



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Escola de Administração da UFBA
Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA.



CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS E GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA – III CEGESP

Alírio Santos Portugal
Paulo Sérgio Silva Santos
Sandro Amorim Fraga

A Polícia Comunitária, nos bairros do Stiep e Mussurunga no município de Salvador no período de 2005 a 2008: Limites e Possibilidades.



PROGESP

Programa de Estudos, Pesquisas & Formação Em Políticas & Gestão de Segurança Pública - PROGESP

**REDE NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA-
RENAESP/SENASP/MJ**

Ministerio da Justiça
SENASP



A Polícia Comunitária, nos bairros do Stiep e Mussurunga no município de Salvador no período de 2005 a 2008: Limites e Possibilidades.

Alírio Portugal Santos Filho*
Paulo Sérgio Silva Santos*
Sandro Amorim Fraga***

Resumo

O aumento nas taxas de crime, os elevados custos a elas associados e a crescente importância dada ao assunto, evidenciada em pesquisas de opinião, têm levado os governos e a sociedade civil a encarar o problema da criminalidade como um dos mais sérios obstáculos ao desenvolvimento. Formular e implementar políticas que permitam prevenir e reduzir o crime e a violência torna-se, assim, o desafio. O objetivo deste artigo é verificar se o policiamento comunitário em bairros distintos da cidade de Salvador é eficaz. Procurou-se através de entrevistas realizadas com Comandantes de CIPM e Delegados, além da coleta de dados estatísticos e revisão da literatura, responder a esta questão. A análise das fontes e entrevistas, nos levou a considerar que o policiamento comunitário no âmbito da Polícia Militar da Bahia ainda não está plenamente consolidado, faltando uma melhor estrutura, tanto física como operacional. Na Polícia Civil, esta nova prática de segurança pública, está de forma incipiente e esbarra nos entraves da competência da polícia judiciária.

Palavras-chave: Criminalidade. Policiamento comunitário.

* Agente de Segurança do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região.

Graduado em Educação Física.

E-mail: aliportugal@hotmail.com.

** Escrivão da Polícia Civil da Bahia.

Graduado em Pedagogia.

E-mail: paulosergio2s@bol.com.br.

*** 1º Sargento da Polícia Militar da Bahia.

Bacharel em História.

E-mail: sandro_fraga@hotmail.

Artigo entregue em 07/08/2009.

1 Introdução

A sociedade exige das Instituições policiais solução problemas que geram insegurança, acreditando que a eliminação da ocorrência dos delitos está na ação policial, relegando a segundo plano a análise das causas econômico-sociais que levam estes fatos a eclodirem.

O aumento nas taxas de crime, os elevados custos a elas associados e a crescente importância dada ao assunto, evidenciada em pesquisas de opinião, têm levado os governos e a sociedade civil a encarar o problema da criminalidade como um dos mais sérios obstáculos ao desenvolvimento.

Formular e implementar políticas que permitam prevenir e reduzir o crime e a violência, torna-se, assim, o desafio, cujo marco fundamental é o desenvolvimento de pesquisas que permitam avançar na compreensão das causas desses fenômenos, bem como a geração de bases de dados que viabilizem o monitoramento e compreensão das tendências espaciais e temporais da criminalidade.

É no espaço urbano, construído a partir das experiências dos sujeitos sociais, que a violência transforma-se em um ambiente de desigualdades. Para Marques as migrações constituíram os agentes multiplicadores para o desenvolvimento da violência no meio urbano e as *favelas* foram os catalisadores desta brutalidade, apresentando neste contexto formas divergentes, desde a discriminação racial até a política.

O desemprego, as ocupações espontâneas, a periferização, a desigualdade social e a fragmentação do espaço em áreas dotadas de infra-estrutura e áreas marcadas pela precariedade dos serviços urbanos, surgem como um dos principais problemas nas sociedades modernas.

A violência é urbana não é porque que ocorre no espaço urbano, contudo, é a derivada da organização desse mesmo espaço. O aumento dos conflitos violentos urbanos nas sociedades modernas tem apontado o aprofundamento das desigualdades sociais que acabam por vitimar parcela significativa da população das cidades, inclusive Salvador.

A importância da opinião pública a respeito dos problemas de segurança já supera outros tantos, tais como: desemprego, inflação, juros e impostos elevados, imaginando a população estarem estes fatores dissociados do fenômeno da

criminalidade. No Brasil o tema ganha destaque em razão, principalmente, da difusão do crime e do medo social.

O aumento vertiginoso das ocorrências policiais, em todo o país, tem propiciado a implantação de algumas políticas públicas de combate ao crime, atraindo a atenção da administração pública e da sociedade de forma ampla, levando-as a buscar soluções pragmáticas que tentam controlar os efeitos sem, contudo, inferir as causas mais profundas do seu avanço.

Indagações surgem à medida que procuramos entender este complexo emaranhado de redes que compõem os diversos grupos comunitários. Considerando a teoria, da anomia¹ de Robert Merton, a restrição financeira é motivação para a delinqüência; será que apenas isto poderia explicar os elevados índices da criminalidade? E o sujeito social? Será que deixa de participar na teia que envolve a comunidade?

Passamos então a ampliar a percepção da polícia para metas que vão além dos objetivos de luta contra o crime ou exercício de um policiamento profissional, incluindo, ainda, a prevenção, redução do medo e melhoria nas respostas às mais variadas emergências que marcam a vida cidadina.

A estratégia das autoridades para aproximar a Polícia das comunidades, é uma tarefa difícil, pois perpassa saber o que os policiais pensam desses grupos sociais e a representação que tais grupos têm em relação ao aparato policial.

Visando um novo modelo de policiamento, atualmente o modelo mais discutido é o “policiamento comunitário”, o qual visa outra abordagem em detrimento do tradicional sempre orientado para o incidente, capaz de proporcionar inovações na dinâmica da atuação policial.

Em face destas discussões, com relação ao paradigma de policiamento comunitário e considerando o contexto socioeconômico vinculado a mudança no espaço urbano, discutido amplamente na contemporaneidade, surge a necessidade

¹ Partindo de uma análise da sociedade americana, Merton sustentou que em toda sociedade existem metas culturais a serem alcançadas, entendendo-se como tais os valores sócio-culturais que norteiam a vida dos indivíduos. Para atingir essas metas existem os meios, que são os recursos institucionalizados pela sociedade, aos quais aderem normas de comportamento. De um lado, metas sócio-culturais, de outro, meios socialmente prescritos para atingi-las. Ocorre, no entanto, que os meios existentes não são suficientes nem estão ao alcance de todos, acarretando, assim, um desequilíbrio entre os meios e os objetivos a serem atingidos. Isso quer dizer que, enquanto todos são insistentemente estimulados a alcançar as metas sociais, na realidade apenas alguns poucos conseguem por ter ao seu dispor os meios institucionalizados. Esse desequilíbrio entre os meios e as metas ocasionaria o comportamento de desvio individual (ou em grupo), pois o indivíduo no empenho de alcançar as metas que lhe foram sugeridas e não dispondo de meios para tal, buscaria outros meios, mesmo que contrários aos interesses sociais.

de pesquisar, através do estudo de caso, bairros na cidade de Salvador em um determinado período, tendo como objeto de pesquisa, a análise da eficácia do Policiamento Comunitário em territórios² com características distintas, a exemplo dos bairros do Stiep e Mussurunga.

Deve-se salientar que a opção por tais áreas busca representar “extremos” no que diz respeito à localização geográfica e às consideráveis diferenças em relação aos indicadores³ daqueles que integram suas respectivas populações, ressaltando, ainda, a disparidade entre os índices de mortalidade por causas externas.

A discrepância existente entre os motivos que levam à morte em um ponto ou outro da cidade são intrigantes, na medida em que, em tese, aplica-se, aos dois espaços, a mesma lógica de policiamento que norteia todo o Sistema de Segurança Pública de Salvador.

Os dados divulgados pelo Fórum de Combate à Violência, através de um estudo em parceria com outras entidades⁴ e as informações colhidas pelo seu Observatório da Violência tornam evidentes tais questões, traçando um esboço que percorre os anos de 1998 a 2004 e levam pesquisadores a se debruçar sobre outras temáticas.

Assim, valendo-se daqueles indícios é possível pensar o seguinte problema: O policiamento comunitário na Cidade do Salvador, nos últimos quatro anos, em bairros como Stiep e Mussurunga, têm sido eficaz?

1.1 Objetivo geral

Analisar a eficácia do Policiamento Comunitário utilizado no município de Salvador, mais especificamente nos bairros do Stiep e Mussurunga no período de 2005 à 2008.

² No decorrer deste trabalho ficará claro ao leitor que os territórios usados como paradigmas utilizam como referencial as Zonas de Informação (ZI) adotadas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER).

³ Os dados sobre a metrópole baiana são do Atlas de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Salvador, desenvolvido pelo PNUD e o Governo do Estado, através da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER, em parceria com a Fundação João Pinheiro e o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). O Atlas divide a RMS em 149 áreas, chamadas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), as quais constituem regiões com o maior nível de homogeneidade interna possível no que diz respeito aos dados socioeconômicos. Essa divisão pretende diminuir as distorções estatísticas decorrentes de análises municipais e expor o contraste que há entre ricos e pobres na metrópole baiana.

⁴ O estudo aqui referido foi publicado em dezembro de 2002 e tem como título “O Rastro da Violência em Salvador – II: mortes de residentes em Salvador de 1988 a 2001. Para maiores detalhes ver referências.

1.2 Objetivos específicos

- Examinar as estratégias do Policiamento Comunitário para redução da violência nos bairros pesquisados;
- Avaliar índices de homicídios nestas comunidades;
- Avaliar as atividades de policiamento desenvolvidas nos bairros apontados para a pesquisa.

1.3 Abordagem

Inicialmente este trabalho tinha como objetivo estudar os dados referentes ao período de 2005 a 2008. Contudo, indo a campo, verificou-se que as informações relativas ao ano de 2005 não estão ainda devidamente consolidadas. Desta forma restou ao grupo a opção de deslocar o recorte temporal rumo a um intervalo próximo, capaz de fornecer, com segurança, material de pesquisa confiável. Elegeu-se assim uma nova baliza para este trabalho, compreendida entre os anos de 2006 e 2008.

Este levantamento se enquadra num estudo de caso de natureza quantitativa e qualitativa, considerando que elegeu-se dois bairros nos quais foi implementado o Policiamento Comunitário: Stiep e Mussurunga.

Para a elaboração deste artigo, foram adotados a pesquisa documental, seguindo-se como metodologia de campo a coleta de dados através de questionários.

Na pesquisa bibliográfica foram coletadas e analisadas bibliografias especializadas no assunto, legislações doutrinárias e outras fontes pertinentes à Política de Segurança Pública.

1.4 Local

O local para a pesquisa foram os bairros do Stiep e Mussurunga e tendo como público alvo as unidades da polícia militar e civil.

Segundo Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Salvador, a UDH⁵ 49, onde está localizado o bairro do STIEP, iniciou-se com um Conjunto habitacional da Petrobrás em 1980, além de loteamentos de classe média.

⁵ Unidade de Desenvolvimento Humano

Sua consolidação gradativa se deu conjunto a implantação de equipamentos como clubes sociais e o Centro de Convenções da Bahia.

Os dados oficiais coletados dizem respeito a UDH **COSTA AZUL/JD ARMAÇÃO - Stiep, Paraíso Azul**, onde foram registrados os seguintes índices:

Índices UDH 49	1991	2000
Densidade Demográfica hab/km ²)	7.664	9.335
Número de Domicílios	5.890	8.530
População Total	23.683	28.845

Já o bairro de Mussurunga, localizado no miolo de Salvador, área que abrange as duas etapas do Conjunto Habitacional Mussurunga, hoje ocupado por população com faixa de renda média baixa. Começou pela ocupação nas cumeadas⁶, e, ao longo do tempo, avançou para as encostas com maior declive, dando ensejo às conhecidas “invasões”. Nas proximidades limítrofes com a Avenida Luiz Viana (Paralela) foram sendo instalados aparatos diversos, entre eles o terminal de transporte coletivo, batizado de Estação de Transbordo de Mussurunga.

Seguem abaixo os principais índices desta UDH:

Índice UDH 77	1991	2000
Densidade Demográfica hab/km ²)	7.057	8.396
Número de Domicílios	3.814	5.302
População Total	17.784	21.157

1.5 Fontes

As estatísticas fornecidas por documentos estatísticos encontrados no Centro de Documentação da Polícia Civil da Bahia (CEDEP), e outras constantes do relatório do Instituto Médico Legal Nina Rodrigues (IML) acerca das mortes por causas externas, além de referências que tratam do assunto, servem de sustentáculo às teorias relacionadas à pesquisa.

Anote-se que, através de questionários com perguntas abertas, aplicados no âmbito da Polícia Militar aos policiais e comandantes, e na polícia civil, aos delegados que lidam com o público envolvido na problemática estudada, obtiveram-se dados interessantes, os quais seguem discutidos pelos entrevistadores. Disto o entrevistador explicará cada detalhe das perguntas e o significado das palavras.

⁶ s.f. Linha formada pelos cumes das montanhas.

1.6 Amostragem

O universo catalogado refere-se aos comandantes das companhias independentes das policiais militares que atuam diretamente com a população, nas áreas da 49ª CIPM e da 39ª CIPM e aos delegados titulares da polícia civil.

Quanto ao público externo, os autores pretendiam ouvir representantes da Associação de Moradores do Bairro de Mussurunga e Adjacências e da Associação do bairro do STIEP. Registre-se, porém, que tais sujeitos não foram localizados através dos endereços fornecidos pela Federação dos Conselhos Comunitários da Bahia.

1.7 Coleta de dados

Devido à amplitude e complexidade do tema da pesquisa em tela e o tempo restrito para a realização do trabalho de pesquisa de campo, a análise dos dados e a elaboração da monografia, priorizou-se a técnica de análise quantitativa e qualitativa do material coletado.

Quanto ao trabalho de campo, foram elaborados questionários com perguntas e respostas abertas, oferecendo aos entrevistados a possibilidade de inclusão de outras respostas e reflexão do conteúdo.

Foram elaborados questionários para os Comandantes, e Delegados titulares, possibilitando assim ao pesquisador uma visão ampla dos atores envolvidos no processo.

A enquete com os policiais foi construída tomando como base as seguintes variáveis: dados de identificação do sujeito pesquisado e dados de avaliação da gestão do programa. Com relação aos dados de identificação foram coletados os indicadores de nível de participação no programa, estrutura e logística das unidades policiais, apoio dos seus chefes imediatos, percepção do que seja policiamento comunitário e questões relativas à administração destas unidades.

Com relação aos dados de avaliação geral do programa foram analisados os seguintes indicadores: redução da criminalidade, prevenção à violência, envolvimento dos órgãos públicos, levantamento dos problemas da comunidade, processo de sensibilização e mobilização coletiva, resolução de conflitos interpessoais e conscientização das demandas.

1.8 Metodologia

A metodologia funciona como instrumento de investigação, buscando à confirmação dos resultados esperados.

Usou-se o método qualitativo para a coleta e tratamento das informações para perceber a representação dos integrantes do aparato policial.

O presente projeto estará sendo gestado, à luz da pesquisa qualitativa descritiva a qual tem em seu foco o desejo do pesquisador em conhecer a comunidade, pela perspectiva de segurança pública, para poder observar, analisar, registrar e correlacionar fatos e fenômenos.

2 Fundamentação teórica

Um aspecto relevante que deve ser ressaltado refere-se a linha teórica a ser adotada nesta proposta de estudo, o que incluiu o diálogo com diversos autores como Bayley, Moore, Zaluar e Milton Santos.

Feitas estas considerações, elencaremos a seguir pontos que deverão nortear as discussões aqui tratadas.

2.1 Espaço urbano: aspectos socioeconômicos e violência

O espaço urbano é uma abstração do ambiente social. Atribui-se, ao termo urbano, o que se considera próprio das cidades. Não se deve fazer referência ao urbano apenas pelo espaço físico das cidades, mas também pela sua organização social, política e econômica e também pelo modo de vida típico das cidades. Assim, o “espaço urbano” extrapola os limites físicos das cidades, pois essas características também são encontradas em parcelas do território rural.

Portanto o ambiente urbano é um produto resultante de ações sociais, econômicas e político-institucionais acumuladas através do tempo. Segundo Corrêa, a produção desses é, antes de qualquer coisa, uma forma de resistência e ao mesmo tempo uma estratégia de sobrevivência (CORRÊA, p. 31 citado por Couto, p. 9 1981.), derivada da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e dos conflitos de classe que dela emergem.

Atento ao nosso foco de estudo tem-se nas cidades um "produto, meio e condição" das lutas e conflitos sociais e espaciais que se formam ao longo da História. Nesse sentido, no espaço urbano encontramos, de um lado, os locais da elite que representa a classe dominante e de outro, os espaços periféricos das classes populares e as hiperperiferias da população excluída.

Tais espaços considerados, por alguns de exclusão social ou inclusão precária, formam-se dentro das cidades, um tecido urbano fragmentado, segmentado e contraditório, e extremamente articulado.

De fato, a violência toma conta dos espaços esquecidos pelo poder público e pelo mercado imobiliário e nesse aspecto ela se apresenta como uma alternativa para essa população excluída e pouco inserida no mercado legal, sendo seu principal viés o crime organizado do tráfico de drogas que se territorializa nas favelas e nas margens de nossas cidades.

Aqui está em jogo a contradição uma que não devemos negligenciar, na formação do território é a totalidade das relações efetivadas neste, ou seja, a noção de territorialidades.

Deste modo o território ganha uma identidade, não em si mesmo, mas na coletividade que nele vive e o produz. Ele é um todo concreto, mas ao mesmo tempo flexível, dinâmico e controverso e, assim, dialético, recheado de possibilidades que só se realizam quando impressas e espacializadas em suas próprias dimensões. O território é a produção humana a partir do uso dos recursos que dão condições a nossa existência.

As relações entre uma dada sociedade e a natureza se expressam a partir das próprias condições de vida de um lugar, a partir do pressuposto de que o território é o local concreto da realidade da vida coletiva e é nesse território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos.

É neste momento da configuração de um território que as condições e a qualidade de vida dos moradores de uma cidade desvendam-se através de formas e práticas diferenciadas, nas quais os fatores contribuintes, tais como, a presença ou ausência dos serviços públicos, funcionam como parâmetros reveladores das desigualdades sócio-espaciais.

Não se pode negar que, ao lado do intenso crescimento econômico, surgiu um processo de urbanização excludente com crescimento das desigualdades sociais que resulta numa gigantesca concentração espacial da pobreza. Contudo, a

violência não está relacionada diretamente à situação precária econômica das comunidades. Como aponta Soares,

‘quem atribui o envolvimento com o crime a necessidades econômicas freqüentemente esquece o papel que a cultura, os valores, as normas sociais e os símbolos desempenham. A auto estima é tão importante para a sobrevivência humana quanto um prato de comida’. (2000, citado por Macedo, p. 517, 2001).

É o que argumenta também Zaluar,

‘os atuais níveis de violência não podem ficar reduzidos à fórmula: mais pobres = mais violência; estes fatores determinam um inegável aumento dos níveis de violência, mas a explicação deve ser multicausal, levando em consideração a interação de fatores econômicos, sociais, políticos e institucionais.’ (Zaluar, 1994, citado por Teixeira, 2003, p. 12).

A violência está associada diretamente ao desenvolvimento das cidades, tornando-se o ponto em comum entre os diversos aglomerados urbanos: “o modo de como os indivíduos produzem para o seu sustento, geram determinados graus de violência.” (Marques 2007). Macedo citando Minayo & Souza afirma que a violência apresenta diversas facetas como:

“a violência estrutural, configurada nas desigualdades sociais de acesso ao mercado de trabalho e ao consumo de bens essenciais à vida; a violência cultural, que se expressa entre pares; e a violência da delinqüência, referente a indivíduos ou grupos que desencadeiam ações contra cidadãos”.(1993, apud Macedo, p. 515, 2001).

È presumível ser inevitável, em uma sociedade onde as relações sociais aparecem providas pela falta de entendimento entre as classes que o capitalismo impõe, a existências de diversas formas de violência. Esta agitação faz a classe dominante providenciar a elaboração de um conjunto de artifícios para legitimar a sua posição frente as desigualdades que esta organização do espaço urbano impele, de modo a dar sustentação à hegemonia e ao modo de produção.

2.2 Policia e policiamento comunitário: definições

No decurso do tempo, o encargo da prevenção ao crime assentou-se sobre o sistema de justiça criminal, o que causou, por um lado, o inchaço do aparato judiciário e, por outro, a atrofia do sistema informal de controle social.

Talvez a necessidade de prevenção ao crime seja tão antiga quanto o crime, estando sua importância relacionada a fatores ligados à própria sobrevivência do indivíduo. Apesar de fazer parte da vida do ser humano desde sempre, não é uma tarefa fácil estabelecer um conceito universalmente aceito para definir prevenção ao crime.

Ela pode assumir inúmeros contornos dependendo de variáveis diversas, podendo confundir-se, inclusive, com a própria repressão ao crime. Para alguns autores, a prevenção ao crime está associada à previsibilidade da ocorrência do fato e às possibilidades de atuação no contexto a fim de evitá-lo ou diminuir seu impacto, enquanto para outros diz respeito à mobilização proativa implementada para reduzir índices.

O sistema de segurança pública está orientado para atuar nos efeitos do ilícito, abandonando suas causas e aqueles fatores fomentadores de comportamentos considerados desviantes. Logo, se o sistema não é adequadamente configurado para atuar na prevenção primária e se ela é considerada importante para se alcançar a base do crime, outros fatores e outros atores deverão somar-se a esses esforços.

O crescimento dos níveis de violência e criminalidade no Brasil revela a dificuldade para coibir e inibir o crime e incita a uma discussão mais apurada da ação do Estado. A premente questão da gestão da segurança pública envolve questões organizacionais, que sob o ponto de vista das políticas públicas exige uma severa reflexão e ação institucional para mudanças.

Realça-se uma tendência significativa para aqueles modelos que preconizam uma proximidade das organizações policiais com a comunidade, utilizando ferramentas contemporâneas para solução de problemas, monitoração de informações, prevalência da prevenção sobre a repressão, combate rigoroso à corrupção policial e sistematização de processos de controle externo das organizações policiais.

Seja como for, importa dizer que realidades diferentes requerem ações e iniciativas diferentes em termos de prevenção social. Além disso, para o desenvolvimento de estratégias de prevenção social, não apenas as taxas de criminalidade devem ser levadas em conta, mas muitas outras peculiaridades que particularizam uma determinada localidade e que nem sempre são tão fáceis de serem mensuradas.

O grau de coesão em uma determinada localidade, por exemplo, é de primordial importância para a eficácia de um programa de prevenção baseado na comunidade, mas identificar até que ponto as pessoas estejam dispostas a assumirem parte da responsabilidade nos esforços conjuntos e conhecer o trabalho a ser implementado é uma tarefa complexa.

De todo modo, parece evidente que uma discussão sobre a polícia comunitária leva-nos a sair do contexto clássico dos estudos sobre a polícia, em geral centrados em temas como a organização do trabalho policial, a cultura institucional, as relações entre policiais e o público etc.

Sublinhe-se que essas temáticas devam sempre ser abordadas, mas evitando-se que a problemática suscitada pelo policiamento comunitário não se restrinja à questão política do papel do Estado na sociedade.

As recentes experiências brasileiras que enveredam por esse caminho apontam para as vantagens da adoção de modelos de policiamento, apesar do caráter preliminar dos dados disponíveis para análise.

Existe uma grande confusão sobre o que venha a ser policiamento comunitário, devido a enorme variedade de programas que são descritos como tal, a exemplo da “Vigilância nos bairros”, “ronda escolar” podem ser exemplos de formas para o policiamento, mas, o que viria a ser “Policiamento Comunitário?”

Bayley identifica que “a premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade [....].” (Bayley, 2002, p. 18).

O policiamento onde se utilizam veículos ou é feito à pé de forma intensa, freqüentemente é identificado como comunitário. Mas, o que se visa neste tipo, é a manutenção da ordem como relata Wilson e Kelling (2002 apud Bayley, 2002, p. 28) argumentando “que a contribuição da ronda foi importante para tornar a comunidade segura [...] é reduzir o medo do crime [...] reduzindo os sinais de crime.”

As estratégias de policiamento tradicionais são questionáveis, indagando-se se oferecem uma proteção eficaz, pois “essas estratégias têm-se baseado na suposição de que a atividade criminal e a desordem poderiam ser impedidas caso a polícia fosse uma presença visível nas ruas e prendesse imediatamente pessoas que infringissem a lei.” (Bayley, 2002, p. 23).

Para ser comunitário o policiamento, o público deve ser encorajado a falar sobre as prioridades estratégicas, comportamento dos policiais e aumentar a sua participação civil, não se restringindo apenas ao fornecimento de materiais e reclamações. Bayley assinala que “se a polícia não se propuser, no mínimo, a tolerar o que o público tem a dizer sobre as operações, o policiamento comunitário será visto apenas como relações públicas.” (Bayley, 2002, p. 29).

No policiamento comunitário, o aumento da responsabilidade na tomada de decisão vai além dos comandantes subordinados, pois envolve também a tropa. Além de suas tarefas tradicionais, os chefes da polícia comunitária e os policiais do patrulhamento devem ser capazes de organizar grupos comunitários, sugerir soluções para os problemas do bairro, ouvir comentários críticos sem perder a calma, registrar a cooperação das pessoas que estiverem amedrontadas ou ressentidas, participarem de maneira inteligente nas conferências do comando e falar com equilíbrio nos encontros com o público. (Bayley, 2002, p. 34).

Temos como objetivo principal da patrulha policial, a resolução de problemas emergenciais operacionalizados da seguinte forma: uma vez solicitados, aparecem o mais rápido possível de forma superficial. Este enfoque é tido como um bom policiamento, aquele que está pronto para resolver os problemas que afligem a população.

Os efeitos desta “estratégia” onde o objetivo principal é o incidente, os recursos policiais não resolvem os problemas nem previnem o crime. Agem de forma pontual. Bayley(2002) observa que este conjunto de medidas que visa prevenir o crime, a saber, reorientação do patrulhamento, aumento da responsabilização e descentralização do comando são os elementos essenciais do policiamento comunitário.

Goldstein considera que, a solução é que a polícia se torne orientada para a solução de problemas ao invés de orientada para atender a incidentes. Ela deve desenvolver a capacidade de diagnosticar as soluções a longo prazo para crimes

recorrentes e problemas de perturbação da ordem, e ajudar na mobilização de recursos públicos e privados para esses fins. (1987 apud Bayley, 2002, p. 37).

Lobão menciona que a “exaustão do próprio modelo de policiamento orientado para o incidente, que se baseia no tripé detenção, incapacitação e reabilitação do delinqüente, e que supõe uma estrutura ágil para combater o crime, por meio de patrulhas fortuitas” (Lobão, 2003, p.13), não responde mais adequadamente as demandas dos centros urbanos frente as interações sociais.

O policiamento comunitário representa uma mudança da maneira usual de agir, mas não dos objetivos do policiamento.

Para ter eficácia este modelo de policiamento, só pode ser válido quando é compartilhado e faz parte da filosofia empregada na Instituição policial, como destaca Bayley “O policiamento comunitário faz diferença quando é algo que todo mundo faz, quando representa uma filosofia de serviço policial, e não quando é exercido por um grupo de especialistas em um determinado comando.” (Bayley, 2002, p. 122).

Moore, por sua vez, assinala que, “tem-se que examinar o compromisso que o policiamento para solução de problemas e o policiamento comunitário assumiram em relação à redução e prevenção do crime, e à proteção da vida urbana.”(Moore, 2002, p. 117), de modo a entendermos como estes conceitos significam para mudar a prática policial.

Visto de uma forma positiva no momento em que ele terá como prioridade a comunidade e o policiamento preventivo, inibindo assim as ações de criminosos, ou pelo menos diminuindo este tipo de ocorrência.

Embora este retorno do policiamento a pé tenha sido visto com bons olhos pela sociedade, o mesmo não ocorreu com a parte tradicionalista da polícia, que não se vê envolvido com a comunidade na prevenção do crime.

Este tipo de patrulhamento é visto, também, numa relação de hierarquia, como um isolamento do profissional, que deixa de ter aquela imagem de altivez e de uma relação verticalizada de cima para baixo, passando a adotar uma orientação de assistente social comunitário.

Marcineiro sustenta que o modelo

“burocrático weberiano tem sido umas das razões pela qual é tão difícil fazer a almejada evolução para a filosofia da polícia Comunitária, porquanto esta tem por características a participação dos policiais de ponta e da comunidade, nas decisões táticas e operacionais da organização.” (Marcineiro, 2005, p. 89).

A despeito dos divulgados benefícios do policiamento comunitário, a prática de seus programas tem sido bastante desigual e, embora, considerado como “importante”, pode ter significados distintos para pessoas diferentes.

2.3 O Projeto Polícia Cidadã

A implementação da Polícia Comunitária e do policiamento comunitário, no âmbito da PMBA, pressupõe alterações essenciais na estrutura e na administração das organizações policiais.

O policiamento comunitário, vale ressaltar, difere do tradicional com relação à forma como a comunidade é percebida, diante disto, conforme se depreende do depoimento a seguir:

“Serviço de Gestão da Qualidade, com base em artigos, experiências, posicionamentos e teses de Oficiais da PMBA, os quais promoveram a implantação do Projeto Polícia Cidadã, desde o seu primeiro momento. No conjunto, o seu conteúdo reflete o posicionamento oficial da PMBA sobre a implantação do Projeto Polícia Cidadã, estando contudo, por ser um trabalho fruto de uma tese acadêmica, sujeito a evolução, servindo o Departamento de Qualidade, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, através do Serviço de Gestão da Qualidade, como o centro de referência, aglutinação, análise e difusão das idéias e conceitos que possibilitem uma polícia comunitária real e legítima, agregada a uma gestão eficiente de polícia.” (Resumo Executivo PPCid, 2003, p. 1).

No entanto, o que de fato reforça uma mudança na postura do policiamento é a constatação no aumento dos índices da criminalidade, demonstrando que as estratégias e prestação de serviços da polícia não estão funcionando para redução

dessa criminalidade, exigindo uma transformação na maneira de atuar junto à comunidade.

As sociedades urbanas estão enfrentando graves problemas, como: saneamento básico, saúde e educação, este caráter dinâmico determina que o sistema de segurança pública busque métodos mais eficazes para prestar seus serviços, provocando um aumento na sensação de segurança junto as comunidades.

Em virtude disto, em 1995, o policiamento comunitário inicia-se com a celebração do convênio entre a PMBA e a UFBA que,:

“realizou uma série de estudos e projetos, dentre os quais podemos citar:

- a. O Planejamento estratégico da PM;
- b. O Reestruturação organizacional;
- c. O Estudo emergencial para elevação dos salários;
- d. O Reestruturação de processos da Diretoria de Pessoal;
- e. O Projeto de informatização;
- f. O Projeto de capacitação gerencial de dirigentes;
- g. O Revisão curricular dos cursos de formação policial;
- h. O Projeto de redefinição dos níveis hierárquicos;
- i. O Projeto de implantação de qualidade em serviços de segurança pública (Projeto Polícia Cidadã).

Este último projeto tem como objetivo geral, a melhoria da qualidade nos serviços de segurança pública prestados pela Polícia Militar.” (Resumo Executivo PPCid, 2003, p. 4).

Saliente-se, que os estudos sobre policiamento comunitário no Brasil, inicia-se fortemente no ano de 1996, quando o Governo Federal lança um Programa Nacional sobre Direitos Humanos:

“O Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo Governo Federal em 13 de maio de 1996, apontou claramente a necessidade de reforma da polícia e a recomendou a todos os estados a implantação do policiamento comunitário. Nenhum estado seguiu esta recomendação imediatamente. No primeiro semestre de 1997, o Governo Federal, através do Ministério da Justiça, com apoio do Movimento Viva Rio, organizou a Campanha Nacional sobre Justiça, Segurança e Cidadania. Esta conferência analisou e avaliou iniciativas de reforma da polícia e projetos de policiamento comunitário em diversos estados do país, inclusive São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco, Amapá e Distrito Federal e novamente recomendou aos estados a

implantação do policiamento comunitário.” (Resumo Executivo PPCid, 2003, p. 7)

Compreende-se então que o policiamento comunitário não é uma estratégia de assistencialismo policial, mas uma estratégia de envolvimento e participação social, e, nessa condição, percebe-se que todos moradores de uma comunidade assumem um papel importante na construção da segurança e nos serviços de bem comum da comunidade.

A Constituição brasileira define em seu Art.144, que a “Segurança Pública é direito e responsabilidade de todos”, sendo assim, além das forças policiais, cabe para qualquer cidadão uma parcela de responsabilidade pela segurança.

A implantação do Projeto Polícia Cidadã ocorreu através da Nota de Serviço 001/04/97 e publicada no Boletim Geral Ostensivo nº 087 de 08 de maio de 1997, e tem como objetivo geral, melhorar a qualidade do serviço de segurança Pública no Estado da Bahia.

Dentre as ações inicialmente criadas para sua implementação, temos o Decreto 7.428 de 01/09/98 que Reorganiza a Estrutura e função da PMBA e o NQS(criado em 29/04/1997 com base na portaria nº 017/GC/97) que é incorporado ao Departamento de Qualidade, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (D.Q.D.T.), transformando-o em Serviço de Gestão da Qualidade com a finalidade de apoiar as Unidades Operacionais no Projeto Polícia Cidadã (P.P.Cid).

O Projeto Polícia Cidadã propõe-se a apresentar soluções alternativas para o controle da criminalidade, de forma que a comunidade respalde todas as ações de polícia comunitária, e que a Polícia Militar busque sempre atingir a excelência fazendo uso de modernos conceitos de gerenciamento, passando a enxergar o cidadão como “*cidadão-cliente*”

A estratégia adotada tem como fulcro o policiamento comunitário, baseado na integração com a comunidade e orientado para a solução de problemas, visando conhecer e administrar os problemas que causam insegurança nos bairros, buscando melhorar a qualidade de vida dos moradores.

Conforme o Projeto Polícia Cidadã, a fonte de autoridade do policiamento é a comunidade, sem deixar de considerar a lei, os interesses profissionais e as ordens emanadas do poder executivo. Temos na prevenção, a função precípua do policiamento, utilizando-se, inclusive, de ações voltadas para a resolução de problemas como forma de evitar o acontecimento criminal.

O projeto apresentou objetivos específicos, quais sejam:

“Criar meios para a formação de uma cultura pró-qualidade na prestação de serviços à população, contando com o inestimável valor de sua parceria;
Eleva o grau de comprometimento do cidadão-policial e do cidadão cliente nas questões de segurança, de forma a estabelecer um relacionamento íntimo e afetivo, suficientemente capaz de ajudar nas soluções compartilhadas dos problemas.
Contribuir para o fortalecimento da imagem da PM, tornando-a mais visível aos olhos da população, através das ações desenvolvidas por um policiamento comunitário eficiente, eficaz e efetivo, capaz de elevar a sensação de segurança da comunidade.
Priorizar as ações de caráter preventivo enfatizando as ações educativas (preditivas).
Envolver todos os segmentos organizados da sociedade e o povo em geral na construção da segurança pública “... dever do Estado, direito e responsabilidade de todos...”.
Conscientizar o PM como um agente prestador de serviço público de segurança comunitária que prioriza a qualidade, e não como mero integrante de uma força pública da repressão organizada”(P.P.cid., 1998, p. 18).

O objetivo principal do policiamento comunitário é a satisfação do cidadão e a melhoria da qualidade de vida, para isto, modernas ferramentas da administração, em âmbito estratégico, para melhor direcionar as atividades de policiamento e as demandas para serviços são incorporadas.

Para por em prática a estratégia de polícia cidadã, a PMBA traçou seis linhas de ação, tendo como modelo o P.P.cid (Resumo executivo projeto polícia cidadã, 2003), onde são perseguidos objetivos de forma a melhorar os serviços de segurança pública para a comunidade.

A primeira linha é a integração com a comunidade através dos conselhos comunitários de segurança, viabilizando um canal de comunicação que possibilita a interação da Unidade Operacional e o cidadão-cliente. Deste modo, a comunidade tem um serviço personalizado que resolve seus problemas.

Temos na reestruturação da unidade operacional a segunda linha de ação, onde se busca uma otimização das rotinas administrativas diminuindo o tempo nos processos internos.

Com a motivação, delineamos a terceira linha de ação que se fundamenta em criar elementos incentivadores para o policial militar participar na transição do

modelo anterior para este voltado para a gestão. Basicamente, esta ação está ligada a melhorias no ambiente de trabalho e melhoria das relações interpessoais.

Os indicadores formam a quarta linha de ação onde se procura estabelecer uma cultura, na qual as tomadas de decisões são baseadas em dados numéricos permitindo um emprego mais lógico do policiamento nas ações preventivas e repressivas.

Com a educação continuada, temos a quinta linha de ação, estabelecendo uma difusão dos conhecimentos, através de agentes multiplicadores, na Unidade operacional.

E por fim, a sexta linha que visa criar um núcleo de memória para que seja documentado todo o processo de implantação do Projeto Polícia Cidadã visando permitir acesso a consultas posteriores.

Tendo bem claro os objetivos do Policiamento Comunitário, não admite-se que tal estratégia seja interrompida por gestões governamentais com diferentes posturas políticas, sendo assim, o desenvolvimento dos trabalhos relacionado a Segurança Pública deveria executar o planejamento de policiamento comunitário de forma constante, buscando cumprir com os princípios traçados pela polícia comunitária:

“Filosofia e Estratégia Organizacional, Comprometimento da Organização com a concessão de poder à Comunidade, Policiamento Descentralizado e Personalizado, Resolução Preventiva de Problemas a curto e a longo prazo, Ética, Legalidade, Responsabilidade e Confiança, Extensão do Mandato Policial, Ajuda às pessoas com Necessidades Específicas, Criatividade e Apoio Básico, Mudança interna, Construção do Futuro, são os 10 princípios que orientam a filosofia e a implantação da Polícia Comunitária” (Curso Polícia Comunitária – Módulo 1, SENASP/MJ,2008, p.19).

Verifica-se que um dos maiores desafios enfrentados pela polícia no modelo comunitário é o de motivar e sustentar a participação do público tendo conquistado sua confiança para o êxito das metas traçadas.

Todavia, observa-se que o desafio maior a vencer é manter a filosofia viva entre os gestores públicos que assumem o poder de Governo, como explicita o documento:

“Mas não podemos nos esquecer que a implantação de modelos gerenciais na administração pública esbarra em dois problemas crônicos: a descontinuidade administrativa e a resistência às mudanças. A experiência tem demonstrado que a vontade política determinante em fazer acontecer e o comprometimento de todos os níveis funcionais são ferramentas fortes e capazes de fazer frente não só a estes dois obstáculos, mas a todos os outros que se apresentarem” (Resumo Executivo PPCid, 2003, p.8).

Um aspecto essencial a ser considerado na prática do modelo polícia comunitária na PMBA, é o nível de autonomia em relação aos interesses político-partidários, do governo (federal, estadual ou municipal), pois, a dependência de interesses políticos com cunho de promoção partidárias, para garantir as metas do policiamento cidadão, acaba convertendo a Instituição policial em uma mera extensão da instituição política partidária, descaracterizando o modelo de policiamento com participação social.

2.4 A Polícia Judiciária e policiamento comunitário

O trabalho de campo na Instituição da Polícia Judiciária foi realizado sem perder de vista a idéia central da Polícia Comunitária, que reside justamente na possibilidade de propiciar uma aproximação dos profissionais de segurança junto à comunidade onde atua, dando características humanas ao profissional de polícia, e não apenas um número de telefone ou uma instalação física referencial, realizando um amplo trabalho sistemático, planejado e detalhado.

Baseado neste entendimento observa-se

“A possibilidade de resolução pacífica dos conflitos e mobilização social para o engajamento da população no processo de organização social, a fim de discutirem os problemas afetos às suas realidades na busca de soluções, promovendo o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, parece tarefa nobre, bem como a possibilidade de desenvolver mecanismos de informação e orientação, direcionados para o público infanto-juvenil com campanhas antidrogas, planejamento familiar, direitos humanos, ou seja, a possibilidade de se envolver em projetos que contribuam para promover a aproximação dos policiais junto aos moradores, numa perspectiva de desconstrução de estigmas e preconceitos que resvalam em condutas antiéticas e ilegais, buscando meios educativos de dissuasão aliado à inevitável punição (Santos, 2007 p. 24)”

Desta forma, observou-se um distanciamento desta idéia central e a prática propriamente dita na ação do Policiamento Judiciário nos bairros do Stiep e Mussurunga.

Na prática a Polícia Comunitária (como filosofia de trabalho) difere do Policiamento Comunitário (ação de policiar junto à comunidade). Aquela deve ser interpretada como filosofia organizacional indistinta a todos os órgãos de Policia, esta refere-se às ações efetivas com a comunidade.

Considerando o Policiamento Comunitário existente nos bairros aqui estudados, verificou-se que os profissionais da Polícia Judiciária não foram treinados ou orientados para desenvolver atividades voltada para o Policiamento Comunitário e nem tampouco desenvolveram cursos junto à Academia de Polícia Civil, cabe reflexão do estudo de Santos(2007).

Considerando ainda no mesmo estudo:

“Para tanto, além da capacitação de policiais e membros da comunidade, tem-se como meta a construção de núcleos de mediação de conflito: Núcleo de Convivência Cidadã e Espaços de Mediação de Segurança Cidadã”.(Santos, 2007.p. 25)

Os estudos apontaram que o relatório da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, tem como objetivo o aperfeiçoamento de policiais fundamentada no Policiamento Comunitário, contudo não houve capacitações realizadas para com os profissionais da Polícia Judiciária aqui estudadas, conforme:

“O relatório SENASP/2006 aponta como objetivos do policiamento comunitário a capacitação de policiais fundada no conceito de segurança cidadã e o fortalecimento dos Conselhos de Segurança, através da capacitação de lideranças visando conscientizá-las da importância da participação social na gestão das políticas e ações de segurança pública, promovendo seminários e oficinas sobre os assuntos relacionados aos direitos e garantias constitucionais e infraconstitucionais dos grupos vulneráveis, combatendo veementemente todas as formas de discriminação, abusos de autoridade e tortura. Segundo o Relatório supra, até o final de 2006, seiscentos e sessenta e um policiais foram capacitados, nas diversas capitais do Brasil”.(Santos, 2007. p. 25)

Esta mesma pesquisa realizada na UFBA aponta;

“Apesar de 64,3% dos delegados não se sentirem recompensados pelo trabalho, todos se consideraram vocacionados ao exercício da profissão. Porém, a maioria demonstrou não possuírem formação específica na área do policiamento comunitário, reforçando a idéia de que iniciativas isoladas atendem a esse mister muito mais do que políticas institucionais, valendo salientar a inexistência na matriz curricular, anexa, do Curso de Formação de Delegados de Polícia da Academia de Polícia Civil da Bahia disciplinas relacionadas à matéria em questão.

Apesar de os Delegados entrevistados não terem tido treinamento específico na área, demonstraram consciência dos comportamentos essenciais ao estreitamento da relação polícia/comunidade, ao considerarem seus desempenhos como ótimo, bom e regular quanto à confiança, postura, cordialidade, postura, atenção prestada interesse em resolver os problemas, coincidindo com a manifestação da comunidade, inclusive, nas notas atribuídas ao serviço prestado pelo referido policial, ou seja, variando entre 5 (cinco) e 10 (dez).

Abrindo possibilidades de aprofundamento na área do policiamento comunitário os delegados reconhecem que a polícia civil deve transmitir junto às comunidades o sentimento de respeito, confiança, seriedade, cortesia, em contraponto a outros, possivelmente, não vocacionados ao modelo de policiamento comunitário que apontaram a obrigação de servir, medo e abuso de autoridade, em nível de um por resposta, ou seja, 7,1%, o que denota a importância de se avaliar os perfis antes do remanejamento dos delegados nas diversas áreas de atuação policial”.(Santos, 2007. p.69)

Todavia O discurso dos governos estaduais no tocante a modernização da segurança pública, em todo o Brasil, limita-se à aquisição de novos carros, motocicletas, armas mais modernas e equipamentos tecnológicos de controle (Goldstein, 2003; Zavataro, 2007).

Diante do quadro caótico da segurança pública no Brasil, do aumento da violência policial no cotidiano de suas operações, as instituições policiais brasileiras visualiza no modelo de policiamento comunitário, uma chance de mudança nas formas de atuação no patrulhamento preventivo, porém, mantém suas próprias estruturas inalteradas do ponto de vista de uma maior participação da comunidade no planejamento de suas ações.

2.5 A Polícia e a mobilização da comunidade: Conselhos Comunitários de Segurança

Através Curso de Policiamento Comunitário, realizado na modalidade de Educação a Distância pela SENASP/2009, constata-se que estudos americanos sobre mobilização comunitária indicam tendência financeira estável, maior tempo de residência no bairro e, preferencialmente, com propriedades.

O interessante para fundamentar uma relação mais próxima do real é buscar formar os Conselhos de Segurança com segmentos sociais que apresentam problemas complexos, muitas vezes organizados de forma voluntária, não formal, mas que reivindicam ações sociais das estruturas de governo.

O estudo sustenta também que quando as Organizações sociais atingem o auge de seus interesses (econômico, político ou status social), elas esquecem a sua causa, não dando mais tanta importância aos anseios locais, pois foram contemplados seus interesses específicos. Nesse sentido, é importante que o trabalho junto às comunidades seja de forma constante e permanente, considerando também as experiências de organizações comunitárias com um nível de autonomia em relação aos interesses políticos, partidários, do governo em qualquer esfera ou da polícia, valorizando o interesse coletivo, de respeito aos direitos humanos, dentro da legalidade e dos valores morais e éticos.

A conclusão deste estudo revela que quanto maior o suporte policial menor a autonomia dos conselhos, no mesmo sentido quanto mais críticos os grupos, menor o entusiasmo e o empenho policial em apoiá-los. Uma organização comunitária que depende do apoio policial para garantir a mobilização de seus membros e viabilizar as suas ações acaba convertendo-se em uma mera extensão civil da instituição policial, e não um instrumento efetivo de participação comunitária.

Desta forma, o Conselho Comunitário de Segurança é Entidade de direito privado, com vida própria e independente em relação aos segmentos da segurança Pública ou a qualquer outro órgão público; ainda, tem Modalidade de associação comunitária, de utilidade pública, sem fins lucrativos, constituída no exercício do direito de associação garantido no art. 5º, inciso XVII, da Constituição Federal, e que tem por objetivos mobilizar e congregar forças da comunidade para a discussão de problemas locais de Segurança Pública, no contexto municipal ou em subdivisão territorial de um município.

Temos com os Conselho Comunitários de Segurança, o meio para promover e organizar as pessoas que vivem na comunidade em um grupo de voluntários, serve também como um local de debate e de promoção da solidariedade, meio para criação de redes de proteção (de modo a diminuir a ação dos infratores da lei).

O Conselho é responsável pelo diagnóstico dos problemas das comunidades, possibilitando ações estratégicas preventivas, em parceria com a autoridade local, na área de segurança pública.

Possibilitando assim “um conhecimento mais aprofundado das questões das comunidades, o que leva a atividades preventivas. Finalmente, satisfaz às demandas democráticas de participação dos cidadãos nas questões de seu interesse”(Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária, p.74).

Dentre as finalidades podemos ressaltar a canalização das aspirações da comunidade, congregando as lideranças comunitárias, o desenvolvimento de trabalhos auxiliares de combate às causas da violência, estimulando o espírito comunitário.

Com isto, esta promoção de programas de orientação e divulgação de ações de autodefesa nas comunidades, acaba por contribuir na para a coleta, análise e utilização de avaliação dos serviços atendidos pelos órgãos policiais, bem como reclamações e sugestões do público.

Desta forma, os Conselhos Comunitários tem como ponto a ser ressaltado a proposição às autoridades competentes a adoção de medidas que tragam melhores condições de trabalho aos policiais e integrantes dos demais órgãos que prestam serviço à causa da segurança pública, colaborando também nas ações de Defesa Civil, definindo prioridades, na segurança, em sua área e soluções para problemas ambientais que venham a surgir.

3. Práticas de policiamento nos bairros do Stiep e Mussurunga

Os bairros do STIEP (UDH 49) e MUSSURUNGA (UDH 77) estão, respectivamente, dentro do município de Salvador, localizados nas zonas da Expansão litorânea/Salvador-Lauro de Freitas e Miolo de Salvador e pertencentes às regiões administrativas VIII- Pituba/Costa Azul e X – Itapuã.

Os fatores para a escolha destas duas localidades estão principalmente relacionados aos percentuais de longevidade, renda e educação de acordo com o

Atlas do Desenvolvimento Humano da região metropolitana de Salvador⁷. É uma forma de comparação entre áreas com perfis sociais diferenciados, mostrando panoramas distintos de Salvador, como mostram os dados abaixo:

IDH - COSTA AZUL/JD ARMAÇÃO-Stiep, Paraíso Azul.

Indicador	1991	2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,872	0,918
IDHM Educação	0,931	0,983
IDHM Longevidade	0,785	0,840
IDHM Renda	0,899	0,930

IDH – MUSSURUNGA - Mussurunga I e II.

Indicador	1991	2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,777	0,806
IDHM Educação	0,924	0,935
IDHM Longevidade	0,744	0,789
IDHM Renda	0,662	0,694

Analisando os índices, verifica-se que o IDH das regiões consideradas estão, pelo Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD, como alto. Contudo quando comparamos com as outras unidades, percebemos que, a unidade espacial onde localiza-se o STIEP, “apresenta uma situação boa: ocupa a 16ª posição, sendo que 15 Unidades de Desenvolvimento Humano (10,1%) estão em situação melhor e 133 Unidades de Desenvolvimento Humano (89,3%) estão em situação pior ou igual”(CONDER, 2006).

Em relação à Mussurunga, “ocupa a 50ª posição, sendo que 49 Unidades de Desenvolvimento Humano (32,9%) estão em situação melhor e 99 Unidades de

⁷ Anote-se que esta foi a última consolidação de dados divulgada pela prefeitura municipal de Salvador, utilizando-se, desta forma, como referência, os dados compilados no ano de 2000. Como o objetivo das UDHs é a identificação das desigualdades sócio-espaciais no território municipal, a sua elaboração buscou o maior grau de homogeneidade social interna possível. A busca por áreas homogêneas foi um objetivo perseguido, mas algumas vezes dificultado principalmente pela existência de setores censitários internamente heterogêneos, e de guetos de pobreza e/ou riqueza com universo populacional da amostra insuficiente ou sem continuidade espacial para compor uma UDH, sendo forçoso, em algumas situações, sua agregação com outras realidades socioeconômicas. Foi necessário, ainda, que as UDHs se constituíssem em unidades identificáveis, áreas com uma denominação reconhecida popularmente e com representatividade para seus moradores(Atlas DHRMS).

Desenvolvimento Humano (66,4%) estão em situação pior ou igual” (CONDER, 2006).

A seguir são apresentados os dados do Centro de Documentação e Estatística Criminal da Polícia Civil da Bahia, onde são apresentados os crimes registrados nos bairros ora estudados. Com trabalho de campo, identificamos a existência de uma prevalência de tipos penais na comunidade de menor IDH. Tal assertiva é corroborada pela análise dos dados a seguir expostos:

Principais Registros de Ocorrências Policiais e Procedimentos no Bairro de Stiep				
REGISTROS	JANEIRO A DEZEMBRO			JANEIRO A ABRIL
	2006	2007	2008	2009
HOMICÍDIO DOLOSO	1	2	2	0
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	2	0	1	0
Fonte: CEDEP Nota: Dados sujeitos a correção SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA GOVERNO DA BAHIA CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E ESTATÍSTICA POLICIAL POLICIA CIVIL DA BAHIA.				

Principais Registros de Ocorrências Policiais e Procedimentos no Bairro de Mussurunga				
REGISTROS	JANEIRO A DEZEMBRO			JANEIRO A ABRIL
	2006	2007	2008	2009
HOMICÍDIO DOLOSO	5	17	18	8
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	8	4	9	1
Fonte: CEDEP Nota: Dados sujeitos a correção SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA GOVERNO DA BAHIA CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E ESTATÍSTICA POLICIAL POLICIA CIVIL DA BAHIA.				

As comparações dos registros de homicídio doloso e tentativa de homicídio nos bairros estudados tornam evidentes que os fatores sociais e econômicos contribuem para os índices elevados apresentados.

No STIEP, ocorreram 08 casos de homicídio, tentado ou com dolo, e que no ano de 2009, até o mês de abril não teve nenhuma ocorrência.

Em Mussurunga, a situação é completamente diferente, entre os anos de 2006 até 2009 foram contabilizados 70 casos (dolosos ou tentativa).

Os resultados encontrados sugerem que as desigualdades sociais estão relacionadas aos elevados índices de homicídios em determinados espaços urbanos. A ocorrência destas mortes violentas vem sendo associada a alguns

fatores existentes nesses ambientes, como concentração populacional elevada, desigualdades na distribuição de riquezas.

Contudo, se é verdade que pobreza não gera, necessariamente, violência, e que os bairros populares e as favelas não devem ser estigmatizados como espaços violentos, também não se deve elidir o fato de que evidências empíricas acumuladas apontam tais áreas como as que concentram maior proporção de vítimas das violências, expressas pelas maiores taxas de homicídios e pelas baixas condições de vida.

Conseqüentemente, os determinantes da violência e do seu crescimento, por envolver fatores socioeconômicos (pobreza, fome, desemprego, ausência de renda, desigualdades gerando frustrações freqüentes e ostentação de riqueza), institucionais (omissão do Estado na prevenção e na repressão da violência), de prevenção (escolas, moradia, saúde pública, transportes públicos ineficientes) e de repressão (polícia, justiça e sistema penitenciário), exigem resposta social organizada com planos de ação bem estruturados, além de mudanças socioeconômicas.

A entrevista realizada com os Comandantes da 39ª e 49ª CIPM, foi realizada nas sedes Organizações Policiais Militares, onde de posse destes dados, podemos verificar pontos convergentes e divergentes acerca do policiamento comunitário.

Quando perguntado como ele, enquanto Comandante, percebia a atividade de segurança comunitária na organização, foram unânimes em afirmar que é necessária e importante devido a insegurança que assola a cidade de Salvador, contudo, o Comandante da 49ª ressaltou a importância do saneamento básico e valorização do servidor. Neste ponto percebemos a perfeita sintonia com o P.P.cid. e sua preocupação com o cidadão-cliente que aponta os “fatores como o desemprego, falta de condições adequadas de saúde e saneamento básico...tem como consequência o acréscimo nas estatísticas policiais” (Resumo Executivo PPCid, 2003, p. 3).

No que tange aos aspectos positivos da implantação do policiamento comunitário, as suas dificuldades e resistências, responderam que no início do projeto a receptividade foi melhor, todavia, os problemas apresentados comprometem as ações empreendidas.

A falta de efetivo e viaturas são os pontos relevantes ressaltados na entrevista e levando em consideração que deve-se levar em consideração estes

dados, pois contribuem, segundo Apolinário(2008) para revelar a ação policial e sua aplicação na melhoria do serviço público. A Companhia do STIEP informou que possui duzentos e seis policiais no total e considerando a sua população, em 2000, de 28.845 indivíduos:

IPH - NHab

NPM

NHab – número de habitantes de um determinado território

NPM – Número de policiais militares

Chega-se á proporção de aproximadamente 140 habitantes por cada policial empregado no território. Em Mussurunga, se considerarmos apenas Salvador⁸, temos oitenta e oito policiais para uma população de 21.157. o que equivale a 240 indivíduos por policial militar.

Quando se calcula o número de viaturas por habitantes, utiliza-se a seguinte fórmula:

IVPH - NHab

NVTr

NHab – número de habitantes de um determinado território

NVTr – Número de viaturas

Encontrando-se para o bairro de Mussurunga 4.231 habitantes por viatura em serviço. No Stiep, temos 5.679 pessoas por viatura.

Como toda idéia nova encontra entraves na modificação de modelos mentais enraizados verifica-se em um primeiro momento que a linha de ação 03(motivação), da operacionalização da PPCid, funcionou de início, mas não foi capaz de continuar motivando o policial militar a participar ativamente do modelo apresentado. Não vislumbrando assim ações que propiciassem uma transição equilibrada entre a situação anterior e a atual.

A relação com a comunidade, após o policiamento comunitário, não pôde ser percebida na 39^a, pois as suas ações são voltadas exclusivamente em empreendimentos comerciais. Já na 49^a, houve aproximação com a população somente com o PROERD⁹.

⁸ O Comandante da 49^a informou que a área de sua atuação é: Mussurunga, São Cristóvão, Vila Verde, Fazenda casange(Itinga) e a CEASA na via paraíso.

⁹ PROERD: Programa Educacional de Resistência às Drogas e Violência. Programa da SENASP.

Sobre os Conselhos Comunitários de Segurança¹⁰, para as CIPMs, não são atuantes. Na 39ª não comparece e na 49ª não soube informar, sendo que o único contato é realizado através das associações de moradores locais. Esse é um ponto crucial para a participação efetiva da comunidade no planejamento do serviço policial. Tudo parte primeiramente desta interação entre a Unidade operacional e o cidadão.

Quanto ao tipo de policiamento empregado, só houve menção a utilização de grupos especiais existentes na PMBA, para a repressão da criminalidade, o policiamento ostensivo em duplas e das viaturas destinadas a cobrir a área de atuação da CIPM. Não foi destacada nenhuma ação preventiva e nem tão pouco de mediação. As intervenções destacadas na 49ª que poderiam aproximar-se são brigas de casais e som auto de veículos em bares.

Os Comandantes ressaltaram que o incentivo dado ao policial é através de cursos de capacitação, ministrados pelo Departamento de Ensino da PMBA. Nisto podemos perceber a linha de ação 05(educação continuada) “para que os policiais militares possam trabalhar dentro de uma nova realidade” (Resumo Executivo PPCid, 2003, p. 10).

Dos indicadores básicos que estão presentes na linha de ação 04(quatro), os entrevistados destacam que existe um registro das ocorrências da área, contudo, não mencionaram como estes dados são utilizados na tomada de decisões estratégicas quanto a alocação do policiamento. O único ponto observado foi o impacto visual. As CIPMs possuem a logomarca institucional PM Comunidade e demais signos gráficos previstos conforme o Manual de Identidade Visual¹¹.

O consenso na adesão a esta filosofia nova de policiamento por parte dos Comandantes foi uniforme. É vista como uma forma de combater os índices de violência. Mas, a falta de estrutura e o receio de descontinuidade por parte da Corporação, são preocupantes.

A entrevista com o Delegado da 12ª CP, foi esclarecedora, pois como a Polícia Civil tem um papel investigativo, diferente do administrativo e ostensivo da Polícia Militar, não é conveniente a um investigador (onde o sigilo da sua identidade

¹⁰ Segundo a Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado da Bahia (FECCSPEB), na área da 39ª CIPM temos 03(três) Conselhos: 01 no Costa Azul, 01 na Boca do Rio e outro no Imbuí. Na 49ª CIPM tem em São Cristóvão, abrangendo a área de Mussurunga.

¹¹ Manual de Identidade Visual: documento de circulação restrita, constituindo um patrimônio da PMBA, de signos gráficos que veiculam, unificam e coordenam a identidade visual Policia Militar.

é crucial na elucidação de casos) estar participando de reuniões com moradores. E que a polícia judiciária poderia atuar não nos moldes da polícia comunitária e sim melhorando o atendimento ao cidadão nas delegacias, diminuindo a vitimização secundária.

4 Considerações finais

As demandas da sociedade por mais segurança frente ao alarmante crescimento das práticas delituosas, encontra eco em todos os grupos sociais. De forma a responder por esta inquietação, o policiamento comunitário surge como uma alternativa para os problemas com a criminalidade urbana.

Um novo olhar, um novo modo de agir e pensar a segurança pública. Fugindo dos padrões convencionais de policiamento, ao qual mantinha afastada a população, para um em que a comunidade é convocada para participar das decisões a serem perseguidas em prol do bem comum.

Buscando através desta nova filosofia para a segurança pública, veio a indagação, que é objeto deste artigo, se o policiamento comunitário nos bairros do STIEP e Mussurunga é eficaz tentando, através do exame das estratégias de policiamento, dos indicadores de homicídios nestas comunidades e das atividades de policiamento desenvolvidas nos bairros apontados para a pesquisa.

Inicialmente verificou-se que o Policiamento Comunitário foi iniciado na Polícia Militar do Estado da Bahia a partir da segunda metade da década de 90, com o nome de Polícia Cidadã, permitindo a adoção deste modelo como uma política pública de segurança prioritária. Na Polícia Civil, não dispõe de projeto institucional traçando metas para implantação desta nova forma de atuação.

Foi verificado que os indicadores elencados pelo Projeto Polícia Cidadã como, por exemplo, índice de satisfação da população e taxa de impacto visual não são computados pelas CIPMs, dificultando uma avaliação mais abrangente das ações da Polícia Cidadã. Ademais, a falta de indicadores obsta um melhor planejamento e aplicabilidade do efetivo policial na área e a preparação de ações proativas e preventivas.

Outro ponto a ser ressaltado, é que nas CIPMs estudadas, os comandantes da Polícia Cidadã quando indicam as dificuldades para relacionar-se com os Conselhos Comunitários de Segurança em suas áreas de atuação.

Como problema interno destaca-se o reduzido efetivo do policiamento comunitário. Esta escassez de efetivo prejudica a disponibilização do policial nas ruas e, conseqüentemente, a própria relação e integração com a comunidade no espaço público do bairro, onde o policiamento a pé, realizado por meio de rondas, em áreas definidas, conversando com os comerciantes e moradores, permite obter informações necessárias para um planejamento policial efetivo e identificar e localizar os problemas do bairro e administrar pequenos conflitos.

Outro ponto a ser destacado é que não foi encontrado no projeto PPCid a descentralização do Comando. Não faz parte do projeto a responsabilização da tropa pois, as tomadas de decisão são exercidas por aqueles que estão distantes da realidade dos bairros. Aos policiais do patrulhamento, que atuam diretamente com a população, não lhes é facultado a possibilidade de organizar grupos comunitários ou sugerir soluções para os problemas no bairro.

Ressalte-se que os números apresentados dos homicídios, mostram diferenças expressivas entre os dois bairros estudados, contudo, percebe-se que este elevado índice em Mussurunga deve-se mais a questões econômico-sociais do que ao policiamento deficiente. No Stiep, não podemos inferir, neste trabalho, se o reduzido número de casos deve-se ao policiamento comunitário, em virtude deste não estar plenamente consolidado.

A idéia central da Polícia Comunitária reside na possibilidade de propiciar uma aproximação dos profissionais de segurança junto à comunidade onde atua, dando características humanas ao profissional de polícia, e não apenas um número de telefone ou uma instalação física referencial, realizando um amplo trabalho sistemático, planejado e detalhado.

As estratégias organizacionais de polícia orientadas para a proximidade Comunitária contrapõem-se ao modelo convencional da polícia reativa, de caráter fortuito, orientado unicamente para ver os delitos e reagir a eles, através da prisão e punição dos infratores da lei.

A experiência da polícia comunitária representa um avanço no fazer polícia, todavia o modelo convencional de polícia ainda predomina, a missão de polícia numa concepção legalista dos problemas de segurança pública e das medidas de tratamento da criminalidade.

O trabalho de prevenção da criminalidade na proposta da polícia comunitária implica mais do que uma ação pontual da polícia, envolve também uma ação

estratégica que envolva cidadãos como informantes da situação e problematização da atuação da polícia e dos problemas da comunidade mobilizando organizações sociais, instituições, para que, junto com a polícia, possam fazer ouvir os problemas e criar condições para interferir na qualidade de vida da população.

Não podemos, em virtude disto, avaliar se o policiamento comunitário, nos bairros estudados, é eficaz. Pois, como verificar a eficácia se ainda a polícia militar luta por efetivo, pilar básico de uma Unidade, e as linhas de ação propostas pelo PPCid ainda não estão devidamente consolidadas.

A confiança dos Comandantes entrevistados na Polícia Cidadã e na ação preventiva como sendo mais eficaz na redução e controle da criminalidade, bem como na garantia dos direitos civis, permite inferir que a persistência do Projeto Polícia Cidadã, ainda representa uma política de segurança mais adequada para atender às demandas por segurança da população.

Por fim, deve-se ressaltar que a iniciativa da polícia comunitária, muito mais que uma mudança de estratégia, implica numa mudança de filosofia de trabalho da polícia, é a implantação de algo ousado e corajoso. Para alguns, utópico, para outros, possível. Entretanto, de concreto são os índices de criminalidade e violência que assolam as comunidades de forma constante e progressiva e a polícia, como potencial meio de desenvolver e fortalecer a cidadania, deve articular-se para buscar atender a tais demandas.

The Community Police in the districts of Stiep and Mussurunga in the city of Salvador in the period 2005 to 2008: Limits and Possibilities.

Abstract

The increase in crime rates, the high costs associated with them and the growing importance given to the subject, evidenced in opinion polls, have led governments and civil society to face the problem of crime as one of the most serious obstacles to development. Formulate and implement policies to prevent and reduce crime and violence is therefore the challenge. The aim of this paper is to examine whether community policing in different districts of the city of Salvador is effective. It was through interviews with commanders of CIPM and Delegates, in addition to the collection of statistical data and literature review to answer this question. The analysis of sources and interviews, led us to believe that community policing within the Military Police of Bahia is not yet fully consolidated, lacking a better structure, both physical and operational. In the Civil Police, the new practice of public security, is so low and the barriers hampered the competence of the judicial police.

Key-word: Crime. Community policing.

Referências

- ARAÚJO, FRANCISCO EDSON DE. **Projeto Polícia Cidadã: uma abordagem estratégica para o aprimoramento da sua gestão**. Dissertação ([Mestrado Multidisciplinar em Desenvolvimento Humano e Responsabilidade Social](#)) – Fundação Visconde de Cairu, Centro de Pós-graduação e pesquisa Visconde de Cairu, Salvador, 2004.
- BAYLEY, DAVID H. SKOLNICK, JEROME H. **Policiamento Comunitário**. Trad. Ana Luíza Amêndola Pinheiro. 1. ed. 1. reimpressão. São Paulo. EDUSP, 2006. 128p.
- BAYLEY, DAVID H; SKOLNICK, JEROME H. Perspectiva da inovação na polícia. In **Nova Polícia: Inovações na Polícia de duas cidades norte-americanas**. São Paulo: EDUSP, 2002. cap. 8, p. 223-241.
- BECKER, FERNANDO; TEIXEIRA, NICHE ALEX. **Violência urbana, criminalidade urbana violenta e crime organizado**. Programa de Formação integrada da Secretaria da Justiça e da Segurança. 4. ed. Porto Alegre, 2003. p. 12-14.
- BRASIL. **Constituição** (1998). Capítulo III. Artigo 144. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiuição.htm>. Acesso em: 29 out. 2008.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - CONDER. **Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Salvador**. Salvador: CONDER. PNUD. Fund. João Pinheiro, 2006. Disponível em: <<http://www.informs.conder.ba.gov.br/>>. Acesso em: 05 novembro 2008.
- COUTO, AIALA COLARES DE OLIVEIRA. **A cidade dividida: da inclusão precária à territorialização perversa**. São Paulo, FCT/UNESP, 2004. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/4155/1/a-cidade-dividida-da-inclusao-precaria-a-territorializacao-perversa/pagina1.html>> Acesso em: 09 out. 2008.
- Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária/Grupo de Trabalho**, Portaria SENASP nº 014/2006 - Brasília – DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.2006. Total de paginas 502 p.
- DA SILVA, JOÃO APOLINÁRIO. **Indicadores Estatísticos de Atividade Policial Militar**. Salvador: FAPESB, 2008, p. 86.
- DA SILVA, JORGE. Polícia Comunitária. In: **Segurança Pública e Polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003. cap. XI, p. 344-381.
- FEDERICO, VICENTE. Projeto de Qualidade: Polícia-Cidadã. In: **Um caso de polícia: reorganização, capacitação profissional e polícia comunitária na PM da Bahia**. Salvador. Escola de Administração da UFBA, 1999. cap. XVI, p. 259-298.
- GOLDSTEIN, HERMAN. **Policiando uma Sociedade Livre**. São Paulo: Edusp, 2003.

LOBÃO, WALDIR; DANIEL CERQUEIRA. Criminalidade: social versus polícia. Texto para discussão 958. **Instituto de pesquisa Econômica Aplicada**. Governo Federal. Rio de Janeiro, 2003. p. 01-15.

MACEDO C. ADRIANA. et al. Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil. **Revista Saúde Pública**. USP, 2001; 35 (6). p. 515 -522.

MARCINEIRO, NAZARENO; PACHECO, GIOVANNI C. **Polícia Comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI**. Florianópolis. Editora Insular: 2005. 104p.

MARQUES, EDMILSON. A Base da Violência. **Revista Sociologia**. USP. São Paulo, ano 01, nº 01. p. 21-29. Curso de Especialização em Política e Gestão em Segurança Pública. CD-ROM disciplina Espaço-Público e Cidadania.

MOORE HARRISON MARK. Policiamento Comunitário e Policiamento para Solução de Problemas. In: Tonry Michael; Morris Norval (Org.). **Policiamento moderno**. Tradução Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Ed. Edusp, 2003. cap. 3, p. 115-175.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA, Departamento de Qualidade, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. **Resumo Executivo Da Ação De Retomada Do Projeto Polícia Cidadã**, 2003, Salvador. 27 p.

PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DE QUALIDADE NA PRESTACÃO DOS SERVIÇOS DE SEGURANÇA PÚBLICA, Projeto Polícia Cidadã. 1998. Convênio PMBA/UFBA, 109 p.

Rede Nacional de Educação a Distância para Segurança Pública. Curso EAD. **Polícia Comunitária**. SENASP/MJ,2008.Módulo -1.

SANTANA, FRANCISCO DOS S. et al. **O Rastro da Violência - II: mortes de residentes em Salvador 1998-2001**. Salvador, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.fcc.ufba.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

SANTOS, CELINA DE CASTRO FERNANDES; SOUZA, JUSSARA MARIA SANTOS DE. **Policiamento Participativo – Experiência de Polícia Comunitária nas Delegacias de Bairro de Salvador e Região Metropolitana**. Curso de Especialização em Gestão e Política de Segurança Pública. Ministério da Justiça/SENASP/PROGESP. Salvador. 2007. 76p.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria da Segurança Pública e Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Curso Nacional de Polícia Comunitária**. São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.segurancacidade.org.br/>>. Acesso em: 29 out. 2008. 23 p.

ZAVATARO, Bruno. A Militarização dos Aparelhos Policiais Brasileiros. **Revista do Núcleo de Estudos em Segurança Pública e Pesquisa – NESPP**, Belo Horizonte: Academia de Polícia Civil de Minas Gerais, 2007.