa a ser substituída por um policiamento estatal, financiado por toda a comunidade. Além disso, o efetivo da polícia não era mais composto por indicações políticas e legitimado por tradições e costumes locais. Agora prevalece a impessoalidade das ações policiais, sendo a corporação um corpo único, composto por um quadro de pessoal recrutado através de requisitos legais, com o fim específico de prevenção criminal.

Outra mudança importante trata-se da burocratização das atividades exercidas, ocorrendo uma clara racionalidade da atividade de policiamento. A polícia passa a ser uma força burocraticamente organizada, encarregada com um mandato para prevenir o crime por meio da patrulha e da vigilância regulares de toda a sociedade (REINER, 2000, p.58).

Percebe-se que o modelo profissional de policiamento caracteriza-se por uma centralidade na tomada de decisões, sendo que existe uma hierarquia muito forte nas instituições militares responsáveis por realizar o policiamento. De um modo geral, o modelo profissional de policiamento caracteriza-se pelo forte controle interno das atividades, proporcionado por uma administração centralizada e por procedimentos operacionais padronizados (MARINHO, 2002, p.23).

Acontece que essa centralização na tomada de decisões bem como na padronização da atividade policial acarretará em um afastamento da comunidade com a polícia e conseqüentemente na aprovação da atividade policial.

Reiner cita Gatrell ao analisar o impacto social da “nova polícia” e argumenta que:

[...] a forma principal pela qual a polícia afetou a aplicação da lei não foi por sua eficiência técnica na apreensão de criminosos, que depende muito de fatores além de seu controle, mas por simbolizar a existência de uma ordem legal em funcionamento. Desse ponto de vista, a eficácia da polícia não depende tanto da proporção de crimes que ela resolve, mas da bandeira que ela levanta, resolvendo um número absoluto alto o suficiente (RENIER, 2000, p.75).

O que Reiner quis dizer é que a profissionalização da polícia não pode aspirar aprovação social apenas através da apresentação de estatística de redução de criminalidade. Isso porque os fatores que envolvem esses números vão além da atividade de policiamento preventivo da “nova polícia”. Neste sentido torna-se difícil relacionar redução de criminalidade apenas com racionalização da atividade policial. Logo, a melhor forma da polícia buscar sua aprovação na comunidade é desempenhar diferentes tarefas e de forma satisfatória.

A profissionalização da polícia trouxe bons ganhos para a sociedade da época. É certo que pessoas que antes não dispunham de segurança mínima, pois não podiam pagar por ela, passam a ter quando este serviço se tornou público. Além disso, a polícia não estava mais submetida a interesses políticos. Agora o órgão passa a ser independente na formação de seu quadro de pessoal. A padronização das atividades de polícia permitiu também um atendimento mais ágil das demandas que a corporação era solicitada. Porém entende-se que toda essa mudança proporcionada na atividade policial acarretou em um distanciamento da polícia com a comunidade.

Carlos Cerqueira, em seu livro *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*, faz importantes apontamentos aos prejuízos que a “era da reforma” da atividade policial trouxe no que diz respeito da relação polícia / sociedade, ou à máxima de Sir Robert Peel, criador da polícia londrina que diz que “a polícia é o público e o público é a polícia” (CERQUEIRA, 2001, p.05).

O primeiro ponto tratado por Cerqueira diz respeito à administração fortemente centralizada da polícia. Essa centralização pode ser percebida por instauração de uma cadeia de comando dentro da corporação. Através desse modo de administração o policial que observa um problema deverá repassar a informação ao seu superior hierárquico imediato. Fato este que impede que o próprio policial que descobriu o problema tome a medida que achar adequada para resolvê-lo.

A Diretriz Geral para o Emprego Operacional (DEGEOP) da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) é um bom exemplo da ideia de administração centralizada quando diz que:

Os canais de comando são os caminhos por onde fluem as ordens e orientações do comando superior, no sentido descendente, e as respostas e informações no sentido ascendente. A não observação da cadeia de comando traz graves prejuízos ao processo decisório gerando, em última instância, a ineficiência e ineficácia da prestação do serviço de segurança pública. (PMMG, 2016, p.84)

Esse tipo de administração centralizada é uma forma que a corporação encontrou de assegurar o fiel cumprimento de procedimentos já padronizados pelo alto comando da polícia. Acontece que muitas das vezes uma resolução de um problema em conjunto policial e comunidade, diferente do que foi padronizado pela polícia, pode ter uma aceitabilidade social melhor quando comparada à solução padronizada pelo alto comando da polícia. Fato este que aproximaria a corporação da comunidade. Contudo, o policiamento profissional busca imparcialidade em suas ações e para isso promove uma administração centralizada. Nesse aspecto, Cerqueira cita que:

Padronização do policiamento para fazer cumprir a lei e prender criminosos era regra básica. Ficava proibida qualquer iniciativa com o uso de discernimento pessoal ou qualquer inovação que pudesse quebrar a unidade dos procedimentos. Para situações especiais que fugiam do padrão, a receita era a criação de unidades especiais ao invés de atribuí-las aos patrulheiros. O comando dessas unidades era centralizado, como forma de evitar ingerência dos comandantes locais (CERQUEIRA, 2001, p.06).

O segundo ponto do policiamento profissional tratado por Cerqueira como fator de distanciamento do policial da comunidade refere-se ao desenvolvimento tecnológico. O progresso da tecnologia de comunicações como o telefone e uso de computadores afasta o contato direto que o policial poderia ter com seu solicitante. Afastamento este também observado com a substituição do policiamento a pé pelo motorizado.

Não há dúvidas que o progresso tecnológico trouxe vantagens para o serviço policial, pois permitiu o contato rápido com o usuário que solicitava o auxílio. Isso fez com que a polícia se empenhasse em responder de forma mais rápida e adequada às chamadas para prestar a ajuda, deixando-lhe pouco tempo para impedir o cometimento de crimes (CERQUEIRA, 2001, p.05).

O policiamento profissional permite então uma resolução de problema de forma mais rápida, porém com menor contato pessoal com a população. No policiamento a pé o policial entrava nos comércios, conhecia pelo nome os proprietários e abria um canal de comunicação com o comerciante. Este ficava mais a vontade para repassar uma informação que com certeza ele não passaria através de um contato telefônico com alguém

que ele nem conhece. Trata-se literalmente de uma relação de confiança que o policiamento a pé proporciona e que conseqüentemente refletiria em uma ação preventiva mais eficaz da polícia. A brevidade no contato prejudica a análise da dinâmica que o fato criminoso ocorreu acarretando muitas vezes em uma resolução imediatista ao invés de ser preventiva.

O terceiro ponto tratado por Cerqueira é uma consequência direta do avanço tecnológico que acelerou o contato do policial com o cidadão. O contato breve que a corporação passa a ter com seus solicitantes fortalece a ideia de serem os policiais os únicos habilitados para o enfrentamento dos crimes e, portanto, ser desnecessário o envolvimento da comunidade (CERQUEIRA, 2001, P.06).

Com a agilidade para se receber e repassar as demandas que surgiam no centro de chamadas da polícia, tornou-se escasso o tempo para que o policial atendesse uma ocorrência e discutisse com o demandante a melhor forma de saná-lo. Não se pode descartar as soluções propostas pelo solicitante, pois é ele de fato que tem conhecimento do problema solicitado. A profissionalização redefiniu o papel dos cidadãos no controle do crime, que é agora o de notificar a polícia da ocorrência dos delitos, acatar as decisões policiais e funcionar como boas testemunhas quando solicitadas (CERQUEIRA, 2001, p.07).

Somado o baixo tempo de contato polícia / usuário com a padronização da atividade policial resulta no entendimento de que só a polícia é capaz de resolver os problemas que surgem para ela.

Essa centralização na resolução de problemas acarreta em um prejuízo enorme na prática da prevenção criminal. Isso porque é impossível a polícia estar em todos os lugares o tempo todo, logo, cada um precisa adotar medidas que dificultem que o crime aconteça. Fazer com que o cidadão incorpore essa ideia, ou seja, que ele é uma parte ativa da atividade de policiamento preventivo, necessita antes de mais nada incorporá-lo nas técnicas de resolução de problemas, ao invés de centralizar todas as decisões na própria corporação. Além do mais, a Constituição Federal deixa claro que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Essa ideia sobre a impossibilidade de haver presença policial em todos os lugares da cidade o tempo todo parece ter sido desafiada por O. Wilson, grande teórico do modelo profissional de policiamento, conforme traduz Cerqueira (2001). Para O. Wilson o crime ocorrerá desde que exista três situações concomitantes: (1) o desejo de cometer o crime; (2) a crença de que existe ou a existência de oportunidades; (3) ausência de vigilância.

Dessa forma, a partir do momento em que esteja eliminado um dos fatores supracitados torna-se impossível a existência do crime. O. Wilson ressalta então a importância do policiamento motorizado, pois segundo esse autor, um patrulhamento frequente e visível a toda hora, em todos os bairros da cidade, criaria uma sensação de

segurança (CERQUEIRA, 2001, p.08). Existe aqui um ideal de onipresença da polícia e um afastamento da participação popular no combate ao acontecimento de crimes.

O modelo profissional, conforme ainda propõe O. Wilson, prevê um grande controle da polícia, na pessoa do patrulheiro, daquele ambiente em que está atuando. Esse controle consiste em identificar os fatores de riscos, ou seja, traçar situações que possam demandar atuação policial. Para isso, O. Wilson cita uma classificação proposta por August Vollmer em que pessoas e coisas aparecem como possíveis causadoras de risco, por exemplo:

[...] no caso das pessoas: ambulantes, prostitutas, loucos, fanáticos, drogados, embriagados, etc. No caso das propriedades: habitações desocupadas, bancos, cofres, posto de gasolina, etc. No caso dos lugares: artérias principais de automóveis e estradas de ferro, estações ferroviárias e rodoviárias [...]. No caso de acontecimentos: eventos desportivos, reuniões políticas, desfiles, etc. (CERQUEIRA, 2001, p.09).

O patrulheiro então após identificar os riscos, segundo o modelo profissional proposto por O. Wilson, deverá também ter conhecimento das situações em que de fato as pessoas ou coisas se transformem em risco. É o caso da ausência de iluminação em uma praça que pode favorecer a ação de criminosos; o portão de um prédio que não é trancado com cadeado no período noturno facilitando o acesso do bandido; ruas mal pavimentadas propensas a acontecer um acidente; aglomeração de pessoas que acaba por prejudicar na identificação de alguém que venha a cometer um delito.

Dessa forma, o significado do termo prevenção restringe-se, assim, à consideração, por um lado, dos fatores de riscos e, por outro, das circunstâncias capazes de transformar determinados fatores em fatores de risco (MARINHO, 2002, p.25). Nota-se que o modelo profissional não propõe em nenhum momento o debate da sociedade com a polícia acerca da identificação e classificação desses fatores.

Sobre as operações de patrulha O. Wilson entende que as tarefas do patrulheiro são divididas em três classes: serviços solicitados, serviços de inspeção e patrulhamento rotineiro (CERQUEIRA, 2001, p.10). Os serviços solicitados correspondem às demandas que são feitas através do contato com a central de atendimento da polícia. Os serviços de inspeção se traduzem no momento em que o patrulheiro visita locais públicos como bares, estacionamentos e verifica a legalidade de seu funcionamento. Já os serviços de patrulhamento rotineiro consistem em identificar os riscos menos visíveis como áreas de comércio com grandes aglomerações, locais mal iluminados ou vias de grande circulação de veículos.

Para o modelo profissional, a partir do momento que o patrulheiro assume esses três tipos de operações estaria ele atuando efetivamente na prevenção criminal. Nota-se que mais uma vez a atividade de prevenção proposta não inclui a participação da

sociedade, ao contrário, as estratégias utilizadas pelo movimento da reforma para controle e a prevenção do crime se baseavam no patrulhamento preventivo e nas respostas rápidas às chamadas telefônicas para a central de operações (CERQUEIRA, 2001, p.11).

Finalizando os apontamentos de O. Wilson em Cerqueira, importante ainda ressaltar o destaque que Wilson confere ao patrulhamento motorizado em detrimento ao patrulhamento a pé. Este, para o referido autor, é indicado quando as inspeções em uma zona pequena ocupam todo o tempo do patrulheiro; quando a frequência de incidentes é grande em uma zona relativamente pequena (CERQUEIRA 2001. P12). Já o patrulhamento motorizado é mais eficiente por alcançar uma zona maior de patrulhamento com menor fadiga e chegar aos locais onde são requisitados os serviços policiais mais rápido e em melhores condições físicas, mentais e emocionais.

Importante salientar neste ponto de análise que o modelo profissional, conforme discriminado por O. Wilson, em nenhum momento propõe a participação conjunta da sociedade com a polícia na resolução de problemas. Ao contrário, afasta a sociedade e busca uma maneira de tornar a corporação policial como uma instituição onipresente, única capaz de eliminar os fatores causadores do delito. A ênfase sobre o caráter reativo – atendimento às chamadas – e sobre o patrulhamento motorizado pode ter tido como consequência o fato de que os contatos entre policiais e cidadãos ocorrerem sobretudo em situações de desordem e conflito e não na vida rotineira da população (MARINHO, 2002, p.27).

Sob este contexto Cerqueira (2001) analisa uma crise no movimento de profissionalização do policiamento. Apesar da reforma ter proporcionado à polícia o rompimento com o elo político e o seu desenvolvimento independente e impessoal, a centralidade das decisões e padronização nos modos de atuação geraram uma atividade muito mais reativa do que preventiva por parte da polícia. Dessa forma percebe-se que há uma limitação da polícia no controle da criminalidade bem como o não funcionamento da prevenção do crime, pois passará a atuar apenas depois que tem conhecimento que o fato ocorreu.

A limitação no controle da criminalidade consiste na não percepção, por parte da polícia, daqueles crimes que a ela não foram notificados. O policiamento só é acionado depois que alguém observa um crime e decide chamar a polícia; com isso os crimes não produzem vítimas ou testemunhas que estejam dispostas a acionar a polícia, não serão cobertos pelo policiamento ostensivo. (CERQUEIRA, 2001, P13).

De fato, ainda nos dias de hoje, a distribuição do policiamento se faz de acordo com aqueles setores mais críticos no que diz respeito à consumação de crimes. Logo, percebe-se que a estatística criminal confeccionada pela polícia fica deficitária e refém dos chamados que lhe são solicitados.

Cerqueira cita estudo realizado por Moore e Kelling sobre fatos que produziram repercussões na administração das polícias e nos métodos de policiamento. Dentre eles destaca-se a ineficácia policial, pois mesmo com o aumento do efetivo na década de 1960, nos Estados Unidos, os crimes começaram a aumentar. Além disso, percebeu-se que nem sempre havia uma relação positiva entre o medo e o nível de criminalidade: observavam-se muitas vezes cidades com altos índices de crime e níveis baixos de medo. Este estaria muito mais relacionado com a desordem do que com o crime.

Moore e Kelling ainda citam as reivindicações das minorias para um tratamento igualitário por parte dos patrulheiros. O. Wilson relatava que locais povoados por negros era um tipo de risco a ser levado em consideração pelos patrulheiros. Já estes gozavam de pouco prestígio dentro da corporação e pouca participação no planejamento de suas próprias atividades.

Somadas a este contexto, nas décadas de 60 e 70 destacaram pesquisas relacionadas à atividades policiais nos Estados Unidos que colocavam em dúvida a eficiência do policiamento profissional. Uma delas foi a realizada pelo departamento de polícia de Kansas que avaliou o resultado das respostas rápidas da polícia e concluiu que, na maior parte dos casos a rapidez não ajuda a solucionar o crime (CERQUEIRA, 200, p.15).

Para que a notícia do crime chegue no rádio da viatura do policial que faz o patrulhamento é necessário um caminho um pouco burocrático a percorrer. Primeiro a vítima deverá entrar em contato com a central de atendimento (190) onde é atendida por um despachante. Em seguida esse atendente realiza um filtro do local da chamada e repassa a solicitação para um segundo despachante responsável pela área em que o atendimento foi solicitado. Quando este segundo despachante anunciar o fato pelo rádio é que o patrulheiro terá conhecimento do crime em seu setor.

Este percurso que a solicitação transita pode demandar tempo suficiente para que o autor do crime fuja e utilize de toda sua expertise para não ser capturado, demonstrando assim a ineficiência de um policiamento voltado principalmente para o atendimento rápido das demandas que lhe são solicitadas.

Em 1970 foi realizada uma pesquisa experimental com a polícia de San Diego acerca do policiamento comunitário. Nesta ocasião foi solicitado aos policiais que desenvolvessem estratégias de acordo com os tipos de crimes e preocupações dos cidadãos da sua área. Os policiais que trabalharam neste projeto concluíram que o patrulhamento computadorizado não era tão importante quanto se supunha para a indicação das melhores rotas de patrulhamento. Eles concluíram que as fortes relações com os membros da comunidade poderiam melhorar as atitudes dos policiais no seu trabalho e

podia ajudá-los a desenvolver soluções criativas para problemas complexos (CERQUEIRA. 2001. P15). Assim essa pesquisa demonstrou que a participação da comunidade na resolução dos problemas pode ser sim uma eficiente forma de prevenção.

Outro experimento que Cerqueira chama atenção diz respeito ao patrulhamento a pé nas cidades de Newark, Flint e Michigan. As pesquisas deste tipo de policiamento nos locais acima citado constataram satisfação, tanto pelos membros da comunidade, quanto pelos policiais, além do registro de diminuição da taxa de insegurança subjetiva.

Dessa forma, do que foi tratado até aqui, pode-se enumerar então as seguintes características do policiamento profissional:

- 1) Centralização na tomada de decisões ou limitação do discernimento pessoal;
- 2) Regras de policiamento pré estabelecidas ou padronização da atividade policial;
- 3) Cadeia de comando;
- 4) Atividades restritas ao cumprimento de lei;
- 5) Resultados medidos pelo número de prisões realizadas;
- 6) Priorização de atividades reativas;
- 7) Forte controle interno dos policiais;
- 8) Impessoalidade no cumprimento das atividades;
- 9) Ênfase no controle da criminalidade.

O grande erro desse tipo de policiamento foi tentar reduzir ao máximo as incertezas inerentes da atividade policial, através da padronização do seu modo de atuar e o forte controle dessa atuação. Essas medidas acarretaram em um afastamento da polícia com a sociedade, quando na verdade os cidadãos deveriam ser incluídos no processo decisório para a atividade preventiva. Sob esse contexto nasce a ideia do policiamento comunitário, tema a ser estudado no próximo capítulo.

4. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Dado o contexto de questionamentos, tratados no capítulo anterior, acerca da eficiência do modelo profissional de policiamento, alguns experimentos sobre novas formas de atividade policial passaram a ser analisados no que diz respeito à efetividade na prevenção criminal. Tais modelos buscaram envolver mais a polícia com a sociedade, buscou-se trazer para dentro do planejamento da prevenção a participação daqueles que são os principais destinatários da atividade policial.

Dessa forma, o presente capítulo se propõe a analisar o modelo de policiamento comunitário através de tentativas de algumas polícias em adotar práticas conhecidas pela doutrina dominante como tipicamente de polícia comunitária.

4.1 EXPERIÊNCIAS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA NAS CIDADES DE NEWAK, HOUSTON E KANSAS

O policiamento nas cidades americanas de Houston e Newak tinha como principal objetivo reduzir a sensação de medo da sociedade. Importante observar que a atividade policial específica nesta análise não se propôs a prender mais criminosos, ou apreender mais armas de fogo, ou atender de forma mais rápida uma chamada de ocorrência policial. Nota-se que o objetivo foi reduzir a sensação de medo da sociedade. Neste aspecto, o foco da polícia era o cidadão. Propiciar alguma maneira para que este tenha sua sensação de segurança aumentada.

A metodologia de policiamento adotada nas supracitadas cidades buscou aumentar a quantidade e a qualidade dos contatos da polícia com os cidadãos fugindo assim do padrão tradicional do patrulhamento idealizado por O. Wilson. Foram adotadas então as seguintes medidas:

- um boletim comunitário da polícia local com dados sobre os crimes registrados: dados sobre casos de sucesso na repressão criminal, conselhos para a prevenção do crime e notícias do bairro;
- um centro policial comunitário de múltiplos serviços, onde a população poderia dirigir-se para reportar crimes, servir de ponto para as reuniões ou para obtenção de informações;
- contato dos policiais com os moradores para levantamento dos problemas locais.
- contatos telefônicos com vítima de crimes para providenciar assistência e apoio (apenas em Houston foi adotada essa medida);
- tentativa dos policiais para criar uma associação de moradores (também apenas em Houston foi adotada essa medida);
- plano para reduzir os “sinais de crime” – desordem social e deterioração física (apenas em Newak foi adotada essa medida);
- Esforço coordenado para prover informações, incremento de quantidade e qualidade dos contatos polícia-cidadão (também apenas em Newak foi adotada essa medida). (CERQUEIRA, 2001, p.16)

Percebe-se que as medidas adotadas pela polícia em Newark e Houston desloca o foco da atuação policial, que antes estava no infrator, para o cidadão, ou seja, o contrário do que era feito no modelo profissional. Além disso, a preocupação não esteve assentada na busca de melhoras para os equipamentos utilizados por policiais para combater o crime. Trata-se da simples medida de trazer a sociedade para o centro das discussões sobre resolução de problemas, criando nesta uma sensação de pertencimento ao ambiente que ocupa e conseqüentemente maior compromisso com a segurança de cada um.

Ainda sobre as inovações trazidas pelo policiamento em Houston e Newark, algumas metas foram estabelecidas, como por exemplo: (1) redução do nível do crime e da desordem percebido no bairro; (2) redução do temor e da preocupação com o crime; (3) melhorar a satisfação com o serviço policial; (4) aumentar a satisfação de viver no bairro (CERQUEIRA, 2001,p.17). Dessa forma nota-se que com as novas medidas de policiamento a preocupação com a redução de crimes não deixou de ser importante, contudo a sensação de bem estar dos cidadãos, assim como a aprovação por parte destes acerca das atividades policiais, passam a ser considerados também como objetivos da nova metodologia.

Cerqueira chama a atenção para duas características que devem ser contempladas pelas mudanças implementadas. Trata-se da disponibilidade de tempo para os policiais conversarem com os cidadãos sobre os problemas do bairro, assim como a efetividade do programa conta com a iniciativa e a criatividade dos policiais empenhados (CERQUEIRA, 2001 p.17).

Essas duas características dependem de autonomia por parte do patrolheiro na realização de sua tarefa. Se antes o policiamento profissional exigia uma padronização na atuação do policial, agora o policiamento comunitário exige maior discricionariedade por parte do patrolheiro que resolverá cada problema de forma diferente. É necessário que o policial possa, em contato com os moradores, conhecer os problemas do bairro e aprender a trabalhar com os moradores para resolver esses problemas (CERQUEIRA, 2001, p17). Dessa maneira não há espaço para formas pré estabelecidas de policiamento.

O policiamento adotado em Houston e Newark permitiram diversas recomendações importantes que traduzem no berço do policiamento comunitário. Dentre essas recomendações destaca-se que o policial deve:

- procurar sempre aumentar a quantidade e a qualidade dos contatos entre policiais e cidadãos;
- nestes contatos, buscar sempre conhecer os problemas e a causa deles na opinião dos moradores;
- os programas devem ser direcionados para resolver os problemas identificados pelos moradores e não para aqueles que a polícia considera que existam

-os cidadãos devem ser envolvidos na solução dos problemas
-os policiais precisarão de respeito, confiança e liberdade para desenvolverem sua atividade nessa nova abordagem [...] (CERQUEIRA, 2001, p.18).

Outro experimento que cabe ser ressaltado neste trabalho refere-se ao realizado na cidade de Kansas, também nos Estados Unidos. Neste local não foram implementadas medidas para envolver a comunidade com a atividade de prevenção criminal conforme foi realizado nas cidades de Newark e Houston. Em Kansas foi mantido o policiamento ostensivo, porém com intensidades diferentes em diferentes locais na tentativa de se analisar a efetividade do policiamento profissional.

O objetivo do experimento era analisar duas crenças do policiamento ostensivo, conforme citado por MacNamara em Cerqueira: (1) que a presença visível da polícia previne o crime, dissuadindo os criminosos; (2) que ela [presença policial] reduz o medo do crime, criando na população uma sensação de segurança (CERQUEIRA, 2001, p.19).

Dessa forma, quinze distritos policiais da cidade de Kansas foram divididos em três grupos iguais chamados de “reativos”, “pré ativos” e de “referência”. O patrulhamento ostensivo foi suspenso nos distritos classificados como “reativos”, mantido em seu nível habitual nos distritos “pré ativos” e aumentado em duas ou três vezes nos distritos de “referência”.

O teste realizado à época permitiu chegar às seguintes percepções:

[...] (1) as condições experimentais não tiveram qualquer efeito significativo sobre arrombamentos residenciais ou não, roubo de carros, furtos de acessórios de carros, assaltos ou vandalismo crimes que tradicionalmente se acreditavam ser controlados com o patrulhamento preventivo rotineiro; (2) ocorreram poucas diferenças significativas e nenhum modelo coerente de diferenças nas condições experimentais em termos de atitudes dos cidadãos relativamente aos serviços policiais; (3) no geral, o temor dos cidadãos em relação ao crime não foi afetado pelas condições da experiência; (4) não foi afetada pelo experimento de modo significativo a satisfação dos cidadãos com a polícia; (5) não houve qualquer alteração significativa quer sobre o tempo de reação da polícia quer sobre a satisfação dos cidadãos com o tempo de reação da polícia; (6) em geral, as atitudes dos empresários em relação ao crime e aos serviços policiais não foram afetadas pelas condições experimentais; (7) fica em torno de 60% o tempo policial que não é alocado e que acaba sendo empregado em conversas inúteis não relacionadas ao policiamento (CERQUEIRA, 2001, p.20).

O experimento de Kansas foi trazido neste capítulo justamente para fins comparativos com o experimento tipicamente de policiamento comunitário adotado em Newark e Houston. Nestas duas cidades houve um aumento da quantidade e qualidade do contato da polícia com o cidadão enquanto em cinco distritos de Kansas o que teve aumentado foi o policiamento ostensivo. Acontece que naquelas cidades onde foram adotadas medidas de policiamento comunitário foi possível interromper o ciclo de temor e de

crime que vinha destruindo os bairros e as cidades (CERQUEIRA, 2001, p.17), ao contrário do que se observou nas cidades em que a medida adotada foi apenas aumentar o policiamento ostensivo.

O controle do crime ganha uma outra configuração; vimos que a estratégia da reforma procurava controlar o crime exclusivamente através do patrulhamento preventivo e da resposta rápida às chamadas telefônicas. A estratégia comunitária vê o controle e a prevenção do crime como o resultado da parceria com outras atividades; quer dizer que os recursos do policiamento articulados com os recursos comunitários são agora os instrumentos essenciais para a prevenção do crime. (CERQUEIRA, 2001, p.23).

4.2 A “TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS” DE WILSON E GEORGE KELLING

Das medidas de polícia comunitária adotadas na cidade de Newark merece destaque o plano adotado para reduzir os “sinais de crime”. Sobre esses sinais entende-se como a desordem social e deterioração física. Dessa forma, praças que estavam sujas, lotes cercados por matos, construções abandonadas, ruas sem iluminação passaram a serem vistos como problema a ser resolvido pela polícia em conjunto com moradores locais.

A adoção dessa medida gira em torno do raciocínio de que um local que apresenta sinais de abandono, ou de desordem, se torna propício para prática de crimes. Isso porque as características levam a crer que no local não há vigilância, seja pela polícia, seja pela comunidade. Consequentemente o infrator enxerga ali um ambiente favorável para cometer delitos. Além disso, locais abandonados, mal cuidados, sem iluminação ou completamente sujos fomentam na sociedade um sentimento de medo e insegurança sem necessariamente apresentar registros de consumação de crime, porém mesmo assim devem receber atenção da polícia.

Sobre a sensação de segurança da comunidade em relação ao ambiente em que ela esta inserida muito importante se faz os apontamentos traçados por James Quinn Wilson e George Kelling em 1982 no artigo “*Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*”. Que posteriormente ficou conhecida como a “Teoria das Janelas Quebradas” (MARINHO, 2002, p38).

O referido artigo tratou de analisar uma política adotada pelo estado de New Jersey denominada “Programa de Bairros Limpos e Seguros”, que teve como principal medida o incentivo para que policiais deixassem de realizar o patrulhamento motorizado e passassem a adotar policiamento a pé pelos bairros. Esta modalidade de patrulhamento sofreu grande resistência por parte dos policiais. Uma porque eles iriam ficar expostos às intempéries do clima, outra porque existia um costume de que o policiamento a pé era uma forma de castigo ao policial que cometeu alguma infração administrativa.

Muito embora houvesse essa resistência o policiamento a pé foi implementado, afinal o Estado estava financiando esse novo experimento. Cinco anos mais tarde o departamento de polícia de Washington D. C. publicou uma avaliação do policiamento a pé adotado em New Jersey. A avaliação apontou que não houve redução dos crimes, contudo residentes dos bairros onde o patrulhamento a pé foi implementado sentiam-se mais seguros do que as pessoas residentes em outras áreas, tendendo a acreditar que a criminalidade havia de fato reduzido, e parecia ter tomado alguns passos para se protegerem do crime. (WILSON; KELLIG, 2000, p.01).

Wilson e Kelling passaram a observar então qual era a razão da sensação de segurança ter aumentado muito embora não houvesse nenhuma redução do número de crimes ocorridos. Os autores perceberam que a maioria das pessoas tendem enxergar que o que lhes causam medo é o ataque inesperado por um desconhecido. O que não deixa de ser verdade que este fato pode ocorrer, no entanto a população tende a esquecer do medo que a desordem proporciona. Neste sentido, os patrulheiros a pé teriam basicamente elevado o grau de ordem pública nos bairros por onde estavam patrulhando o que proporcionou essa maior sensação de segurança pela comunidade.

Sobre a desordem os autores em análise entendem existir quando da percepção que um local está sendo ocupado não necessariamente por pessoas violentas ou criminosas, mas também por bêbados, viciados, adolescentes desordeiros, prostitutas, vagabundos e mentalmente perturbados (WILSON; KELLING, 2000, p.02). Também se propõe como ambiente de desordem uma área ocupada, mas dilapidada no coração de Newark, com muitos prédios abandonados, lojas marginais (várias delas exibem facas de destaque e navalhas de borda reta em suas janelas), uma grande loja de departamentos e, mais importante, uma estação de trem e diversas paradas de ônibus (WILSON; KELLING, 2000, p.02).

Neste ambiente de desordem caracterizado por Wilson e Kelling é que a atividade do patrulhamento a pé deverá atuar. Esta modalidade de patrulhamento se torna mais eficiente na identificação de possíveis infratores quando comparada ao policiamento motorizado. Isso devido principalmente à proximidade que o policial passa a ter com a comunidade ao andar por locais tidos como desordeiros. Com o tempo o policial passa a conhecer quem são as pessoas que ali frequentam, seja como ambiente de trabalho, seja apenas para tomarem o caminho de suas casas. O fato é que será muito mais fácil a identificação, para um policial que realiza no local um patrulhamento a pé, de um suspeito andando na região, do que se o agente da lei estivesse realizando um patrulhamento motorizado.

Dessa forma os autores entendem que existe um elo entre a desordem e o crime, sendo que estes se desenvolvem sequencialmente. Para explicar essa cadeia

consecutiva, Wilson e Kelling (2000) fazem analogia à janela quebrada de um edifício. Se esta não vier a ser reparada irá transmitir a ideia de que a construção está abandonada ou que naquele edifício não há ordem. Neste raciocínio, não haverá problema algum se outra janela for quebrada, ou se o edifício for invadido, pichado e adotado como local de prática de crimes piores. Consequentemente, moradores do mesmo bairro desse edifício deixarão de passar pela rua onde ele se encontra, a noite talvez deixem de circular nas proximidades dessa construção.

O policiamento motorizado por estar voltado ao atendimento de ocorrências, ou seja, uma forma reativa de policiamento, talvez nunca viria a passar pela rua onde este edifício do exemplo anterior está localizado. Já o policiamento a pé teria uma maior chance de identificar esse problema, seja por ter maior tempo de observar um local tido como desordeiro, seja por estar mais disponível para a comunidade, o que aumentaria sua chance de ser informado acerca do acontecido com a edificação.

Percebe-se que não se trata aqui de uma comparação no qual o policiamento a pé é melhor que o policiamento motorizado. Trata-se apenas de uma constatação da diferente aplicabilidade que cada um se propõe a fazer. É certo que o policiamento a pé é mais eficiente em identificar problemas de desordem e agir de acordo com a demanda local, aumentando assim a sensação de segurança por parte da comunidade e fomentando práticas preventivas. Também é certo que o patrulhamento motorizado permite um deslocamento mais rápido para o local do crime e um atendimento de um maior número de chamados, fomentando assim práticas reativas. Trata-se portanto de uma complementação de tipos de policiamento.

O policiamento a pé por si só, conforme proposto por Wilson e Kelling ainda não pode ser visto como adoção de polícia comunitária. Ainda que ele aumente o contato da polícia e o cidadão, ainda que crie uma relação de confiança entre público e o agente da lei acarretando a obtenção de informações importantes para o policiamento preventivo, é essencial que o policial seja proativo, ou seja, parta dele a identificação das “janelas quebradas” e principalmente inclua a sociedade como parte ativa na resolução dos problemas de desordem.

4.3 O POLICIAMENTO ORIENTADO PARA O PROBLEMA

Sobre a ideia de resolução de problemas trazida nos subtítulos anteriores como de muita importância na filosofia de policiamento comunitário, cabe destacar a abordagem proposta por Herman Goldstein no artigo *Improving Policing: A problem Oriented Approach*, escrito em 1979. Sobre este estudo a professora Karina Marinho chama a atenção que Goldstein nos traz a ideia de que:

[...] todas as organizações burocráticas correm o risco de enfatizar mais seus métodos de operação do que as propostas e finalidades que geraram sua criação ou sobre as quais sua existência se apoia. O modelo profissional de policiamento, burocrático, do ponto de vista organizacional, não está imune a esse fenômeno. Uma enorme quantidade de recursos é investida, neste tipo de policiamento, para a implementação de pessoal, carros, equipamentos de comunicação, enfim, procedimentos voltados para a diminuição do tempo gasto para responder às chamadas da população. Nesse sentido, poucos esforços são direcionados para a detecção da variabilidade de problemas com os quais os policiais se confrontam em suas atividades mais cotidianas. Goldstein dedica-se, assim, a examinar a natureza da ênfase sobre as estratégias policiais ou daquilo que ele chama de *means over ends*, cujos valores passam a ser questionados pelas perspectivas das estratégias comunitárias. (MARINHO, 2002, p.33)

Goldstein (1979) na verdade chama a atenção para que a instituição policial se preocupe mais com o produto final de seus esforços, em detrimento a melhorias dos instrumentos que proporcionam apenas um combate a práticas reativas de policiamento. Trata-se de uma melhor forma de administração das demandas a que a polícia é requisitada, tendo como principal análise o resultado do policiamento realizado.

As críticas existentes para o policiamento profissional diz respeito que basicamente os esforços para melhoria do policiamento estiveram concentrados em sua gestão interna. Essa concentração foi de tal maneira que conceitos modernos de gestão foram trazidos para dentro da polícia, ao ponto de padronização até do modo de atendimento de ocorrências frente às variadas demandas que a polícia tem que lidar.

A profissionalização buscou dar efetividade ao serviço policial, deixando de lado a preocupação com a desordem e conseqüentemente a sensação de segurança do cidadão (ou medo subjetivo). Não houve uma preocupação com o resultado que a simplificação da atividade policial proporciona para a sociedade, ou seja, qual a qualidade do serviço que a polícia entrega para seus destinatários.

Este tipo de policiamento parece ter atingido um patamar em que o objetivo mais alto que eles aspiram é competência administrativa [...] parecem relutantes em ir além desse patamar para criar uma preocupação mais sistemática pelo produto final de seus esforços. (GOLDSTEIN, 1979, p.239).

É certo que lidar com o produto final dos esforços que a polícia realiza não é nada fácil, isso por um motivo já tratado neste estudo, que é a variedade de serviços que a

polícia executa. O trabalho da polícia pode ser descrito em termos de ações executadas pela polícia durante as situações, tais como prender, relatar, tranquilizar, advertir, prestar primeiros socorros, aconselhar, mediar, interromper, ameaçar, neste caso, o trabalho dos policiais é o que os policiais fazem nas situações em que se encontram. (BAYLEY, 2001, p.119). Dessa forma, não se pode supor que o trabalho policial consiste em apenas aplicar o Código Penal e regular condutas. A aplicabilidade da lei, segundo Goldstein, deve ser apenas um meio para o fim específico da atividade policial, que consiste em lidar com uma ampla gama de problemas.

Sobre estes problemas, Goldstein chama a atenção para que:

Muitos dos problemas que chegam à atenção da polícia tornam-se responsabilidade porque nenhum outro meio foi encontrado para resolvê-los. Eles são os problemas residuais da sociedade. Segue-se esperando a polícia para resolver ou eliminar aqueles [problemas] que estão esperando por muito tempo. É mais realista visar reduzir seu volume, evitando repetições, aliviando sofrimento e minimizando os outros efeitos adversos que produzem. (GOLDSTEIN. 1979, p. 243)

Sob a luz desse raciocínio, este autor entende que se torna essencial no serviço realizado pela polícia a identificação do problema através de uma análise detalhada sobre ele e realizar especificação de cada detalhe que fez com que aquilo se tornasse um problema. O principal motivo para conferir maior especificidade ao problema identificado consiste em traçar metas mais eficazes para o policiamento a ser implementado. Este se realizaria de forma mais preventiva do que reativa, podendo até diminuir o número de chamados para atendimento de ocorrências policial.

Dessa forma, o policiamento voltado para identificação do problema se traduz em quatro etapas: (1) a identificação do problema; (2) a análise de sua natureza; (3) implementação de ações sobre as causas identificadas – etapa de respostas; (4) avaliação dessas respostas. Essas quatro etapas merecem ser tratadas no presente estudo tendo em vista que correspondem a modalidade ideal de policiamento comunitário ora discutido.

Sobre a identificação do problema, Goldstein (2000) cita que é um erro utilizar-se de categorias amplas para se rotular as atividades de polícia, ainda mais na classificação por categorias relacionadas unicamente ao código penal. A identificação do problema merece ser especificada, pois vai influenciar diretamente na ação a ser adotada. Como exemplo da necessidade de especificar o problema, o citado autor refere ao incêndio criminoso. A simples classificação como “criminoso” pode ser inócua tendo em vista que este incêndio pode ter sido cometido por adolescentes, pessoa com problemas psicológicos ou até mesmo com o fim de destruir alguma prova. É certo que a especificação acarretará diferentes medidas preventivas ao incêndio provocado.

Outro fato que deve ser observado na identificação do problema é que a identificação não pode se restringir apenas a assuntos relacionados a crimes. Fazer uso de bebida alcoólica não constitui infração penal, no entanto uma rua em que constantemente pessoas bêbadas reúnem e fazem muito barulho, incomodará a vizinhança. Conseqüentemente essa reunião passará a ser um problema que inevitavelmente caberá à polícia resolver. Ainda que exista aqueles vizinhos que não se incomodam com o barulho, existirá aqueles que consideram que o alcoolismo é um fato que cabe providências do governo.

Nota-se que a definição do trabalho a ser realizado pela polícia consiste em identificar detalhadamente os problemas que geram situações de desordem e delito. Se o policiamento profissional enfatiza o evento ocorrido – por isso comumente chamado de policiamento orientado para o evento – , as reformulações das atividades policiais sugeridas por Goldstein exigem a ênfase sobre o problema que gera o evento – policiamento orientado para o problema (MARINHO, 2002, p.36). Isso significa dizer que se antes o policial se preocupava em prender o criminoso que estuprou uma mulher, agora ele tem que também se preocupar em divulgar ao público feminino medidas que podem ser adotadas por elas capazes de prevenir o ataque de um esturador.

Assim, a identificação do problema consiste na primeira etapa da atividade policial, distinguindo diferentes formas de comportamento, locais, *modus operandis* dos diferentes tipos de infratores, horários, rotas de fuga, enfim, um verdadeiro detalhamento do problema que implicará num diferente modo de atuação. Vencida a essa etapa, passa-se agora para a análise do problema.

Sobre a análise do problema, cabe considerar novamente o exemplo dos bêbados que reúnem na rua de forma barulhenta e por isso recebem reclamações dos vizinhos. Goldsten responderia, no que confere a análise deste problema, que caberia à polícia responder algumas perguntas como:

Qual é a magnitude do problema, conforme refletido pelo número de reclamações recebidas? Qual é a fonte das reclamações: indústria, trânsito, grupos de pessoas reunidas ao ar livre ou vizinhos? Como as reclamações de barulho dos residentes dividem-se entre residências privadas e apartamentos? Quantas vezes a polícia é convocada para o mesmo local? Quantas vezes outras formas de má conduta, como brigas, são atribuíveis a conflitos por ruído? Qual é a responsabilidade de um senhorio ou de um gerente de apartamento relativamente a reclamações de ruído? O que a polícia faz agora para responder a essas queixas? Quanto do procedimento policial foi pensado e formalizado? Qual é a autoridade da polícia em tais situações? (GOLDSTEIN, 1970, p. 250).

Trata-se portanto de fazer literalmente um pesquisa sobre o problema com o fim de conhecer detalhadamente da situação que a policia esta lidando. Isso evita que uma decisão seja tomada apenas através de ponderações rasas ou soluções rotineiras que vinham sendo adotadas através do costume policial. Quanto maior o número e qualidade de informações sobre a situação que esta lidando mais sustentável estará a medida preventiva que será adotada.

Neste ponto importante observação de que a discricionariedade do agente de polícia adquire caráter central, ao contrário do que se passava no policiamento profissional, uma vez que o controle da criminalidade é acrescentada a ênfase sobre as atividades preventivas (MARINHO, 2002, p.37). Dessa forma, essas atividades só serão possíveis com a verdadeira compreensão dos fatores geradores do problema.

Depois de identificado e analisado cabe agora a etapa de dar uma resposta ao problema, ou seja, medidas a serem adotadas capazes de resolver ou pelo menos minimizar a demanda tratada pela instituição policial. Dentre as diversas alternativas apresentadas por Goldstein (nove ao todo) cabe destaque naquela em que ele se refere a uma resposta relacionada à mudança física e técnica.

Esta mudança consiste em saber quais alterações físicas ou técnicas podem ser feitas capazes de afetar o problema. Basicamente essa ideia consiste em reduzir as oportunidades para que o crime ocorra. Dessa forma, faz-se essencial a participação da sociedade, cabendo a esta mudar seu comportamento e adotar práticas preventivas disseminadas pela polícia. Por exemplo, um policial durante patrulhamento a pé pelo centro da cidade identifica um jovem com uma mochila nas costas. O agente da lei identifica o jovem que é mais seguro que ele ande com a mochila voltada pra frente do que virada para trás.

O último processo do policiamento orientado para o problema, conforme proposto por Goldstein, consiste em avaliar os resultados obtidos da resposta que foi adotada, após a identificação e avaliação do problema. Para isso são traçados indicadores que irão mapear a efetividade ou não das medidas, permitindo assim uma melhor adequação pelos policiais frente a variedade de problemas que são chamados para lidar.

Os experimentos observados nas cidades de Newark e Houston, a “Teoria das Janelas Quebradas”, e o Policiamento Orientado para o Problema são exemplos típicos de um policiamento que visa condutas eficientes de prevenção criminal. Nos três casos percebe-se uma clara tentativa de aproximação da polícia com a comunidade, instigando esta para também ser atuante no campo da segurança pública. Essa aproximação foi possível a partir do momento que o policial ficou mais acessível para a população. Conseqüentemente essa acessibilidade proporcionou um maior controle da desordem o que acarretou em uma maior sensação de segurança pelo cidadão.

4.4 CARACTERÍSTICAS DE UM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Levando em conta essas medidas tratadas até aqui, o presente estudo passa a analisar quais são as características de um policiamento comunitário. O que será preciso fazer, além do que foi proposto por Goldstein, para classificar uma polícia como comunitária. Para isso será adotado como base os apontamentos levantados por Cerqueira no livro *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*.

De tudo o que foi falado até este ponto do trabalho pode-se concluir que o policiamento comunitário está sustentado em dois eixos centrais, que se encaixam como duas engrenagens para um correto funcionamento. Trata-se da parceria com a comunidade e da resolução de problemas. Nesse sentido cabe especificar alguns conceitos tratados a seguir.

O primeiro deles diz respeito sobre o significado do termo “comunidade”. Para o entendimento do policiamento comunitário a comunidade pode ser entendida como a área que compete ao patrulheiro realizar seu trabalho. Nesse sentido, uma comunidade vai além de uma área geográfica e seus moradores que nela habitam. Refere-se também a aspectos imateriais, pois uma comunidade tem cultura, valores e conceitos bem diversos, particularmente em áreas urbanas (CERQUEIRA, 2001, p.55). Entender essa referência imaterial confere particularidade ao policiamento comunitário para cada área atendida. Além disso, amplia a base de parceiros (como a igreja, escolas, comércio e hospitais) e principalmente conquista a confiança dos moradores locais. Aliás, a confiança permitirá que o cidadão passe a agir da forma proposta pelo policiamento comunitário, sendo então de suma importância para essa atividade.

A parceria com a comunidade existe a partir do momento que haja a confiança mútua entre polícia e cidadão. Para que isso ocorra o policial necessita deixar claro para indivíduo que ele é o protagonista na produção de segurança pública, e que esta não compete apenas à polícia. Estabelecer responsabilidade acarreta em sensação de pertencimento e conseqüentemente um maior envolvimento com o que se propõe. Dessa forma a polícia se torna uma parte integrante da cultura da comunidade e a comunidade ajuda definindo as prioridades futuras e a alocação de recursos (CERQUEIRA, 2001, p.56).

A parceria exige então que o policial não se contenha em exercer apenas o que está previsto em lei. A partir desse momento ele passa a ser mediador de conflitos que são específicos de cada comunidade. Não há dúvidas que mediar uma reclamação de um vizinho com o outro devido ao som alto terá mais efetividade que apenas registrar a ocorrência, conforme determinado na lei. Além disso, a mediação irá evitar outros chamados para atendimento de mesma natureza ou até mesmo no cometimento de um crime violento, fortalecendo ainda mais a confiança na atividade policial.

Exceder os limites da lei não consiste apenas em mediar conflitos para que se resolvam da melhor maneira. Trata-se também de realizar outras atividades, sem nenhuma característica de atividade tipicamente de polícia, como por exemplo, tratar com comerciantes locais sobre a possibilidade de revitalizar uma praça, ou interceder junto ao hospital do bairro um mutirão de avaliações básicas de saúde. Essas ações influenciam positivamente no sentido de fortalecer a confiança da comunidade na polícia, fazendo com que essa relação perdure por muito tempo e principalmente que o cidadão passe a fornecer informações importantes para a adoção de medidas preventivas à criminalidade.

Sobre a resolução de problemas, o outro eixo que compõe a engrenagem do policiamento comunitário, seu conceito já foi analisado no artigo de Goldstein. Contudo não é demais ressaltar o entendimento de Cerqueira sobre esse tema. Segundo o autor:

Resolução de problemas são termos amplos que exigem muito mais do que simplesmente a eliminação e prevenção de crimes. A resolução de problemas é baseada na suposição de que poder ser reduzidos crime e desordem em áreas geográficas pequenas estudando-se cuidadosamente as características dos problemas na área e aplicando os recursos apropriados; também, de que os indivíduos fazem escolhas baseados na presença de oportunidades pelas características físicas e sociais imediatas de uma área. Manipulando esses fatores as pessoas estão menos inclinadas a agir de uma maneira agressiva. (CERQUEIRA. 2001. p.58).

Percebe-se que o conceito acima traz a ideia tanto da “Teoria das Janelas Quebradas”, de Wilson e Kelling, quando diz que “indivíduos fazem escolhas baseado na presença de oportunidades pelas características físicas” de uma área, como do “Policiamento Orientado para o Problema”, de Goldstein, quando diz da necessidade de se estudar “cuidadosamente as características do problema”.

Na verdade o que torna essencial para que estes conceitos juntos tenham o fundamento de polícia comunitária, consiste em deixar bem claro que a comunidade tem igual importância, quando comparada com a polícia, para a definição das prioridades a serem adotadas na resolução dos problemas. Isso pelo fato que um problema tido como de pouca importância para a polícia pode ter grande importância para a comunidade. Uma vez que a polícia é informada sobre as preocupações da comunidade ela tem que trabalhar com os cidadãos para administrá-los, enquanto ao mesmo tempo os cidadãos são encorajados a ajudar na resolução dos problemas que preocupam a polícia. (CERQUEIRA, 2001, p.59).

Pode-se dizer então que a resolução dos problemas pode ser feita de diferentes maneiras, desde que seja forte a presença da comunidade em sua identificação, análise, medida adotada e avaliação do que foi feito. Além disso, é preciso que o policial

envolvido com o trabalho seja proativo e instigue todos os integrantes da comunidade a se envolverem com as demandas percebidas.

No tocante a estrutura organizacional da corporação policial há que se fazer ponderações para que o policiamento comunitário seja devidamente implementado. Neste aspecto, necessário se faz uma maior flexibilização acerca das decisões que o patrulheiro pode tomar na tentativa de resolução de um problema. Ou seja, o patrulheiro passa a gozar de uma maior discricionariedade, tendo em vista os diferentes tipos de situações, na maioria das vezes não típicas de polícia, em que este terá que lidar.

Neste ponto percebe-se uma notória diferença entre o policiamento comunitário e o policiamento profissional. Este caracteriza-se por um marcante controle das atividades exercidas pelo patrulheiro, sendo que há uma padronização das medidas a serem adotadas quando do atendimento das ocorrências. Já o policiamento comunitário requer do policial iniciativa e responsabilidade para mudanças e para tomar decisões (CERQUEIRA, 2001, p.61).

Ainda no tocante à estrutura organizacional, faz-se extremamente necessária a manutenção do patrulheiro na área que lhe foi determinada sem que haja rodízio de turnos de policiais. Se levarmos em conta que a confiança é a base para o desenvolvimento da parceria com a comunidade, não faz sentido que a administração da polícia escale cada dia um policial diferente para atuar na mesma comunidade. A relação de confiança só se consolida com o tempo. Manter o policial permanentemente nos seus postos de trabalho e nos mesmos turnos é uma recomendação essencial do policiamento comunitário.

O policiamento comunitário ainda exige que toda a estrutura da polícia e principalmente os supervisores apoiem e incentivem os patrulheiros a adotarem soluções criativas para resolverem problemas, além de assegurar que estes tenham recursos para desempenhar suas tarefas. É preciso que a administração reconheça a descentralização do poder de decisão que passa a ser emanada por aquele que está mais próximo da comunidade e conseqüentemente entenda melhor aquilo que ela almeja.

Sobre o policiamento comunitário, podemos enumerar as características:

- 1) Descentralização na tomada de decisões;
- 2) Variedade nas formas de resolução de problemas;
- 3) Comunidade como protagonista na atividade de prevenção criminal;
- 4) Atividades vão além do estabelecido pela lei;
- 5) Resultados medidos pela sensação de segurança proporcionado;
- 6) Priorização de atividades preventivas;
- 7) Incentivo para soluções criativas dos problemas;
- 8) Relação de confiança entre o patrulheiro e a comunidade;
- 9) Ênfase no controle da desordem.

5. AS BASES DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

No final de agosto de 2017, através do programa “Mais Segurança”, do Governo do Estado de Minas Gerais à época, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) desenvolveu a ação denominada “Segurança Comunitária” conforme previsto no plano estratégico 2016/2019 da referida corporação.

A ação de “Segurança Comunitária” teve como principal meta a instalação de Bases de Segurança Comunitária (BSC) através de três etapas, conforme estabelecido na Instrução número 3.03.21/2017 do Comando Geral da PMMG. Em agosto de 2017 foi concluída a primeira etapa com a instalação das Bases em cada um dos oitenta e seis setores de policiamento da Capital Mineira (PMMG, 2017, p.09). A segunda e terceira etapas foram concluídas no ano de 2018, sendo que a segunda ampliou a instalação das BSCs para a região metropolitana de Minas Gerais (Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Ibirité, Vespasiano e Nova Lima) e a terceira ampliou ainda mais, dessa vez para as cidades no interior do estado (Uberlândia, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberaba).

Fato que chama a atenção é que o projeto “Segurança Comunitária” encontra amparo no Plano Estratégico da PMMG de 2016/2019 (PMMG, 2018, p.08). Já este plano possui os seguintes objetivos estratégicos: (1) Contribuir para o aumento da sensação de segurança; (2) Contribuir para a redução do crime violento no estado de Minas Gerais; (3) Reduzir o custo de tempo de atendimento de ocorrências policiais por meio do Registro de TCO⁵ (PMMG, 2018, p.28). Além disso o referido plano estratégico esclarece que:

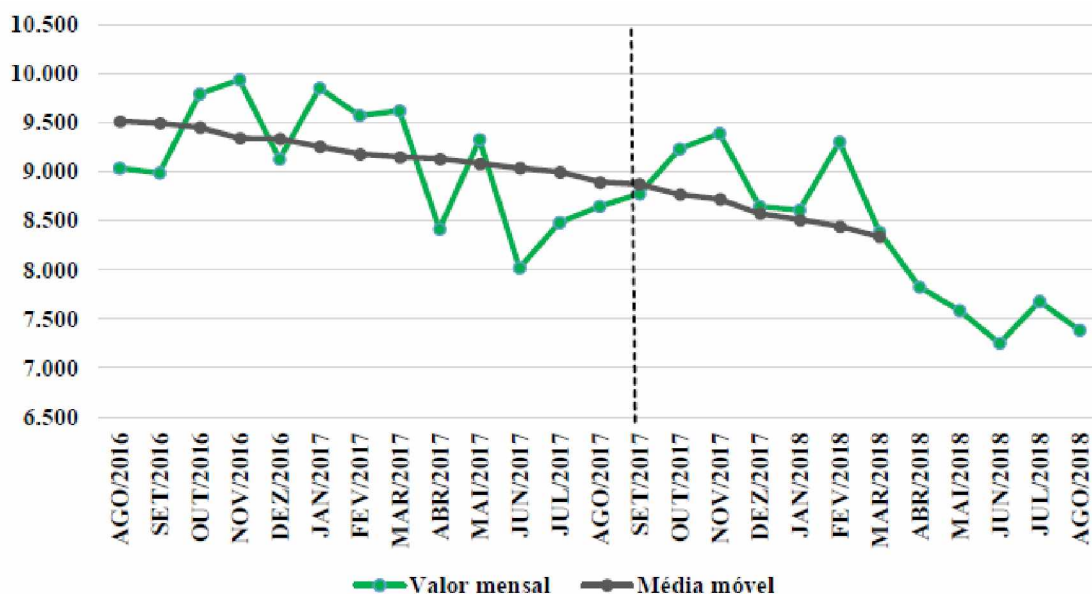
Após um intenso processo de planejamento, desenvolvido durante quase todo ano de 2017, foi instituído o programa de reestruturação da PMMG, tendo por base quatro premissas estabelecidas pelo Comando Geral: fortalecimento do policiamento ostensivo⁶, combate à interiorização do crime, redução da criminalidade violenta e aumento da sensação de segurança. (PMMG, 2018, p.12)

⁵ TCO é o acrônimo para Termo Circunstanciado de Ocorrência. É objetivo da PMMG também ter legitimidade para confeccionar esse documento, além da Polícia Civil, com o fim de dar maior agilidade no encerramento de ocorrências para fatos tipificados como de menor potencial ofensivo. Observa-se que a preocupação com rapidez no atendimento de ocorrência é característica do policiamento profissional.

⁶ Fortalecimento do Policiamento Ostensivo também é característica básica do policiamento profissional.

Frente a estes objetivos e premissas trazidos no Plano Estratégico 2016/2019, que sustentam o projeto de policiamento através das Bases de Segurança Comunitária, ao presente estudo cabe agora analisar a metodologia de emprego da BSC em relação os conceitos abordados até aqui. Nota-se, preliminarmente, que a ideologia trazida pelo Plano Estratégico possui traços do policiamento profissional. Assim, os apontamentos a seguir tratam de uma tentativa de classificar a atuação dos policiais responsáveis pelas Bases como sendo realmente um policiamento comunitário, ou se trata de uma releitura do policiamento profissional. O fato é que a análise a seguir será meramente conceitual e não crítica ao método de implementação das BSCs escolhido pela PMMG, mesmo porque percebe-se que após a instalação deste tipo de policiamento, houve uma redução nos crimes contra o patrimônio na cidade de Belo Horizonte, conforme ilustra o gráfico a seguir:

Gráfico 01 – Total mensal de crimes contra o patrimônio em Belo Horizonte no período de agosto de 2016 até agosto de 2018



Fonte: AMORIM, 2018, p. 87

Sobre o gráfico 01, a linha vertical tracejada representa o momento em que as Bases de Segurança Comunitária foram implementadas. Nota-se que nos dois meses subsequentes, setembro e outubro, houve um aumento do registro de crime. Esse aumento já era esperado dado a maior disponibilidade para registro de ocorrências oferecida pela polícia. Já a partir de novembro nota-se o início de uma redução considerável nos crimes contra o patrimônio na cidade de Belo Horizonte.

5.1 CARACTERÍSTICAS DAS BASES DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA (BSC)

Interessante iniciar observando o critério de escolha do local de instalação das BSCs. Cerqueira, ao analisar as consequências do policiamento comunitário, chama a atenção sobre a possibilidade de ocorrer o policiamento privilegiado, isto é, o efetuado em bairros e comunidades onde ele é menos necessário (CERQUEIRA, 2001, p.33). No caso das bases em análise, o local de instalação teve como requisito o processo de Setorização e Gestão Operacional previstos na Instrução nº 3.03.18/2016 do Comando Geral da PMMG. Este regulamento logo em seu título introdutório chama a atenção para que:

As atividades exercidas por grande parte das Polícias Militares, quando do cumprimento da missão constitucional, apresentam mudança progressiva do modelo convencional de polícia para um modelo baseado na filosofia de polícia comunitária, possibilitando cada vez mais uma maior proximidade com a comunidade [...] A presente norma estabelece, então, princípios metodológicos para a setorização e gestão do policiamento. Determina, portanto, os parâmetros estruturais para definição do setor como unidade de gestão dos serviços operacionais, com o objetivo de aproximar os policiais militares, principalmente os administradores de segurança pública, dos problemas e das especificidades locais, utilizando a responsabilidade compartilhada. Tal responsabilidade deve ser entendida como a capacidade de “*responder por*”, viabilizando o policial militar resolver as questões que afetam a qualidade de vida da população (PMMG, 2016, p.08).

A setorização consiste então em dividir dado terreno em espaços menores, baseado na análise de incidência criminal e na produção de conhecimento de serviço de inteligência policial. Após essa divisão, serão alocados recursos logísticos e de efetivo humano, designando a estes responsabilidades de uma gestão voltada para a aproximação da polícia com a comunidade. É importante ainda que seja instalada uma sede física por setor. Esta deverá sempre que possível estar localizada em uma área estratégica, assim considerando o local de maior concentração de tráfego de veículos e pessoas (PMMG, 2016, p.13).

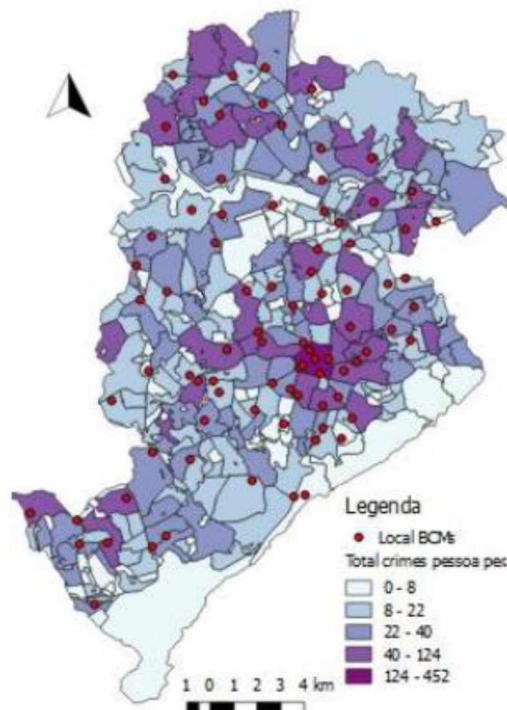
Além da divisão territorial para distribuição de recursos logísticos e humanos, a setorização da forma proposta pela PMMG necessita de conhecimento e domínio do local de atuação por parte dos policiais designados para o setor; participação da comunidade, visando estreitar a confiança polícia – cidadão, bem como legitimar as ações de segurança pública do Estado; o policiamento a pé, aumentando a proximidade com o público e desde que sejam os mesmos policiais atuando sempre no mesmo setor; metas com ênfase na prevenção e análise criminal específicas para cada setor, dado a particularidade de cada local.

Em síntese, o conceito de setorização observado para instalação das BSC está esclarecido da seguinte forma na instrução que regula esta ação de policiamento:

[...] a setorização do policiamento é uma estratégia de segurança pública preventiva, cujo procedimento consiste em organizar o ambiente/espaço de atuação com o objetivo de atuar em proximidade/interação com a comunidade em atenção aos problemas que afetam a qualidade de vida local, em especial a prevenção/combate ao crime, a reação qualificada à violência e a desordem, consubstanciado na metodologia da polícia orientada para o problema e polícia de proximidade. (PMMG, 2018, p.08).

Assim, a supracitada instrução regulamentou a alocação de oitenta e seis Bases de Segurança Comunitária em Belo Horizonte que foram alocadas conforme pode se verificar no mapa a seguir:

Mapa 01: Total de crimes contra a pessoa em Belo Horizonte e localização das BSCs – Setembro de 2016 a Agosto de 2017



Fonte: AMORIM, 2018, p. 87

Nota-se que a alocação das BSCs teve como um dos fatores norteadores a concentração de crimes contra a pessoa, isso porque a região central de Belo Horizonte apresentou, no período de setembro de 2016 a agosto de 2017, número desse tipo de crime superior a 124 e inferior a 452, e em contra partida teve a maior concentração numérica das Bases, totalizando seis. Contudo, nota-se também que setores que apresentaram níveis baixos de crimes (zero a oito) foram contemplados com a instalação da Base. Este fato indica que outros aspectos também foram levados em consideração para se determinar a instalação das BSCs. O documento normativo que tratou desse assunto salienta que:

Os locais de instalação das Bases serão definidos pelo Comando-Geral em conjunto com as RPM em observância a aspectos técnicos, dentre eles: características socioeconômicas, demográficas, culturais e geográficas da

localidade; incidência criminal; concentração de estabelecimentos comerciais/bancários (potencialmente suscetíveis a crimes contra o patrimônio); público alvo; demanda por serviços da PMMG; e a demanda por registros de ocorrências (PMMG, 2018, p.14).

Caso seja necessário alterar o local em que a Base foi instalada, seja por motivos de migração da criminalidade, seja porque um novo centro comercial surgiu no setor, será necessário um estudo de situação que após finalizado deverá ser remetido ao Comando Geral da PMMG. Em seguida será feita uma análise e posterior aprovação, caso o Comandante Geral entenda realmente ser necessária a realização da mudança. Ou seja, o policial que comanda a BSC não possui nenhuma discricionariedade para mudar uma base de lugar.

A estrutura física das Bases de Segurança Comunitária consiste em veículos do tipo van, equipados com seis câmeras de videomonitoramento, sendo cinco internas e uma externa, rádios digitais e equipamentos de segurança e tecnologias, como notebook e televisão que transmite instantaneamente as imagens captadas pelas câmeras da Base. Além disso, as BSCs são suplementadas por duas motocicletas, cujos policiais condutores são responsáveis pelo patrulhamento no setor da respectiva Base, em reforço ao policiamento ordinário⁷ já realizado naquele espaço. (PMMG, 2017, p.09). A figura a seguir ilustra uma Base de Segurança Comunitária e a forma como ela tem que estar disposta para a correta execução do serviço.

Figura 01: Foto externa da Base de Segurança Comunitária



Fonte: Instrução nº 3.03.21/2017 – CG – PMMG, p.26

⁷ Policiamento Ordinário consiste no patrulhamento realizado pelas viaturas policiais quando não estão empenhadas em algum chamado de ocorrência.

Para o devido funcionamento das vans, a Polícia Militar contou com o apoio de outros órgãos públicos, como por exemplo a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), que forneceu pontos de energia e fiação para que a Base fosse conectada e tivesse sua bateria recarregada sem precisar estar ligada. As prefeituras dos municípios contemplados com o serviço também apoiaram a PMMG realizando obras para instalação dos pontos de energia da CEMIG, readequando calçadas para o correto estacionamento da Base e construiu quebra mola na pista de rolamento em frente onde a base fica localizada.

Dessa forma, as BSCs possuem pontos fixos pré estabelecidos pela setorização, conforme falado anteriormente. Na verdade a instrução que regulamenta o emprego das bases prevê que durante os serviços elas devem permanecer no local previamente definido sendo que os deslocamentos só podem ser realizados em situações excepcionais, com a devida autorização do oficial coordenador do policiamento. (PMMG, 2018, p.12).

Por necessitar de um ponto de apoio elétrico para o funcionamento em sua totalidade, pode-se dizer que a BSC possui traços de inflexibilidade de localização que tanto pode auxiliar, no sentido de criar um ponto de referência para a população local, como dificultar, caso seja necessário uma readequação do policiamento em virtude do deslocamento de local de foco de crime. Fato é que essa inflexibilidade é amenizada pela composição de duas motocicletas policiais que realizam o patrulhamento no entorno do setor das BSCs.

Além dos dois militares que trabalham nas motos, a BSC é composta por mais dois policiais responsáveis pela operação do videomonitoramento, atendimento ao público e confecção do Registro de Evento de Defesa Social. Caso não haja atendimento ao público, um dos militares permanecerá dentro da van monitorando as câmeras que compõe a Base, enquanto o outro deverá permanecer do lado de fora do veículo, devidamente postado com o fim de prevenir e inibir a prática criminosa pela presença ostensiva, demonstrando disponibilidade e acessibilidade à comunidade (PMMG, 2018, p.12). Tanto os militares que trabalham na van quanto os que trabalham nas motocicletas deverão passar por treinamento específico para a realização desse tipo de policiamento.

Sobre a atividade de patrulhamento dos militares que compõe as motos, eles deverão cumprir o estabelecido nos respectivos “cartões-programa”. Este documento tem a seguinte finalidade:

Indicar os locais dos postos de policiamento, o itinerário a ser percorrido e os horários a serem observados. Seu cumprimento obriga o policial militar a permanecer, por determinado período, em certos postos de policiamento, no entanto não dispensa o atendimento a eventuais ocorrências. É essencial que a definição dos postos de policiamento seja baseado na estatística, na análise criminal e no geoprocessamento. (PMMG, 2018, p.12).

Dessa forma, os locais de patrulhamento dos policiais motociclistas não são escolhidos conforme discricionariedade dos militares determinados para o serviço. Estes devem seguir o itinerário determinado pelo oficial comandante do setor. Caso o motociclista perceba que em um determinado horário seja mais efetivo para a prevenção criminal um patrulhamento diferente do proposto pelo cartão programa, ele não poderá adotar essa medida sem antes passar a necessidade e depois ser autorizado pelo oficial responsável.

Compete ainda às motopatrulhas das BSCs deslocarem com giroflex ligado e em observância ao binômio baixa velocidade e atitude expectante (PMMG, 2018, p.12). Além disso, deverá realizar visitas tranquilizadoras conforme previsto pelo oficial comandante do setor. Essas visitas consistem em deslocar até um comércio, por exemplo, que foi alvo de ação criminal e conversar com os funcionários sobre medidas de segurança que podem ser adotadas que impeçam que o crime ali volte a ocorrer. O patrulhamento exercido pelos motociclistas deve ter o fim de estreitar o contato com a comunidade, conhecendo a população local, os problemas da região, pontos vulneráveis, combatendo a desordem e principalmente realizar o policiamento orientado para o problema, voltado para a melhoria da qualidade e rapidez no atendimento, aumentando a sensação de segurança. (PMMG, 2018, p.24).

O instrumento normativo que regula a atuação das Bases de Segurança Comunitária ainda prevê que os oficiais comandantes das bases devam priorizar a manutenção da mesma equipe de policiais atuando sempre no mesmo setor, como forma de se estabelecer uma proximidade e confiança da comunidade. Além disso, deve-se priorizar a estrutura da BSC para a realização das reuniões comunitárias.

No presente capítulo foram tratadas a literalidade da instrução normativa que regulamenta a maneira como os quatro policiais que compõe a Base de Segurança Comunitária devem atuar. Os apontamentos a seguir irão buscar classificar essa regulamentação como de características de policiamento comunitário ou policiamento profissional, sem tomar qualquer tipo de posicionamento quanto o que seria mais eficaz para o atual contexto de segurança pública.

5.2 CONCLUSÕES SOBRE A MODALIDADE DE POLICIAMENTO ADOTADO PELAS BASES DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA

Para essa seção ainda se faz necessário analisar a instrução que normatiza o uso das BSCs com o fim de classificá-la como sendo atividade de polícia comunitária ou uma readequação à atividade de serviço profissional. A instrução normativa em análise traz então dois conceitos sobre modelos operacionais, sendo (1) territorial e (2) supraterritorial (recobrimento):

Modelo territorial - foco na prevenção criminal, baseado na proximidade e interação comunitária, atendendo aos pressupostos e filosofia da Polícia Comunitária; Modelo supraterritorial (recobrimento) - sustentado na especialização, nas respostas a fenômenos criminais ou violentos ou potencialmente violentos que exijam respostas estratégicas e altamente qualificadas, quer seja por sua dimensão, repercussão ou complexidade (PMMG, 2018, p.13).

Percebe-se então que o modelo territorial corresponde ao policiamento ordinário, exercido de forma comum, do dia a dia, ou seja aquele já previsível, o já esperado pelo policial, que se materializa no atendimento de ocorrências, contatos comunitários, resolução de problemas, fornecer informações, patrulhamento a pé ou de viatura, dentre outras inúmeras atividades que a polícia exerce de forma rotineira. Já o modelo supraterritorial diz respeito ao emprego de uma força policial especializada com o fim de atuar em situações que o policiamento territorial não foi suficiente para resolver. Dessa forma, trata-se de um recobrimento, ou uma resposta dada por uma força especializada ao esforço já despendido por uma força ordinária.

Vencida a diferença desses dois conceitos de modelos operacionais da PMMG, a instrução normativa das BSCs deixa claro que:

As Bases, fixas em cada setor, atuarão no modelo territorial e também como um mobilizador junto ao Comandante de Setor e Comandante de Companhia para suplementação num eventual emprego de efetivo no modelo supraterritorial (PMMG, 2018, p.13).

Dessa forma, referencia-se a Base de Segurança Comunitária como um mecanismo de prática de policiamento territorial e não como um instrumento para ser utilizado com cunho específico para recobrir aquelas atividades em que o patrulhamento de rotina da polícia foi insuficiente. Ou seja, não se trata de uma medida reativa ao fator criminológico, mas sim de razão preventiva à consumação do crime, competindo aos militares que compõe as BSCs apenas mobilizar o comandante quanto a necessidade de um policiamento especializado.

Nota-se então que o modelo de operação das BSCs não é exercido de forma temporária, apenas com o fim de dar uma resposta rápida a uma situação emergente que foi verificada e sanado o problema cessará também a atuação da Base. Ao contrário, trata-se de um trabalho contínuo, ordinário, em proximidade com a sociedade.

Percebe-se ainda que o caráter “mobilizador” para a necessidade de uma intervenção especializada, conforme trazido pela Instrução em análise, é conferido à Base de Segurança tendo em vista as informações que chegam aos policiais que ali exercem suas funções. Dada a confiança da população firmada com o trabalho contínuo dos policiais da Base, estes ficarão mais propícios a receber informações importantes, quando

comparados aqueles policiais que realizam policiamento em viaturas. Por este motivo é dado o caráter mobilizador das BSCs, pelo contato direto firmado com a comunidade, as Bases passam a ter mais potencial de receber informações e repassá-las para uma possível intervenção de um policiamento especializado.

No que concerne à setorização das BSCs também percebe-se que houve uma preocupação em se respeitar princípios de polícia comunitária. Conforme tratado na seção anterior, o local escolhido para estacionamento das vans respeitou pontos com maior circulação de pessoas. Dessa forma aumentaria a disponibilidade de contato do cidadão com a PMMG, permitindo assim maior aproximação com a população local.

Demonstrou-se através do mapa 01 que locais em que o crime era considerado baixo também foram contemplados com BSC, deixando claro que outros critérios, além do índice de criminalidade, foram adotados. Critérios estes que tiveram como fim ampliar o contato com o cidadão para que se tenha conhecimento dos problemas locais. Além disso, o regulamento para setorização chama a atenção para a responsabilidade compartilhada na resolução de problemas, fundamento essencial para prática de polícia comunitária:

[...] Determina, portanto, os parâmetros estruturais para definição do setor como unidade de gestão dos serviços operacionais, com o objetivo de aproximar os policiais militares, principalmente os administradores de segurança pública, dos problemas e das especificidades locais, utilizando a responsabilidade compartilhada. (PMMG, 2016, p.08)

Também percebe-se característica de polícia comunitária quando a PMMG convocou outros órgãos públicos para auxiliar na instalação das vans. Foi requisitada da CEMIG adequação de pontos de energia e das Prefeituras obras de ajuste para o correto estacionamento dos veículos policiais. Tal medida trata-se de um evidente compartilhamento de obrigações com o fim direto de posicionar o aparato policial de maneira mais eficiente e o conseqüentemente ampliar a prevenção à criminalidade. Convocar outros órgãos para atuarem dentro de sua competência porém que esteja relacionado com fatores de segurança pública trata-se de medida tipicamente de polícia comunitária.

Nota-se então que há um problema tipicamente de polícia para ser resolvido, que é a necessidade de prevenir o crime. A polícia então conclui que se alocar a Base Comunitária de determinada maneira poderá ser eficiente em conseguir o objetivo que almeja. Para conseguir então alocar esses recursos convocou outros órgãos e em conjunto conseguiu fornecimento de energia elétrica e obras, em vias de circulação tanto de carros como de pedestres, que foram fundamentais para combater o crime. Essa reunião de órgãos, que não tem a segurança pública como finalidade, para resolver problemas de

segurança pública após solicitação da polícia, traduz em uma ação típica de policiamento comunitário.

Outra ação que vai ao encontro da filosofia de polícia comunitária, exercida pelas BSCs, pode ser verificada com o empenho dos policiais das motopatrulhas. A estes é determinado que realizem visitas tranquilizadoras naqueles comércios que foram alvos de delitos, bem como na casa de cidadãos que foram vítimas de crimes. Além de demonstrar ao cidadão uma preocupação com o fato ocorrido por parte da PMMG, a visita tem o fim de esclarecer medidas de segurança básica que podem ser adotadas pelas vítimas. Esse contato também foi realizado em Houston, conforme citado no segundo capítulo, contudo nesta cidade americana o contato com as vítimas foi feito por telefone, já para a atividade das Bases de Segurança Comunitária o contato é feito de forma pessoal, o que confere uma proximidade ainda maior quando comparada ao que foi realizada na cidade norte americana.

O sistema de Registro de Eventos de Defesa Social (REDS) apontou que no ano de 2018 foram realizadas 23.658⁸ visitas tranquilizadoras na cidade de Belo Horizonte. Esse número representa uma média de quase 65 visitas realizadas por dia para o número de 86 Bases Comunitárias na cidade de Belo Horizonte.

Nota-se então que o modelo operacional territorial determinado para ser executado pelas BSCs, a forma como foi implementada a setorização para posicionamento das vans, bem como as visitas tranquilizadoras realizadas pelas motopatrulhas constituem características típicas de um policiamento comunitário que são realizados pelos policiais responsáveis pelas Bases de Segurança. Contudo apenas essas atividades executadas não permitem caracterizar o policiamento exercido pelas Bases como sendo comunitário, há que se observar ainda a forma que outras atividades são executadas, atividades estas que passam a ser analisadas a seguir.

O Plano estratégico 2016/2019 da PMMG, que baseia a ação de Segurança Comunitária da referida organização, traz dois traços marcantes típicos de policiamento profissional que serviram como orientação para realização da maioria das atividades exercidas pelos policiais que compõem as Bases de Segurança Comunitárias.

O primeiro traço materializa-se na inclusão da necessidade de reduzir o tempo de atendimento de ocorrências policiais por meio do Registro de Termo Circunstanciado de Ocorrência (PMMG, 2018, p.28) como objetivo estratégico a ser adotado.

⁸ Fonte: Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) <<https://web.sids.mg.gov.br/reds/consultas/buscaRegHistoricos.do>>. Consulta em: 15/03/2019.

Ainda que esta seja uma medida importante para a comunidade, a preocupação com tempo gasto para atender um chamado trata-se de característica do policiamento profissional, conforme falado no capítulo 2 desse estudo. Para o policiamento comunitário o tempo que um policial gasta para encerrar uma ocorrência não tem relevância, mas sim o tratamento que ele dá para o atendimento, buscando alternativas preventivas e de coparticipação da comunidade, independente do tempo gasto.

A Instrução normativa que regulamenta a atuação das BSCs assim enxergou o referido objetivo estratégico ora comentado:

[Compete ao coordenador de policiamento da unidade] [...] d) gerenciar as atividades das Bases Comunitárias de forma a reduzir o tempo de resposta e de registro de ocorrências pelos militares de serviço. [...] Disponibilizar ao policial militar empregado nas Bases acesso às novas tecnologias utilizadas na PMMG, tais como lavratura de Registro de Eventos de Defesa Social (REDS) e Termo Circunstanciado de Ocorrências (TCO), além de pesquisas de pessoas e veículos, sem a necessidade de acionamento via rede de rádio e deslocamentos a quartéis e delegacias (PMMG, 2018, p.11 / p.25).

Assim, além da necessidade de se reduzir o tempo de atendimento das ocorrências com a instalação das Bases, percebe-se também uma preocupação com a atividade meio por elas exercidas, traduzida pela necessidade da “acesso às novas tecnologias”. Sobre esse aspecto, Cerqueira chama a atenção para o seguinte:

É errado colocar-se demasiada ênfase em uma determinada tática, sob o risco de se pensar o policiamento comunitário como mais um programa especializado de policiamento. É comum postos policiais servirem como serviços avançados de relações públicas e conselhos comunitários atuarem como instrumento de distração ao público completamente afastados do objetivo estratégico: identificar e solucionar problemas. Enfatizar aspecto tático certamente reforça a ideia de pensar o policiamento comunitário como mais um programa suplementar e parcial. (CERQUEIRA, 2001, p.31)

Tempo gastos com atendimento de ocorrência bem como colocar em evidencia a importância de acesso às novas tecnologias traduzem em características típicas do policiamento profissional observado para as Bases de Segurança.

O segundo traço trazido pelo Plano Estratégico como típico de policiamento profissional diz respeito ao fortalecimento do policiamento ostensivo como uma das premissas do Comando-Geral da PMMG:

Após um intenso processo de planejamento, desenvolvido durante quase todo o ano de 2017, foi instituído o Programa de Reestruturação da PMMG, tendo por base quatro premissas estabelecidas pelo Comando-Geral: fortalecimento do policiamento ostensivo, combate à interiorização do crime, redução da criminalidade violenta e aumento da sensação de segurança (PMMG, 2018, p.12).

A referida premissa pode ser traduzida em diversas atividades realizadas pelos policiais das Bases de Segurança. A primeira delas diz respeito à determinação do posicionamento dos dois policiais que compõe a van:

Permanecer, um dos policiais militares da BSC, enquanto não houver atendimento ao público, no monitoramento das câmeras e atento aos recursos tecnológicos. O outro policial militar deverá postar-se no lado externo do veículo, de modo a prevenir e inibir a prática criminosa pela presença ostensiva, demonstrando disponibilidade e acessibilidade à comunidade (PMMG, 2018, p.36).

O fato do policial ter que permanecer do lado de dentro da viatura monitorando as seis câmeras que compõe a BSC pode ser entendido como uma prática típica do policiamento profissional.

A necessidade de ampliar os locais de vigilância pela polícia nos remete a ideia de polícia onipresente, que tem que estar em todos os lugares, em todos os momentos, pois é a única capaz de resolver os problemas de criminalidade. Essa ideia é um traço marcante observada no profissionalismo policial. No policiamento comunitário, ao contrário, a comunidade é convocada para assumir o protagonismo nos assuntos referente à segurança pública e passa a agir em parceria com a polícia na prevenção do crime. No caso das BSCs, o potencial de aproximação com a comunidade poderia ser duplicado caso os dois policiais permanecessem do lado de fora da van realizando contato com os cidadãos.

Percebe-se ainda o alinhamento do emprego operacional das Bases de Segurança Comunitária com as premissas do Plano Estratégico da PMMG, especificamente ainda sobre o caráter ostensivo, com a preferência ao patrulhamento por meio de motocicletas em detrimento ao patrulhamento a pé. Certamente a utilização de motocicletas no policiamento possui vantagens como deslocamento mais rápido para atendimento do cidadão, abrangência de uma maior área de patrulhamento pelos policiais ou até mesmo maior possibilidade em realizar a prisão de um autor que acabara de cometer um crime. Contudo, trata-se de uma medida típica de policiamento profissional, conforme idealizado por O. Wilson, assim relatado em Cerqueira sobre os reformadores da polícia:

As estratégias do policiamento idealizadas pelos reformadores consistiam no patrulhamento preventivo de automóvel e na resposta rápida aos chamados do público. (CERQUEIRA, 2001, p.07).

Para as motopatrulhas ainda é previsto que desloquem com sinais luminosos sempre acionados e que cumpram itinerário previsto pelo oficial comandante do setor. O cumprimento desse itinerário também apresenta características do policiamento profissional, isso porque a rota é confeccionada pelo oficial que comanda o setor e não pelo policial que efetivamente trabalha na motopatrulha. Dessa maneira, observa-se que não há qualquer

discricionariedade por parte do policial que opera o serviço em mudar a rota prevista, ainda que ele perceba que seria mais eficiente na prevenção criminal se executar outro caminho.

O mesmo fato pode ser observado em razão do policial responsável por comandar a Base de Segurança. Ainda que ele perceba que o posicionamento dessa viatura seja mais eficiente em uma outra rua, ele não terá tal discricionariedade de mudar a Base de local, pois qualquer alteração nos locais de instalação das Bases será precedida de estudo que deverá ser enviado ao Comando-Geral/Assessoria Estratégica de Emprego Operacional, para aprovação (PMMG, 2018, p.14).

Nesse aspecto o policiamento comunitário confere ao policial chamado de “linha de frente” o poder de implementar as mudanças que ele achar conveniente para a situação sem ter que aguardar autorização do comandante. Já o policiamento profissional requer que esse tipo de tomada de decisão seja exclusivamente realizado pelo escalão superior da organização.

Nota-se então que as Bases de Segurança Comunitárias instaladas em Belo Horizonte através do programa “Mais Segurança”, do Governo Estadual, e da ação “Segurança Comunitária”, da Polícia Militar de Minas Gerais possui algumas praticas que são típicas de policiamento comunitário, porém insuficientes para caracterizar este tipo de policiamento como sendo o executado pelas BSCs.

Conforme explicado no terceiro capítulo deste trabalho, o principal fator a ser observado em uma atividade de policiamento para caracterizá-lo como comunitário é o grau de interação que a polícia tem com a comunidade e a capacidade que essa interação possui em identificar e resolver problemas.

A forma como esta previsto o policiamento para as Bases de Segurança ainda parece ter fortes traços do policiamento profissional que a impede de caracterizá-la como sendo tipicamente comunitária. Contudo, percebe-se que o serviço prestado pelas BSCs difere do policiamento tradicional. Há claramente uma tentativa da PMMG em se aproximar do cidadão. Tentativa essa que pode ser percebida principalmente na presença de uma Van policial, todos os dias no mesmo local, durante todo o tempo parada, com a presença de dois policiais, em um ponto de alta circulação de pessoas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2016 a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais designou uma comissão de estudos, através do Estado Maior da corporação, com o fim de analisar impactos da reestruturação logística, operacional e de pessoal da setorização de policiamento nas unidades da Polícia Militar. Como conclusão desse estudo foi apresentada a proposta de criação de um serviço para o portfólio da PMMG, posteriormente denominado de Base de Segurança Comunitária, que passou a integrar o programa “Mais Segurança”, do Governo do Estado. (PMMG,2018, p.08).

Pode-se dizer que a criação desse novo serviço no portfólio da polícia buscou atender anseios de diversos pesquisadores no campo da segurança pública que apontam a necessidade de haver uma maior aproximação do polícia com a comunidade, não só com o fim de legitimar a atuação dos policiais buscando formas mais democráticas de se resolver um problema, mas também no que diz respeito a eficiência na prevenção criminal. Sobre esse assunto a professora Karina Marinho chama a atenção para que:

Tem sido crescente o sentimento, no contexto da população brasileira, de que as suas organizações policiais necessitam sofrer profundas modificações em direção a um modelo que enfatize suas finalidades tanto de implementação da lei, para o controle da criminalidade, quanto de manutenção da ordem pública. Isso porque a visão que se tem da polícia, e de suas funções, é associada à complexidade dos problemas com os quais ela se depara. Essas mudanças são muito comumente associadas à implementação de estratégias comunitárias de policiamento. (MARINHO 2001, p.97).

As Bases de Segurança Comunitária refletem uma tentativa do Governo Estadual e da corporação PMMG em adequar a prestação de serviço de segurança pública a conceitos modernos de atividade de policiamento.

Através desse contexto o presente estudo teve como objetivo principal analisar a instrução normativa que regulamentou a instalação e execução do serviço das Bases de Segurança, para posteriormente concluir se realmente essa atividade pode ser caracterizada como serviço de polícia comunitária ou se trata de uma repetição do policiamento profissional.

Não se tentou buscar aqui analisar a eficiência do policiamento exercido pelas BSCs na prevenção do crime. Para essa análise necessário se faz ampliar os estudos em vários outros fatores, além do que simplesmente analisar a incidência criminal antes e após a instalação das Bases de Segurança nos respectivos setores de atuação.

Conforme foi falado no primeiro capítulo desse estudo, as razões que antecedem o cometimento do crime são multifatoriais, adentrando tanto no campo socioeconômico quanto no que concerne à elaboração e cumprimento das normas vigentes.

Dessa forma não há dúvidas que medidas governamentais no campo da educação influenciará na redução da criminalidade, assim como no campo da saúde, assistência social e trabalhista. Por este motivo não foi objetivo analisar a eficiência do serviço das Bases de Segurança Comunitária, ainda que se tenha percebido uma queda na consumação de crimes após as BSCs tenham entrado em operação, conforme se observou no gráfico 01.

Então, como existem diferentes fatores que acarretam no cometimento do crime, existem também diferentes causas que corroboram para se prevenir que o delito aconteça. Dentre essas causas de prevenção o estudo focou em analisar a atuação da polícia, especificamente da Base de Segurança Comunitária instaladas em Belo Horizonte.

Para se chegar até esta análise foi preciso entender o conceito de polícia dado a variedade de funções que ela exerce na sociedade. Foi adotada a ideia de que a polícia é um grupo de pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade, através da aplicação de força física (BAYLEY, 2001, p.229).

Foi feito ainda uma análise da passagem do policiamento político para o policiamento profissional, que ficou conhecido como a era da reforma na polícia, como forma de atender os anseios da comunidade da época que esperava da polícia maior legitimidade em seu modo de atuar.

Vencido esses aspectos, o estudo debruçou-se na análise da filosofia de polícia comunitária realizando comparações específicas em relação ao policiamento profissional. As características destes tipos de policiamento podem ser assim resumidas:

Quadro 01 – Comparação entre policiamento profissional e policiamento comunitário

POLICIAMENTO PROFISSIONAL	POLICIAMENTO COMUNITÁRIO
Polícia é um órgão cumpridor das leis	A polícia é o povo e o povo é a polícia
Conflitos com demais órgãos de serviço público	Adequação de objetivos com os demais órgãos do serviço público
Preocupação com resolução do crime	Preocupação com prevenção do crime
Prioridades em atender fatos descritos como crimes pela Lei	Prioridade é qualquer fato que aflija a sociedade e provoque desordem
A eficiência é medida pelo tempo que se gasta para atender uma ocorrência	Eficiência é medida através da ausência de crime, desordem, sensação de segurança e confiança da sociedade na polícia
Verticalidade na tomada de decisões	Horizontalidade, ou discricionariedade na tomada de decisões
Padronização na forma de resolução de	Variedade nas formas para resolução de

problemas	problemas
Policamento motorizado	Policamento a pé
A polícia como a única capaz de lidar com problemas de segurança pública	Sociedade em iguais condições para lidar com assuntos relacionados a segurança pública
Afastamento da comunidade	Aproximação com a comunidade

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma chegou-se a conclusão de que as Bases de Segurança Comunitária em operação na cidade de Belo Horizonte, apesar de apresentar algumas ações que dizem respeito à filosofia de polícia comunitária, apresenta mais características de policiamento profissional, dada a forma de atuação que é prevista e executada pelos policiais responsáveis pelo serviço.

Contudo, percebe-se claramente uma inovação no portfólio de serviços da PMMG que demonstra que a polícia caminha, ainda que de uma forma discreta, ao encontro das atuais doutrinas que tratam sobre policiamento.

O Estado necessita que o policiamento exercido pela Polícia Militar contenha a criminalidade. Mas muito mais do que evitar o crime, necessita fornecer sensação de segurança para o cidadão. Alocar uma patrulha policial em cada rua da cidade é uma ação impossível de se executar. Frente a isso, não há dúvidas da necessidade de envolvimento direto da população com assuntos relacionados à segurança pública é a maneira mais viável de se conquistar o objetivo a que se almeja da polícia: prevenir a ocorrência de crime e diminuir o medo subjetivo de cada cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Leonardo Magalhães Rezende. **Criminalidade em Belo Horizonte**: uma análise sobre seus aspectos temporais e espaciais e discussão dos efeitos das bases móveis da Polícia Militar sobre sua dinâmica. 2018. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2018.

ATLAS DA VIOLÊNCIA. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). mar. 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em: 01/03/2019.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2001, 267 p. (Séria Polícia e Sociedade; n. 1).

BEATO, Cláudio Chaves. Determinantes da Criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 37, jun, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200004>. Acesso em: 01/03/2019.

BEATO, Cláudio Chaves. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial. **São Paulo em Perspectiva**, [São Paulo], [1999], p.15.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 12.ed. São Paulo, Saraiva, 2008, 762 p..

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 01/03/2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01/03/2019.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n. 2, p. 30 - 49, fev./abr. 1990.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário**. 2.ed. Rio de Janeiro, F. Bastos, 2001, 168 p. (Coleção Polícia Amanhã; textos fundamentais de Polícia; n. 2).

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.47, n. 2, p. 233 - 269, 2004.

GOLDSTEIN, Herman. *Improving Policing: A Problem Oriented Approach*. In: *Community Policing – Classical Readings* – Willard M. Oliver, Prentice Hall, 2000.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. **Mudanças Organizacionais na Implementação do Policiamento Comunitário**. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2002.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Instrução n. 3.01.01/2016-CG**. Diretriz Geral para Emprego Operacional da PMMG: Regula o Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais. 2 ed. rev. Belo Horizonte, MG. Comando Geral, 2016. 137p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Instrução n. 3.01.06/2011-CG**. Diretriz para Produção de Segurança Pública: regula a aplicação da filosofia de polícia comunitária pela Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: Seção de Emprego Operacional, 2011. 85p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Instrução n. 3.03.18/2016-CG**. Setorização e Gestão Operacional: estabelece critérios para Setorização e Gestão do policiamento no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: Comando Geral, 2016. 40p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Instrução n. 3.03.21/2017-CG**. Base de Segurança Comunitária: regula o emprego das Bases do Projeto de Segurança Comunitária vinculada ao programa “Mais Segurança” do Governo de Minas Gerais. 2 ed. rev. Belo Horizonte, MG: Assessoria Estratégica de Emprego Operacional, 2018. 37p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Plano Estratégico 2016-2019**. 2 ed. rev. Belo Horizonte, MG: Equipe de Gestão / Comando Geral, 2018. 81p.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2001, 353 p. (Série Polícia e Sociedade; n. 3).

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2004, 369 p. (Polícia e Sociedade; n. 11).

WILSON, James Q. e KELLING, George L. **Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety**. In: *Community Policing – Classical Readings* – Willard M. Oliver, Prentice Hall, 2000.