

# Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário

JACQUELINE MUNIZ – SEAN PATRICK LARVIE

LEONARDA MUSUMECI – BIANCA FREIRE

**RESUMO:** O artigo trabalha com dados de um estudo de um ano sobre o programa de policiamento comunitário em Copacabana e Leme, na zona Sul do Rio de Janeiro. Além de monitorar as estatísticas das polícias Militar e Civil, o programa incluía também uma enorme variedade de dados qualitativos. O artigo descreve quatro visões distintas de conflito, distúrbios e crime, que surgiram a partir da análise desses dados.

**UNITERMOS:**  
policiamento  
comunitário,  
conflitos,  
polícia civil,  
polícia militar,  
distúrbios,  
segurança pública.

**N**esta exposição faremos um inventário das dificuldades enfrentadas pelos oficiais e policiais de ponta do 19º BPM, no esforço de implantar e consolidar o programa de polícia comunitária em Copacabana, Rio de Janeiro. Serão enfocados três ordens de obstáculos: 1) o acesso às “comunidades” do bairro; 2) a busca de colaboração de outras agências públicas e; 3) o ambiente institucional da Polícia Militar.

Diversos tipos de problemas limitaram o alcance, a eficácia e as possibilidades de consolidação do policiamento comunitário em Copacabana, desativado antes mesmo de completar um ano de vigência. Alguns desses problemas – resistências de setores da comunidade e da Polícia e dificuldade de coordenar a atuação de diferentes órgãos públicos, por exemplo – também se verificaram inicialmente em experiências internacionais bem-sucedidas, como a de Nova Iorque. Nestes casos, porém, havia o respaldo de uma política de segurança, que definira a patrulha comunitária como carro-chefe de uma reformulação mais ampla das instituições policiais, empenhando-se em garantir

Pesquisadores do  
ISER-RJ

o sucesso da iniciativa e em eliminar ou reduzir os obstáculos encontrados. Em Nova Iorque, por exemplo, o *Community Patrol Officer Program* (CPOP) contou com vasto suporte político, recursos, legitimidade e uma convergência de interesses em torno da nova proposta. Nesse contexto, o enfrentamento de resistências e obstáculos fez parte do próprio processo de implantação do modelo comunitário, determinando ajustes no projeto-piloto e permitindo ao mesmo tempo modificar algumas das condições institucionais que se interpunham à sua disseminação.

Não foi o que ocorreu com a experiência de Copacabana. Fruto da parceria entre o movimento VIVA RIO e setores progressistas da Polícia Militar do Rio de Janeiro, ela não integrou, contudo, um plano mais abrangente de transformação da política de segurança, que já previsse sua extensão a outros bairros, que comprometesse outras unidades policiais, ou que engajassem *a priori* outras esferas do poder público. O projeto de polícia comunitária envolveu somente uma das polícias (a PM) e, dentro desta, apenas um batalhão, ou melhor, um regimento especialmente criado para desempenhar o novo serviço, com o mesmo *status* de alguns outros “projetos especiais” desenvolvidos pela PM carioca. Esperava-se que o apoio da sociedade civil e os resultados do programa, em si mesmos, pudessem garantir a continuidade da experiência e quiçá expandi-la gradativamente a todo o Rio de Janeiro. Mas os obstáculos encontrados, até para viabilizá-la, foram bem maiores do que se podia prever e, ao invés de impulsionarem mudanças no projeto-piloto ou no seu ambiente institucional, determinaram progressivo insulamento e esvaziamento. O projeto ficou tão fragilizado – dentro e fora da PM – que o novo comando da política de segurança do Estado, assumindo em maio de 1995 com a bandeira do “endurecimento policial”, não teve grande dificuldade em desmontá-lo em poucos meses, sem alarde, e sem que qualquer avaliação prévia de seus resultados justificasse considerá-lo supérfluo ou secundário. Como todos os outros “projetos especiais”, a patrulha comunitária de Copacabana foi desativada sob pretexto da “urgência” de se “confrontar” o propagado “crime organizado” no Rio de Janeiro. Levando-se em conta as resistências e os obstáculos manifestos desde o início do programa, essa desativação representou a vitória de setores que se opõem a transformações na doutrina e nas formas tradicionais de atuação policial, que desejam preservar a auto-suficiência corporativa dos órgãos de segurança pública e desaprovam ou temem sua abertura ao diálogo com a sociedade civil, e que consideram inócuo o enfrentamento da desordem pública e exaltam as práticas puramente repressivas como verdadeiro, senão único, “trabalho de polícia”.

Conhecendo-se as precárias condições em que o programa de polícia comunitária se deu, seus resultados podem ser considerados positivos e sua desativação, prematura e injustificada. Além disso, entendendo melhor a natureza dos problemas, percebe-se que seria possível superá-los, ao menos em parte, sem necessidade de grandes mudanças estruturais, e colher resultados muito mais expressivos, tanto na redução de delitos e distúrbios, quanto

na melhoria dos serviços policiais. As três fontes distintas de obstáculos aqui tratadas serão comentadas separadamente, tomando por base os resultados da *survey* realizada com a patrulha comunitária, as entrevistas abertas com os policiais e membros dos conselhos de área e as observações da equipe de pesquisa durante o período do monitoramento.

### 1. Na construção da “comunidade”

O modelo de patrulha comunitária não predefine fronteiras da “comunidade” – salvo num sentido genérico, de população incluída no território de abrangência do programa – e muito menos supõe uma comunidade já mobilizada, organizada, disposta a participar. Segundo esse modelo, o papel de *organizador* faz parte das atribuições do patrulheiro comunitário e o grau de adesão/participação da comunidade – contando-se aí associações e organizações civis – é tido como um dos resultados e um dos indicadores de sucesso da iniciativa. A “comunidade” é de certa forma *construída* pelo próprio projeto; sua abrangência maior ou menor, sua composição, suas características e seus modos de participar dependem essencialmente de como o projeto foi desenhado e implantado, da atuação dos policiais na conquista de parceiros, da autonomia e recursos de que esses policiais disponham para exercer a função de “organizadores”, do grau de divulgação da proposta, do interesse que ela desperte ou das resistências que suscite neste ou naquele segmento da população.

#### *a. Acesso aos moradores nos quarteirões*

Levando em conta as características de um bairro como Copacabana, destaca-se o fato de a maioria dos comunitários, em tempo relativamente curto e com poucos recursos, ter conseguido construir amplas redes de parceria com porteiros, comerciantes, seguranças e jornaleiros. Mas a dificuldade de acesso à população residente era, ainda assim, percebida como um fator de isolamento e uma grave limitação, seja à eficácia, seja à legitimidade do projeto. Daí resultaram outros problemas: 1) dificuldade de implementar estratégias preventivas de conflitos em espaços residenciais; 2) pouca irradiação do trabalho educativo e informativo que visava ensinar técnicas de segurança, alertar para as situações maximizadoras de riscos, conscientizar a comunidade acerca dos limites legais e operacionais da atuação policial, reduzir medos genéricos e exagerados e assim por diante; 3) poucas chances de multiplicação de projetos comunitários para reduzir certos tipos de distúrbios; 4) baixa visibilidade dos efeitos do programa, fraca legitimação do seu alcance e, conseqüentemente, pouco respaldo social para enfrentar obstáculos ao seu funcionamento ou para fazer frente às pressões políticas contra a continuidade da experiência.

#### *b. Comunidade formal*

O projeto-piloto previa 6 conselhos de área. Mas, a tentativa de

constituir essas “comunidades formais” não foi além de dois conselhos de área compostos por pessoas recrutadas através da rede de contatos do movimento VIVA RIO. Estes CCAs chegaram a constituir, no começo do programa, um *forum* relativamente rico de debates, onde tanto o movimento VIVA RIO quanto o antigo comando do 19º BPM desempenhavam importante papel educativo ajudando a criar uma “cultura de participação”, esclarecendo os limites da atuação policial e civil, moderando o tom moralizante das demandas espontâneas e sugerindo soluções mais pragmáticas e viáveis para os problemas discutidos. Porém, esses dois conselhos também se esvaziaram: seu *quorum* declinou, não conseguiram ampliar sua representatividade e não aumentaram seu interesse pelas questões locais, nem pelo trabalho que os soldados vinham concretamente desenvolvendo nas ruas. Ainda restam, hoje em dia, alguns representantes da “comunidade formal”. Eles passaram a compor um “conselhão” único com o objetivo de discutir problemas de todo o bairro, atrair ex-membros de extintos CCAs e pressionar as autoridades da segurança pública para que o projeto seja reativado em Copacabana.

Um dos problemas encontrados desde o início para organizar os CCAs foi a desarticulação ou desgaste das associações de moradores preexistentes, assim como a fraca estruturação da Associação Comercial e de outras entidades civis atuantes em Copacabana. Para fazer aparecer uma “comunidade organizada” partiu-se praticamente do zero. O programa dependia da força “carismática” do Movimento VIVA RIO para montar e manter os conselhos – o que decerto não favoreceu sua consolidação. Neste sentido, pode-se até considerar como saldo benéfico da experiência o fato de continuar existindo um espaço associativo decorrente do projeto de policiamento comunitário e interessado em reativá-lo – ainda que seja um espaço muito pequeno, drasticamente “encolhido” em relação às expectativas originais.

### *c. Abrangência geográfica e temporal do projeto*

Previa-se no projeto original que, após um ano de funcionamento e de avaliação, a patrulha comunitária seria estendida a outros subsetores, ampliando-se seu efetivo e flexibilizando-se a escala de trabalho dos policiais de acordo com as necessidades que a própria experiência revelasse. Tais medidas não chegaram a ser colocadas em prática porque o programa foi prematuramente desativado. Subutilizou-se, por conseguinte, uma das principais características do Policiamento Comunitário, que é a adaptabilidade às demandas de resolução de problemas. Permanecendo rigidamente delimitado sempre aos mesmos 28 quarteirões e ao período de 8 às 20 horas, ele deixou de abarcar diretamente vários focos maiores de desordem, alguns bastante óbvios, como o mercado sexual noturno. Também se restringiu muito com isso a possibilidade de acesso dos policiais de ponta à “comunidade residente” (moradores e síndicos de edifícios), boa parte da qual estava trabalhando fora do bairro durante o horário de atuação da nova patrulha, assim como a outros atores que poderiam constituir parcerias fundamentais para a redução da violência noturna em certas áreas: travestis e prostitutas, porteiros, garçons,

seguranças e gerentes de bares, boates e hotéis.

Mesmo sem autorização expressa (arriscando, portanto, ser punidos), alguns policiais de ponta faziam a chamada “arribação”, isto é, deslocavam-se de seus quartelões para resolver problemas noutros subsetores, ou ampliavam o território das rondas diárias, de modo a abranger localidades não cobertas oficialmente pelo projeto (inclusive algumas vias de acesso às favelas, na tentativa conseguir informações e maior controle sobre “elementos suspeitos” de criminalidade provenientes dos morros). Essa prática informal, implicando sobretrabalho e risco para os soldados, apenas contornou precária e parcialmente as limitações impostas à experiência; não constituiu, nem podia constituir, um caminho efetivo para superá-las.

## 2. Nas relações com outros órgãos públicos

Vale lembrar que o policiamento comunitário tem como objetivo a resolução de problemas e que a noção de “problema” se amplia consideravelmente quando são levados em conta, além de crimes e delitos, outros sintomas de desordem numa comunidade, ou quando se passa de uma atuação meramente reativa e repressiva a outra que enfatiza a prevenção de distúrbios e a negociação de conflitos. Logo, os propósitos desse policiamento necessariamente ultrapassam o estoque de recursos das instituições policiais, por melhor equipadas e eficientes que elas possam ser. Para incrementar a “qualidade de vida” e para prevenir o crime num horizonte de médio ou longo prazo, quase sempre requer-se a mobilização de serviços externos à Polícia, devendo-se presumir que os órgãos responsáveis não se recusarão a fornecê-los. Na prática, porém, diversos fatores dificultam essa convergência de ações: lógicas institucionais distintas, esferas de poder superpostas, escassez de recursos, barreiras administrativas, entraves burocráticos e disputas políticas são alguns deles.

A experiência carioca evidenciou a tradicional “esquizofrenia” dos serviços públicos, dispersos pelas esferas municipal, estadual e federal, e demonstrou como a questão da segurança pública tem dividido, muito mais do que conjugado, nos últimos anos, os esforços e interesses políticos. Há “correntes” contrapostas dentro de cada Polícia; há competição entre PM, Polícia Civil e Guarda Municipal; briga entre os governos do Estado e do município; conflitos de competência entre as secretarias, e assim por diante. A “crise de segurança” do Rio de Janeiro transformou-se há algum tempo em assunto obrigatório das agendas políticas e plataformas eleitorais, o que, ao invés de atenuar, contribuiu para o acirramento de disputas entre órgãos e entre esferas de poder – disputas, inclusive, por visibilidade, pelo acesso à mídia e pela conquista da assim chamada “opinião pública”.

Apesar do apoio do VIVA RIO – movimento apartidário da sociedade civil, surgido justamente com a proposta de “unir forças” contra a violência na cidade – a implantação do novo policiamento em Copacabana

não escapou de tornar-se mais um pivô dessa generalizada disputa política. Durante a vigência do projeto, com poucas exceções, resultaram inúteis todos os esforços feitos, seja pelos policiais de ponta, seja pelo comando do 19º Batalhão, seja pelos conselhos de área, para estabelecer parcerias com os órgãos municipais e com as próprias agências da esfera estadual, a que a PM pertence. Afora motivações específicas, que não pudemos pesquisar caso a caso, pareciam existir alguns determinantes genéricos de resistência e suspeita: o ineditismo do programa, o desconhecimento de seus reais objetivos e a idéia de que colaborar com o Policiamento Comunitário significaria transferir dividendos políticos para a PM, ou para o VIVA RIO, ou para um partido rival, ou para uma esfera de poder concorrente.

Essa dificuldade de trabalho conjunto com outros órgãos públicos enfraqueceu sobremaneira o projeto de Copacabana, comprometendo sua capacidade de solucionar problemas, alguns até banais, e de traçar estratégias preventivas de maior alcance. O horizonte de atuação dos policiais comunitários ficou, assim, drasticamente restringido: contando apenas com sua própria criatividade, com o apoio de “parcerias de ponta” conquistadas nas ruas e, na melhor das hipóteses, com os parquíssimos recursos do batalhão, eles não puderam exercer, ou só o fizeram de modo muito embrionário, um dos papéis que o novo modelo de patrulhamento lhes atribui – o de planejadores de estratégias de médio e longo prazo. Tampouco incorporaram plenamente a função de intermediadores, exercitada apenas no âmbito das relações PM/comunidade (o que já é um grande avanço para o nosso contexto), mas não no sentido mais geral de mediação entre os órgãos de serviço público e as demandas e necessidades concretas da população civil atendida.

Mas, a dificuldade de vencer obstáculos interinstitucionais também derivava da inexperiência e da fraca capacitação dos policiais para lidar com outras lógicas organizativas que não a do “quartel”, ou para mover-se no complexo campo da concorrência política. Desconheciam trâmites e rituais burocráticos; não dominavam linguagens e códigos do serviço público civil; não dispunham sequer de uma lista atualizada de endereços, telefones e atribuições das agências estatais mais importantes. Por falta de treinamento adequado, recursos e apoio “de cúpula”, quando não por mera ingenuidade, expunham-se muitas vezes a situações constrangedoras, a equívocos e até a humilhações, o que reforçava seu sentimento de inferioridade e impotência frente às “máquinas” de onde deveriam extrair colaboração.

### 3. No interior da PM

#### *a. Penúria material e organizacional*

Sem minimizar o peso negativo da pobreza material da polícia sobre a eficiência das suas atividades, outro fator – um pouco menos conhecido do “grande público” – vem à luz quando se observa o esforço de implantação da patrulha comunitária de Copacabana: o mau aproveitamento dos poucos

recursos existentes, em função da precariedade organizativa e administrativa da corporação. Por contraste com a Polícia Civil e por analogia com o Exército, a Polícia Militar desfruta da imagem de “mais organizada” das instituições policiais. Não é uma imagem falsa, porém é incompleta. Supõe-se que o aumento do efetivo e/ou a modernização do equipamento físico bastariam para ampliar a eficácia no combate ao crime, como se a estrutura interna da PM não contasse entre os motivos da ineficácia. Quando muito, aponta-se a existência de desvios, de uma “banda podre”, corrupta, criminosa, que compromete os esforços globais da instituição. Ou se diagnostica um “excesso de burocracia”, responsável pela retenção de numerosos agentes em serviços internos, diminuindo a quantidade de “polícia na rua”. Mas pouco se fala de problemas como: precariedade logística; fraca articulação entre as companhias no interior dos batalhões; ineficiência dos serviços internos responsáveis por essa articulação; ausência de planejamento; precária estrutura de levantamento, distribuição e processamento de informações; escalas de trabalho dessincronizadas; rigidez do regimento interno em vigor (herança obsoleta da ditadura militar); centralização e padronização ao extremo (até a comida dos batalhões tem de ser idêntica em todo o Estado do Rio); infundáveis complicações hierárquico-burocráticas enfrentadas a cada passo (até para se obter talões de boletins ou de multas; até para se solicitar o conserto de materiais avariados); pouquíssimo investimento na qualificação e reciclagem dos policiais de ponta; indigência dos critérios de avaliação de desempenho, incompatíveis não apenas com a polícia comunitária, mas também com as tarefas convencionais e com o conjunto de atribuições constitucionais da PM.

Todos esses problemas organizativos e administrativos fizeram-se sentir de forma especialmente aguda como obstáculos ao funcionamento e à ambientação do novo projeto; eles afetam, porém, as atividades da corporação como um todo, tanto ou mais que a propalada carência de homens e equipamentos. Vale registrar um exemplo prosaico, sem nenhuma relação com a patrulha comunitária: quando o 19º recebeu os novos carros Santana doados à PM, parte das antigas viaturas que ainda tinham condições de uso foi precocemente “encostada” porque o número de policiais com carteira de habilitação era insuficiente para manter circulando toda a frota disponível e nenhum planejamento previa a necessidade de formar novos motoristas no batalhão.

Um dos benefícios esperados do Policiamento Comunitário é justamente provocar a explicitação das dificuldades, deficiências e arcaísmos que emperram intracorporativamente a melhoria dos serviços policiais, facilitando, assim, sua modernização. Ao se introduzir na velha estrutura um segmento polivalente e interativo – distinto das companhias tradicionais, que são especializadas e automórficas –, movimenta-se em certa medida todo o esquema institucional: testa-se a capacidade de resposta dos outros regimentos e das divisões internas; incorporam-se novas fontes e tipos de informações a serem processadas e distribuídas; exigem-se outros critérios de

avaliação; flexibilizam-se os mecanismos de controle; abre-se o interior da corporação a olhares externos (de representantes da comunidade, movimentos sociais, imprensa, pesquisas, etc.). Sob ventos favoráveis, essa “sacudida” pode gerar uma reorganização modernizadora em toda a estrutura, ou pelo menos uma adaptação evolutiva dos demais segmentos e da cultura institucional ao novo modelo, tendo como resultado um acréscimo na racionalidade, na transparência e na eficiência do conjunto.

A simples tentativa de implantar o programa comunitário representou, sem dúvida, um “choque” benéfico dentro da precária e arcaica estrutura do 19º Batalhão – gerando abertura e debates, expondo deficiências, possibilitando questionar seu funcionamento -, mas não o bastante para acarretar transformações concretas nessa estrutura e nem mesmo para forçar uma adaptação mínima que permitisse absorver a nova patrulha entre as atividades corriqueiras da instituição. Em vez disso, reproduziu-se internamente o “isolamento” sentido pelos comunitários diante da dificuldade de obter apoio de outros órgãos públicos: demandas de intervenção da Patrulha Motorizada, com poucas exceções, não obtinham resposta; informações encaminhadas ao Serviço Reservado de Informações – P2 perdiam-se em meandros burocráticos, sem nenhum retorno para os policiais de ponta ou para os supervisores; denúncias feitas pela comunidade através do Disque 190 ou de outros meios não eram repassadas aos patrulheiros dos respectivos quarteirões; estes sequer eram avisados previamente sobre as blitzes ou “operações especiais” do batalhão nas suas áreas; solicitações de material – talões de multa, cartões de visita do projeto, papel, fita para máquina de escrever, arquivo para documentos – demoravam para ser atendidas.

Do ponto de vista dos policiais comunitários, “falta de equipamento”, “dificuldades administrativas” e “dificuldade de entrosamento entre as companhias” se afiguravam como problemas gerais do batalhão e da PM, não como fruto de uma conspiração deliberada contra o sucesso da nova patrulha. Mas também repercutiam, evidentemente, como limitação de recursos, falta de apoio e comprometimento da credibilidade do programa.

#### *b. Autonomia versus militarismo centralizador*

Deve-se lembrar que o modelo de patrulha comunitária pressupõe um grau elevado de autonomia do policial de ponta: deixando de ser mero “cumpridor de ordens”, este passa a exercer, sob supervisão, as tarefas de identificar e analisar problemas, organizar a comunidade, planejar e implementar soluções. É um modelo que valoriza, portanto, a descentralização decisória, a autoridade e competência dos agentes de ponta, a flexibilização do controle interno e a atenuação das distâncias hierárquicas tradicionais. Esse princípio descentralizador não objetiva questionar ou destruir a estrutura verticalizada própria à corporação militar, mas sim: 1) possibilitar o trabalho interativo dos policiais junto à comunidade civil; 2) modernizar a cultura institucional, num sentido análogo ao que tem orientado mudanças em outros tipos de organizações hierárquico-burocráticas, isto é, diminuindo as causas



de ineficiência decorrentes da rigidez regimental, da excessiva centralização, da multiplicidade de degraus e procedimentos associados à tomada de decisões, assim como da “mentalidade de casta” que tradicionalmente vigora em tais organismos.

É sabido que qualquer tentativa de flexibilização da hierarquia e de autonomização dos agentes de ponta em todos os tipos de instituições, especialmente nas instituições públicas, onde a “mentalidade de casta” em geral é mais arraigada esbarra em resistências iniciais. Não poderia ser diferente numa estrutura militar tradicional como a da PM, que se caracteriza justamente pela atribuição de prestígio hierárquico, pelo controle disciplinar, pela concentração de poder decisório nos escalões superiores, enfim pelo “excesso de militarismo”.

É preciso esclarecer melhor em que consiste o “excesso de militarismo” (segundo o que ouvimos no 19º Batalhão) e como ele repercutiu negativamente no esforço de implantação da patrulha comunitária. A PM continua sendo regida por um regulamento interno do tempo da ditadura militar, no qual se estabelecem como princípios fundamentais de controle: 1) estreita subordinação de todas as companhias ao comando do batalhão e deste ao Estado Maior da Polícia Militar; 2) “lei do silêncio”, isto é, proibição de prestar declarações à sociedade civil ou à imprensa, sem autorização do Estado Maior; 3) abertura de Inquérito Policial Militar (IPM) e aplicação sumária de penas a quaisquer situações que possam ser interpretadas como “indisciplina” ou “desrespeito” às normas de conduta institucional – o que, na maior parte das vezes, não se refere a atos delituosos, mas a transgressões tais como “levantar a voz para um superior”, apresentar “aparência descuidada”, “não justificar as faltas ao trabalho”, “questionar outro policial de igual patente”, “usar bigode ou barba sem autorização” etc.

Até certo ponto, esse militarismo centralizador e essa disciplina draconiana servem de contrapeso ao desgaste da imagem pública da Polícia: quanto mais as instituições de segurança se encontrarem em xeque, sob acusações externas de desvio ou incompetência, mais se tenderá a considerar “saudáveis” os mecanismos de autocontrole proporcionados pela estrutura da PM, supostamente capazes de “expurgar com rapidez” os problemas internos. Mas, por outro lado, essa estrutura arcaica (comparada à das polícias militares de outros países) parece fortalecer, antes que corrigir, algumas das fontes produtoras de problemas. A desmedida burocratização/centralização dos processos decisórios acaba resultando em perda de agilidade dos batalhões, desconexão entre as companhias no seu interior, morosidade das divisões de serviço interno, impossibilidade de planejamento e, portanto, perda de eficiência do conjunto. Valorização e ritualização exageradas da disciplina e das distâncias hierárquicas reforçam, por sua vez, a tendência a homogeneizar e desqualificar o policial de ponta – justamente aquele que atua mais próximo à comunidade civil -, desestimulando investimentos no seu preparo, capacitação e aperfeiçoamento, bloqueando suas possibilidades de ascensão

profissional, reduzindo seu interesse pelas “atividades-fim” que executa, restringindo sua motivação para o trabalho à obediência cega e ao medo de sofrer punições.

Máximas como “o PM trabalha para não ser preso” ou “a motivação do PM para trabalhar é a punição” (ouvidas de oficiais, suboficiais e soldados do 19º BPM) evidenciam uma desconfiança básica em relação ao próprio “homem da corporação”. Diz esse senso comum que a PM geralmente recruta em seus escalões mais baixos “o que há de pior na sociedade”: homens “brancos”, sem qualificação alguma, sem qualquer interesse pelo trabalho, sem vontade ou possibilidade de aprender, e que a vida policial só faz tornar ainda mais “embrutecidos” – quando não são “bandidos infiltrados”, que já entraram para a Polícia com intenções criminosas. Segundo a cultura institucional dominante, não há outro meio, além de hierarquia e disciplina inflexíveis, para se lidar com esse tipo de “material humano” sem pôr em risco a integridade da corporação.

Talvez as sanções disciplinares não ocorram tão freqüente nem tão arbitrariamente na prática, mas sua constante invocação e a possibilidade de serem aplicadas parecem constituir a base do “modelo pedagógico” em vigor, o principal instrumento de controle interno e a principal garantia de obediência. Sob ameaça permanente de castigo, o policial aprende que não deve fazer nada além do que lhe é expressamente ordenado; não deve perguntar, apenas responder; não deve falar, apenas ouvir. Não se espera que ele pense, analise ou discuta; não se imagina que ele possa oferecer qualquer sugestão relevante a um colega de patente superior, nem muito menos que seja capaz de tomar decisões por conta própria. O policial médio da PM só funcionaria adequadamente, portanto, como um ator silencioso, motivado pelo medo – raciocínio cujos corolários são: 1) a inutilidade de qualquer esforço ou investimento na qualificação profissional dos agentes de ponta; 2) a inviabilidade de iniciativas descentralizadoras e desburocratizantes, que confirmam maior autonomia e responsabilidade a esses agentes. Cai-se então num círculo vicioso: a corporação não pode se modernizar porque seus principais elementos são vistos como “matéria bruta” não-lapidável e pouco confiável; a “matéria bruta” por via de regra não se aperfeiçoa porque a corporação não lhe oferece nenhum estímulo nesse sentido: só lhe pede obediência cega e só retribui com elogios, promoções, gratificações (ou epítáfios) o “bom comportamento” (isto é, o respeito à disciplina) e a “bravura” no “exercício do dever”, sobretudo se esse “dever” envolve risco ou sacrifício da própria vida.

O projeto não funcionou por tempo bastante, nem em condições suficientemente favoráveis, para que se pudesse avaliar seu verdadeiro potencial de transformação da velha cultura corporativa. Mas, pelo menos nos primeiros meses, e pelo menos para os policiais diretamente envolvidos, representou sem dúvida um espaço de “maior liberdade” e “melhor convivência”, comparado ao dos outros regimentos do batalhão – tanto assim

que a maioria dos policiais comunitários diziam-se “satisfeitos” ou “muito satisfeitos” com suas atividades na nova patrulha. A possibilidade de “conversar livremente”, quer com a população dos quarteirões, com a equipe de pesquisa e com outros atores externos à PM, quer com os oficiais responsáveis pela supervisão interna, era vista como “vantagem” ou “privilégio” específico da atividade comunitária, a que se somava a ausência de inspeções diárias nos locais de trabalho (forma de controle adotada para os outros regimentos do batalhão).

Entretanto, essa “liberdade”, definida em contraste com a rigidez disciplinar imposta às demais companhias do 19º BPM, não se traduziu necessariamente na assunção de maior autonomia decisória por parte dos policiais de ponta. A cultura militarista e centralizadora dominava o ambiente institucional, se internalizara nos próprios soldados do projeto, e boa parte deles temia sofrer punições ou repreensões caso se aventurasse a tomar iniciativas ou adotar estratégias “não convencionais” de atuação nas suas áreas. Não houve, até onde soubemos, nenhum episódio de punição individual relacionado ao trabalho comunitário, mas a ameaça pairava sempre, e o medo de serem presos induzia em diversos policiais uma atitude muito mais comedida e submissa do que lhes caberia adotar segundo o novo modelo de patrulha. Mesmo o controle externo da “sociedade civil”, ao invés de aparecer como contrapartida de um controle interno mais flexível, afigurava-se, nesse contexto, como fonte adicional de ameaça: “olha, a cidade inteira, o país inteiro está de olho na gente”, era uma das muitas advertências freqüente recebidas nas “instruções” matinais.

“Autonomia” traduziu-se, assim, em “maior liberdade para falar” e em relação menos verticalizada com os oficiais supervisores, mas não num acréscimo de poder decisório nos degraus mais baixos da hierarquia – salvo para alguns policiais particularmente criativos e ousados, que se arriscaram, com sucesso, a testar a efetividade do seu novo papel.

### *c. Supervisão e planejamento incipientes*

Apenas dois sargentos (em vez dos seis inicialmente previstos) ficaram responsáveis pela supervisão direta de 52 policiais de ponta e, assim mesmo, em função da carência de efetivo, dividiam essa tarefa com outras atribuições variadas no 19º BPM. Embora fossem defensores entusiastas do projeto e exercessem uma liderança efetiva dentro dele – ajudando, entre outras coisas, a “segurar o moral da tropa” diante das inúmeras dificuldades e nos muitos momentos de crise -, seu papel de supervisores ficou extremamente restringido pela desproporção numérica que inviabilizava o acompanhamento qualitativo do trabalho dos soldados. Na prática, acabou quase inteiramente limitado às reuniões diárias de “instrução”, que incluíam informes gerais da PM, recomendações disciplinares e breve debate de problemas do bairro. Esvaziaram-se com isso os processos de análise de problemas, planejamento e avaliação, que o modelo comunitário define como tarefa conjunta dos policiais de ponta e oficiais, informada pela interação dos primeiros com a comunidade

dos seus respectivos quarteirões. A ausência de planejamento restringiu os mecanismos de participação da comunidade no debate das medidas propostas: tais medidas poderiam ser conhecidas e avaliadas não só na relação direta com os policiais comunitários, mas também em diversos outros contextos – assembleias de condomínio, por exemplo, independentemente de envolvimento anterior no programa e independentemente da presença dos próprios policiais.

A análise genérica, coletiva e oral desestimulou o registro minucioso, por escrito, das informações obtidas nos subsetores. Sem registro e sem acompanhamento detalhado, o horizonte funcional do programa limitou-se ao curto prazo. O abandono da rotina de anotar as informações e as atividades desenvolvidas nos quarteirões comprometeu igualmente o uso de critérios de avaliação específicos; prevalecendo os indicadores tradicionais – número de ocorrências registradas, sobretudo de flagrantes e prisões -, inadequados ao caráter processual e preventivo do policiamento comunitário.

Registre-se ainda que o pequeno número de supervisores, com pouco tempo disponível, tornou extremamente difícil fazer convergir as ações de outros segmentos do batalhão com as demandas da patrulha comunitária. Sem bastante força de pressão e mediação por parte de oficiais envolvidos no projeto, obter apoio de outras companhias e das divisões internas acabou se convertendo numa tarefa praticamente inviável.

#### *d. Treinamento precário dos agentes de ponta*

Pelo menos no que se refere ao relacionamento com órgãos de serviço público, eram flagrantes as deficiências de formação dos policiais do projeto. O curso sobre polícia comunitária realizado na Academia de Polícia ensinara “técnicas de relacionamento com ONGs” e explicara a “atuação dos grupos de mútua ajuda”, mas não preparara os agentes comunitários para lidar com a burocracia estatal, para entender outras lógicas institucionais dentro do serviço público, distintas da que organiza a corporação militar, nem para mover-se com alguma eficiência num campo onde existem competições e barreiras políticas.

#### *e. Ausência de critérios próprios de avaliação de desempenho*

O abandono do sistema de anotações nas pastas e de produção de relatórios suprimiu o único mecanismo específico de registro e avaliação das atividades comunitárias, que fora introduzido como alternativa à forma tradicional dos Boletins de Ocorrência pouco apropriada ao novo tipo de trabalho que a patrulha desenvolveria. Em cada pasta (uma para cada subsetor), os policiais da manhã e da tarde anotariam não apenas suas intervenções emergenciais (ou “ocorrências”), mas todas as informações relevantes para se conhecer, acompanhar e avaliar o *processo de trabalho* desenvolvido no quarteirão: problemas levantados; contatos feitos; parcerias conquistadas; recursos mobilizados externamente à PM; planos mensais de ação, detalhando fins, meios e estratégias; resultados alcançados e reações da comunidade. A partir dessas informações, analisadas regularmente junto com os supervisores,

é que se avaliaria o desempenho individual dos policiais, segundo critérios peculiares ao projeto, vale dizer, levando em conta efeitos preventivos de cada estratégia, efeitos na organização da comunidade, efeitos sobre as percepções da desordem e efeitos de retorno para a corporação como um todo. O sistema serviria também, após algum tempo, como base para avaliações internas e externas dos impactos globais do programa, para identificar pontos problemáticos, traçar ajustes necessários ao melhor desempenho conjunto dos policiais, analisar comparativamente a eficácia desse tipo de patrulhamento e, em caso positivo, fundamentar a proposta de estendê-lo a outros bairros e batalhões.

Destaque-se que os efeitos desse abandono foram muito além da impossibilidade – já por si bastante grave – de avaliar institucionalmente os resultados da iniciativa, ocasionando também um reforço da “cultura tradicional” que se pretendia modificar. Sem ferramentas adequadas de registro e mensuração, a maior parte das atividades da patrulha comunitária permaneceu “invisível”, pois não podia ser traduzida na forma usual dos boletins de ocorrência: do ponto de vista da instituição, é como se os policiais de ponta *nada fizessem* entre uma e outra intervenção emergencial registrada, quando, ao contrário (bem mais até que nos outros tipos de serviços da PM, pelo que constatamos durante as rondas), esse tempo era *tempo de trabalho*, dispendido em fazer contatos, cultivar parcerias, visitar órgãos públicos, mediar conflitos e “conversar” com a população dos subsetores (o que incluía levantamento de informações, ensino de técnicas preventivas e articulação de estratégias para resolver problemas).

Cabe salientar que uma grande parcela das ocorrências emergenciais relativas aos pequenos delitos e conflitos não era “fichada” em boletins, mas sim acompanhada de “conversas”, “acordos” e “conselhos” visando a prevenir reincidências. Estas intervenções apareciam também como inexistentes para o único mecanismo de registro disponível no batalhão, não “contando ponto” no currículo dos policiais. Isto reforçou, quer nos regimentos convencionais, quer em muitos dos soldados comunitários, a idéia de que trabalhar na nova patrulha significava ser “menos polícia”, “não fazer nada” ou perder tempo com atividades “menores” de “relações públicas”, que pouco contribuíam para “combater o crime”, e, em consequência, pouco crédito mereciam da instituição.

Além de pouco adequado ao caráter processual, interativo e preventivo do novo policiamento, o sistema de avaliação de desempenho através dos BOs submete-se ainda a um filtro interno que valoriza *certos tipos de ocorrências* – sobretudo prisões, mortes e apreensões -, em detrimento de outros previstos no próprio sistema de codificação da PM. Ou seja, o que é definido como “trabalho de polícia” exclui não só as atividades comunitárias, como grande parte das tarefas rotineiras, mesmo daquelas registráveis em boletins, que a instituição desempenha no cumprimento de suas atribuições constitucionais. À PM, vale lembrar, compete “a polícia ostensiva e a

preservação da ordem pública” (*Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988, p. 100) – funções bastante amplas, a que corresponde um elenco de ocorrências muito mais extenso que o das delegacias, incumbidas da tarefa de “polícia judiciária e apuração de infrações penais” (p. 100). O elenco da PM abrange também incidentes e distúrbios sem qualquer relação com crimes e delitos previstos na lei – como é o caso das “rotinas assistenciais” de condução de enfermo, parturiente, etc., do registro de “elementos suspeitos”, ou da notificação de “auxílios” a outros órgãos de segurança e defesa civil. Mesmo uma vasta parcela dos conflitos que poderiam ser expressos em categorias de “ilícitos” – como ameaça, rixa, tumulto, perturbação do sossego, etc., resulta “encerrada no local” pela simples intervenção de policiais militares, já que faz parte de suas funções de mantenedores da ordem pública dispersar focos de distúrbio e interromper processos de agressão, independentemente do “enquadramento” posterior em códigos de ocorrências penais.

Apesar disso, a cultura institucional dominante supervaloriza, como critério de desempenho e como “verdadeiro trabalho de polícia”, atuações mais diretamente relacionadas à *repressão do crime*, tendendo a considerar secundárias outras tarefas que se traduzem na mais alta proporção de ocorrências registradas pela PM: policiamento de trânsito, intervenções sobre a “desordem” cotidiana, interrupção de conflitos interativos.

Constata-se que os critérios tradicionais de avaliação de desempenho em vigor são incompatíveis não só com a natureza específica do policiamento comunitário, mas também com o que prevalece de direito nas atribuições constitucionais da PM e de fato nas tarefas cotidianas da corporação. Tais critérios influenciam a percepção dos policiais de ponta sobre o trabalho que realizam: os policiais comunitários demonstravam ter dificuldades para especificar “problemas” e descrever atividades desenvolvidas nos subsetores quando não houvesse crimes, flagrantes ou prisões a relatar, indicando um endosso do estigma de “trabalho menor” que os “antigos” atribuíam ao projeto. Neste sentido, o abandono do sistema de pastas, sem substituição por outro mecanismo específico de registro para a nova patrulha, não apenas restringiu a possibilidade de se avaliar a experiência em seus próprios termos, como abortou o processo pedagógico que deveria levar os policiais comunitários a internalizarem mais profundamente uma mentalidade alternativa à cultura institucional dominante. A distância entre os propósitos do programa e os instrumentos tradicionais de registro/avaliação, ao tornar “invisível” e deslegitimar boa parte do trabalho que chegou a ser realizado, também desestimulou a diversificação desse trabalho e (junto com o temor de sanções disciplinares) reduziu o incentivo dos soldados para experimentar formas “não-convencionais” de enfrentamento de problemas em seus quarteirões.

#### *f. O desmonte do projeto como vitória dos “machos”*

Finalizando a longa série de obstáculos internos à institucionalização do projeto, cabe mencionar o desprezo que os soldados de outras com-

panhias devotavam aos da patrulha comunitária – em parte como defesa da “cultura policial” dominante, em parte por ciúme dos “privilégios” desfrutados pelos novos agentes: sala própria, porte de rádios, turno de trabalho mais curto, atenção especial do comando e apoio do VIVA RIO. Quase sempre expresso de forma jocosa – gozações, piadas, implicâncias, “pagações de terror” –, esse desprezo certamente não contribuiu para criar uma boa convivência no batalhão, nem um ambiente favorável à continuidade do programa. O trabalho na nova patrulha, ao lado da pecha de atividade “menor”, desqualificava como “funcionários” os policiais envolvidos, à semelhança dos policiais de trânsito e daqueles alocados em serviços internos. Ser “funcionário”, para essa cultura, significa “esconder-se atrás da farda”, “ter medo da rua”, “não subir morro”, “não trocar tiro”, “não encarar bandido” – o que, jocosamente ou não, traz embutidas insinuações de covardia, comodismo e masculinidade duvidosa. Nesse clima, não é de estranhar que a desativação do projeto tenha sido saudada dentro do 19º BPM como vitória dos “verdadeiros policiais”, dos “machos”, contra aquela espécie de “brincadeira de menina” que o policiamento comunitário representava para os defensores da cultura policial tradicional.

Recebido para publicação em janeiro/1997

MUNIZ, Jacqueline, LARVIE, Sean Patrick, MUSUMECI, Leonarda & FREIRE, Bianca. Resistences and difficulties of a community police program. *Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 197-213, May 1997.

**ABSTRACT:** The paper draws upon data from a year long evaluation study of a community policing program in Copacabana and Leme, neighborhoods on the south side of Rio de Janeiro. Besides monitoring statistics from the Military and Civil police forces, the program included a wide variety of qualitative data. The paper describes four distinct visions of conflict, disturbance and crime which emerge from analysis of these multiple sources of data.

**UNITERMS:**  
community-policing,  
conflicts,  
civil police,  
military police,  
disturbance,  
public security.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anuário estatístico da cidade do Rio de Janeiro.* (1991) Rio de Janeiro, IPLAN/RIO.
- Cadernos de Polícia.* (1993) Polícia Comunitária. Rio de Janeiro, PMERJ, 9.
- CARNEIRO, Leandro Piquet (coord.). (1995) *Monitoramento quantitativo da violência em Copacabana: primeiro relatório.* Rio de Janeiro, NPE/ISER, junho.

- CERQUEIRA, Nilton de Albuquerque. (1996) Nota aos “policiólogos”. *Jornal do Brasil*, 6/05, p. 9.
- Código civil*. (1988) São Paulo, Ed. Saraiva, 38ª edição.
- Código penal*. (1988) São Paulo, Ed. Saraiva, 26ª edição.
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988) Brasília, Senado Federal.
- Curso de formação de policiais comunitários: programa operacional bairro mais seguro*. (s/d) Rio de Janeiro. Núcleo de Projetos Especiais de Policiamento (NUPESP)/PMERJ.
- FERNANDES, Rubem Cesar & CARNEIRO, Leandro P. (1995) *Criminalidade, drogas e perdas econômicas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, NPE/ISER.
- FERNANDES, Rubem Cesar. (1996) Estímulo ao rancor. *Jornal do Brasil*, 22/05, p. 11.
- FREIRE, Bianca; MUNIZ, Jacqueline & LARVIE, Patrick. (1996) *Um ano de policiamento comunitário: a experiência de copacabana*. Material de apresentação. Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa/ISER, janeiro de 1996.
- GASPAR, Maria Dulce. (1985) *Garotas de programa. Prostituição em Copacabana e identidade social*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- KANT DE LIMA, Roberto. (1995) *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Forense.
- KELLING, Georg L. *et alii*. (1993) A experiência de patrulhamento preventivo em Kansas City - versão preliminar. *Cadernos de Polícia*, nº. 1, Rio de Janeiro, PMERJ.
- KELLY, Raymond W. (1993) *Estratégias de resolução de problemas para o policiamento comunitário*. Tradução de *Problem solving strategies for community policing - a practical guide*, publicado pelo Departamento de Polícia de Nova Iorque. Rio de Janeiro, PMERJ.
- LARVIE, Patrick & MUNIZ, Jacqueline. (1995) *Identifying problems and setting priorities: results of a year-long evaluation study of a community policing program in Rio de Janeiro, Brazil*. Texto da apresentação feita na Conferência Internacional de Polícia. Rio de Janeiro, dezembro.
- LUNGREN, Daniel E. (1993) *Guia de vigilância de bairro*. Rio de Janeiro, PMERJ.
- MCCORMICK, Kevin R. E. & VISANO, Livy A. (1992) *Understanding policing*. Toronto, Canadian Scholars' Press.
- MCELROY, Jerome E. *et alii*. (1993) *Community policing – the CPOP in New York*. Newbury Park, California, Police Foundation & Vera Institute/SAGE Publications.



- MUNIZ, Jacqueline; MUSUMECI, Leonarda & LARVIE, Sean Patrick. (1996) Policiamento comunitário: uma experiência em Nova Iorque. *Tiradentes. Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro*, p. 26-29, janeiro-março.
- MUNIZ, Jacqueline & PROENÇA Jr., Domício. (1996) Perguntas sem respostas. *Jornal do Brasil*, 7/05, p. 9.
- MUSUMECI, Leonarda (coord.). (1995) *Policiamento comunitário em Copacabana: monitoramento qualitativo*. Relatório parcial. Rio de Janeiro, NPE/ISER, fevereiro.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. (1995) O problema da polícia: Violência e participação política no Rio de Janeiro. *Série Estudos*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 91.
- Participação político-social (PNAD 1998)*. (1990) Rio de Janeiro, IBGE.
- PATE, Antony M. & HAMILTON, E. E. (1992) *The big six: policing America's largest cities*. Washington D.C., Policie Foundation.
- \_\_\_\_\_. *et alii*. (1993) A redução do temor em relação ao crime em Houston e Newark. Relatório condensado. *Cadernos de Polícia*, Rio de Janeiro, PMERJ, 2.
- Policiamento comunitário em Copacabana – bilhetes das urnas*. (1995) Rio de Janeiro, ISER/Núcleo de Pesquisa & 19º BPM, junho.
- Relatório da visita de estudo e pesquisa sobre o projeto de patrulhamento comunitário desenvolvido pelo Departamento de Polícia da cidade de Nova York com apoio do Vera Institute*. (1987) Rio de Janeiro, PMERJ.
- Relatório elaborado pelo comando do 19º BPM (Copacabana)*. (1994) Estratégias de resolução de problemas identificados pelo policiamento comunitário. Rio de Janeiro, PMERJ, dezembro.
- SILVA, Cristina Correia da. (1995) *Privatização e cultura organizacional: estudo de caso*. Monografia (Bacharelado). Rio de Janeiro, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, dezembro.
- SILVA, Hélio R. S. & MILITO, Cláudia. (1995) *Vozes do meio-fio*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- SOARES, Luiz Eduardo *et alii*. (1996) *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ISER.
- SUSSEKIND, Elizabeth. (1996) Maicon e Michael. *Jornal do Brasil*, 24 /04, p. 9.
- VELHO, Gilberto. (1973) *A utopia urbana*. Rio de Janeiro, Zahar.