

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Márcio Simeone Henriques

**FALAR PARA A SOCIEDADE, FALAR COM AS COMUNIDADES:
O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DA
POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Márcio Simeone Henriques

**FALAR PARA A SOCIEDADE, FALAR COM AS COMUNIDADES:
O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DA
POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Comunicação Social da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Comunicação Social

Área de concentração: Comunicação e Sociabilidade Contemporânea

Linha de pesquisa: Processos Comunicativos e Práticas Sociais

Orientadora: Prof^a Dr^a Rousiley Celi Moreira Maia

Belo Horizonte

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG

2008

FICHA CATALOGRÁFICA

Henriques, Márcio Simeone.

H519f Falar para a sociedade, falar com as comunidades: o desafio da construção do diálogo na comunicação pública da Polícia Militar de Minas Gerais / Márcio Simeone Henriques. Belo Horizonte, 2008.
238 fls.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Rousiley Celi Moreira Maia.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Polícia Militar de Minas Gerais. 2. Comunicação pública - Polícia Militar. I. Henriques, Márcio Simeone.

III. Título.

CDD 355.03358151

Bibliotecária responsável: Uli Rodrigues – CRB 6/2173

*“Falar com a sociedade, falar com as comunidades:
o desafio da construção do diálogo na comunicação
pública da Polícia de Minas Gerais”*

Márcio Simeone Henriques

Tese defendida e aprovada pelos professores componentes da banca examinadora.

Prof.^a Dr.^a Círcia Maria Krohling Peruzzo
(Universidade Metodista de São Paulo)

Prof.^a Dr.^a Miracy Barbosa de Sousa Gustin
(Faculdade de Direito/UFMG)

Prof.^a Dr.^a Maria Beatriz Almeida Sathler Bretas
(DCS/Fafich/UFMG)

Prof.^a Dr.^a Maria Helena Weber
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Prof.^a Dr.^a Rousiley Celi Moreira Mâia
(orientadora/Fafich/UFMG)

Programa de Pós-graduação em Comunicação Social
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte, 04 de março de 2008.

Este trabalho deve sua existência a um grupo de pessoas que têm se defrontado, na Polícia Militar de Minas Gerais, com o desafio de implementar a Polícia Comunitária.

É mister, portanto, agradecer não somente aos oficiais e funcionários civis da PM que me apresentaram a este objeto de estudo, prestaram-me valiosas informações na fase exploratória, abriram-me o acesso a documentos e fontes da Corporação e foram fontes para as entrevistas realizadas. Por serem muitos, declino de nomeá-los, mas manifesto meus agradecimentos na pessoa da Cel. Luciene Albuquerque, atualmente Sub-Chefe do Estado-Maior da PMMG.

Também não posso deixar de mencionar o valioso auxílio das lideranças comunitárias e membros dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública de Belo Horizonte (não somente dos que compunham a amostra estudada) e de várias pessoas envolvidas com a proposta de polícia comunitária em Minas Gerais e em outros cantos do país, que pude conhecer nos encontros, seminários e cursos sobre o tema. Algumas destas pessoas foram, neste período, contumazes (e pacientes) interlocutores.

Uma especial menção deve ser feita à colaboração - indispensável - de Geraldo Frances Vaz e Marina de Melo Marinho Brochado, preciosos auxiliares nos caminhos tortuosos da pesquisa de campo.

À professora Rousiley Maia, minha especial gratidão pela orientação competente, sempre estimuladora e generosa. Por meio dela estendo meu reconhecimento ao trabalho dedicado de todos os colegas que compõem o Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública – EME, por ela coordenado.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo geral investigar a mudança na política de comunicação e relacionamento público da Polícia Militar de Minas Gerais, diante da inovação institucional motivada pela introdução da filosofia de polícia comunitária. Desde o final da década de 1990, a Polícia Militar de Minas Gerais deu início a um novo modelo de policiamento, baseado em dois eixos principais: aplicação de técnicas de geoprocessamento e introdução de uma filosofia de polícia comunitária. Para além de uma simples alteração nas táticas cotidianas de policiamento, esta filosofia é comumente descrita na literatura como uma corrente doutrinária que tem guiado as reformas policiais de muitos países nas últimas décadas e como uma mudança profunda na orientação e na missão policial, que deixa de ser reativa (com foco nos incidentes de caráter criminal) para ser orientada para a solução de problemas (com foco na prevenção). Tal característica informa que a polícia comunitária exige mudanças significativas no modelo das agências policiais, incluindo sua cultura organizacional, de modo a torná-la mais permeável às demandas da população a que deve servir. No estudo, a comunicação pública da PMMG é avaliada em duas dimensões: (a) as formas pelas quais a polícia fala para a sociedade (envolvendo a estrutura e o perfil da sua comunicação organizacional) e (b) as estratégias para promover o diálogo com as comunidades – públicos locais – através de instâncias formais de participação e cooperação para a solução de problemas de segurança pública. Na primeira dimensão investiga-se o histórico da evolução da estrutura e do perfil da assessoria de comunicação organizacional da PMMG e os produtos e as ações de comunicação de responsabilidade desta assessoria destinados aos seus públicos externos, no período que corresponde à introdução da filosofia de polícia comunitária (entre 1999 e 2006), por meio de pesquisa documental e entrevistas em profundidade com oficiais e funcionários civis da PMMG responsáveis pela assessoria e seus produtos no período. Na segunda, realiza-se estudo de caso de três Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP – na cidade de Belo Horizonte. Através de pesquisa documental e entrevistas em profundidade com os participantes, examina-se o relacionamento entre Polícia Militar e cidadãos nestes ambientes locais, tendo em vista as questões relativas ao formato institucional, à representatividade, à participação, à divulgação e à deliberação nesta instância formal de interlocução. A pesquisa aponta mudanças na estrutura e no perfil da comunicação organizacional da PMMG e no modo como organiza sua comunicação pública para falar com a sociedade, embora essas mudanças sejam ainda tímidas quanto a uma maior abertura da polícia à responsabilidade compartilhada em questões de segurança pública e ao suporte para a efetivação de parcerias decisórias. Na relação com os públicos locais, evidencia dilemas e obstáculos na interlocução através de instâncias formais de deliberação, nas quais os processos abertos e indeterminados de conversação demandam uma política de comunicação pública mais flexível e, ao mesmo tempo, capaz de manter vínculos mais estáveis que garantam a participação de atores muito diversificados.

Palavras-Chave: Comunicação Pública - Deliberação - Polícia Comunitária

ABSTRACT

This study aims at investigating the change in the communication and public relationship policy of the Polícia Militar de Minas Gerais in face of the institutional innovation caused by the introduction of the community policing philosophy. Since the last years of 1990's, the Polícia Militar de Minas Gerais started a new model of policing, based on two main axes: the application of geoprocessing techniques and the introduction of community policing philosophy. Much more than a mere alteration in the everyday policing tactics, this philosophy is commonly described in literature as a doctrinal trend that has guided the policing reformulations in many countries in the last decades and as a deep change in the police orientation and mission which ceases to be reactive (focused on the incidents with criminal character) to be oriented towards problem solution (focused on prevention). Such a characteristic shows that community policing require meaningful changes in the model of police agencies, including their organizational culture so as to make them more permeable to the demands of the public they are supposed to serve. The study evaluates the PMMG public communication in two dimensions: (a) the ways the police use to talk to society (involving the structure and profile of their organizational communication) and (b) the strategies to promote the dialog with the communities – local public –through the formal instances of participation and cooperation aiming at the solution of public security problems. The first dimension investigates the description of the evolution of the structure and the profile of the PMMG organizational communication department and the products and actions of communication meant for external public this assessorship is held responsible for during the period that coincides with the introduction of the community policing philosophy (from 1999 to 2006), by means of documental research and in-depth interviews with officers and civil servants of the PMMG in charge of that assessorship and their products in that period. For the second dimension analysis a case study involving three Community Councils of Public Security –CONSEP –in the city of Belo Horizonte is developed. Through documental research and in-depth interviews with the participants, it is possible to examine the relationship between Polícia Militar and citizens in these local environments, having in mind the questions related to the institutional format, the representation, the participation, the disclosure and the deliberation occurred in this formal instance of interlocution. The research shows changes in the PMMG organizational structure of communication and profile and in the way they organize their public communication in order to talk to society. The changes, however, are still shy as far as a more significant opening of the police towards sharing responsibility in questions of public security and support for the accomplishment of decisive partnership. In relation to the local public, the research demonstrates that there are dilemmas and obstacles in the interlocution through formal instances of deliberation, in which the open and indeterminate processes of conversation require a more flexible policy of public communication, capable of maintaining more stable links that can assure the participation of very diversified actors.

Keywords: Public Communication – Deliberation – Community Policing

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Distribuição dos CONSEP na cidade de Belo Horizonte por Companhias e Batalhões (2004).....	54
Figura 2 – Polícia comunitária em duas dimensões.....	79
Figura 3 – Padrão de relacionamento entre a polícia e os públicos.....	84
Figura 4 – Comunicação pública da PMMG.....	90
Figura 5 – Organograma do Comando Geral da PMMG.....	101
Figura 6 – Estrutura da Assessoria de Comunicação Organizacional da PMMG.....	103
Figura 7 – Marcos da trajetória da assessoria de comunicação organizacional da PMMG.....	110
Figura 8 – Marcas do “PM Serviço”.....	118
Figura 9 – Dicas PM PIC Dom Bosco.....	143
Figura 10 – PM Serviço 92. ^a Cia.....	143
Figura 11 – A “zona crítica” entre a comunicação organizacional da PM e o cidadão ..	149
Figura 12 – Área atendida pela 10. ^a Cia do 5.º BPM.....	156
Figura 13 – Área atendida pela 20. ^a Cia do 16.º BPM.....	160
Figura 14 – Área atendida pela 127. ^a Cia do 22.º BPM.....	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACOBANFS	– Associação Comunitária dos Bairros Nova Floresta e Silveira
AMESION	– Associação dos Moradores e Empresários do Bairro Sion
AMORAN	– Associação dos Moradores do Anchieta e Cruzeiro
BPM	– Batalhão de Polícia Militar
Cia.	– Companhia (fração de batalhão da Polícia Militar)
CONSEB	– Conselhos de Segurança de Bairros
CONSEG	– Conselho Comunitário de Segurança
CONSEP	– Conselho Comunitário de Segurança Pública
CPC	– Comando de Policiamento da Capital
CRISP	– Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Universidade Federal de Minas Gerais)
DPO	– Diretriz de Planejamento de Operações
FNSP	– Fundo Nacional de Segurança Pública
GEPAR	– Grupo Especializado em Policiamento em Áreas de Risco
ILANUD	– Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente
IMOP	– Índice de Mídia e Opinião Pública
IRCOM	– Índice de Relacionamento com a Comunidade
ISER	– Instituto de Estudos da Religião
PBH	– Prefeitura de Belo Horizonte
PM	– Polícia Militar
PMERJ	– Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PMMG	– Polícia Militar de Minas Gerais
PMSP	– Polícia Militar de São Paulo
PNSP	– Plano Nacional de Segurança Pública
PROERD	– Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência
PRONASCI	– Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SAS	– Sociedade dos Amigos da Serra
SENASP	– Secretaria Nacional de Segurança Pública

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1: A POLÍCIA EM QUESTÃO: A DEMANDA POR INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NOS CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS.....	19
1.1 Policiamento e polícia.....	20
1.2 A construção da legitimidade da força policial: profissionalismo e burocratização	22
1.3 A lenta construção da aprovação pública.....	25
1.4 Repolitização: a polícia em questão.....	26
1.5 O apelo à mudança institucional e as respostas da polícia.....	31
1.6 O arcabouço de um modelo de polícia comunitária na experiência internacional.....	35
1.7 Polícia comunitária no contexto brasileiro.....	38
1.8 Experiências de implantação da polícia comunitária no Brasil.....	44
1.9 Implantação da polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais.....	47
CAPÍTULO 2: O DESAFIO À COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL NO CONTEXTO DA INOVAÇÃO INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA: A CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	55
2.1 A construção do diálogo público: deliberação, <i>accountability</i>	56
2.2 A comunicação pública e o desafio ao modelo tradicional de relações públicas.....	60
2.3 Pontos críticos do modelo de informação pública e a passagem da difusão à interlocução.....	63
2.4 “Comunidade” como público.....	68
2.5 As dimensões da filosofia de polícia comunitária.....	71
2.6 Obstáculos à implantação da polícia comunitária.....	80
2.7 A mudança no relacionamento entre a polícia e os públicos	82
2.8 Comunicação externa: do grande público aos públicos locais.....	84
2.9 Falar para a sociedade, falar com as comunidades: a comunicação pública da PM em duas dimensões.....	91
2.9.1 O percurso metodológico da pesquisa.....	92

CAPÍTULO 3: A POLÍCIA FALA PARA A SOCIEDADE.....	98
3.1 Evolução da estrutura e do perfil da comunicação organizacional na PMMG	99
3.1.1 A estrutura atual da Assessoria de Comunicação Organizacional - PM5....	102
3.1.2 A evolução do perfil da comunicação organizacional da PMMG.....	104
3.2 A comunicação organizacional da PMMG no contexto de introdução do Plano de Polícia de Resultados.....	111
3.2.1 Inserção da comunicação na produção doutrinária.....	111
3.2.2 A elaboração de indicadores de desempenho com base na comunicação..	114
3.2.3 A atenção a campanhas de comunicação de cunho preventivo.....	116
3.2.4 As mudanças no padrão de relacionamento com a imprensa.....	120
3.3 Estrutura e perfil da comunicação organizacional sob análise: os dilemas da profissionalização, da descentralização e da cultura interna.....	123
3.4 As estratégias de comunicação com o grande público sob análise: entre controle social, auto-ajuda e parceria decisória.....	133
CAPÍTULO 4: A POLÍCIA FALA COM AS COMUNIDADES.....	150
4.1 O que são os Conselhos Comunitários de Segurança Pública.....	152
4.2 A caracterização dos CONSEP da amostra.....	154
4.2.1 O CONSEP 10.....	154
4.2.2 O CONSEP 20.....	158
4.2.3 O CONSEP 127.....	162
4.3 Construção do diálogo público: a polícia fala com as comunidades.....	168
4.3.1. A interlocução na gestão da segurança pública através dos CONSEP.....	168
4.3.1.1 O formato institucional.....	169
4.3.1.2 A representatividade.....	173
4.3.1.3 A participação.....	177
4.3.1.4 A divulgação.....	182
4.3.1.5 A deliberação.....	185
4.3.2 As múltiplas faces da comunidade.....	190
CONCLUSÃO.....	198
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	217

ANEXOS.....	227
ANEXO 1 - Lista das peças publicitárias produzidas pela PM5 no período 1999 a 2006.....	228
ANEXO 2 - Lista das fontes entrevistadas.....	231
ANEXO 3 - Roteiros de entrevista.....	233
ANEXO 4 - Outros documentos consultados.....	237
ANEXO 5 – Marca-padrão dos CONSEP.....	239

INTRODUÇÃO

A Polícia Militar de Minas Gerais, há mais de uma década, vem procurando implementar uma nova filosofia de enfrentamento dos problemas de segurança pública de forma compartilhada entre o Estado e a Sociedade Civil e que, no contexto do Estado de Direito, garanta o respeito aos direitos humanos. Condizente com os princípios constitucionais consagrados na Constituição Federal de 1988 e com as políticas nacionais de segurança pública, formuladas a partir da segunda metade da década de 1990, a PMMG, assim como outras corporações policiais de outros estados brasileiros, tem direcionado esforços neste sentido, buscando responder, sob o influxo de experiências internacionais bem sucedidas, à insuficiência das práticas tradicionais para conter a violência e a insegurança crescentes.

O modelo de polícia tornado hegemônico ao longo do século XX em várias partes do mundo baseou-se numa progressiva profissionalização no combate ao crime, fundada no patrulhamento, na rapidez e prontidão para o atendimento às demandas e na investigação retrospectiva de crimes. No modelo institucional assim composto, a polícia funciona predominantemente como força reativa e repressiva. O desenvolvimento da criminologia e das técnicas de controle da criminalidade, diante dos desafios técnicos de lidar com formas cada vez mais complexas de crimes e de criminosos, provocou o rápido aprimoramento dos instrumentos científicos de inteligência policial, tornando a polícia cada vez mais uma burocracia especializada, o que constituiu a sua principal fonte de legitimação junto à sociedade.

Alguns fatores, no entanto, passaram a abalar as práticas tradicionais e as bases sobre as quais se constituiu a legitimação dos modelos de policiamento tradicionais. Não somente se revelou com intensidade a insuficiência do modelo de policiamento de base repressiva na contenção da violência e da criminalidade, como também a inadequação do aparelho policial ao formato de um Estado democrático de Direito, onde deve atuar em absoluto respeito aos direitos humanos. Uma politização cada vez maior sobre a questão da polícia e da segurança pública nas últimas décadas provocou uma nítida deterioração da imagem da polícia junto à população, que se traduziu em falta de confiança na instituição policial.

A introdução nos órgãos de defesa social de uma filosofia preventiva, nos últimos anos, é uma realidade que busca respostas alternativas para superar as

atividades meramente coercitivas e repressivas e com o desenvolvimento do quadro político de um Estado de Direito (onde as questões ligadas aos direitos humanos assomam ao primeiro plano). No caso das instituições policiais, as ações preventivas têm tomado a forma de uma corrente filosófico-doutrinária genericamente denominada “polícia comunitária”. Na base dessa concepção encontra-se a noção de comunidade, como sendo um público ao qual o Estado e, no caso, as instituições policiais, devem se referir para estabelecer relações públicas de diálogo e cooperação.

Em Minas Gerais esta filosofia ganhou maior destaque como política institucional e como prática efetiva a partir do ano de 1999, com a formulação de um Plano de Polícia de Resultados no âmbito do Comando de Policiamento da Capital. Tomamos o ano de 2000 como um importante marco neste sentido, com a implantação, por estímulo da PMMG, de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP) no âmbito da 8.^a Região PM (Belo Horizonte e Sabará).

O tema *polícia comunitária* tem sido objeto de investigação em várias partes do mundo, inclusive no Brasil, onde proliferam, nos últimos anos, estudos sobre a questão do crime, da violência e sobre a atuação dos órgãos de segurança pública, tendo em vista a necessidade de ampliar os conhecimentos sobre as alternativas capazes de minimizar os problemas de expansão dos índices de criminalidade. Como uma experiência inovadora, a própria PM tem tido crescente interesse em avaliar os resultados deste tipo de política e de prática operacional. A experiência recente da polícia também tem sido alvo da curiosidade de vários estudos acadêmicos, sobre os mais variados tipos de abordagem, tanto sobre a filosofia de polícia comunitária, em geral (SOUZA, 1999; BEATO FILHO, 1999, 2002, 2007; MARINHO, 2002), como sobre os CONSEP, que são a forma institucional adotada pela PMMG para gerar, no primeiro momento, uma mobilização local (FREITAS, 2003; AZEVEDO, 2006). Também são vários os estudos que buscam relacionar a filosofia de polícia comunitária a novos entendimentos sobre a questão policial que, nos últimos anos, estão associados a uma visão de “crise da polícia”, à premência de, em regimes democráticos, adequar a prática das agências policiais aos direitos humanos e às exigências de participação dos cidadãos na formulação, na execução e na fiscalização das políticas públicas. Muitos desses estudos têm sido realizados por policiais militares, em nível de pós-graduação, o que denota uma grande preocupação em aumentar a base de conhecimentos da Corporação e aproximá-la

do campo acadêmico (ASSUMPÇÃO E LIMA, 2003; SOUZA, 2003; ABREU, 2005; FRANCO, 2005).

Ao examinarmos o histórico da introdução da filosofia de polícia comunitária, podemos perceber que ela não é apenas uma simples mudança de rotinas operacionais da PM, nem apenas uma estratégia de propaganda à qual a polícia recorre para gerar aceitação pública. A forma como vem sendo proposta e, mais ainda, o modo como veio inserir-se no corpo doutrinário da Corporação, indica que a filosofia de polícia comunitária é parte importante de significativa mudança estrutural, que busca transformar o seu *modus operandi* e as formas de lidar com a sociedade. Por isso mesmo, tal mudança não é fácil nem rápida. Decorridos quase oito anos de uma alteração mais expressiva no modelo de policiamento (se considerarmos o início da implantação, em 1999, do Plano de Polícia de Resultados), a PM ainda se defronta com vários obstáculos e dilemas persistentes, em se tratando de mudanças organizacionais tão expressivas. Podemos citar, por exemplo, as fortes resistências internas a uma abordagem comunitária e a falta de preparo de parte da tropa para lidar com as demandas da comunidade e mesmo a desconfiança dos públicos em relação a essa aproximação da polícia. Para fazer frente a estes desafios, a Corporação tem envidado esforços para reposicionar a sua atividade e gerar, interna e externamente, um ambiente mais favorável para essa implantação.

Acreditamos que, no bojo de uma ampla e progressiva reforma da polícia, que se encontra em curso, a polícia comunitária faz parte de uma resposta à necessidade de reposicionar a instituição no contexto de sociedades democráticas. Não parte apenas da idéia de que a cooperação entre polícia e cidadãos pode gerar melhores resultados no combate à violência e à criminalidade, mas de que a polícia deve responder de outra maneira à sociedade. As questões políticas ligadas à responsabilização e à *accountability* policial são importantes para compreender este contexto. Tal preocupação é um fenômeno generalizado no final do século XX, em países democráticos e, no Brasil, apresenta-se com peculiaridades históricas locais, dado o recente processo de redemocratização. Talvez esta singularidade torne o processo de reforma ainda mais árduo, considerando a persistência de uma cultura autoritária da instituição, de uma imagem estreitamente vinculada à repressão e à violação de direitos humanos e, por conseguinte, de uma desconfiança de segmentos da população. Outro aspecto peculiar é a estrutura dual da polícia no Brasil, que divide entre duas agências – civil e militar, as tarefas respectivas de

investigação e de patrulhamento e com uma tradição de quase nenhuma integração entre as suas atividades.

Especialmente no que toca à comunicação, situamos o nosso estudo dentro do âmbito de referência da chamada “comunicação pública”, entendida, assim como propõe Pierre Zémor (1995) como a comunicação do poder público com os cidadãos. O que se observa nas últimas décadas é uma intensa profissionalização dos setores responsáveis pela comunicação que buscam promover o relacionamento das organizações com a mídia, especialmente as relações das agências do poder público com a imprensa, além de construir estrategicamente formas de relacionamento com os seus diversos públicos. No entanto, a inovação institucional democrática – referindo-se aqui especialmente ao conjunto de mudanças nas formas e nos arranjos institucionais que a sociedade adota para possibilitar a participação civil nos negócios públicos e, conseqüentemente, formular e executar políticas públicas nas mais diversas áreas - coloca outras demandas para a comunicação do poder público. Trata-se agora de uma necessidade que não se limita a ser meramente informativa, a fim de prestar contas aos cidadãos das atividades que realizam ou informar sobre o uso de seus diversos serviços. A instalação de fóruns onde se possa realizar a deliberação sobre políticas públicas faz com que o poder público tenha que se adaptar a um novo tipo de relacionamento com os cidadãos, desta vez, buscando estabelecer com a sociedade civil uma relação de *interlocução* e *cooperação*. Sendo a polícia um órgão de atuação forte do Estado, com grande poder de presença na sociedade e que detém o monopólio do uso da força, não está imune a esta demanda, tendo de assumir novos compromissos, especialmente o de construir um diálogo na gestão da segurança pública. A interlocução e a cooperação, como partes integrantes e indissociáveis de uma filosofia de polícia comunitária, partem da crença de que, dessa forma, melhores resultados serão alcançados a partir do momento em que a polícia se torna mais próxima da sociedade e obtém confiança no seu trabalho e, por conseqüência, a cooperação dos cidadãos no sentido de criar ambientes protegidos, menos propícios à violência e à criminalidade.

Estes ambientes aos quais se refere a prática policial correspondem a frações territoriais. Com facilidade podemos perceber que a Corporação faz equivaler o termo “comunidade” ao conjunto da população a qual atende nas suas frações. Na forma como vem sendo implementada, esta delimitação local corresponde aos

territórios das Companhias PM, ao menos do ponto de vista da instituição dos CONSEP. Isso acarreta também uma demanda fundamental de mudança na comunicação pública da PM, desta vez instada a falar com públicos mais restritos, que aqui denominaremos de “públicos locais” e não mais para um conjunto amplo e indeterminado de cidadãos. Partimos, então, da idéia de que essa modificação na visão de públicos exige estratégias e produtos de comunicação distintos, não em escala massiva, mas lançando mão de recursos dirigidos e em menor escala.

O que nos chamou a atenção na construção de nosso problema de pesquisa foi exatamente o impacto que as iniciativas de mudança de gestão adotadas pela PMMG tiveram sobre a comunicação organizacional da instituição. Nas últimas décadas esta comunicação vem-se organizando de forma mais especializada, seja no trato com a imprensa, seja no estabelecimento de políticas e estratégias de comunicação para a Corporação. De tal forma que nosso estudo se orientou por duas questões fundamentais: a primeira delas diz respeito à compreensão do impacto da introdução da filosofia de polícia comunitária sobre a estrutura e sobre as práticas da assessoria de comunicação organizacional. Para isso fomos buscar as evidências de mudanças de orientação do sistema de comunicação organizacional da PMMG. Mas, para além das mudanças formais, uma segunda questão se impôs: apreender de que maneira uma instituição como a PMMG se refere aos públicos locais, ou seja, de que maneira lida com a mudança na própria concepção de públicos que está implicada neste processo de inovação.

Assim, nossa pesquisa teve como objetivo geral investigar a política de relacionamento público e diálogo da PMMG com comunidades – ou públicos locais – através de instâncias formais de participação, interlocução e cooperação. De modo específico, pretendeu investigar o impacto da introdução da filosofia de polícia comunitária sobre as políticas e práticas de comunicação organizacional e analisar o modo pelo qual a PMMG elabora estratégias de comunicação para o grande público (para o conjunto da população) e para os públicos locais (comunidades observadas nos estudos de caso escolhidos). Procuramos lançar um olhar para o interior da Corporação, mais especificamente para a sua assessoria de comunicação organizacional, mas também para as relações que se estabelecem no âmbito das operações locais, ou seja, para os Conselhos Comunitários de Segurança Pública que se instituem como espaços de interlocução nas jurisdições das Companhias PM.

A apresentação deste estudo está estruturada em quatro capítulos. No primeiro pretendemos situar o problema de pesquisa dentro da temática da questão policial, procurando demonstrar que a adoção de uma filosofia de polícia comunitária corresponde a uma demanda por inovação institucional das agências policiais em contextos democráticos. De uma discussão geral sobre a instituição policial - e sobre o que vários autores identificam como sendo um processo de “repolitização” da polícia - passamos à análise de como a polícia comunitária constitui uma das respostas às pressões e questionamentos que emergem desse processo. Além do mais, buscamos traçar o arcabouço do modelo de polícia comunitária, tal como descrito na literatura da área. Ainda neste capítulo, exploramos a configuração da polícia comunitária no contexto brasileiro, as iniciativas de introdução no país e, de modo a situar mais especificamente o objeto da pesquisa, buscamos descrever o processo de introdução na Polícia Militar de Minas Gerais.

No segundo capítulo, buscamos delinear a relação entre o contexto de inovação institucional democrática e a demanda por um novo perfil de comunicação pública da corporação policial. Nosso objetivo foi o de posicionar essa demanda inovadora como um problema de comunicação organizacional e relações públicas, na medida em que exige um perfil de comunicação pública mais abrangente e que permita a construção do diálogo na gestão da segurança pública. Nesta parte tratamos também dos obstáculos que surgem para estabelecer uma comunicação simultânea com grandes públicos e com públicos locais.

No terceiro capítulo apresentamos e analisamos os dados da pesquisa que colhemos com o intuito de evidenciar os elementos que compõem esse novo perfil de comunicação pública que é demandado da Corporação. Procuramos levantar o histórico e o perfil da assessoria de comunicação organizacional da PMMG, bem como as formas através das quais a Polícia Militar compõe a sua política de comunicação organizacional sob este novo modelo, para se referir à sociedade em geral.

No quarto capítulo seguimos a apresentação dos dados da pesquisa, mas procurando verificar a comunicação da PM com as comunidades, ou seja, as formas de relacionamento com públicos específicos, os públicos locais. Tomamos por base o estudo de caso no âmbito de três companhias PM em Belo Horizonte e os seus respectivos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. Por fim, apresentamos as nossas conclusões e considerações finais.

CAPÍTULO 1: A POLÍCIA EM QUESTÃO: A DEMANDA POR INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NOS CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS

A evolução histórica da polícia e de seus modelos de policiamento tem estreita ligação com as formas de relacionamento instituídas pelo Estado como instância reguladora da sociedade. Assim, a polícia vem a ser o instrumento através do qual o Estado detém o monopólio da violência legítima, no sentido de possibilitar a contenção da violência praticada pelos sujeitos. A própria emergência de estados nacionais fez-se acompanhar de uma política capaz de combinar potência estatal e bem-estar coletivo, como forma de conquista de sua própria legitimidade, fazendo nascer o que se poderia chamar de “Estado Policial”. A atual estrutura estabeleceu-se na Europa durante os séculos XVIII e XIX, no contexto dos estados monárquicos, autoritários e inquisitoriais. A urbanização acelerada fez surgir uma preocupação cada vez maior com a manutenção da ordem pública e a imposição de uma disciplina social no espaço urbano.

O desenvolvimento das forças policiais, apesar de dar-se de forma peculiar nos diferentes países, seguiu uma linha evolutiva comum, enfrentando questões semelhantes de legitimação nos países democráticos, o que é amplamente explorado pela literatura sobre o tema (GOLDSTEIN, 2003; MONKKONEN, 2003; MOORE, 2003; REISS Jr., 2003; REINER, 2004). Uma análise desse percurso permite visualizar como, nestas sociedades, estas forças foram lentamente construindo uma legitimidade baseada principalmente na sua extrema profissionalização e na construção de uma estrutura burocrática rígida. Isso trouxe como consequência, dentre outras coisas, um isolamento das agências policiais em relação às comunidades que deveriam servir. Por outro lado, os estudos mais recentes permitem-nos observar que a polícia tornou-se uma organização severamente questionada. Uma “repolitização”, mais nítida após os anos 1960, torna-se fonte de intensa pressão por inovação institucional, ou seja, para que a polícia possa se adequar às exigências democráticas (um modelo de exercício democrático mais participativo, onde a noção de cidadania se alarga) e do Estado de Direito (respeito aos direitos humanos, o que significa coibir qualquer tipo de abuso da autoridade policial). Em resposta a estes desafios, departamentos de polícia de várias partes do mundo vêm buscando implementar programas que têm como

característica comum uma abordagem comunitária, ou seja, uma reaproximação com o público em cada localidade.

Em seguida, buscaremos abordar mais detalhadamente a constituição da organização policial moderna e as formas pelas quais logrou legitimar-se, para compreender o significado dos recentes questionamentos políticos e as respostas engendradas pelas agências policiais sob a forma de programas que apontam para uma inovação institucional.

1.1 Policiamento e polícia

Toda sociedade, em qualquer tempo histórico, institui formas de manter a segurança através de mecanismos de vigilância e ameaças de sanção, ou seja, de policiamento. Com o objetivo de preservar a segurança de uma ordem social particular ou da ordem social em geral, o policiamento é um aspecto dos processos de controle social, “que ocorre universalmente em todas as situações sociais onde houver, no mínimo, potencial para conflito, desvio ou desordem” (REINER, 2004, p.27). Entretanto, a noção de polícia tal como hoje a conhecemos é uma invenção moderna, surgida no contexto de uma sociedade complexa – industrial e urbana. Costuma-se considerar como marco dessa invenção a criação da Polícia Metropolitana de Londres, em 1829. Comumente chamada de “Nova Polícia”, essa força organizada contrapunha-se ao velho modelo de policiamento, realizado de forma amadorística, voluntária e de base comunal.

Mas o caso londrino não foi o único e não teria sido exatamente o primeiro. Na verdade, tanto na Europa como na América do Norte, começa a surgir, em meio à efervescência das mudanças políticas, sociais e econômicas da segunda metade do século XVIII, a demanda por uma nova forma de policiamento que pudesse dar conta de uma nova realidade: consolidação do poder do Estado; intensa migração do campo para as cidades, com a dissolução das formas de sociabilidade tradicionais e das lealdades baseadas nos laços comunitários; geração de novos padrões de vida e convivência no espaço urbano; crescimento do proletariado industrial; divisão do trabalho e especialização econômica na passagem de uma sociedade dominada por relações familiares para uma sociedade estruturada em classes. Além disso, o combate à criminalidade neste novo contexto passou a exigir

uma força repressiva mais especializada, que fez com que os exércitos se retirassem da tarefa de combate ao crime (BEATO FILHO, 1999, p.18).

As sociedades modernas, nas quais o Estado passa a deter o monopólio do emprego legítimo da força, desenvolvem, portanto, de forma mais ou menos simultânea, a polícia como organização encarregada de manter a ordem, a ela confiando a autoridade para o uso de tal força. O recurso da autoridade, que distingue a polícia, “coloca o policiamento no centro do funcionamento do Estado” (REINER, 2004, p.170). Apesar dos traços e dos objetivos comuns, a criação e desenvolvimento dessas forças deu-se de maneira diferente no contexto de distintos países. Assim, a França registra, com o sucesso da Revolução, a necessidade de criação de uma força pública, com o objetivo de garantia de direitos. A Constituição de 1791, em seu artigo 12, previa expressamente que “a garantia dos Direitos Humanos e os dos cidadãos requer uma força pública; esta é, portanto, instituída em benefício de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem ela é confiada”¹. Na Inglaterra, de modo distinto, a idéia da Polícia Metropolitana deu-se no contexto de um amplo processo de pacificação ou integração da sociedade vitoriana (REINER, 2004, p.76). Os mecanismos de vigilância “paroquiais” demonstraram-se insuficientes e os dispositivos de aplicação da lei começaram a ser ameaçados, levando a uma condição “intolerável” que conduziu à formação na “Nova Polícia”².

Tanto o caso francês como o inglês tornaram-se, com o tempo, paradigmáticos. O modelo anglo-saxão caracterizado por uma polícia descentralizada, apartidária, não militar e que exerce a coerção por consenso e o francês como uma polícia de Estado, centralizada, politizada e militarizada. Mas, como observa Beato Filho (1999, p.18), os modelos existentes são uma combinação complexa de elementos organizacionais, ou seja, nenhum dos dois modelos firmou-se “em estado puro”. Mas são nítidas as influências de ambos na construção dos modelos de organização policial que se espalharam por todos os países do mundo, especialmente no século XX.

¹ O texto é da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, que se tornou preâmbulo da Constituição Francesa de 1791. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>. Acesso em: 14 Mar. 2007. Francis Cotta (2006) ressalta este ponto como um importante marco na designação da polícia como força pública.

² Sítio da London Metropolitan Police. Disponível em: <<http://www.met.police.uk>>. Acesso em 20 Jun. 2006.

De um modo mais geral, a introdução de uma idéia de polícia não se resumiu a uma tarefa estrita de combate ao crime e manutenção da ordem. Compreendia uma multiplicidade de funções e permitia uma compreensão mais abrangente em termos de serviços. Intrinsecamente ligada à idéia de cidade (*polis*) e, portanto, a vários aspectos da administração do espaço urbano, relaciona-se a uma noção cultural, de melhoria das relações cívicas e da administração da coisa pública, de adaptação cultural à nova realidade urbana (como se revela no uso do termo “urbanidade” como denotação de “civildade”). A palavra *polícia*, para a Polícia Metropolitana de Londres, significa, em geral, “os arranjos feitos pelos países civilizados para assegurar que seus habitantes mantenham a paz e obedeçam à Lei³”. Segundo Francis Cotta, a função policial

também estava ligada ao tratamento decente, ao decoro, à urbanidade dos cidadãos (daqueles que moram na cidade), no falar, nas boas maneiras, na cortesia, no polimento; tinha em vista as comodidades: a limpeza, a iluminação e o abastecimento (de água e alimentos). Por fim, destacavam-se as atividades relacionadas à segurança e à vigilância (COTTA, 2006, p.3).

1.2 A construção da legitimidade da força policial: profissionalismo e burocratização

A legitimação da força policial sempre foi um problema para as sociedades democráticas e ganhou contornos distintos em diferentes países nos últimos dois séculos, segundo o modelo adotado. Esta legitimação é ligada à aprovação pública dessas forças, como elemento central para o controle social exercido pelos estados modernos. Mas esse problema tornou-se crucial para os estados democráticos. Se considerarmos a democracia moderna baseada em mecanismos de produção de consensos e de responsabilização do poder público frente aos cidadãos, instala-se um problema básico, observado por Hermann Goldstein: “em uma sociedade livre, pela natureza estrita de suas funções, a polícia é uma anomalia”, o que gera um paradoxo: “para manter o grau de ordem que torna possível uma sociedade livre, a democracia depende de maneira decisiva da força policial” (2003, p. 13).

A questão da legitimação emerge com maior força no exame do caso britânico, dada a própria característica do modelo, comumente denominado de

³ Sítio da London Metropolitan Police. Disponível em: <<http://www.met.police.uk>>. Acesso em 20 Jun. 2006.

“policciamento por consenso”. Sua implantação deu-se sob cerrada resistência do público, contrariando inúmeros interesses políticos e mesmo filosóficos e, especialmente, a desconfiança das classes populares. Entretanto, após algumas décadas, já gozava de uma imagem favorável. Como observa Robert Reiner,

de uma instituição amplamente odiada e temida, a polícia passou a ser vista como a incorporação da autoridade impessoal, seguidora da lei, aplicando democraticamente a legislação aprovada, no interesse da maior parte da população e não de quaisquer interesses partidários, e mantendo-se estritamente dentro das exigências do devido processo legal (REINER, 2004, p. 97).

A construção dessa aceitação pública, a ponto de a polícia inglesa tornar-se símbolo de orgulho nacional, deveu-se a várias estratégias organizacionais. Dentre outras coisas, o recurso à força mínima – em vez do uso de dispositivos letais – foi importante para garantir o apoio do público que resistia à polícia motivada pelo medo de opressão. Mas a organização burocrática e profissionalizada da polícia, como uma força em tempo integral formada por policiais profissionais, sob uma hierarquia centralizada e ordenada, com uma estrutura definida e objetiva de comando e de comunicações seria um fator comum aos vários modelos que, em contraste com os antigos sistemas comunais de patrulhamento e vigilância e com as forças temporárias – empresariais ou voluntárias, garantiria a visão de que os sistemas modernos de polícia eram melhores e mais eficazes e, portanto, merecedores de confiança. Todas as forças policiais irão assumir a função de controle social e coercitivo exercido por especialistas em conflitos e desvios da ordem industrial e urbana e, na maioria dos países, passou a prevalecer um modelo institucional “quase-militar” de policiamento e a configuração da polícia como instituição burocrática “legal-razional” complexa (HUGGINS, 1998; BEATO FILHO, 1999; MONKKONEN, 2003; MOORE, 2003; REINER, 2004).

Assim, a polícia baseia a conquista de sua legitimidade em seu próprio profissionalismo, correspondendo a uma progressiva mudança de enfoque do controle da ordem pública para o controle do crime e no aperfeiçoamento de um modelo organizacional profissional-burocrático. Se o modelo profissional enfatiza a técnica e a eficiência operacional, ao lado da burocratização garantirá a neutralização das pressões cívicas do ponto de vista do regime administrativo e a neutralidade política e a confiabilidade legal da polícia, ao desenvolver um sistema hierárquico de comando e controle (BORDUA; REISS Jr., 1966; REISS Jr., 2003).

Construído para isolar a administração policial de influências externas, principalmente as influências político-partidárias, representará uma clara tentativa de demarcação entre a política em geral e as tarefas de policiamento. Para Goldstein, o modelo que emergiu “tem sido uma organização neutra e estéril, destituída de um compromisso claro com qualquer outro valor a não ser trabalhar com eficiência” (GOLDSTEIN, 2003, p. 28). Vários autores entendem que tal neutralidade é artificial, pois dissimula o policiamento como atividade política e leva a crer que a ação policial se limita a fazer cumprir regras impessoais. Mas mesmo que tenda a aparecer como neutra com respeito às políticas de governo, não pode se desprender do jogo político e dos conflitos aí envolvidos, tendendo a atuar como reforço da estrutura de poder vigente (HUGGINS, 1998; PINHEIRO, 1998).

A tentativa de estabelecer uma demarcação entre as atividades policiais e o exercício da política instaura, no entanto, uma tensão permanente, entre a sua autonomia e a sua responsabilização, que se reflete na legitimidade da força policial em países democráticos. Como afirma Mark Moore, a legitimidade baseada no profissionalismo “tornou a polícia responsável apenas por ela mesma e por mais ninguém – o que, num governo democrático, é sempre uma posição suspeita” (MOORE, 2003, p. 133). De modo geral, as forças policiais tornaram-se refratárias ao controle externo, invocando sempre os princípios da autonomia e da independência profissional.

Outra consequência importante do processo de burocratização foi o isolamento da polícia em relação às comunidades a que serve. Esta forma hegemônica de policiamento, que alcançou progressivamente um caráter altamente técnico e impessoal, teve dois efeitos importantes: (a) o de comprometer os membros da força policial com uma organização profissional, com uma comunidade ocupacional e com normas de subordinação e de serviço de tal forma que esses compromissos – corporativos – passam a ter precedência sobre os compromissos com a comunidade (BORDUA; REISS Jr., 1966) e (b) a quebra de uma rede de relações entre a polícia localmente organizada e a comunidade a que servia (GOLDSTEIN, 2003)⁴.

⁴ A altíssima profissionalização, com a implantação de um modelo de atendimento rápido e centralizado aos chamados, bem como o menor contato dos policiais de patrulhas motorizadas com a população em geral são vistos como fatores importantes que causam o maior isolamento do cotidiano das comunidades (REISS Jr., 2003), o que acaba por se refletir no grau de confiança dos cidadãos na polícia.

1.3 A lenta construção da aprovação pública

Os mecanismos adotados pelas forças policiais em geral para alcançarem legitimidade através da profissionalização e da burocratização foram, por muito tempo, bem sucedidos. Mas este processo foi lento e progressivo. Na maioria dos casos, somente nas primeiras décadas do século XX seria possível falar de um sistema consolidado e com bom grau de aprovação pública. No caso da polícia inglesa, evidencia-se um grande esforço de relações públicas a partir da primeira década do século XX (nos Estados Unidos a partir dos anos 1920). Registra-se que, na década de 1950, a polícia inglesa tinha “obtido a aprovação sincera da maioria da população e aceitação de fato da legitimidade da instituição” (REINER, 2004, p. 85). Evidentemente, mesmo com todo este sucesso, as contradições presentes no sistema policial e nas suas relações com a sociedade continuavam presentes. Mas às esporádicas crises de confiança as forças policiais, em geral, respondiam com apelos ainda maiores à eficiência do uso das novas tecnologias e apelos inspirados na eficiência técnica.

Também foi uma importante contribuição para o crescimento da legitimidade policial a relação cada vez mais estreita entre a polícia e os meios de comunicação de massa, desde o século XIX. Tanto a apresentação factual como ficcional da polícia nos meios de comunicação foram importantes fontes de legitimação do seu papel, não apenas por mostrá-la como necessária, mas também, na maioria das vezes, como eficaz. Para uma grande camada, na ponta mais alta da escala social, os contatos diretos com a polícia foram se tornando limitados. Pode-se dizer que a mídia passou a ser a principal fonte das percepções e das preferências desses segmentos quanto ao trabalho policial. Para Robert Reiner, “a culminação do longo processo de legitimação da polícia levou à ‘Idade de Ouro’ da reportagem criminal, assim como à ficção da polícia consensual dos anos 1940 e 1950” (REINER, 2004, p. 235), o que se torna visível na cobertura policial da imprensa, na literatura e no cinema policiais. Verifica-se a construção de uma relação “simbiótica” entre polícia e mídia, onde notícias, programas de rádio e de televisão passam a ser úteis à polícia, quer como estratégias de relações públicas - para proteger a imagem e a reputação pública das agências policiais e promover seus interesses, quer para auxiliar nas suas tarefas de prender criminosos (CHIBNALL, 1977; SCHLESINGER; TUMBER, 1993; ERICSON, 1995a, b).

1.4 Repolitização: a polícia em questão

Os pesos das contradições nos quais sempre estiveram imersas as agências policiais nos países democráticos começaram, no entanto, a ser sentidos com mais intensidade a partir da segunda metade do século XX, com uma evidente perda de confiança do público na polícia. Há uma percepção comum de que “o contrato tácito entre a polícia e o público” começa a desgastar-se (REINER, 2004, p. 98) e de que a rápida mudança nos valores e nos costumes, ao lado de uma grande agitação política, começava a gerar novas demandas sobre as agências policiais (GOLDSTEIN, 2003). No contexto dos anos 1960, com a emergência da contracultura e o incremento das grandes correntes de mobilização pacifista e feminista, não é difícil localizar as várias fontes de pressão externa sobre a polícia. Dentre estas fontes, destacam-se os papéis desempenhados pelos grupos sociais emergentes e pelos pesquisadores.

A pressão dos novos grupos sociais emergentes: O crescimento agudo da discordância política na década de 1960, nas sociedades democráticas, colocou a polícia em contato com vários públicos com os quais raramente tinha relacionamento direto, especialmente da classe média, que passa a se envolver ativamente em protestos políticos. Se os conflitos da polícia com populações marginalizadas sempre aconteceram, desta vez os embates passam a ser com grupos da população mais educados e articulados, claramente influentes junto à opinião pública⁵, o que transforma a questão do policiamento em eminentemente política (GOLDSTEIN, 2003; REINER, 2004), principalmente na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Ao lado disso, o crescimento das idéias de direitos humanos no Pós-Guerra exercerá importante papel como força motriz dos grandes movimentos reivindicatórios. Portanto, às evidências de uma mudança na sensibilidade dos públicos corresponderá uma menor tolerância quanto a comportamentos de policiais considerados inadequados e fará surgir uma demanda de adequação desses valores à atuação das agências policiais.

⁵ Robert Reiner observa que a chave para compreender a mudança no debate político está numa mudança cultural de longo prazo na classe média articulada, formadora de opinião. Analisando o caso britânico, observa que “a polícia perdeu a confiança de certos setores, pequenos porém cruciais, das articuladas e influentes ‘classes falantes’, que podem ser descritas, de forma geral, como o círculo de leitores do *The Guardian* ou do *Independent*”, num processo que gerou “um abismo com alguns formadores de opinião, da classe média culta” (REINER, 2004, p. 127).

O papel dos pesquisadores: O meio acadêmico foi outro elemento importante na repolitização da polícia. O processo de profissionalização das forças policiais foi acompanhado de perto de um grande volume de estudos e pesquisas, inclusive para o próprio desenvolvimento tecnológico das atividades de policiamento. Entretanto, pelo menos desde a década de 1940 houve grande incremento na realização de estudos empíricos, tanto sobre a criminalidade quanto sobre as organizações policiais e todo o sistema de justiça criminal, na Europa e nos Estados Unidos. De um lado, os estudos sobre as próprias operações policiais, com intensa produção de dados, lançam severos questionamentos sobre a sua eficiência, bem como sobre o seu alto poder discricionário. De outro, os resultados ajudam a evidenciar os abusos policiais e reforçar os argumentos dos grupos e movimentos sociais emergentes, com base nos princípios de direitos humanos.

Nota-se que a ação de ambos os grupos se interpenetra, assim como foram constituídos estreitos laços entre eles e os atores políticos, as agências governamentais e as organizações não-governamentais. Todo este movimento teve, também, estreita ligação com a mídia. Nesta “politização renovada”, a lei e a ordem se transformaram em temas públicos importantes e de ampla repercussão, que se refletiram nas notícias (que, de forma reflexiva, estimularam ainda mais o debate) e até mesmo na mídia ficcional (REINER, 2004). Num mundo mais turbulento e desordenado, com grande diversificação cultural e pluralismo de valores, torna-se anacrônica a concepção de uma corporação que simboliza ordem e harmonia, com mandato “para todos” (REINER, 2004, p. 303). Para Herman Goldstein (2003, p. 72), “as melhorias na educação e na comunicação resultaram em um público melhor informado, que passou a questionar coisas antes tidas como definitivas”. Esse processo gerou pelo menos três grandes pontos críticos que põem em risco a confiança do público e a própria legitimidade da polícia nos termos em que vinha sendo construída: (a) questionamento das funções e das capacidades da polícia; (b) questionamento do poder da polícia e (c) questionamento da responsabilização da polícia.

(a) Questionamento das funções e da capacidade da polícia: O afunilamento da polícia nas funções de combate ao crime colocou em primeiro plano as suas atividades de cunho repressivo e a sua participação no sistema de justiça criminal. Isso criou uma “mistificação” de seu trabalho, relegando ao segundo plano uma série de outras atividades rotineiras, assistenciais e de manutenção da ordem, nas quais

os policiais costumam estar envolvidos (BEATO FILHO, 1999) e, especialmente, as práticas de cunho preventivo.

As razões do esgotamento do modelo repressivo transcendem, entretanto, o problema do aumento dos índices de violência e a dificuldade das agências policiais em resolvê-lo. Deve-se também considerar que a prática repressiva baseia-se num atendimento preferencial às demandas mais graves, quando, para a ação preventiva, a atenção às demandas menos graves são mais necessárias, por serem potencialmente precursoras de crimes. Ao não levar em conta – e muitas vezes desvalorizar – o próprio trabalho preventivo, a polícia tende a não considerar aspectos locais e singulares e a satisfação das comunidades. Uma desconfiança na polícia e nos resultados de sua ação, por vezes faz com que os indivíduos busquem soluções próprias (seja mobilizando os recursos da própria comunidade, seja pela utilização de segurança privada) (SOUZA, 2003, p. 69-74). Isso significa que, mesmo reconhecendo a importância da investigação e do patrulhamento no cotidiano das comunidades, esses procedimentos têm um limite, a partir do qual sua ampliação, se não impossível, torna-se inócua.

A profusão de dados e análises acadêmicas e as informações que circulam nos meios de comunicação que as repercutem e dão conta do aumento dos índices de violência e criminalidade, fomentam um intenso debate público sobre o policiamento e as questões de segurança pública, nas últimas décadas. Com isso, deterioram as ilusões sobre a capacidade da polícia, uma vez que a validade das promessas tradicionais pode ser severamente questionada, tanto pelos policiais como pelo público. Torna-se, então, evidente o isolamento social da polícia, com repercussão negativa sobre a legitimidade das próprias agências policiais, forçando a necessidade de reposicionamento de suas próprias funções.

(b) Questionamento do poder da polícia: Apesar de um “isolamento” e uma “desconfiança” em relação a grupos centrais na sociedade e, especialmente, em relação à polícia, esse baixo poder institucional contrasta com a percepção de um alto poder discricionário frente à sua clientela, ao conduzir suas múltiplas funções (PAIXÃO, 1982, p. 64). Esse poder foi paulatinamente desvelado pela ampla circulação de estudos acadêmicos, com especial influência das pesquisas sobre criminalidade voltadas para a construção social do crime. Também conhecidas como “teorias da rotulagem”, trouxeram à luz o papel decisivo da polícia no complexo jogo

de interações que configura o que é considerado ou não um crime (LEMERT, 1954; BECKER, 1977; MATSUEDA, 1992)⁶.

A decisão discricionária é originada no microcosmo dos encontros e transações entre os funcionários da polícia e os cidadãos, o que gera todos os casos de processos no sistema de justiça criminal – a polícia media entre a comunidade e o sistema legal nas suas transações com os cidadãos, indiferente da vontade dos cidadãos de serem policiados (REISS Jr., 1971)⁷. Assim, “o significado da lei e da ordem é determinado nos encontros rotineiros e cotidianos do policial e sua clientela nas ruas” (PAIXÃO, 1982, p. 65). Estudos empíricos realizados sobre o exercício desse poder denotaram a tensão entre burocracia e profissionalismo, estrutura formal e atividades práticas, controle e autonomia. Desafiam, portanto, o modelo burocrático (e “despolitizado”) de organização e de legitimação em pontos cruciais. Segundo Antônio Paixão, o policial, em seu cotidiano, enfrenta situações ambíguas que não podem ser decididas por planejamento prévio e o modelo discricionário da organização policial faz com que se desloque da estrutura formal burocrática para a realidade do senso comum do trabalho policial:

Ao impor o seu modelo de ordem na periferia social, o policial se vê desempenhando um papel político: a “linha de frente” da polícia é também a “linha de frente” do Estado. Mas a relação entre a polícia e o Estado é ambígua – a mesma ordem estatal que a polícia representa e suporta limita seu poder através da legislação (PAIXÃO, 1982, p. 82)⁸.

A questão do poder da polícia toca também em outro ponto que se torna particularmente sensível nos países democráticos: a própria mudança na concepção de Estado e dos arranjos institucionais necessários à manutenção de uma ordem democrática. A construção democrática das últimas décadas vem consolidando um modelo de relacionamento entre o Estado e a sociedade marcado por uma significativa ampliação do conceito de cidadania – que passou a incluir vastos contingentes antes excluídos de possibilidades de participação nas questões públicas – e pela crescente mobilização dos cidadãos no sentido de buscar exercer influência sobre o sistema político que vai além da escolha de representantes. Este

⁶ Estas teorias, desenvolvidas a partir da década de 50, vinculam-se à corrente do interacionismo simbólico.

⁷ Albert Reiss Jr. realizou nos anos de 1965 e 1966 uma ampla pesquisa para avaliar o comportamento e as decisões tanto dos cidadãos quanto dos policiais, observando e gravando sistematicamente os encontros, a partir de mobilizações da polícia para atender a ocorrências.

⁸ O autor realizou, em 1980, pesquisa sobre “Criminalidade e Violência Urbana” analisando empiricamente a estrutura e a prática da Polícia Civil de Minas Gerais.

modelo – essencialmente participativo - pressupõe, de um lado, a construção de instituições democráticas e, de outro, uma incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas (AVRITZER, 1994; FUNG, 2004a). A idéia de uma sociedade civil organizada, com poder de inserção no debate público e de participar das esferas de deliberação forma a base de um modelo de cidadania em que os mais diversos problemas publicamente tematizados precisam ser encarados como sendo de responsabilidade compartilhada. As exigências intrínsecas de um formato democrático participativo e a ampliação das noções de direitos humanos e cidadania têm impulsionado o poder público como um todo à inovação institucional em todas as suas áreas – no sentido de abrir oportunidades e fóruns institucionalizados para a participação da sociedade civil - e podemos observar que esta demanda se estende também a um setor de atuação típica, forte e central para o Estado, como os órgãos de segurança pública – em especial a polícia.

(c) *questionamento da responsabilização da polícia*: O processo de posicionamento das questões de policiamento como tema de discussão pública pôs novamente em primeiro plano o problema da *accountability* da organização policial. Na verdade, esta é uma questão que nunca esteve ausente, sempre ligada às discussões mais amplas sobre a quem deveria responder a força policial. Desde a instituição da polícia moderna, o problema de torná-la autônoma em relação às variáveis de poder da cidade e, portanto, menos suscetível ao poder de mando dos políticos impôs o problema de responsabilização. É claro que este problema se tornaria ainda mais agudo diante da extrema profissionalização e burocratização da polícia, que, como já apontado, passa a responder apenas a si mesma sobre os seus atos. Mas é nas últimas décadas que esse problema tomará uma nova dimensão, tornando-se um ponto crucial nos países democráticos, já que se vê “frente ao aumento das exigências de responsabilização adequada para a eficácia e legitimidade no desempenho de suas funções tradicionais” (REINER, 2004, p. 281).

Em geral, a *accountability* da polícia é pensada em duas dimensões: interna e externa, relacionadas aos mecanismos de controle de suas atividades. O aumento progressivo da crise de confiança tem colocado a instituição policial sob constante escrutínio público, seja nas sociedades democráticas mais maduras, quanto nas mais novas. A polícia sente-se pressionada constantemente não apenas para a repressão à criminalidade, mas também para mudar sua conduta de modo a ser mais sensível às demandas de proteção e garantia de direitos humanos e, ainda,

melhorar a qualidade de todos os seus serviços. Por isso sente-se diante da necessidade de “criar mecanismos práticos para que os cidadãos fiscalizem e influenciem rotineiramente a conduta dos policiais, inclusive a maneira como a polícia exerce seus poderes” (PHILLIPS; TRONE, 2003, p. 31).

Os debates sobre o controle externo ganham corpo à medida que vêm à tona com maior frequência denúncias de corrupção e abuso policial. Em países democráticos, observa-se um simultâneo decréscimo, nos anos 90, dos índices de confiança na instituição policial e na sua avaliação pública, não apenas por ter sido abalada por seguidos escândalos e pela revelação de graves erros judiciais, como também pela visível demonstração de que se tornou menos capaz de proteger as pessoas da vitimização criminal, com os índices significativamente crescentes de violência. Mas o desafio de instituir mecanismos de responsabilização de fato eficazes está, também, em conjugar os esforços de controle interno e externo, afetando as práticas policiais. A *accountability* externa deve simbolizar a subordinação da polícia à lei e a democracia ao mesmo tempo em que assegure que os processos disciplinares e administrativos internos possam operar eficazmente (REINER, 2004). Este é, portanto, um ponto ainda carente de muitas definições e da produção de novos consensos. Mas, no contexto de uma política de universalização e de garantia de direitos, cresce a noção de que a polícia não deveria ser mero instrumento de controle da criminalidade, mas exercer sua função de manutenção da paz pública nos moldes de um Estado de Direito, devendo responder à sociedade sobre as suas práticas.

1.5 O apelo à mudança institucional e as respostas da polícia

A recente politização do policiamento tem provocado, desde os anos 1960, uma série de iniciativas de reformas nas forças policiais dos mais diversos países. A complexidade do problema que afeta a credibilidade e a legitimação da polícia requer estratégias múltiplas e também complexas que possam a um só tempo remodelar o próprio sistema de justiça criminal, oferecer alternativas às operações cotidianas da polícia, propiciar um contato mais próximo com a população, relacionar-se com a mídia de modo produtivo e mais transparente, alcançar não apenas uma responsabilização política ampla, mas também o controle estrito das condutas policiais. Cresce a idéia de que a questão da segurança pública não pode

ser reduzida à resposta ao fato delituoso nem reduzir o objetivo de uma política de segurança apenas à ordem nas ruas – o que somente tende à restrição dos direitos dos cidadãos. Assim, as mudanças requerem não apenas esforços dos administradores, mas a atuação sinérgica com outras forças na própria instituição policial e nas comunidades.

As cíclicas e reiteradas retomadas do debate nos momentos mais críticos manifestam, a cada vez, uma “ênfase renovada na necessidade de consentimento público” (REINER, 2004, p. 287). As respostas mais conservadoras caminharam na direção do policiamento orientado explicitamente para controle do crime, remodelando a organização policial segundo um modelo gerencial do tipo “empresarial”. Outras iniciativas buscam romper o isolamento entre a polícia e os públicos, introduzindo novos valores ao policiamento e aumentando a sensibilidade da polícia quanto à delicada natureza das suas múltiplas funções. Duas vertentes estratégicas importantes surgem neste cenário: o *policiamento orientado à solução de problemas* e o *policiamento comunitário*. Como nota Mark Moore, não é simples enquadrar estas iniciativas em categorias bem definidas, que ora se apresentam como programas operacionais, ora como filosofias (ou doutrinas) mais amplas. Mas são, com certeza, novas estratégias organizacionais que buscam redefinir a missão, os principais métodos de operação e os arranjos administrativos mais importantes da polícia: “Procuram redefinir os objetivos gerais de policiamento, alterar os principais programas operacionais e as tecnologias nas quais a polícia tem se baseado e encontrar a legitimidade e a popularidade do policiamento em novas bases” (MOORE, 2003, p. 120).

A proposta de *policiamento orientado para a solução de problemas* parte da compreensão do esgotamento do formato que centra a estratégia policial no incidente (o fato criminoso), tendo em vista a sua pouca eficácia para preveni-lo. A proposta de que a polícia se torne orientada para a solução de problemas, ao invés de orientada para atender a incidentes, demanda o desenvolvimento de uma habilidade para compreender os fatores que favorecem a ocorrência dos fatos delituosos, analisando as situações em que ocorrem e os problemas sociais numa certa comunidade, de modo mais amplo. Isso significa identificar, no âmbito de cada localidade, os problemas que têm potencial para se tornarem mais sérios para o cidadão e para a própria comunidade. Nesta perspectiva, o papel da polícia é de, “em conjunto com as comunidades, identificar problemas que necessitam da

colaboração de outras agências, para então mobilizá-las e coordenar os seus esforços na resolução desses problemas” (FREITAS, 2003, p. 20). A noção de problema comporta o conjunto de situações, circunstâncias e condições não resolvidas que podem originar medo, alarme ou ameaça a uma comunidade local, chegando a se transformar em crime, caso não sejam adotadas, comunitariamente, as medidas necessárias ao seu enfrentamento (CERQUEIRA, 2001; GOLDSTEIN, 2003). Com esta metodologia, busca-se trazer à consideração a visão especializada da polícia, de tal forma que a busca conjunta de soluções possa ser iluminada por uma “busca sistemática e analítica das informações indispensáveis ao perfeito entendimento das situações que dão origem, direta ou indiretamente, aos incidentes que a polícia ostensiva atende no cotidiano operacional” (SOUZA, 2003, p. 88). Isso implica uma habilidade para “trabalhar com outras pessoas para encontrar as soluções, escolher os enfoques mais viáveis e de menor custo, advogar vigorosamente a adoção de programas desejados e monitorar os resultados dos esforços de cooperação” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 37).

Por sua vez, a proposta do chamado *policimento comunitário* tem como substrato uma corrente teórico-doutrinária que se manifestava desde o período do pós-guerra na Europa e nos Estados Unidos. Diversos autores destacam como precursoras experiências norte-americanas das décadas de 1960 e 1970⁹, que tinham como objetivos obter confiança da população na polícia e, através da cooperação das comunidades, prevenir as oportunidades para que os crimes sejam cometidos, onde a função do policiamento não fosse apenas de combater o crime, mas também “reduzir o medo, restaurar a civilidade nos espaços públicos e garantir direitos democráticos dos cidadãos” (MOORE, 2003:148). Isso implica “que a polícia sirva à comunidade, aprenda com ela e seja responsável por ela” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 225), através de uma participação do público no planejamento e supervisão das operações policiais, na crença de que uma resposta ideal à questão da segurança pública esteja atenta ao conjunto de soluções locais.

Esta proposta é movida por, pelo menos, duas grandes idéias-força: a de que, em várias localidades, grupos comunitários começaram a desempenhar um papel mais ativo para ampliar a necessidade de um senso de responsabilidade social no combate ao crime, ou seja, de uma noção de que o público pode ser “co-produtor da

⁹ Como Skolnick e Bayley (2002).

segurança e da ordem, juntamente com a polícia” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 18) e, por outro, de que a implementação de mecanismos participativos de resolução de conflitos é um mecanismo eficaz para responder tanto à necessidade de abordar tais conflitos de maneira democrática e pacífica quanto “para promover a reconstrução de vínculos sociais que a exclusão econômica e social deterioraram” (PALMIERI, 2003, p. 27).

Embora os programas de policiamento orientados para a solução de problemas e comunitários componham, inicialmente, duas matrizes que permitem diferenciar as duas propostas, Goldstein (2003, p. 90) advertiria que “qualquer coisa que a polícia faça na tentativa de controlar os crimes graves, ela deve reconhecer que muito de seus esforços dependem da cooperação e participação dos cidadãos”. Ambas as propostas se sobrepõem em grande parte, como observa Mark Moore (2003, p. 142):

quase naturalmente, um compromisso com a solução de problemas leva à invenção de soluções que envolvem uma comunidade maior. Além disso, (...) muitos departamentos que se comprometeram com a solução de problemas têm desenvolvido mecanismos para consultar as comunidades locais, para descobrir quais são os problemas do ponto de vista das comunidades.

Analisando algumas iniciativas que buscavam, ainda na década de 1960, responder aos problemas enfrentados pela instituição policial, Goldstein percebe uma clara tendência comum a essas propostas para que a polícia desenvolvesse respostas mais humanitárias para solucionar os problemas para as quais era chamada, procurassem estreitar relações com a comunidade, através de programas para facilitar a comunicação entre policiais e os moradores das áreas que eles patrulhavam. Algumas das corporações buscaram também ampliar o seu quadro de recrutamento para incluir grupos minoritários e, em geral, buscaram eliminar práticas que pudessem ser ofensivas e, sob o ponto de vista da assistência, providenciar maior ajuda aos cidadãos que solicitassem auxílio policial. Mas ressalva que boa parte dos programas de relacionamento polícia-comunidade, não obstante seu claro propósito de possibilitar a criação de uma via de mão dupla de comunicação com a comunidade, tendiam a se tornar apenas um “projeto de relações públicas”, sem que significasse também uma alteração substantiva nos arranjos institucionais mais importantes da polícia (GOLDSTEIN, 2003).

O termo policiamento comunitário tem sido o de uso mais abrangente para designar múltiplas modalidades das práticas policiais orientadas para a prevenção e solução de problemas a partir de ações locais. Outros termos têm sido utilizados comumente, tais como Polícia Cidadã, Polícia Preventiva, Polícia Interativa, Polícia Solidária etc., para nomear os programas institucionais de vários departamentos de polícia em vários países do mundo e também nos vários estados brasileiros. De toda forma, não é um conceito unívoco, mas um conjunto amplo de programas e práticas administrativas inspiradas numa filosofia comunitária (ILANUD, 2002). Por isso, fazemos menção neste trabalho ao termo “filosofia de polícia comunitária”, para designar esta corrente que, nas últimas décadas, disseminou-se rapidamente¹⁰.

1.6 O arcabouço de um modelo de polícia comunitária na experiência internacional

Uma discussão em termos dos modelos de policiamento e de organização da polícia não deve ser encarada de modo simplista. Ao longo do tempo, várias formas diferenciadas de responder à questão básica da eficiência policial na manutenção da ordem e no combate ao crime são criadas e compõem uma infinidade de modelos e orientações, nos mais diversos lugares. Mas é inegável que a filosofia de polícia comunitária ganhou escala internacional e um *status* de corrente doutrinária com muita rapidez e passou a seguir uma direção predominante à maioria das iniciativas nas últimas décadas. Conquistou força tão avassaladora que passou a ser considerada como uma estratégia praticamente inevitável, como observa Steve Herbert (2000, p. 114, tradução nossa): “no mundo ocidental os departamentos de polícia só podem se manter legítimos fazendo uma genuflexão diante do altar do policiamento comunitário”¹¹.

Por certo o sucesso dessa disseminação resulta do fato de haver elementos que vão ao encontro de necessidades comuns das diferentes forças policiais e de, em épocas anteriores, já ter havido um processo bem sucedido de globalização de

¹⁰ Note-se também que boa parte da documentação que corresponde à inserção oficial da polícia comunitária no sistema de defesa social, como o Plano Estadual de Segurança Pública, de 2000, a ela se refere como sendo uma “filosofia de provimento de segurança pública” (MINAS GERAIS, 2000, p.72). Da mesma forma, a própria diretriz do Comando-Geral da PMMG que a institui, no ano de 2002, assim a nomeia em seu próprio título (MINAS GERAIS, 2002c), o que reforça a nossa opção pela utilização do termo “filosofia” neste trabalho.

¹¹ “[...] police departments in the western world can only remain legitimate if they genuflect before the altar of ‘community policing’”.

técnicas e processos de policiamento a partir dos modelos hegemônicos e uma certa padronização de linguagens e tecnologias. As muitas semelhanças e os relatos de experiências notáveis parecem indicar de modo insuspeito que a tendência ao modelo de policiamento comunitário é algo irresistível.

As críticas à difusão internacional englobam, de hábito, o argumento de que esta filosofia tende a florescer apenas como um modismo, sem que os seus princípios sejam tomados de acordo com cada contexto (BROGDEN, 1999; MARENIN, 2005). A disseminação global dos estudos e das propostas a partir dos Estados Unidos e da Inglaterra tende a uma dominância de princípios construídos a partir da realidade destes países. Um outro problema é a transposição desses paradigmas para a realidade de outras forças policiais que não passaram pelas mesmas fases históricas e pelos mesmos processos de institucionalização que das anglo-americanas ou mesmo da polícia francesa, envolvendo, portanto, outras questões na construção da legitimação e outras relações com os poderes do Estado¹². De todo modo, a observação das experiências internacionais mostra uma inclinação à combinação de técnicas e estratégias segundo cada contexto, sujeita a maiores ou menores dificuldades e com resultados também distintos. Modelos puros, monolíticos, nunca foram traduzidos na prática, fazendo mais sentido pensar que diferentes modelos convivem e competem dentro das diferentes organizações policiais, numa recombinação que busca dar a melhor resposta possível aos problemas que emergem num dado contexto sócio-histórico (PONSAERS, 2001).

Em boa parte da literatura brasileira mencionam-se em maior frequência as experiências norte-americana, canadense e japonesa. Esta última costuma ser descrita como a mais antiga, calcada numa rede ampla de postos policiais que começou a se constituir ainda no final do século XIX¹³. Percebe-se, no entanto, que as expressivas diferenças culturais presentes no caso japonês fazem com que se destaquem mais as experiências norte-americanas, como tendo influenciado mais fortemente as discussões nos meios policiais e acadêmicos brasileiros. Pelas características da estrutura policial estadunidense, o que se vê, na verdade, é uma plêiade de experiências distintas em nível municipal, sendo, portanto, diferentes das

¹² BROGDEN (2002, p. 177) analisa o fracasso da importação do modelo norte-americano para a África do Sul, considerando os principais fatores do insucesso a partir das peculiaridades culturais e políticas daquele país africano.

¹³ Estes postos de base comunitária são hoje cerca de 15.000 em todo o país, denominados Kobans e Chuzaisshos. Consta que cerca de 40% do efetivo da polícia é prioritariamente dedicado a tarefas de policiamento comunitário com forte conotação preventiva (BRASIL, 2006, p. 210).

polícias brasileiras, que se organizam em nível estadual. Ao que tudo indica, foram algumas experiências norte-americanas que, desde a década de 1980 começaram a chamar a atenção de oficiais brasileiros, como as de Nova Iorque e Chicago. Os programas de intercâmbio policial entre Brasil e EUA serviram de ponte para que algumas dessas iniciativas se disseminassem. Por outro lado, há que se considerar que naquele país, assim como na Inglaterra, encontravam-se bastante proeminentes desde a década de 1970 os estudos que formariam a base teórica mais significativa para o ideário de polícia comunitária. E também que as experiências como as de Nova Iorque e Chicago renderam desde logo um bom volume de pesquisas empíricas.

No caso canadense, as práticas mais notadas são as das cidades de Toronto, Vancouver e Calgary, que vêm sendo implementadas há mais tempo. Contudo, sua influência no cenário internacional e, mais precisamente, sobre os policiais e acadêmicos brasileiros, torna-se mais visível a partir do final da década de 1990. Naquele país há polícias no nível nacional, provincial e municipal, mas todo o trabalho é coordenado em nível nacional pela Real Polícia Montada do Canadá, que traçou e consolidou a filosofia de polícia comunitária como política de ação, estabelecendo os padrões de operação e de treinamento para todo o país. A repercussão internacional alcançada por iniciativas canadenses fez com que oficiais brasileiros visitassem o país e também com que inspetores da polícia responsáveis por elas viessem ao Brasil em algumas oportunidades em que foram promovidos eventos sobre direitos humanos e polícia comunitária (MARIANO, 2000; BRASIL, 2006).

Mais recentemente o caso colombiano tem tido uma repercussão destacada, em especial as experiências realizadas em âmbito municipal nas cidades de Bogotá e Medellín. No Brasil estes casos despertaram o interesse do meio político e da mídia, sendo citados como exemplos muito bem sucedidos de redução dos níveis de criminalidade em grandes centros e inseriram-se na agenda sobre a segurança pública após episódios mais clamorosos de violência urbana ocorridos principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, em 2006 e 2007. Suas práticas têm inspirado ações do poder público municipal em várias cidades e provocado declarações entusiásticas de governadores de Estado.

O caso de Bogotá é, de fato, bastante eloqüente. Iniciado em momento crítico em que a taxa de homicídios atingira 80 pessoas por 100 mil habitantes (1993), o

projeto capitaneado pelo prefeito Antanas Mockus logrou alcançar uma redução desse índice em cerca de 70% (em dez anos)¹⁴. O que se mostra interessante neste caso é que, para além dos princípios triviais de polícia comunitária, aquela iniciativa constituiu um forte eixo de ação de promoção de uma “cultura cidadã”, que tomou corpo explicitamente no estímulo a formas mais pacíficas de convivência. Como observam Maria Victoria Llorrente e Ângela Rivas (2004, p. 2): “iniciativas relacionadas a mudanças culturais tendentes a aumentar o respeito pela vida e pela auto-regulação dos comportamentos cidadãos aplicados”. Por outro lado, foi uma experiência que envolveu não somente a polícia, mas uma grande cooperação interinstitucional do poder público como um todo no sentido de revalorizar o espaço público e instituir o uso sistemático de instâncias participativas para avaliação das ações e tomadas de decisão¹⁵.

1.7 Polícia comunitária no contexto brasileiro

Tomando o caso brasileiro, não há como negar, pela história das forças policiais do país, que a evolução dos paradigmas de policiamento é bastante peculiar, como também se deu num ambiente político próprio, onde a construção democrática cumpriu histórico bastante irregular. A história da constituição de forças policiais no Brasil, na passagem do século XVIII para o século XIX, deriva num primeiro momento da transposição das instituições portuguesas que, por sua vez, eram inspiradas nas estruturas adotadas na França.

A Guarda Real de Polícia de Lisboa foi criada em 1801, no contexto de um processo de modernização e de reformas militares iniciado na década anterior e que

¹⁴ Mockus foi prefeito de Bogotá em dois períodos: 1995/1997 e 2001/2003. Na Prefeitura de Bogotá, liderou iniciativas bem-humoradas e surpreendentes para os habitantes da cidade, como o uso de mímicos para debochar dos violadores das leis de trânsito (Mockus acreditava que os colombianos temiam mais o ridículo do que as multas). Também instituiu a “Noite das Mulheres”, onde os homens de Bogotá foram solicitados a ficar em casa e tomar conta dos filhos para que as mulheres pudessem sair. Nestas noites, a prefeitura organizava concertos ao ar livre, bares ofereciam eventos e ofertas só para mulheres e policiais femininas eram responsáveis por manter a ordem (Revista Fórum, 14 de setembro de 2007, disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br>>. Acesso em: 10 out. 2007).

¹⁵ Como observa Carolina Ricardo (2004), além dos fatores comuns às experiências internacionais de reforma do modelo de polícia, os principais programas adotavam uma perspectiva preventiva em relação aos principais fatores associados à violência como consumo de drogas e álcool, desarmamento dos cidadãos, controle de acidentes de transporte e ainda incluía uma “comunicação para a convivência”, ou seja, uma forte ênfase em mudanças no padrão de sociabilidade dos cidadãos.

duraria até 1807¹⁶. O Brasil já registrava a existência de forças públicas militares. Dentre as que se mantiveram de modo regular e ininterrupto, a mais antiga delas é a de Minas Gerais, criada em 1775 como regimento de cavalaria. Era mantida pelos cofres públicos e ficou responsável por manter a ordem na fase de apogeu da exploração das riquezas na província.

Com a instalação da Corte Portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808, monta-se uma estrutura policial com base na Intendência Geral de Polícia do Rio de Janeiro. Suas atividades não se limitavam à repressão e ao controle social, encarregando-se de um amplo leque de tarefas na administração da cidade: teve papel destacado no processo de urbanização e saneamento da cidade e possuía uma multiplicidade de atribuições que incluíam elaborar censos da população, controlar a iluminação pública, expedir alvarás e licenças para casas de jogo e botequins, controlar a emissão de passaportes etc. (BRETAS, 1998; COTTA, 2006). Essa atuação ampla evidenciava o desejo de “organizar os espaços da cidade e disciplinar os costumes de sua população segundo o paradigma da *civilização* europeia”, para o que a Intendência assume um papel de “agente civilizador” (COTTA, 2006, p. 2). A Intendência tinha sob sua subordinação, com a finalidade de manutenção do sossego público, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, um corpo estruturado à semelhança do Exército.

Em 1831, a Regência cria a Guarda Nacional, com o objetivo de defender a Constituição, a independência e a integridade do Império, mantendo a obediência às leis, conservando a ordem e a tranqüilidade pública. Seus quadros originais foram formados a partir da tradição patrimonial portuguesa: o efetivo era composto por cidadãos eleitores, definidos com base na propriedade e na riqueza e que obtinham o privilégio de comandar um corpo policial composto por “homens livres”, oferecendo como contrapartida a manutenção de seus praças. Tinha, portanto, um caráter híbrido: metade pública, metade privada. A Guarda Nacional já era, à época, caracterizada pela dualidade entre investigação e policiamento ostensivo, que perdura até hoje: de um lado seu caráter de polícia judiciária (os chefes de polícia desempenhavam também atividades de juiz municipal e de juiz de paz) e de outro a militarização do policiamento ostensivo (URICOECHEA, 1978; BRETAS, 1998;

¹⁶ Francis Cotta (2006) observa que as instituições portuguesas responsáveis pela polícia teriam sido construídas a partir da reapropriação e adequação das estruturas policiais adotadas em Paris, representado pela figura do *Lieutenant General de Police* e da *Gendarmerie*, transformadas em *Intendência Geral da Polícia* e *Guarda Real da Polícia de Lisboa*.

MARIANO, 2004). Mas as atividades de policiamento, ainda no período do Império e mesmo no início do período republicano, eram exercidas também por outras instituições menores, semi-profissionais e de curta existência, tais como guardas municipais¹⁷ e mesmo corpos de voluntários civis nomeados pelos juízes de paz que trabalhavam como “inspetores de quarteirão” (NEDER, 1981; MUNIZ, 2001).

Com a República, o sistema de segurança pública brasileiro ficou centralizado nos estados federados (antigas províncias), mas o modelo ficou praticamente inalterado até 1918, quando se extingue a Guarda Nacional e cada Estado constitui suas forças policiais públicas e profissionalizadas, nos moldes como hoje conhecemos e mantendo nítida divisão entre a investigação (a cargo das polícias civis) e a repressão e policiamento ostensivo (pelas polícias militares). Daí por diante se consagraria o modelo militar na tarefa de policiamento ostensivo: em 1934 definem-se as forças policiais militares dos estados como forças auxiliares do Exército e em 1936, um Decreto-lei determina a estruturação das polícias militares segundo as unidades de infantaria e cavalaria do exército regular. A Constituição de 1988 manteve tal estrutura básica, bem como o *status* das PM's de forças auxiliares e reservas do Exército. A Carta-Magna define como competência das polícias militares "o policiamento ostensivo fardado e a preservação da ordem pública" e às Polícias Civis as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais¹⁸.

Portanto, a compreensão da evolução da força policial no Brasil não pode ignorar algumas peculiaridades que a distinguem da evolução das forças francesa, inglesa e norte-americana. Enquanto estas se constituíam progressivamente como corpos profissionalizados e que tendiam a desvincular-se politicamente do mandonismo local, o sistema brasileiro organiza-se como uma corporação estreitamente vinculada ao mapa dos poderes locais e que sobreviveu ao Império. Jacqueline Muniz (2001) ressalta que, diferente das instituições de outros países as nossas Polícias Militares, em quase dois séculos de existência, nem sempre funcionaram como organizações policiais propriamente ditas, sendo mais corporações militares empregadas para os fins de segurança interna e de defesa nacional¹⁹. Também tem importante peso a influência crescente, principalmente a

¹⁷ Um exemplo é a Guarda Urbana do Rio de Janeiro, que existiu entre 1866 e 1885.

¹⁸ Art.144 (BRASIL, 2001).

¹⁹ Observa ainda a autora que “mesmo levando em consideração os distintos percursos históricos das PMs de cada estado brasileiro, pode-se afirmar que, até os dias atuais, foram poucos os períodos em que, de fato, elas puderam atuar como polícias urbanas e ostensivas” (MUNIZ, 2001, p.179).

partir da década de 1960, dos modelos norte-americanos de policiamento, através de treinamento de policiais brasileiros e a ampla difusão de manuais técnicos e táticos.

A introdução da filosofia de polícia comunitária no Brasil, embora fosse corrente em outros países desde a década de 1960, deu-se com mais de duas décadas de atraso, somente a partir do período de redemocratização²⁰. Apresentou-se, de início, ligada ao crescimento das discussões sobre direitos humanos. Essas discussões foram fortalecidas pelas denúncias de abuso e corrupção policial e ainda pela reivindicação crescente de direitos civis mais amplos por parte de grupos mobilizados da sociedade. O novo ordenamento institucional conferido pela Constituição Federal de 1988, possibilitando um crescente fortalecimento da sociedade civil, foi fator preponderante na implantação de programas de formação em direitos humanos para policiais²¹, inserida inclusive no âmbito das academias de polícia militar²². Ao longo da década de 1990, a questão dos direitos humanos no debate público torna-se ainda mais expressiva, não apenas pelo crescimento dos índices de violência e criminalidade, mas também por vários episódios de truculência na repressão policial²³, gerando forte clamor da opinião pública e da sociedade civil em favor de uma “polícia cidadã”, capaz de respeitar os direitos dos cidadãos e agir dentro de limites éticos. Com isso, inaugura-se uma fase em que se busca uma aproximação com entidades de defesa dos direitos humanos, especialmente com a seção brasileira da Anistia Internacional, com a Human Rights Watch, a Ordem dos Advogados do Brasil, dentre outras.

O momento de redemocratização do país na segunda metade da década de 80 seria de toda forma o cenário a inspirar e impulsionar o ideário de polícia

²⁰ Vários estudos apontam a correlação entre o cenário político e social desta época e a premência de mudanças nas polícias brasileiras, dentre os quais destacamos os de Antônio Paixão (1993) e Cláudio Beato Filho (1999, 2002).

²¹ Seguindo experiências internacionais, como a holandesa, em que desde o início da década de 80 já existia uma parceria entre a Seção da Anistia Internacional naquele país e os comandos das academias policiais e militares para educação dos efetivos para o respeito e a promoção dos direitos humanos (BALESTRERI, 1994).

²² Como registra Ricardo Balestreri (1994), alguns estados como Rio Grande do Sul e São Paulo aprovaram leis que instituíram a obrigatoriedade de disciplina para o ensino de Direitos Humanos a policiais civis e militares e agentes penitenciários, depois de intenso *lobby* liderado pela Anistia Internacional, com participação de outras entidades.

²³ Vários episódios podem ser citados, mas o exemplo mais comum é o da Favela Naval, em Diadema/SP, com a exibição, no dia 31 de março de 1997, no *Jornal Nacional* de cenas de espancamento e morte de pessoas inocentes numa *blitz* supostamente montada para detectar tráfico de drogas. A enorme repercussão causou grande indignação e pesquisa de opinião realizada uma semana após a veiculação das imagens pelo *InformEstado* mostrou que entre 52% e 64% dos paulistanos, dependendo da faixa social, temiam os policiais militares (BLAT; SARAIVA, 2000, p. 85).

comunitária, tendo como pano de fundo a substituição dos princípios de “Polícia de Manutenção da Ordem Pública”, vigentes no Brasil no período de 1967 a 1988, pelos de “Polícia de Preservação da Ordem Pública”, criados com a entrada em vigor da Constituição de 1988, que definiu a Segurança Pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”²⁴.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado no ano 2000 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça, veio consolidar e consagrar uma série de princípios que até então já eram visíveis no debate acadêmico sobre o tema há mais de uma década (embora nem tão disseminado no debate público), dentre eles o de que direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários, de que ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança, de que as polícias são instituições destinadas a servir os cidadãos, protegendo direitos e liberdades, inibindo e reprimindo, portanto, suas violações. Tendo como pontos fundamentais ações de apoio à capacitação das polícias estaduais e o incentivo às polícias comunitárias, o documento define o escopo das estratégias comunitárias, em especial na ação 59 do compromisso n.º 7:

Estimular que as Polícias estaduais promovam debates e abram canais permanentes de diálogo com as lideranças e os movimentos comunitários legítimos, especialmente aqueles organizados em periferias e favelas de grandes centros urbanos, com o propósito de construir alianças capazes de ao mesmo tempo mudar o comportamento da Polícia em relação a essas populações e combater o crime, livrando essas comunidades do poder dos marginais e dos falsos benefícios dos bandidos, bem como investir em organização e gestão comunitária e na aliança entre os movimentos sociais e a escola (BRASIL, 2000).

Já na ação 92 do Compromisso n.º 11, o Plano deixa expresso o caráter de cooperação esperado em relação à mobilização das comunidades:

Incentivar ações de articulação e cooperação entre a comunidade e autoridades públicas com vistas ao surgimento de grupos de autoproteção comunitária que possam desenvolver estratégias de ajuda mútua e de requisição de serviços policiais, com o objetivo de proteção da integridade física das pessoas e dos bens da comunidade, fornecendo pistas e testemunhos que ajudem o trabalho de investigação e da Justiça (BRASIL, 2000).

Em março de 2002 a SENASP havia elaborado Termo de Referência para a celebração de convênios com os Estados, objetivando a implementação de recursos

²⁴ Art.144 (BRASIL, 2001).

do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para implantação da Polícia Comunitária, de acordo com o Plano Nacional de Segurança Pública, tendo como missão explícita “Implantar a Polícia Comunitária em todas as polícias brasileiras como filosofia e estratégia organizacional com a preparação e a participação efetiva das comunidades locais” (BRASIL, 2002, p. 9). O termo chama a atenção para a tarefa educativa de orientar as comunidades para o novo modelo, mostrando suas vantagens e benefícios e buscando a maior adesão possível da população²⁵. A partir de 2002 as polícias – especialmente as militares – prosseguem na tentativa de implementar a filosofia, mesmo que em avanços e recuos, mas, em sua maioria, com baixo grau de institucionalização - não logram ainda alcançar uma força de doutrina capaz de instituir efetiva prática diferenciada na rotina das corporações policiais, valendo mais como estratégias de operação pontuais. Essa progressiva institucionalização começaria a se intensificar a partir de 2006, mas é no ano de 2007 que se dará novo passo em termos de formulação de uma política em nível nacional com a instituição pelo Governo Federal do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). A intenção do programa é de articular políticas de segurança com ações sociais: “prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e repressão qualificadas”²⁶.

Várias iniciativas de policiamento comunitário²⁷ são registradas, pelo menos desde meados da década de 1980. De modo geral, estas primeiras ações visavam estabelecer maior aproximação das polícias militares com comunidades da área de atuação de determinada fração policial, visando objetivos específicos de reforço ao patrulhamento. A seguir apresentamos brevemente algumas dessas experiências.

²⁵ As linhas de distribuição de recursos previstas no Termo alocam 50% para equipamentos e edificações (38%) e treinamentos de policiais (12%) e o restante para treinamento e mobilização da comunidade (5%), programas e campanhas educativas (20%) e planos e programas de mobilização comunitária (25%) (BRASIL, 2002).

²⁶ O Pronasci foi instituído como forma de materializar uma política nacional de segurança pública, aglutinando vários projetos, mas cuja gestão é descentralizada, através da celebração de acordos de cooperação com os Estados, Municípios e mesmo com organizações da sociedade civil e tem como um dos seus eixos principais “o envolvimento da comunidade na prevenção da violência”, prevendo um investimento até o ano de 2012 de R\$ 6,707 Bilhões. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp>>. Acesso em: 13 nov. 2007.

²⁷ Segundo a Diretriz 04/2002 do Comando-Geral da PMMG, o termo “polícia comunitária”, como filosofia de trabalho, difere do “policiamento comunitário”, ação de policial junto com a comunidade (MINAS GERAIS, 2002c).

1.8 Experiências de implantação da polícia comunitária no Brasil

As primeiras manifestações sobre polícia comunitária no Brasil e as tentativas rudimentares de orientação prática neste sentido começam a aparecer nas polícias em meados da década de 1980 e são mais claramente identificáveis no Espírito Santo, no Rio de Janeiro e em São Paulo. No primeiro caso, tornou-se referência histórica a implantação de uma experiência na cidade de Guaçuí, em 1985, como uma espécie de piloto do que a PM daquele Estado chamou de “Polícia Interativa”, baseada em conselhos comunitários (COSTA, 1995). Experiência localizada, em município de pequeno porte²⁸, mas que alcançou à época visibilidade e repercussão na mídia e que demonstrava que as idéias de polícia comunitária já tinham alguma penetração nos meios policiais brasileiros.

Este ideário já era perceptível desde o início da década no Rio de Janeiro e em São Paulo e encontrou condições políticas favoráveis para se materializarem no ensaio de algumas práticas somente a partir de 1982/1983. No caso do Rio de Janeiro isso se deu com as iniciativas empreendidas sob o comando do Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, que pode ser considerado um dos principais introdutores dos princípios de polícia comunitária e que legou uma série de reflexões sobre o tema. Na qualidade de Secretário de Estado da Polícia Militar do Rio de Janeiro, entre 1983 e 1987, no governo de Leonel Brizola, coube a ele implementar algumas ações embrionárias de policiamento de bairro e de vigilantes comunitários (CERQUEIRA, 2001).

Depois das experiências tópicas e de pequena escala na década de 1980, a polícia carioca retoma a prática em 1994, de forma isolada no bairro de Copacabana (MUSUMECI *et al*, 1996). Desta vez, foi novamente importante o protagonismo do Cel. Cerqueira, reconduzido à Secretaria de Polícia Militar do Estado no segundo mandato do governador Leonel Brizola, função que cumpriu no período de 1991 a 1994. O projeto desenvolvido em Copacabana, numa parceria com o movimento Viva Rio, consistiu numa experiência de maior fôlego – por ser região mais populosa e complexa, e também de maior repercussão – graças ao peso simbólico do bairro, a um só tempo um cartão postal da cidade e do país e um retrato do “caos” urbano,

²⁸ O município, na região sul do Espírito Santo, contava à época com pouco mais de 20.000 habitantes. É uma experiência freqüentemente citada como um dos antecedentes da aplicação da filosofia de polícia comunitária no Brasil.

motivo pelo qual foi capaz de influenciar fortemente o debate público, com grande exposição nos meios de comunicação. O trabalho consistiu na alocação de 60 jovens policiais, distribuídos por seis setores, a partir de setembro de 1994. Cumpriam rondas a pé, em jornada de trabalho especial de seis horas diárias e com liberdade para organizar sua rotina, não apenas realizando o patrulhamento ostensivo, mas buscando interagir com a comunidade, conhecendo seus problemas. Sob o ponto de vista formal foram instituídos seis Conselhos Comunitários de Área, reunindo representantes da comunidade e os policiais, centralizando o debate sobre as questões de segurança no setor. A experiência durou apenas dez meses. Segundo o relatório final de monitoramento qualitativo realizado pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), em 1996, o projeto se viu isolado dentro da própria PM e não contou com apoio suficiente da comunidade. Os conselhos de área não funcionaram como esperado e boa parte dos moradores sequer tomou conhecimento da iniciativa, apesar da repercussão na mídia. O projeto, assim, acabou por sucumbir à mudança de comando na segurança pública do Rio de Janeiro, o que correspondeu a um “endurecimento” no sentido das práticas repressivas (MUSUMECI *et al*, 1996, p. 12). Isso, no entanto, não impediu que alguns resultados alcançados fossem inspiradores para outras iniciativas posteriores e até mesmo para uma retomada recente de projetos preventivos comunitários pela Polícia Militar do Rio de Janeiro.

Já em São Paulo observa-se a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), através do Decreto 23.455, de 10 de maio de 1985, do Governo do Estado. Estes conselhos foram regulamentados pela Resolução 37, de 17 de maio daquele mesmo ano. Entretanto, apesar de vários conselhos implementados, a experiência sofreu longo e irregular processo de maturação, sendo retomada com nova força somente 12 anos mais tarde, quando foi criada, em 1997 a Comissão de Polícia Comunitária, com a finalidade de assessorar o Comando Geral da PM na implantação efetiva do policiamento comunitário. A comissão era formada por representantes das polícias militar e civil, da Secretaria de Segurança Pública, de organizações da sociedade civil e de entidades acadêmicas. A partir de 30 de setembro daquele ano foi adotada experimentalmente a filosofia comunitária pela PMSP com a instalação de Bases Comunitárias de Segurança – pequenas bases fixas, edificadas na maioria das vezes com a colaboração da

população local. Até maio de 2000 foram instaladas 239 bases no Estado, sendo 44 na Capital (ILANUD, 2002).

Neste meio tempo são notadas experiências isoladas naquele Estado, como da instalação de Bases de Segurança Comunitária e criação de Conselhos de Segurança de Bairros (CONSEB), entre 1989 e 1990, no município de Ribeirão Preto, pelo estímulo da Polícia Militar de São Paulo, motivada por uma grave crise orçamentária que inutilizara pelo menos 50% das viaturas disponíveis na cidade²⁹. O histórico desses conselhos registra que, a princípio, sua missão era a de “providenciar reparos nos veículos oficiais para que retornassem às ruas e efetuassem o policiamento preventivo”, depois ampliada para “solicitação de poda de mato, solicitação de iluminação pública em determinado logradouro, solicitação de sinalização de trânsito (...), auxiliando o trabalho da Polícia Militar”³⁰.

Experiências como estas eram caracterizadas por uma preocupação em aproximar a polícia da comunidade, através de uma mudança de postura e das próprias estratégias de patrulhamento (baseadas na proximidade com a população), mas por vezes foram marcadas pelo utilitarismo, com ênfase em parcerias logísticas que pudessem fornecer melhor infra-estrutura à polícia, e só mais tarde evoluíram para a constituição de uma doutrina de polícia comunitária que abarcasse um papel mais ativo da população na própria discussão e proposição de políticas e estratégias de segurança.

Percebe-se que as experiências embrionárias realizadas pelo menos até a segunda metade da década de 1990 não incorporavam, ainda, todo o conjunto de princípios que se atribui hoje à filosofia de polícia comunitária. Boa parte deles focava-se fortemente numa mudança das metodologias de emprego operacional, principalmente no que diz respeito ao policiamento ostensivo e ao policiamento distrital. De toda forma, observa-se já nas primeiras iniciativas do Rio de Janeiro que essa tentativa de introdução possuía não apenas um caráter de resposta técnico-operacional ao crescente aumento da violência e da criminalidade, mas uma conotação política bastante nítida pelo fato de constarem como pontos programáticos do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social daquele Estado para o período 1984/1987 e das diretrizes de governo para o período 1991/1994. Em

²⁹ Disponível em: <<http://www.consebs.hpg.ig.com.br/>>. Acesso em: 03 mar. 2005.

³⁰ Idem

ambos os casos a questão dos direitos humanos emergia como um princípio político fundamental inscrito nestes planos.

Mais recentemente torna-se cada vez mais corrente que um programa de prevenção deve basear-se num diagnóstico dos problemas para os quais as ações conjunturais devem sobressair-se às ações pontuais, o que pode ser conseguido com o estabelecimento de um fórum que inclua os poderes constituídos, a sociedade organizada, os sistemas judiciário e prisional e ainda a participação das polícias. O objetivo é o de definir os problemas relativos à segurança e identificar suas causas, a partir do debate das questões específicas da comunidade, para então estabelecer procedimentos adequados de acordo com a realidade de cada coletividade e de suas entidades. Com isso, a composição doutrinária prevê que, em sua atuação cotidiana, cabe ao policial militar, além das suas funções tradicionais no exercício da polícia ostensiva e repressiva, desenvolver ações identificadoras e desestimuladoras de atos anti-sociais e ainda exercer o papel de incentivar esse fórum de discussão.

Assim, com a formulação de conceitos doutrinários e a progressiva institucionalização da filosofia preventiva e comunitária, passou a caber especialmente às polícias militares um papel de protagonista no estabelecimento de um diálogo inteiramente novo com a população, transcendendo a antiga visão utilitarista e buscando uma participação mais efetiva das comunidades. A instância de participação, comumente institucionalizada por meio de conselhos comunitários, passa a ter a missão de apontar e descrever os principais problemas relativos à segurança, estabelecendo prioridades na área a ser policiada e auxiliando a formulação de estratégias de combate ao crime.

1.9 Implantação da polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais

A idéia de polícia comunitária está presente na PMMG desde a década de 1980. No bojo da concepção de um “mutirão contra a violência”, lançado pelo Governo Federal em meados daquela década, aparece em Minas a proposta de constituição de Conselhos Comunitários de Segurança Pública por meio de uma resolução da Polícia Militar³¹. É a primeira vez que se registra de modo normativo a constituição de espaços de negociação que associam diretamente a comunidade ao

³¹ Resolução n.º 1.454 de 27 de setembro de 1985.

policciamento e à preservação da ordem pública. A Resolução previa, em seu artigo 1.º, como finalidades desses conselhos:

- I – Promover e incentivar o relacionamento entre a Polícia Militar e a Comunidade;
- II – Canalizar as aspirações da comunidade em relação ao policiamento ostensivo;
- III – Contribuir, pelo estímulo à Segurança Subjetiva, com a normalidade da ordem pública;
- IV – Contribuir, com estudos e sugestões, para que a fração local alcance elevado grau de eficácia operacional (MINAS GERAIS, 1985 apud SOUZA, 2003, p. 217).

Entretanto, a implantação desses conselhos deu-se apenas em casos isolados e sem que fosse acompanhada de outras mudanças estruturais e operacionais que dessem suporte ao seu efetivo funcionamento. Já no ano de 1988, a Polícia Militar de Minas Gerais realizou em Belo Horizonte uma experiência de policiamento distrital, numa tentativa de romper a grave crise logística e de pessoal que a Corporação então enfrentava, alterando de alguma forma o modelo basicamente reativo de policiamento então vigente (SOUZA, 2003, p. 233). O projeto foi desativado em 1991 e, por seu caráter inovador e de mudança na cultura organizacional da PM, sofreu enormes resistências e não logrou obter os resultados esperados. Mesmo assim, tal experiência pode ser considerada embrionária, tendo evidenciado uma tendência a um modelo que mais tarde se expressaria com mais força. Também por esta época é com freqüência citada uma experiência isolada na cidade de Uberlândia que criou o Posto de Policiamento Ostensivo, com maior proximidade entre a polícia e a população dos bairros e uma orientação para atuação preventiva.

Novas ações de policiamento comunitário foram tentadas em 1993, em alguns bairros de Belo Horizonte, fruto de uma reconfiguração da política de operações que priorizava a integração da PMMG ao Conselho de Defesa Social, desde 1992, que redundou na normatização e padronização de vários procedimentos. Em especial, o Estado-Maior editou, em 14 de junho de 1993, a Diretriz de Planejamento de Operações (DPO) 3.008/93, que institucionalizou a polícia comunitária na Corporação com o propósito de “demonstrar que a atividade policial-militar nasce da comunidade, integra a comunidade e sobrevive em função da comunidade, destinatária de um serviço público considerado e visualizado como indispensável à

preservação da ordem coletiva” (SOUZA, 2003, p. 235)³². A idéia básica apresentada pela diretriz foi a de “criar condições de cooperação e parceria entre a polícia e o povo, de forma tal que se estabeleça a situação desejável de convivência pacífica e harmoniosa da população” (MINAS GERAIS, 1993, p. 3), como nova forma de pensar a respeito da polícia ostensiva. Ainda segundo a DPO, o exercício da polícia comunitária “significa a aproximação do policial das pessoas, convivendo com o seu dia a dia, identificando os problemas que lhes afetam, discutindo-os e buscando soluções conjuntas”, um conceito que transfere o foco da atividade policial da solução de problemas aleatórios para a solução de problemas comunitários, “dentro das prioridades estabelecidas em parceria com os destinatários dos serviços a serem prestados” (MINAS GERAIS, 1993, p. 3).

A diretriz identificava também os parceiros potenciais para o exercício de polícia comunitária:

- 1) órgãos integrantes dos sistemas de defesa social e de segurança pública;
- 2) Outras entidades governamentais;
- 3) Líderes políticos;
- 4) Clubes de serviço e associações filantrópicas;
- 5) Entidades assistenciais;
- 6) Entidades desportivas, artísticas e culturais;
- 7) Universidades e Faculdades em geral;
- 8) Entidades de classe em geral;
- 9) Associações comunitárias;
- 10) Líderes religiosos;
- 11) Síndicos de condomínios residenciais;
- 12) Outros líderes comunitários;
- 13) Vizinhança de locais de risco identificados.
- 14) Imprensa, nos diferentes níveis (MINAS GERAIS, 1993, p. 5).

Não obstante a diretriz ter significado o primeiro marco institucional para adoção da filosofia de prevenção, com base no modelo comunitário, as primeiras ações realizadas na Capital foram efêmeras e ainda sofreram grande resistência por parte do efetivo da polícia³³. No interior do Estado, no entanto, emergiram, por estímulo da PM, algumas experiências de constituição de associações e mesmo de conselhos comunitários, nos moldes dos conselhos das áreas de saúde e de meio ambiente que então se disseminavam.

³² Merece destaque a criação, nesta época, do 22.º Batalhão, na região do Bairro Santa Lúcia, em Belo Horizonte, nascido com o objetivo de implementação de um modelo comunitário (SOUZA, 1999).

³³ A este respeito Elenice de Souza (1999) avalia a realização da experiência da PM em 1993, apontando as principais dificuldades, como a falta de preparo dos policiais para a proposta e a redução da prática ao apoio logístico à Polícia.

Os anos de 1994 a 1999 foram marcados por uma crise do modelo operacional da PM do Estado, com uma conseqüente paralisia na produção doutrinária, como registra Renato Souza (2003, p. 242). Um movimento deflagrado em junho de 1997 pelos policiais militares conhecido como a “Greve de 1997”, termina por expor publicamente as graves questões de segurança e significou o ponto culminante da crise. O movimento ganhou dimensão nacional, tornou-se um importante marco histórico, causou impacto junto à opinião pública e provocou reações do Estado e da Corporação³⁴. Em 1999, no âmbito da 8.^a Região Militar e, mais especificamente, do Comando de Policiamento da Capital (CPC), surge a iniciativa de elaborar um amplo programa denominado “Polícia de Resultados”, como reação à crise. Baseava-se em duas grandes idéias gerais: o mapeamento da criminalidade, através de técnicas de geoprocessamento (possibilitando melhor planejamento estratégico de operações) e o atendimento descentralizado às demandas das comunidades em cada fração policial, através da criação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP). Concebido e iniciado em 1999, foi institucionalizado como diretriz operacional mais tarde, em 2002³⁵. Mas nos três primeiros anos várias iniciativas já foram empreendidas, especialmente em Belo Horizonte, que envolviam uma significativa mudança estrutural e gerencial.

A aplicação no âmbito da 8.^a Região de Polícia Militar (compreendendo Belo Horizonte, e Sabará) baseou-se em 12 eixos de atuação, dos quais, além da criação dos CONSEP, destacavam-se a transparência na divulgação de informações que envolviam a criminalidade e a violência e o estabelecimento programas de diagnóstico e planejamentos locais, baseados em sistemas de informações, interação comunitária e metas a serem atingidas (SOUZA, 2003, p. 44). Embora já tivesse produzido efeitos no sentido de uma nova estrutura operacional e mesmo na relação com os meios de comunicação, foi no ano 2000 que o programa alcançou maior dimensão com a efetiva implantação simultânea de 25 CONSEP por iniciativa da PMMG³⁶, no âmbito territorial de cada uma das 25 companhias do município de Belo Horizonte, em cumprimento à Instrução do Comando Geral n.º 01/2000, que definiu a sua forma de implantação. Essa constituição “em massa” foi precedida pelo

³⁴ A este respeito ver BARROS, 2006.

³⁵ Com a diretriz 01/2002 (MINAS GERAIS, 2002) do Comando-Geral, os elementos do Plano de Polícia de Resultados passam a ter status de doutrina, regulando o emprego da PMMG na segurança pública. Também é um importante marco para a generalização do modelo para além do Comando de Policiamento da Capital e da 8.^a Região.

³⁶ Através da Instrução nº 001/2000 da 8.^a Região de Polícia Militar.

levantamento, no âmbito de cada Companhia PM, das principais instituições e lideranças comunitárias. Para a criação dos CONSEP na capital foi decisivo também o momento político em que houve apoio e incentivo da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Pode-se considerar que o momento foi significativo por integrar esforços do Estado (através da Polícia Militar) e do Município em questões de segurança pública. Desta maneira, não se pode compreender a implantação da filosofia de polícia comunitária sem compreender o papel desempenhado neste contexto pelo Comando de Policiamento da Capital. Não somente porque Belo Horizonte apresentava um grande crescimento dos índices de criminalidade, mas porque encontrou um cenário político propício para a efetivação de mudanças estruturais e operacionais, com uma aproximação com o Município, por um crescente interesse do meio acadêmico, que também gerou uma aproximação e uma cooperação³⁷ e também, por que não dizer, pela maior pressão exercida pela opinião pública que cobrava nova postura da polícia no enfrentamento dos problemas de segurança pública³⁸.

O lançamento dos CONSEP da capital se deu em junho de 2000, no Palácio da Liberdade, sede do Governo do Estado, quando foram empossados os presidentes dos CONSEP. Na verdade, a cerimônia foi apenas um ato político para marcar a implantação dos CONSEP, já que não havia ainda uma diretriz clara para a formatação jurídica desses conselhos, ou seja, nenhum dos conselhos criados possuía naquele momento um registro como entidade (personalidade jurídica)³⁹. Naquele mesmo ano, o Plano Estadual de Segurança Pública preconizava a implantação dos CONSEP, em sua ação 49, com o objetivo de “transformar as ações de polícia comunitária em política institucional das organizações de segurança pública do Estado de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2000, p.73)⁴⁰. A FIG. 1 mostra a situação dos CONSEP de Belo Horizonte no ano de 2004, como distribuídos na

³⁷ Neste aspecto, destaca-se em particular a participação do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP, da Universidade Federal de Minas Gerais.

³⁸ É preciso notar que, no interior, a filosofia só foi implantada depois, basicamente a partir de 2002, e sua disseminação foi mais lenta.

³⁹ Entre os anos de 2000 e 2004 houve um grande esforço da PMMG para a implantação em massa dos CONSEP no Estado. Especialmente em 2003 foram realizados vários eventos que mostram o crescimento exponencial do número de conselhos: o 1.º Fórum sobre CONSEP e Segurança Pública do Sul de Minas, o Seminário dos CONSEP de Belo Horizonte, o Seminário dos CONSEP em Pará de Minas, o I Encontro dos Presidentes de CONSEP da 7.ª RPM e o I Seminário Estadual dos CONSEP. Segundo dados da Assessoria de Polícia Comunitária da PMMG, somente de julho a dezembro de 2003 o número total de conselhos passou de 249 para 349.

⁴⁰ Note-se que esta ação é a única que menciona brevemente polícia comunitária em todo o documento e declara a intenção de um investimento maciço em políticas de caráter preventivo.

época da fundação, divisão que se mantém, até o momento de nossa pesquisa, inalterada.

Desde então, a Polícia Militar de Minas Gerais tem procurado estruturar e consolidar internamente esta filosofia, através de diretrizes para a produção de serviços de segurança pública, do Comando-Geral⁴¹ e de ações de treinamento da força policial. Mas a inscrição do objetivo de consolidação da filosofia na Corporação no seu Plano Estratégico 2004/2007 é um importante marco institucional. Alinhado às orientações da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e com as novas diretrizes emanadas da Secretaria de Defesa Social do Estado que busca a integração dos esforços do sistema de justiça criminal, um dos eixos estratégicos apresentados é o da “adoção de instrumentos de participação da cidadania no sistema como um todo” (MINAS GERAIS, 2003, p. 9). O objetivo n.º 25 do plano refere-se à consolidação da filosofia de Polícia Comunitária na PMMG, que é posta como “prevenção do crime baseada na comunidade” (MINAS GERAIS, 2003, p. 58). A partir desta formulação, observa-se que a PMMG busca realizar um esforço para reunir e articular as diversas iniciativas ligadas à prevenção, dando mais recentemente a esta integração a denominação de “prevenção ativa”, que inclui a Polícia Comunitária, o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD)⁴² e a Direitos Humanos (MINAS GERAIS, 2003, p. 59).

Desta maneira, o que se verifica, na prática, ainda é um conjunto de iniciativas dispersas e que, por serem recentes, não possuem avaliações mais sistemáticas. Os obstáculos institucionais para a consolidação dessas iniciativas são ainda grandes, os avanços tímidos. Um problema a ser considerado é que a natureza das atividades preventivas não as faz tão visíveis quanto as atividades repressivas. E também porque algumas iniciativas demandam longo tempo de maturação e tendem a não gerar impactos muito imediatos nos índices de violência e criminalidade.

Uma avaliação sobre a validade e a efetividade da filosofia de polícia comunitária escapa, no entanto, ao objetivo do nosso estudo⁴³. Interessa-nos, a

⁴¹ A Diretriz 04/2002 tem por objeto “A filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais” e a Diretriz 05/2002 disciplina a “Estruturação e Funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP”.

⁴² O PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência tem por objetivo prevenir o uso indevido de drogas e combater a violência entre jovens. Realizado em parceria com escolas, é baseado no projeto D.A.R.E (Drug Abuse Resistance Education) , implantado em Los Angeles/EUA, em 1983, atualmente, presente em mais de 40 países.

partir da constatação de que esta introdução produz efeitos sobre o arranjo institucional da polícia, o fato de que demanda uma mudança paradigmática na sua relação com os públicos e, com isso, novas estratégias de comunicação organizacional. No próximo capítulo buscaremos discutir de que forma o cenário da inovação institucional democrática exige também uma visão distinta da comunicação organizacional do poder público e, mais especialmente, para a construção do diálogo em relação aos temas de segurança pública.

⁴³ Para uma avaliação sobre as práticas de polícia comunitária há pesquisas significativas realizadas pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP, dentre as quais destacamos: “Avaliação dos CONSEPs em Minas Gerais” e “Policimento Comunitário em Belo Horizonte”. Disponível em <<http://www.crisp.ufmg.br>>. Acesso em: 12 Abr. 2006. Neste estudo consideramos como fundamentais os trabalhos de Elenice Souza (1999) e Cláudio Beato Filho (2002, 2007), que nos oferecem preciosos subsídios para a compreensão dessas práticas, além de relatório sobre pesquisa sobre os CONSEP de Belo Horizonte realizada em 2003 (BEATO FILHO, 2003).

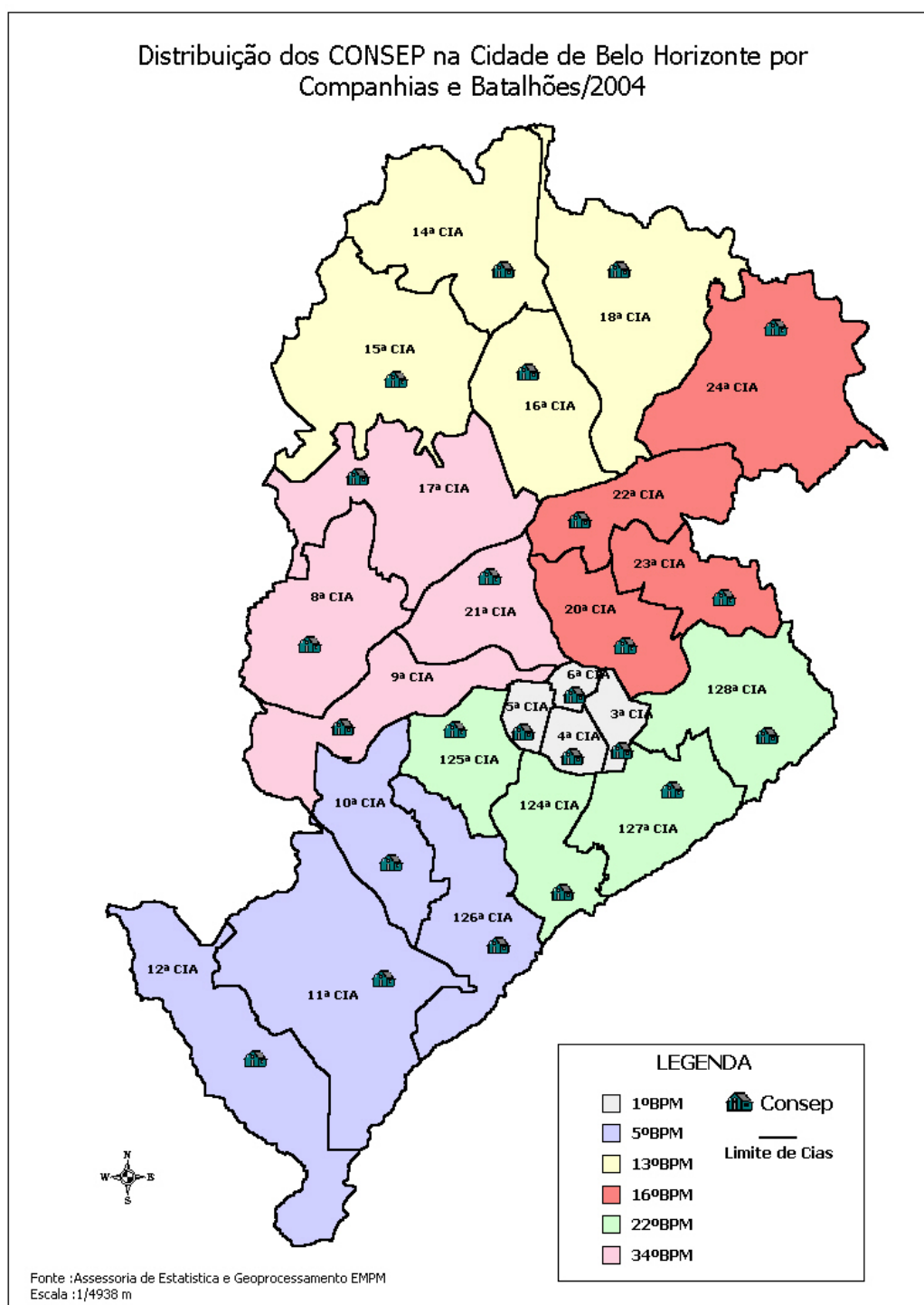


FIGURA 1: Distribuição dos CONSEP na cidade de Belo Horizonte (2004)
Fonte: Estado-Maior da PMMG, 3.^a Seção

CAPÍTULO 2: O DESAFIO À COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL NO CONTEXTO DA INOVAÇÃO INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA: A CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

As mudanças recentes na forma de exercício democrático trazem consigo exigências mais amplas de *accountability* e de participação da sociedade civil nos assuntos públicos. Essa reconfiguração exige mais do que lidar com a difusão de informações de interesse e utilidade pública do Estado para os cidadãos, uma comunicação que sirva de estímulo à participação, crie mecanismos de escuta da sociedade civil e promova o diálogo na gestão dos negócios públicos. A constituição de espaços de interlocução entre as agências do poder público e a sociedade civil requer, portanto, a construção de um novo modelo de comunicação que transcenda a abordagem convencional de relacionamento com os públicos.

Neste capítulo, pretendemos apresentar aspectos importantes que possam definir a construção do diálogo na gestão da segurança pública, por meio da introdução da filosofia de polícia comunitária, como um problema de comunicação pública da PMMG. Em primeiro lugar, situaremos a construção do diálogo público que se dá com a prática deliberativa no âmbito de fóruns constituídos para a participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento de políticas públicas nas mais diversas áreas. Em segundo lugar, discutiremos a idéia de que a efetivação de um exercício democrático deliberativo impõe novas exigências aos processos de comunicação organizacional do poder público. Buscaremos compreender de que maneira os aspectos de inovação institucional democrática estão relacionados a uma mudança nas concepções tradicionais da comunicação, que vão de um modelo de *informação pública*, baseado na *difusão* de informações, para um modelo baseado na *interlocução*. Num terceiro momento, abordaremos a questão de como essa mudança afeta o sentido que se dá à definição dos públicos. Tomaremos para isso, de modo particular, o sentido atribuído às “comunidades” como públicos, ponto central na proposta de polícia comunitária. Por fim, buscaremos entender mais especificamente o problema da introdução da filosofia de polícia comunitária, a partir das suas dimensões, dos obstáculos à sua implantação e da mudança de padrões de relacionamento com os públicos (com princípios e valores específicos). Argumentaremos que o processo de relacionamento da PM com os públicos locais envolve estratégias e ações de comunicação externa que vão

do grande público aos públicos locais e ações de comunicação dirigida que favoreçam a interlocução - sendo a constituição de instâncias como os Conselhos Comunitários de Segurança Pública uma dessas estratégias.

2.1 A construção do diálogo público: deliberação, *accountability*

A ampliação das possibilidades de deliberação e da responsabilidade pela formulação de políticas públicas e gestão de processos cria uma nova realidade que desafia as formas tradicionais de comunicação com as quais o poder público tem que lidar para relacionar-se com a sociedade. Entendemos aqui a deliberação não apenas como tomadas de decisão formais do sistema político ou o debate que as precede, mas como um processo argumentativo amplo e dialógico de troca de razões, de discussão em público que busca, pela coordenação e cooperação entre os sujeitos envolvidos, entender e/ou resolver situações-problema que escapam às suas esferas individuais (BOHMAN, 2000, DRYZEK, 2004).

A prática da deliberação pública não exige atenção apenas a processos comunicativos que ocorrem em relação à promoção de condições de participação efetiva dos sujeitos em fóruns abertos, onde os diversos interesses e argumentos possam se manifestar livremente, mas também quanto às possibilidades de propor publicamente a tematização de questões que devem ser reconhecidas como relevantes pelos públicos amplos. O posicionamento dessas questões no plano coletivo envolverá uma negociação de sentidos onde entram em jogo os interesses individuais, a formulação de acordos através do debate público e também a sua visibilidade através da mídia. Fóruns de discussão abertos à participação dos cidadãos precisam operar, portanto, sob a condição de *publicidade*, ou seja, da exposição pública de razões, tanto no sentido de que possam ser livremente expressas, como também de serem reconhecidas como válidas. Por outro lado, a discussão - e a eventual tomada de decisões informada sobre os assuntos públicos - depende, como condição geral, da disponibilidade aberta de informações (BOHMAN, 2000; HELD, 1995, p. 261), que devem ser inteligíveis para o público.-

A construção de uma interlocução na gestão da coisa pública passa a ser, assim, uma necessidade básica, uma exigência intrínseca a um processo deliberativo e a entendemos como um processo dinâmico, que mantém a abertura ao diálogo cooperativo. Tal processo supõe a disposição constante para a discussão

com os mais diversos atores, acolhendo suas possíveis divergências e gerando uma expectativa de entendimento mútuo, mas, neste processo, os públicos devem ter a possibilidade de apresentar seus argumentos, pontos de vista e metas sobre os temas em debate, livres de constrangimentos, coerções, sanções ou recompensas (BOHMAN, 2000).

O funcionamento desse novo modelo exige um novo desenho institucional. Nos últimos anos, países democráticos buscam estender quantitativa e qualitativamente a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas. Sob estas circunstâncias, o problema está em criar condições de dar voz efetiva aos cidadãos e informar a ação governamental. Daí a necessidade de desenvolver estruturas e instituições que permitam aos cidadãos participação efetiva. Em geral, os cidadãos podem ser incluídos na deliberação para a formulação dessas políticas de várias maneiras: audiências públicas, conferências, reuniões públicas, formação de conselhos e comitês. Como consequência da redefinição de cidadania e do reconhecimento dos sujeitos como portadores do direito de participar mais direta e efetivamente na gestão da sociedade surgem experiências de

construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002, p. 10)⁴⁴.

Tomamos aqui o termo “inovação institucional” para designar uma reconfiguração da administração pública para incorporar a criação de espaços de interlocução com a sociedade civil, tais como as estruturas de orçamentos participativos, conselhos, comitês, etc. (AVRITZER, 1994; BOHMAN, 2000; FUNG; WRIGHT, 2001).

Estes espaços, ou fóruns, constituídos na vizinhança das agências administrativas públicas residem, segundo Archon Fung, na “classe intermediária

⁴⁴ O formato político-institucional brasileiro a partir da Constituição 1988 prevê formas de exercício da cidadania baseadas na participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e na sua própria execução. Foram instituídos diversos fóruns, tais como: a) conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito); b) conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais (saúde, educação, cultura); c) conselhos temáticos, envolvidos não só com políticas públicas, ações governamentais, mas com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade (direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro, etc), e d) Conselho de Desenvolvimento Municipal e Conselho de Desenvolvimento Urbano, que também tratam de temas transversais (TEIXEIRA, 2000). Além disso, também ganharam vulto na última década as experiências de orçamento participativo em vários municípios brasileiros.

das instituições democráticas” e são esforços construtivos “no sentido do engajamento cívico e da deliberação pública na política contemporânea” (2004a, p. 174). Não apenas estes fóruns significam um elemento novo no cenário institucional, mas colocam o desafio ao poder público de buscar um novo *modus operandi*, formas administrativas inovadoras. Denominando estes esforços de “minipúblicos”, Fung chama a atenção para a diversificação dessas experiências participativas, que podem assumir vários desenhos institucionais, cuja contribuição se estende “para bem além da legitimidade para incluir *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular” (2004a, p. 175). Ele concebe quatro tipos de minipúblicos: (i) fórum educativo, (ii) conselho consultivo participativo, (iii) cooperação para a resolução participativa de problemas e (iv) governança democrática participativa⁴⁵.

A visão de Fung sobre essas iniciativas põe em destaque a noção de *accountability* e denota uma ampliação da dimensão do termo. Trata-se, na verdade, de um conceito complexo e que se tornou lugar-comum na literatura sobre administração pública. Num sentido mais forte e direto, refere-se à responsabilização de uma autoridade pública, ou seja, em sentido original significa escrutínio externo, justificação, sanções e controle. Esse núcleo de sentido original geralmente envolve as formas pelas quais membros do público podem fazer com que as agências governamentais correspondam às suas expectativas, como os eleitores podem fazer seus representantes eleitos responderem por suas políticas e ainda como os legisladores podem submeter a escrutínio as ações dos servidores públicos e fazê-los responder por seus atos (MULGAN, 2000). Esse princípio inscreve-se, portanto, como um direito do cidadão e como um dever do poder público, o que é fundamental para qualificar a democracia.

Embora a força motriz de todos os sistemas de *accountability* seja o imperativo democrático das agências governamentais de responderem às demandas dos políticos e do público em geral, os mecanismos de *accountability* são vários e alguns autores os definem em relação à fonte e ao grau de controle exercido sobre os agentes públicos. Diante dessa variedade, os agentes do governo devem lidar com uma teia de múltiplas e sobrepostas relações de *accountability* (ROMZEK; DUBNICK, 1987; ROMZEK, 1998; MULGAN, 2000). Richard Mulgan (2000, p. 555)

⁴⁵ Inclui em (iii) o exemplo de policiamento comunitário na cidade de Chicago, implantado em 1994.

refere-se a uma “implacável ramificação”, que torna este termo mais complexo: este “conceito expandido” pode incluir também um sentido “interno”, de responsabilidade individual e ação correspondente a padrões profissionais, um sentido de *accountability* como mecanismo vital de controle do poder público, como responsividade (resposta direta ao público) e ainda como capacidade de ser responsável pelos seus proferimentos e de justificar proposições, o que envolve a discussão aberta e o debate sobre questões de interesse público.

O sentido de diálogo público é particularmente interessante para observarmos o quanto as expectativas de relacionamento vão muito além dos aspectos de informação e justificação dos atos dos agentes do poder público. O diálogo público é para Michael Harmon (1995) uma forma de resolver um paradoxo da *accountability*: se os agentes públicos são responsáveis somente por realizar os propósitos definidos pela autoridade política, como instrumentos dessa autoridade eles não possuem nenhuma responsabilidade pessoal pelos produtos de suas ações, o que pode gerar tanto uma atrofia da responsabilidade pessoal quanto da autoridade política.

Embora uma noção de *accountability* como diálogo público seja coerente com os princípios de democracia deliberativa, porque envolve uma troca entre os agentes do poder público entre si e com aqueles com os quais devem ser *accountable* (MULGAN, 2000), a noção de diálogo não se confunde com a de deliberação, mesmo que intrinsecamente ligadas. Como define James Bohman (2000), a deliberação pode ser considerada um diálogo com objetivo específico, qual seja, o de formar uma razão pública, tomando decisões informadas para resolver problemas sociais ou para superar conflitos políticos; assim, o diálogo cumpre a função de abrir espaço para a deliberação.

Vejamos então, em seguida, como o cenário da inovação institucional democrática, ao incorporar o diálogo público que toma forma em diversos fóruns e atravessa o campo administrativo, impõe novas demandas de comunicação para o poder público, colocando em xeque o modelo operacional de difusão de informação pública sob o qual foram estruturados os setores especializados e as políticas e estratégias de comunicação organizacional.

2.2 A comunicação pública e o desafio ao modelo tradicional de relações públicas

A literatura das relações públicas trata com frequência da aplicação das técnicas de RP ao poder público e procura justificar a atuação especializada dentro das necessidades específicas de divulgar as realizações e planos de governo e de obter apoio e cooperação dos cidadãos, sob a rubrica de “relações públicas governamentais” ou “comunicação governamental”. Alguns autores buscam dar uma dimensão ampla ao conceito, inserindo-o no âmbito das exigências democráticas, insistindo não apenas nas questões de prestação de informações para o esclarecimento dos públicos acerca dos atos de governo, como a criação de possibilidades efetivas de ouvir a opinião pública e orientar estes atos pela vontade coletiva assim expressa. Mas aqui estamos diante de um problema de como nomear o relacionamento entre o Estado e seus públicos, que se materializa através da comunicação das instituições públicas. Acreditamos que o termo “relações públicas governamentais” pode se mostrar limitado se adotamos estritamente uma distinção entre “estado” e “governo”, o que nos faz preferir o termo “comunicação pública”.

Todavia, não é possível encontrarmos uma uniformidade no uso deste termo, que é tomado em vários sentidos distintos. O *Centre of Public Communication Research*, da Bournemouth University, no Reino Unido, por exemplo, define como “*public communication*”⁴⁶ “todas as formas de comunicação endereçadas a um público, seja por razões políticas, comerciais ou sociais”⁴⁷. Na composição de suas áreas de pesquisa empírica, os aspectos ligados à comunicação governamental e de partidos políticos situa-se sob a chancela de “*political communication*”. Essa distinção traz, a nosso ver, problemas conceituais. Em primeiro lugar, porque pode gerar a conotação de que processos estratégicos de comunicação voltados para fins comerciais ou sociais são desprovidos de uma dimensão política. Em segundo, porque também pode induzir nossa compreensão de que uma comunicação política limita-se apenas à comunicação governamental ou de partidos políticos, ou seja, ligada ao exercício *strictu sensu* da política formal.

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.media.bournemouth.ac.uk/archive/cpcr.html>>. Acesso em: 12 mai. 2004.

⁴⁷ “All forms of communication to a public, whether for political, commercial or social reasons”.

De toda maneira, parece-nos proveitoso considerar como “comunicação pública” a comunicação *formal* que diz respeito “à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas” (ZÉMOR, 1995, p. 5, tradução nossa)⁴⁸. Assim, a comunicação pública não se restringe ao campo que se convencionou explorar como sendo de “relações públicas governamentais” e permite um alargamento da perspectiva para incluir entre suas finalidades não somente a difusão de informações de interesse público pelos órgãos de governo, mas também o de assegurar as relações entre Estado e cidadãos e de acompanhar as mudanças na organização social em regimes democráticos, ou seja, uma prática que contribua para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate público⁴⁹. Para Pierre Zémor, as finalidades da Comunicação Pública não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, o que a imbuí das funções

de informar (dar a conhecer, prestar contas e valorizar); de ouvir (as demandas, as expectativas, as interrogações e os aportes do debate público), de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencimento coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator) e de acompanhar as mudanças, tanto comportamentais quanto de organização social (ZÉMOR, 1995, p. 5, tradução nossa)⁵⁰.

A comunicação pública estruturou-se com base em um modelo de relações públicas historicamente construído, que definiu uma estrutura funcional – nos moldes de assessorias especializadas – e um conjunto de práticas voltadas para estabelecer e manter o relacionamento das agências governamentais com a sociedade em geral. Não nos interessa, neste estudo, tratar a atividade de relações públicas apenas como um conjunto de técnicas. Nosso entendimento dessa atividade insere-se num contexto em que a complexidade e multiplicidade das relações comunicativas que se estabelecem entre as organizações e os seus mais variados públicos é fator preponderante não apenas para obter sucesso num ambiente altamente competitivo, mas indispensável no sentido de garantir a legitimidade para a própria existência

⁴⁸ “[...] la communication formelle qui tend à l’échange et au partage d’informations d’utilité publique, ainsi qu’au maintien du lien social, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques”.

⁴⁹ Também podemos perceber em recentes publicações brasileiras que o termo “comunicação pública” vem sendo tratado à semelhança da definição de Pierre Zémor (1995), ou mesmo guiado pela idéia desse autor.

⁵⁰ “[...] d’informer (faire savoir, rendre compte et faire valoir), d’écouter (les attentes, les interrogations et les apports du débat public), de contribuer à assurer la relation sociale (sentiment d’appartenance collectif) et d’accompagner les changements tant comportementaux que de l’organisation sociale”.

dessas organizações. Este aspecto a define, portanto, como uma atividade essencialmente política, ligada à justificação pública tanto das organizações públicas como privadas e às formas como dão contas ao público dos seus atos.

A implantação de atividades de assessoria de comunicação no poder público correspondeu à evolução das atividades de relações públicas como parte de um complexo de administração da visibilidade que emerge nas modernas sociedades, com o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e também à formatação dos meios administrativos do Estado em moldes burocráticos. A atividade de relações públicas deve ser compreendida, assim, como parte de um sistema especializado de mediação e administração das controvérsias públicas, no contexto da sociedade de massas. Na virada para o século XX foram lançadas as bases dos serviços de relacionamento com a imprensa⁵¹, o que configurou de maneira organizada e sistemática um novo campo de práticas especializadas e constituiu um modelo de comunicação comumente chamado de “informação pública”. Em contraposição às práticas de difusão propagandística, o modelo de informação pública considera primordial responder, através do relacionamento com a imprensa, à crescente cobrança da sociedade e à vigilância permanente sobre as atitudes públicas das organizações (sejam públicas ou privadas) (GRUNIG, 1983).

Esta passagem para o modelo de informação pública é o momento considerado como o início da atividade regular e profissional de relações públicas. A ela corresponde uma exigência de legitimação das instituições, como observaria Harwood Childs (1967), no final da década de 1930, ao apontar o problema fundamental das relações públicas como sendo a conciliação de interesses privados e públicos. Childs partiu do pressuposto de que na sociedade urbano-industrial, o alto grau de interdependência amplia as ações humanas privadas que têm significado social e que requerem justificação pública e observa como isso passa a ser fundamental após uma era em que a extrema competição nos negócios privados e a falta de transparência do poder público serão severamente questionadas por uma circulação de informações na imprensa em larga escala, criando movimentos de opinião que poderiam pôr em risco a legitimidade dessas instituições. Mais recentemente, outras abordagens sobre as relações públicas acentuaram que as funções de justificação pública e de conciliação de interesses (públicos e privados)

⁵¹ Geralmente toma-se como marco a Carta aos Editores, elaborada em 1906 pelo jornalista norte-americano Ivy Ledbetter Lee.

através de ações estratégicas e planejadas de comunicação aplicam-se a instituições de qualquer natureza. Muito além das organizações de tipo empresarial ou governamental, as RP, como função estratégica, podem contribuir para instituições contra-hegemônicas - como os sindicatos, os movimentos populares etc. (PERUZZO, 1982; 1998) ou mesmo para o chamado terceiro setor e para projetos de mobilização social e comunitária (HENRIQUES *et al.*, 2004; MAFRA, 2006), porém, de acordo com características diferenciadas e cumprindo papéis específicos.

Sob o ponto de vista das relações das agências governamentais com os seus públicos, nas sociedades democráticas, o problema geralmente é posto em termos do princípio da *accountability*, que se torna fundamental para compreender as atividades e estratégias de relações públicas como essencialmente políticas. Se podemos, no modelo de informação pública, reconhecer o princípio da *accountability* como elemento importante para o exercício democrático, o que queremos sustentar é que as mudanças posteriores no desenho da prática política em direção a uma democracia participativa demandarão uma inovação institucional por parte do Estado para a qual a atividade de relações públicas deve se reconfigurar, já que, como argumentamos, essa mudança expande a própria noção de *accountability* e incorpora a noção de “diálogo público” como parte essencial da democracia.

Para compreender a comunicação pública contemporânea, portanto, não podemos nos ater somente às tradicionais funções reputadas às atividades de RP, ligadas à produção e difusão de informações *em massa* e com propósitos de harmonizar interesses, manter opinião favorável e conquistar a boa-vontade dos públicos. Neste novo contexto, a exigência de construção de diálogo público e de promoção de estratégias que possam favorecer a cooperação com os atores da sociedade civil na consecução de políticas públicas coloca o modelo de informação pública sob pontos críticos que abalam os seus alicerces.

2.3 Pontos críticos do modelo de informação pública e a passagem da difusão à interlocução

Para compreendermos de que maneira o modelo comunicacional de informação pública torna-se insuficiente para dar conta deste novo cenário, temos que levar em consideração pelo menos três aspectos essenciais nos quais está assentado. O primeiro é a tentativa de estabelecer uma demarcação entre a

informação de interesse público e a propaganda. O segundo é seu caráter unilateral, calcado essencialmente na difusão de mensagens aos públicos. O terceiro é o fato de que a constituição das relações públicas como atividade regular e profissionalizada, como já observamos, deu-se sob a ênfase especial nos meios de comunicação de massa, especialmente a imprensa, que impôs uma noção de públicos de larga abrangência.

Jürgen Habermas observa as relações públicas no cenário moderno como atividade de representação pública de interesses privados, reconhecendo que “a representação jornalístico-publicitária de privilegiados interesses privados esteve, desde o começo, plenamente amalgamada com os interesses políticos” (HABERMAS, 1984, p. 225). A construção de um modelo de informação pública, no entanto, buscou justificar-se sobre a necessidade de traçar distinções entre as dimensões jornalística e publicitária, ou seja, traçar uma linha divisória entre as informações de caráter comercial e as “de interesse público”. As primeiras seriam basicamente persuasivas, veiculadas por meio da compra de espaço nos meios jornalísticos (sobre as quais poderiam pesar as suspeitas de manipulação) e as segundas aquelas expressas como notícia clara e objetiva e cuja publicação estaria diretamente sujeita aos critérios editoriais dos veículos jornalísticos e seus agentes⁵². Desenvolve-se a noção de que a mera difusão sob a forma de propaganda tinha limitações, que a exposição pública de razões privadas era essencial para obter aceitação e apoio públicos e que para esta exposição era fundamental lidar com os dispositivos jornalísticos.

O discurso justificador da atividade, historicamente constituído com base no modelo de informação pública, manifestava preocupação quanto aos efeitos da propaganda e críticas à representação jornalístico-publicitária: num processo de discussão pública, a propaganda moldaria opiniões e julgamentos, baseada não apenas nos méritos da controvérsia, mas agindo sobre as atitudes emocionais a tal ponto que os sujeitos tomariam as opiniões e atitudes como naturais e certas, sem coação. Conseqüência desse fenômeno seria a transformação do público em massa, “sem que seus membros percebam que as suas escolhas individuais foram produzidas por aqueles que possuem a habilidade de guiar os cordéis da

⁵² Essa divisão é bem nítida na Carta aos Editores de Lee, tomada como marco desse novo modelo: “nós pretendemos fazer a divulgação de notícias. Isto não é um agenciamento de anúncios. Se acharem que o nosso assunto ficaria melhor na seção comercial, não o usem” (WEY, 1986, p. 31).

imaginação, dos sentimentos e da boa-fé humana” (ANDRADE, 1965, p. 25). Ou seja, ficava implícito no discurso justificador das relações públicas o sentido de que, ao contrário da propaganda, seriam uma atividade essencial para a preservação dos públicos como instância crítica da sociedade, evitando assim os efeitos nocivos da propaganda que simplesmente transformariam os públicos numa grande massa sujeita a manipulações de toda sorte. Assim, reforçava-se a noção de que, enquanto a propaganda se dirigiria aos indivíduos que compõem uma *massa*, as relações públicas se dirigiriam a *públicos*⁵³.

No entanto, apesar dos esforços de estabelecimento de demarcações mais precisas entre as atividades de informação pública e de propaganda, percebemos que as linhas divisórias nunca foram traçadas com suficiente nitidez, gerando tensões que são inerentes ao próprio processo de relações públicas. A demanda detectada pelos pioneiros do modelo ia claramente além de um atendimento especializado à imprensa e de certa forma dava seqüência, só que agora de modo mais profissionalizado, à representação jornalístico-publicitária, tendo como foco a formação da opinião pública⁵⁴. Para isso também contribuiu o desenvolvimento de um corpo conhecimentos científicos que passou a constituir uma base disciplinar – psicossociológica - essencial para que a atividade de relações públicas se estruturasse como profissão (ANDRADE, 1989; SIMÕES, 2001): o interesse na formação da opinião das massas, na influência da opinião pública sobre o comportamento individual e o desenvolvimento das técnicas estatísticas de sondagem de opinião. A prática concreta sob este modelo dá margem para cremos que não correspondia à “pureza” de ideais sob o princípio da *accountability*⁵⁵, tais

⁵³ Na literatura da área é abundante a referência às funções de relações públicas como sendo de “conquistar a boa-vontade” do público, “harmonizar interesses e expectativas”, gerar “compreensão mútua” entre organizações e públicos (ANDRADE, 1965, 1989; MESTIERI, 2004). A introdução de uma “filosofia de relações públicas” com freqüência é saudada como uma forma mais civilizada, respeitosa e democrática de relacionamento entre o Estado e os cidadãos, uma técnica de conciliação com a opinião pública, uma prática capaz de promover entendimentos e harmonizar e expectativas que surge na sociedade como um “refinamento cultural” (WEY, 1986, p. 17) – ou ainda uma atividade capaz de desenvolver uma sociedade “elegante” através da harmonização das tendências comportamentais (SIMÕES, 2001, p. 92).

⁵⁴ A visão crítica de Habermas (1984) registraria não apenas que tal representação permaneceria, como também, numa composição de interesses com a indústria cultural florescente, tornar-se-ia ainda mais forte, mediante a aplicação dessas técnicas especializadas de intervenção na opinião pública, elemento decisivo para o seu diagnóstico de declínio da esfera pública.

⁵⁵ Cândido Teobaldo de Souza Andrade (1965) nos fornece algumas pistas de que, na prática, tais atividades podiam incluir com freqüência a cooptação de jornalistas e misturava-se ao intenso tráfico de influências.

como estavam colocados, e que contribuiu para a persistência de uma tensão entre propaganda e relações públicas.

O segundo ponto crítico refere-se às próprias funções da comunicação. De uma ênfase quase exclusiva na produção e *difusão* de informações, passa-se a uma exigência de *interlocução*, o que altera o fluxo comunicativo e a própria forma de operar os instrumentos de comunicação. Como já apontamos, um novo modelo de comunicação pública, ao lado das funções já tradicionais de esclarecer sobre as questões públicas e prestar contas deve voltar-se também para a função de estabelecer políticas e estratégias de comunicação capazes de estimular a participação e cooperação dos cidadãos, estabelecer e orientar a interlocução e fomentar o próprio debate cívico (ZÉMOR, 1995).

O próprio desenho institucional que prevê a participação dos públicos em fóruns mais localizados demanda uma circulação de informações mais específicas sobre os temas publicamente relevantes, inclusive sobre os impactos mais imediatos na própria localidade, enquadrando as questões nos contextos próximos dos sujeitos. Mordecai Lee (1999) observa que diante dos novos contextos democráticos a administração pública precisa referir-se à mídia em outros termos, principalmente porque necessita ter um papel mais pró-ativo na proposição de temas públicos relevantes e, ao mesmo tempo, precisa ter uma especial atenção para com a prestação de informações mais diretas ao público, através de informes públicos (*public reporting*) que se conectem às novas demandas de ampliação da participação dos cidadãos em tomadas de decisão das agências de governo.

O terceiro ponto crítico refere-se à abrangência dos públicos. Podemos supor que um modelo de comunicação pública assentado prioritariamente na produção e circulação massiva de informações não oferece condições suficientes para dar conta de uma nova realidade institucional que exige esforços diferentes para gerar interação mais efetiva com públicos mais diversificados e localizados. Como procuramos demonstrar, o estabelecimento pelo poder público de uma comunicação mais abrangente, deve encarar os públicos sob uma nova ótica, que sustente o objetivo de gerar ambientes de debate, deliberação e cooperação que respeitem a pluralidade social. Os esforços de comunicação, além de dar visibilidade às causas de interesse público, precisam fomentar continuamente a constituição de públicos críticos, capazes de intervir nas discussões dos assuntos publicamente relevantes. A constituição dos fóruns participativos aponta para outras formas de conceber os

públicos, num quadro de enorme pluralidade, como o conceito de “minipúblico”, ao qual já nos referimos (FUNG, 2004a), ou de “*minipopulus*” (DAHL, 1989). Essas denominações sugerem uma mudança na expectativa de relação com os públicos, não somente sob a perspectiva de uma comunicação massiva, voltada para milhões ou dezenas de milhões de pessoas, mas também em deliberações públicas organizadas em segmentos que reúnem os cidadãos “às dúzias, às centenas ou aos milhares” (FUNG, 2004a, p. 174). Por isso é necessária uma combinação entre instrumentos de comunicação de largo alcance, para os públicos em geral, e de instrumentos capazes de operar em âmbitos locais para públicos particulares - que guardem complementaridade e coerência entre si. Assim, as agências do poder público, acostumadas a falar através dos meios de comunicação de massa sobre as suas realizações e respondendo aos questionamentos que lhe são dirigidos pela grande imprensa, vêem-se agora diante da necessidade de apresentar-se aos públicos locais numa relação que se caracteriza não somente pela maior proximidade, mas por uma maior reciprocidade.

Portanto, entendemos que o modelo de comunicação pública demandado pode compreender as relações públicas, em geral, como meios pelos quais o governo, em seus diversos níveis, interage com o conjunto dos cidadãos e se mantém *accountable*⁵⁶. Mais do que isso, cremos que pode ser melhor descrita como uma atividade que objetiva, através da promoção de interlocuções com públicos direta ou indiretamente ligados à organização, alcançar o estabelecimento de vínculos que permitam negociar sentidos com estes públicos e assegurar cooperação em relação a fins almejados em comum. Contudo, precisamos observar ainda um aspecto fundamental à construção de nosso problema de pesquisa que é conseqüente ao modelo de comunicação pública aqui descrito e decorre especialmente do terceiro ponto crítico que observamos: o sentido de “comunidade” como público. A concepção dos públicos numa escala correspondente à localidade vem, com freqüência, associada aos termos “comunidade” e “comunitário”, como é o caso que examinamos de implantação de uma filosofia de polícia comunitária. O problema de definir com maior precisão o que são os públicos locais está na sua associação com o termo “comunidade”, diante da sua miríade de significados. Enraizadas no senso comum e no uso cotidiano estão várias concepções de

⁵⁶ Sentido já historicamente apontado por autores como Hans Reimer (1962) e que também é utilizado por autores mais contemporâneos como Mordecai Lee (1999) e Pierre Zémor (1995).

comunidade. O comunitário liga-se com facilidade ao popular, denotando por vezes resistência e oposição ao modo de vida e de produção hegemônico, com característica mais elitista e individualista. Mas, além disso, a noção de comunidade possui um estatuto sociológico impreciso e, por vezes, polêmico, que convém examinarmos brevemente.

2.4 “Comunidade” como público

Em geral, entende-se que formas de comunidade derivam basicamente do parentesco, da vizinhança e da amizade, baseadas em relações de sangue, sentimento e solidariedade (BELLEBAUM, 1995, p. 78) e o termo é evocado sempre quando se deseja referir às relações de proximidade. Conquanto a questão não possa ser reduzida e não tenhamos a intenção de aprofundar nas controvérsias deste estatuto, podemos ao menos vislumbrar alguns desses sentidos mais fortes, que parecem guiar com muita frequência o seu uso em algumas circunstâncias atuais.

Muitos autores que analisam questões ligadas às formas de vida comunitária manifestam seu ceticismo quanto à sua permanência, já que a modernidade teria instalado um colapso das formas comunais, decretado o “fim da era da comunidade”: a grande mobilidade e as comunicações rápidas e intensas tendem a gerar uma fragmentação social, a multiplicidade de formas de vida e convivência e a heterogeneidade dos atores sociais quebram a idéia de unidade contida originalmente no termo, o que torna mais difícil, senão impossível, o tipo de sociabilidade comunal (SCHMITZ, 1995; BELLEBAUM, 1995; BAUMAN, 2003). Nestas concepções, a noção de comunidade está estreitamente ligada à tradição, a laços e valores de solidariedade ancestrais que teriam sido perdidos com a emergência da sociedade burguesa e do modo de produção capitalista - essencialmente individualista e onde a produção não se estrutura mais pela cooperação estreita e livre entre os sujeitos.

Por esta via, o termo costuma evocar uma visão nostálgica, onde a intimidade pessoal e a solidariedade possam se contrapor à impessoalidade das relações sociais que corrompe os valores, as vontades e as formas de vida e união mais “naturais” do homem. Comunidade é vista como uma expressão possível de realização da identidade humana (TÖNNIES, 2002), como o lugar onde se

manifestam valores, hábitos e costumes de um agrupamento, o que se contrapõe à diversidade e fragmentação da sociedade⁵⁷. Desta forma, o recurso à comunidade muitas vezes marca um apelo às formas de sociabilidade mais espontâneas enraizadas no cotidiano, em contraposição às relações contratuais formalmente institucionalizadas (MACIVER, 1944, TÖNNIES, 2002). Kenneth Schmitz (1995, p. 179) reconhece dois pólos de significado: um geográfico e outro normativo, sendo este associado a um sentido de “calor, de algo bom e duradouro (mesmo que atualmente sob ameaça), de algo profundamente humano e íntimo”, ou seja, constitui uma “unidade atraente”. Além disso, possui também sempre uma noção de algo a ser resgatado, o que Zigmunt Bauman (2003, p. 9) associa com a visão do “paraíso perdido”: “o que essa palavra evoca é tudo aquilo de que sentimos falta e de que precisamos para viver seguros e confiantes”; a comunidade é lugar do aconchego, sempre um “lugar cálido” que nos oferece a segurança do pertencimento.

Tendo seu sentido original progressivamente desafiado pela modernidade, para Schmitz (1995, p. 181), a palavra passa a ser usada para descrever “uma rede de relações vitais entre indivíduos, uma rede na qual cada indivíduo experimenta um sentido de partilhamento dos aspectos bons e das dores da vida com os demais”, mas ressalta que isso constitui tão somente uma rede experiencial, e não uma comunidade. Por outro lado, torna-se corrente na atualidade uma compreensão possível de comunidade como sendo a de “partilha intersubjetiva do sentido” (TACUSSEL, 1998). Isso reforça particularmente a noção de comunidade como forma de sociabilidade⁵⁸, que tem como fundamento um reconhecimento intersubjetivo. Estas e outras compreensões correntes permitem visualizar o “descolamento” do termo de seu pólo de significação espacial, geográfico, dentro de um contexto em que as formas de reconhecimento e de partilha intersubjetiva podem ocorrer não apenas no espaço de coabitação e vizinhança, mas em ambientes virtuais (PAIVA, 2003).

Podemos perceber, no entanto, que subsiste de toda forma no apelo à comunidade e ao comunitário, uma forte referência à *localidade*, senão sob o

⁵⁷ Ferdinand Tönnies (2002) associa a comunidade a uma vontade natural (ou *Wesenwille*), ou seja, é um modo de união com motivação afetiva, mais espontâneo e orgânico, que se contrapõe à vontade racional (ou *Kürwille*), um modo de união com motivação objetiva, que tende a ser contratual e mecânico.

⁵⁸ Nesta direção, sendo a comunidade o espaço das relações intersubjetivas, Patrick Tacussel (1998, p. 8) afirma que “a comunidade é apenas um estado vivido”.

aspecto de um território bem definido, pelo menos naquilo que se contrapõe ao âmbito global. Como forma de vida local refere-se a uma maneira de dar sentido ao que há de comum numa sociabilidade no nível da localidade, em contraposição a uma dimensão global e massiva (GURVITCH, 1968; PAIVA, 2003). Com frequência se associa ao lugar da moradia, onde as pessoas tendem a estabelecer suas relações mais espontâneas, estáveis e duradouras.

A filosofia de polícia comunitária comporta uma expectativa de que uma aproximação maior com o público possa “intervir sobre os modos de convivência e proporcionar recursos para o melhoramento da qualidade do vínculo social” (PALMIERI, 2003, p. 17), de tal maneira que se possa reduzir o apelo à violência na solução de conflitos. Essa é uma idéia indutora presente em muitos programas correntes de policiamento comunitário, gerando a expectativa de que a polícia, através de uma relação mais estreita com as comunidades, auxilie na promoção de uma melhoria dos padrões e dos comportamentos da vida social, da convivência e da utilização dos espaços públicos numa dada localidade. Assim, para a polícia, a idéia de comunidade pode ser tomada como uma resposta à degradação dos laços sociais vivida nas sociedades altamente urbanizadas, cada vez mais caracterizadas por comportamentos de cunho individualista e pela situação de anomia. Isso sugere que, além da referência à localidade, a filosofia de polícia comunitária costuma associar de modo forte ao público denominado comunidade uma *determinada* noção de sociabilidade, com forte sentido moral.

Robert Reiner, porém, alerta para um problema-chave para a compreensão dos problemas de implantação da filosofia de polícia comunitária que é incorrer numa visão de que as comunidades são “latentes formas homogêneas de controle informal, que podem ser mobilizadas para interagir significativamente com a polícia” (REINER, 2004, p. 176), ou seja, uma visão de comunidade homogênea, não necessariamente condizente com as formas de sociabilidade contemporânea. Assim, à tensão entre os vários sentidos possíveis de comunidade juntam-se as múltiplas e complexas formas de organização social – especialmente nos grandes espaços urbanos marcados pela pluralidade cultural, pela diversidade étnica, por desigualdades sócio-econômicas (em muitos casos, bastante expressiva, como no Brasil). Cremos que uma visão genérica dos públicos locais como sendo “comunidades” tende a escamotear as múltiplas faces que podem assumir os vários segmentos que os compõem. Este é um elemento importante para a análise que

iremos empreender. Afinal, como a Polícia Militar define os seus públicos locais ao operacionalizar a filosofia de polícia comunitária e a que “comunidade” se refere em sua política de comunicação pública?

Podemos agora voltar nossa atenção para o caso que elegemos para o nosso estudo, de modo a situar o problema de comunicação pública da Polícia Militar. Para isso precisamos compreender as dimensões de uma filosofia de polícia comunitária e de que maneira provocam mudanças nos padrões de relacionamento com os públicos, através dos princípios e valores que proclama.

2.5 As dimensões da filosofia de polícia comunitária

A introdução de uma filosofia de polícia comunitária na PMMG foi um processo em que a Corporação buscou dar respostas aos desafios com os quais se defrontou nos últimos anos, especialmente o de buscar soluções inovadoras que fossem condizentes com o novo cenário brasileiro: o da redemocratização. Assim como nas mais diversas áreas de governo, esta inovação seguiu no sentido de construção de um diálogo na gestão da segurança pública. Isso é patente na formulação doutrinária da PM que instrui sobre a implantação de polícia comunitária, quando menciona “o impulso modernizador que o processo de participação impõe à Polícia Militar - democratização, permeabilidade ao controle popular e aumento de capacidade gerencial e operacional - devido à pressão e à maior capacidade por parte dos cidadãos”. O mesmo texto reconhece que “os resultados desse processo têm incrementado a capacidade de *accountability* (prestação de contas) do poder público” (MINAS GERAIS, 2002c, p. 9). De modo mais particular, descreve os pressupostos para que a polícia seja, nas suas estruturas básicas e em seu funcionamento, um serviço democrático:

- a) a civilidade no atendimento à comunidade;
- b) o respeito irrestrito aos direitos fundamentais dos cidadãos;
- c) a participação de todos os integrantes do serviço e do conjunto da população na elaboração das políticas de segurança das comunidades;
- d) a aceitação da obrigação de prestar contas, periodicamente, das suas atividades (MINAS GERAIS, 2002c, p. 9).

Para posicionarmos o problema de construção de diálogo público nesta área, temos que levar em conta as dimensões da filosofia que embasam a proposta de interlocução (a de polícia comunitária), bem como os principais obstáculos para a

sua implementação, considerando as características próprias desse órgão. A filosofia de polícia comunitária pode ser considerada em duas grandes dimensões interdependentes: como estratégia operacional e como estratégia política. Como *estratégia operacional*, refere-se à *eficácia* do trabalho policial, a partir do reconhecimento da essencialidade do envolvimento da comunidade no combate ao crime e aos diversos tipos de violência. Como já apontamos no primeiro capítulo, estudos que investigaram os diversos aspectos da eficácia do trabalho policial nas últimas décadas evidenciaram a insuficiência dos modelos de policiamento então praticados e inspiraram a busca de novas soluções, voltadas para maior aproximação entre os policiais em patrulha e a população e para uma ampliação da vigilância sobre as localidades de forma colaborativa. Sob o ponto de vista operacional, valorizou-se a ronda a pé ou de bicicleta, como forma de criar essa proximidade com o cotidiano da população e, com isso, reconhecer de modo informal os principais problemas e demandas da localidade, além de infundir uma sensação de segurança.

Outra faceta importante foi a busca de colaboração das populações locais na própria vigilância. Os métodos de policiamento por resolução de problemas com foco na comunidade partem do princípio da imprescindível cooperação dos cidadãos para resolver os problemas referentes à sua segurança, ou seja, implica a idéia de que a cooperação é fundamental para deter alguns tipos de crime, dada a posição privilegiada dos cidadãos em relação à polícia para observar situações suspeitas e compor um quadro da ação criminosa. Para Herman Goldstein (2003, p. 90), “a polícia não tem como criar uma capacidade que venha a aproximá-la da capacidade coletiva que a população tem para deter crimes, informar agressões, identificar criminosos e dar auxílio em um processo”. Diversos programas de vigilância de bairro - experiências comuns nas últimas décadas - promovem um apelo explícito para esta participação. Espera-se que a população esteja atenta aos acontecimentos da comunidade de tal forma que possa fornecer informações substantivas à polícia sobre os crimes na localidade, *ante* e *pos facto*, ou seja, colaborar com denúncias ou testemunhos para a resolução dos crimes e também denunciar situações de possível vitimização. Assim, numa perspectiva pragmática, a interlocução com as comunidades pode trazer à polícia *inputs* capazes de ampliar o trabalho de inteligência policial e, conseqüentemente a sua eficácia. Por outro lado,

a polícia pode prover *outputs* às comunidades sobre a evolução dos índices de criminalidade na região e sobre o emprego do seu efetivo.

A colaboração da comunidade também passa a ser vista no sentido de compor parcerias logísticas com a polícia, de modo a prover estrutura e equipamentos capazes de ampliar a sua capacidade de atuação. Tal sentido tem sido objeto de amplo questionamento, já que pode criar distorções entre segmentos da população mais e menos favorecidos e de certo modo desonerar o Estado de obrigações essenciais⁵⁹. De todo modo, tem sido uma prática comum em várias experiências de polícia comunitária, o que não pode ser ignorado.

Mas a evolução da idéia de uma polícia orientada para a solução de problemas e com foco na comunidade acentuou a premência de atuação com ênfase na *prevenção*. Isso não significa apenas uma expectativa de que a polícia, detentora de um saber especializado sobre as formas de ocorrência dos crimes mais comuns da localidade, produza e repasse orientações. Muitas abordagens diferentes deram vezo a distintas experiências preventivas. Vertente bastante expressiva é a que vê na colaboração das comunidades organizadas uma forma de demandar a cooperação de outras agências de governo para intervir nas situações detectadas como problemas da comunidade e que possam favorecer a sua segurança. Busca-se uma revalorização e uma reocupação dos espaços públicos, de tal forma que possam infundir maior sensação de proteção e inibir possíveis ações criminosas⁶⁰.

⁵⁹ Em 1998, a Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de Minas Gerais aprovou "Moção de Repúdio à Polícia Comunitária", após realização de um Seminário Legislativo. Referia-se essencialmente às parcerias logísticas: "Essa iniciativa tem tentado institucionalizar a prática de cobrar duas vezes pelo mesmo serviço, quase sempre de péssima qualidade, reforçando a característica básica da política de segurança vigente, que é de caráter privado, voltada exclusivamente para a propriedade e o Estado, privilegiando os ricos ou mesmo muito ricos em detrimento da maioria da população. Trata-se, portanto, do engodo da 'parceria', que promove distribuição extremamente desigual do serviço e mantém os componentes de exclusão e violência. Isto para nós é ilegal e ilegítimo" (MINAS GERAIS, Assembléia Legislativa. Diário do Legislativo, 01 Set. 1998. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 12/06/2007).

⁶⁰ No início da década de 1980 ganhou notoriedade um estudo do cientista político James Wilson e do psicólogo George Kelling que ficou conhecido como "broken windows theory". Em artigo publicado em 1982 na revista norte-americana *Atlantic Monthly*, afirmam a importância do patrulhamento a pé (não como fator de redução imediata de crimes, mas para favorecer a sensação de segurança da população) e da correlação entre aspectos físicos de uma localidade e a criminalidade. Sustentavam a idéia de que equipamentos urbanos degradados (prédios abandonados, janelas quebradas) eram estímulo à desordem e favoreciam o crescimento de ações criminosas. Buscaram evidências em experiências como a de New Jersey, em meados dos anos 1970, que realizou um programa denominado "Safe and Clean Neighborhoods" (WILSON; KELLING, 1982, 1989). A adoção da teoria em Nova York entre 1994 e 1996, combinada com as idéias de "tolerância zero" constituiu uma política de segurança pública que se notabilizou. Embora polêmica, logrou redução dos índices de criminalidade que chegou a ser comemorada como uma vitória sobre uma "epidemia de crimes" (BRATTON; KNOBLER, 1998).

Assim, intervenções urbanísticas, revitalização de locais degradados, melhorias na iluminação pública e manutenção e reforma de equipamentos urbanos tornam-se elementos importantes. A participação das associações de moradores e de comerciantes em cada local mostra-se fundamental no sentido de reivindicar essas intervenções ao poder público (às prefeituras, por exemplo), ou até mesmo para conquistar as melhorias através do mecanismo de orçamento participativo.

A prática preventiva, porém, não se resume apenas à restrição das possibilidades de ocorrência de crimes numa dada localidade, a partir do conhecimento dos fatores que podem favorecer ou inibir ações criminosas, mas também evoca uma preocupação com as próprias causas da criminalidade. Isso torna o problema bem mais amplo, já que são muitas as formas de explicar essas causas e igualmente variadas as soluções propostas para resolvê-las. De modo especial nas áreas consideradas “de risco” afirma-se claramente uma valorização de ações relacionadas à educação, à cultura, ao meio-ambiente e à geração de renda como alternativas importantes para gerar maior segurança, através de projetos sociais. Não nos interessa aqui abordar tal questão em profundidade, mas registrar que, sob este ponto de vista ampliado, vê-se a polícia muitas vezes como protagonista na realização de projetos sociais, que se confundem com a própria prática de polícia comunitária, o que também é um fator controverso. Em relação às funções da polícia, costuma-se questionar que a sua tarefa “é a da manutenção emergencial da ordem, não a criação de suas pré-condições” (REINER, 2004, p. 168), o que deveria estar a cargo de outras instituições.

Como *estratégia política*, a filosofia de polícia comunitária atende à demanda por *participação* e por *accountability*. No primeiro caso, ligada às necessidades de inovação institucional em estados democráticos de direito, uma resposta à demanda mais ampla de participação civil num modelo de democracia deliberativa, com a criação de canais de interlocução sobre temas públicos. No segundo, uma vinculação entre o contato mais estreito com as comunidades e a responsabilização da polícia. Neste particular, a literatura corrente sobre o tema tem apontado a importância dessa orientação no sentido de que a polícia possa agir mais em sintonia com o contexto democrático, com um papel de oferecer um tratamento especial destinado à solução de problemas humanos que necessitem de mediação ou mesmo do uso da força, mas plenamente enquadrada no sistema de proteção dos direitos civis. Redefinem-se as tarefas da polícia que, além da repressão e do

controle de condutas criminosas, deve proteger garantias constitucionais, assumindo uma necessidade de maior *accountability* e de respeito aos direitos e liberdades civis (GLDSTEIN, 2003; PAIXÃO, 1993; FRIEDMANN, 1994)⁶¹.

O conceito de policiamento comunitário apresenta-se de modo bastante abrangente, como uma prática que se volta tanto para o controle mais efetivo e eficiente do crime quanto para a conquista de uma sensação subjetiva de segurança, por meio da redução do medo do crime. Ainda mais: é uma política que procura melhorar as condições de legitimidade do trabalho policial através de uma confiança pró-ativa nos recursos da comunidade em busca de uma mudança nos fatores que provocam a ocorrência de crimes (FRIEDMANN, 1994).

Frente a este conceito amplo, embora possa parecer à primeira vista apenas uma nova orientação gerencial e tática, corresponde, na verdade, a uma proposta bem mais complexa e, por isso mesmo, envolve mudanças políticas profundas na organização policial. O correto entendimento do alcance da implantação de uma filosofia de polícia comunitária precisa, portanto, levar em conta estas duas dimensões. Embora intrinsecamente relacionadas, as duas dimensões envolvem, todavia, tensões e contradições, sobretudo no que diz respeito à natureza política da proposta. As experiências concretas nem sempre revelam a presença de todas as variáveis implicadas, ou pelo menos com a mesma intensidade. Há experiências que, claramente, sobrevalorizam o caráter de estratégia operacional. Neste caso, são vistas apenas como novas orientações gerenciais e avançam pouco ou nada em relação à responsabilização política e ao compromisso mais efetivo com a comunidade e soam apenas como uma tentativa de auxiliar os policiais a fazerem suas tarefas com maior eficácia.

As características organizacionais peculiares da Polícia Militar, dentre as quais costuma ser destacado o seu perfil rígido e fortemente corporativo, pouco

⁶¹ Interessante notar que documentos da PMMG sobre polícia comunitária costumam denotar o caráter político dessas mudanças. Em especial, um memorando de 2003 afirma uma clara inspiração na obra de Robert D. Putnam (1993) "Fazendo a Democracia Funcionar" ("*Making democracy Work*"). Aponta que, a partir de 2000, esta obra constituiu um dos fundamentos teóricos dos cursos de Multiplicador e de Promotor de Polícia Comunitária, para o seu público interno. O documento faz ainda uma clara vinculação com os efeitos da redemocratização do país, que vale citar: "A modificação da relação entre o Estado e a sociedade no Brasil integra os efeitos da abertura democrática iniciada em meados da década de 1980, que possui como indicadores principais a expansão dos direitos e garantias individuais, pela Constituição de 1988, bem como o aumento da participação popular em setores das políticas públicas como a saúde (pela sua municipalização), a educação (pela mudança do processo de escolha de diretores), e a participação popular na elaboração dos orçamentos dos Municípios, dentre outros contextos" (MINAS GERAIS, Polícia Militar. Mem nº 31.792.7/03-EMPM3, 29 Dez 2003).

transparente e pouco sensível historicamente às demandas cívicas de proteção, evidenciam algumas dificuldades e alguns obstáculos no seu relacionamento público e desafios no sentido de compor uma política de comunicação com estes públicos distinta da orientação tradicional da Corporação. Um processo de mudança organizacional orientado para a filosofia comunitária demanda profundas alterações em relação ao seu *modus-operandi*, no sentido de torná-lo mais público, mais transparente e menos resistente ao controle externo. Os dilemas, as dificuldades e as pressões são tantos e tão insistentemente levantados e debatidos que suscitam críticas aos processos de reforma da polícia que tomam por base a filosofia comunitária. Isso alimenta uma contínua e viva discussão no meio policial, como a posição de Peter Manning, por exemplo, que vê nestas propostas tão somente um “gigante retórico” (MANNING, 1997, p. 11).

A atenção às dimensões de uma filosofia de polícia comunitária é importante para definir o grau e a qualidade de participação que está em jogo sob este modelo. Este é um ponto sempre controverso e conflitante, principalmente no que se refere à expectativa de deliberação conjunta dos atores que participam das instâncias formais que se constituem em função da prática de resolução de problemas com foco na comunidade. Estas podem ser de variados formatos, como conselhos e comitês. Entre as expectativas consultivas e deliberativas projetadas sobre estes fóruns, pode faltar uma visão mais clara dos limites a partir dos quais a própria participação civil passa a ser considerada inconveniente pelas autoridades policiais. Esta é uma questão importante que examinaremos adiante, no âmbito da interlocução com os públicos locais.

Um dos principais objetivos de quem pressiona por mais abertura por parte da polícia é “o maior envolvimento dos cidadãos nas decisões que digam respeito às operações policiais” e de “dar oportunidades aos cidadãos para desafiar as decisões discricionárias e influenciarem a maneira como elas são tomadas” (GOLDSTEIN, 2003, p. 163). O dilema básico que preocupa a polícia acerca da participação civil no policiamento é que esta abertura freqüentemente leva a uma maior pressão sobre a sua atividade: considerando que tradicionalmente a polícia estruturou seu trabalho de forma a proteger suas operações de influências externas e fazer um policiamento mais “objetivo”, com essa abertura à participação, mesmo que limitada, tende a sentir maior cobrança em relação aos seus métodos de trabalho, em relação aos resultados e ao próprio controle sobre as suas atividades

mais rotineiras, que têm a ver com o seu poder discricionário. Conforme registra Goldstein, mesmo que concorde que o público deva ser consultado, “a maioria da polícia sente fortemente que o público não deveria ser diretamente envolvido em tomadas de decisões que determinem a maneira como o poder discricionário policial deve ser trabalhado” (GOLDSTEIN, 2003, p. 162). Jerome Skolnick e David Bayley (2002, p. 32) defendem que “o público pode falar sobre prioridades estratégicas, enfoques táticos, e mesmo sobre o comportamento dos policiais enquanto indivíduos, e também ser informado sobre tudo isso”.

Creemos que uma atenção às teorias deliberacionistas pode ser útil para compreender e avaliar a dimensão da participação política que se dá nos fóruns constituídos para a participação civil organizada na interlocução com a polícia. Isso porque, mesmo com suas características específicas, tais fóruns compartilham com outras instâncias deliberativas os problemas e dilemas mais comuns atinentes aos processos de deliberação pública. Archon Fung vê a deliberação como “um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar decisões coletivas” (FUNG, 2004a, p. 179). Sendo, segundo John Dryzek (2004, p. 42), “um intercâmbio ou disputa multifacetados entre discursos dentro da esfera pública”, a deliberação enseja problemas relativos à participação tais como as questões de escala (número de participantes, abrangência e alcance da participação e das decisões a tomar) e de representatividade (como são recrutados os participantes, sua legitimidade e poder de representação junto à sua comunidade). Esta equação, que diz respeito à qualidade e à legitimidade dos processos de deliberação pública, não é simples. Ela envolve múltiplas variáveis e, ao atrair participantes diversos, precisa abarcar os princípios de igualdade, transparência, respeito e reciprocidade (DRYZEK, 2004, p. 56). Especialmente quando, no caso de fóruns determinados para interlocução direta com as agências governamentais, a complexidade técnica dos temas tratados e a divisão intrincada de trabalho do próprio governo podem ser sérios obstáculos à tomada de decisão compartilhada (FUNG, 2004b), à construção de uma legitimidade discursiva e ainda à realização de acordos exequíveis (DRYZEK, 2004). Estas questões trazem para o poder público o desafio de propor um desenho institucional que possa prover os mecanismos formais mais adequados para a ocorrência da interlocução pretendida e, conseqüentemente, da cooperação e da deliberação que se quer, interconectando uma grande variedade de experiências locais.

FUNG (2004a, 2004b), analisando a experiência reformista baseada na orientação por solução de problemas do Departamento de Polícia de Chicago (EUA), implementada desde 1995, viu na constituição de um mecanismo de interlocução entre polícia e cidadãos um desenho institucional de “minipúblico” que classificou como “cooperação para a resolução participativa de problemas”. Para ele, este tipo de minipúblico cumpre importante papel em contextos nos quais alguns problemas públicos são tão graves “que desafiam mesmo a melhor opinião e a capacidade do especialista” (2004a, p. 177) e pode-se, através da deliberação participativa, encontrar soluções inovadoras e criativas, além de ser uma forma para tornar o Estado publicamente responsivo. No caso da segurança pública, o objetivo de um minipúblico deste tipo é o de envolver os cidadãos comuns de uma localidade e outras agências públicas nas atividades rotineiras de resolução de problemas de segurança e na determinação de prioridades de policiamento que possam mitigar os distúrbios que ocorrem numa localidade. Fung parece dar a este desenho um forte acento pragmático, ao distingui-lo de outros que visam comunicar aos planejadores de políticas públicas os interesses e preferências dos participantes. Entretanto, o que se vê é uma tensão imanente entre as duas dimensões da filosofia de polícia comunitária, já que a participação civil “empoderada” tende a criar expectativas também mais amplas que envolvem não apenas ações circunstanciais, mas uma visão mais abrangente de políticas públicas de segurança.

Ao abrir a interlocução com os públicos locais, pode a polícia também esperar como *inputs* informações sobre interesses e preferências da comunidade e tem que estar preparada para receber críticas ao trabalho policial e à própria política de segurança pública vigente. Em contraposição, sentirá a demanda de prover como *output* uma prestação de contas mais qualificada que a mera apresentação de resultados eficazes na prevenção e no combate aos crimes, onde informe sobre o seu *modus operandi* e dê contas dos compromissos políticos assumidos no processo de deliberação conjunta (a FIG. 2 apresenta um diagrama que sintetiza as duas dimensões da polícia comunitária e da interlocução entre polícia e comunidade). Fung reconhece que “as interações repetidas entre polícia e cidadãos e o foco na resolução de problemas de suas deliberações, criam oportunidades para os cidadãos monitorarem as atividades da polícia ao longo do tempo” (2004a, p. 198). Tudo isso está implicado nas várias dimensões de *accountability* e, no limite, envolve a controversa questão do controle externo da polícia.

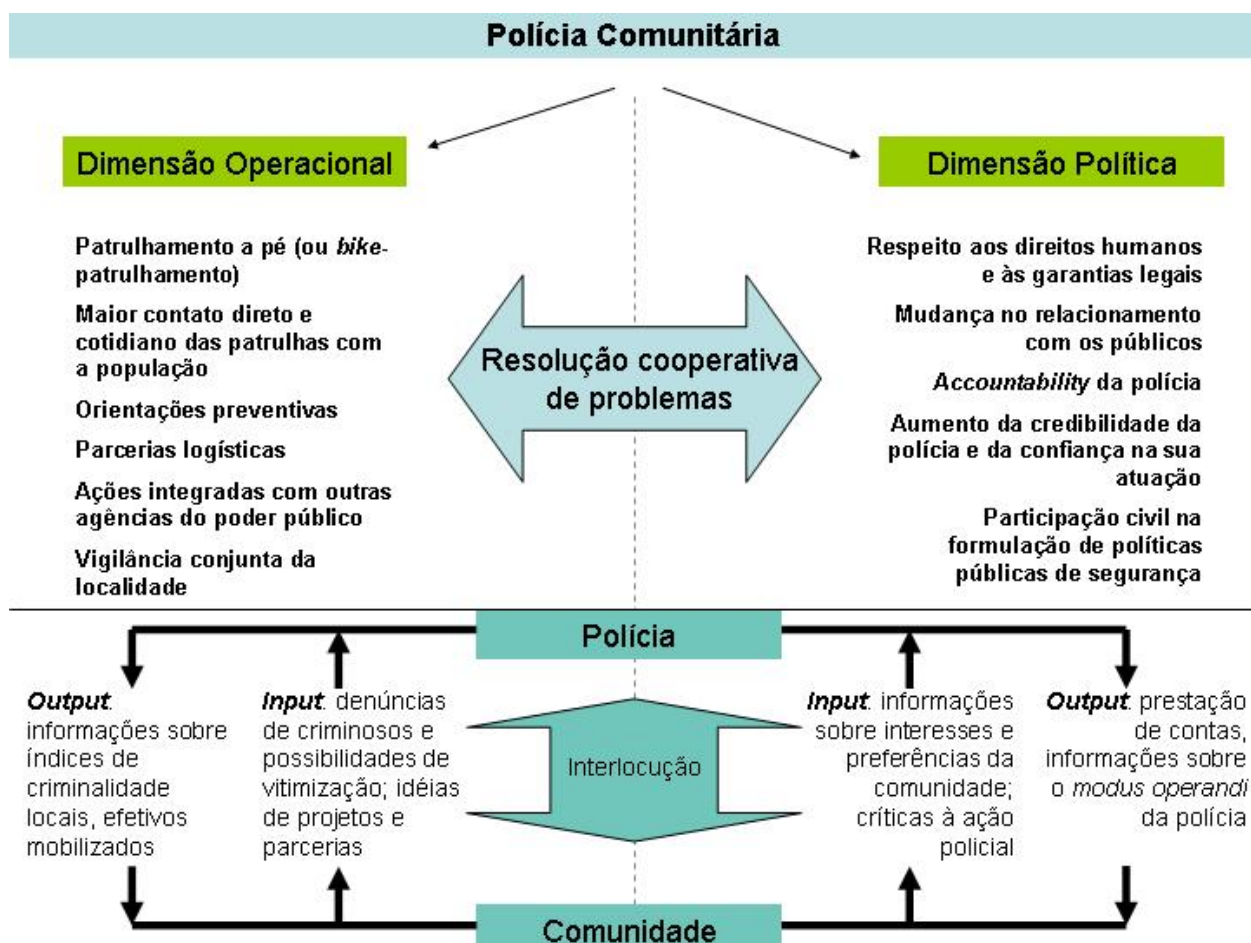


FIGURA 2 – Polícia comunitária em duas dimensões

2.6 Obstáculos à implantação da polícia comunitária

Os estudos comparativos realizados por Jerome Skolnick e David Bayley em dez países⁶² revelam alguns dos principais dilemas e obstáculos à implantação de uma filosofia de polícia comunitária. Ao adotarem como premissa central a de que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança, os autores identificam quatro normas que redefinem as operações policiais sob esta nova filosofia:

- (a) organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade;
- (b) reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais;
- (c) aumentar a responsabilização das comunidades locais e
- (d) descentralizar o comando (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 18).

Isso reforça a noção de que, além de uma mudança de orientação operacional, implica um novo arranjo organizacional que, de alguma forma, modifica a hierarquia centralizada de comando e deve vir acompanhada de uma significativa mudança de valores do público interno.

Os óbices que dificultam uma mudança da cultura da Polícia Militar são muitos e variados e vão muito além de uma disposição de descentralização da autoridade, mudando a responsabilização interna do comando: a cultura fortemente corporativa, com forte solidariedade interna, cria dificuldades para aceitação do cidadão comum e de suas demandas; o sistema de recompensas, que tende a premiar mais os esforços de reação repressiva (pronta resposta), não incentiva o engajamento dos policiais em atividades tipicamente preventivas; a divisão interna de trabalho gera uma segregação departamental (no caso brasileiro o chamado “ciclo incompleto” que divide o trabalho policial entre investigação, a cargo das polícias civis, e patrulhamento ostensivo, a cargo das polícias militares).

Este é um forte ponto de resistência que também requer atenção a políticas de formação e capacitação, e, além disso, o estabelecimento de estratégias inovadoras de comunicação interna. A Diretriz do Comando Geral da PMMG 04/2002, por exemplo, alude a características dos gerentes policiais no novo formato: “empreendedorismo, conhecimento dos objetivos estratégicos da organização policial, credibilidade interna e externa e cumplicidade com os valores

⁶² Austrália, Noruega, Suécia, Dinamarca, Canadá, Finlândia, Grã-Bretanha, Japão, Cingapura e Estados Unidos (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

institucionais” (MINAS GERAIS, 2002c, p. 12). A Diretriz 05/2002 é explícita ao se referir à necessidade de consolidar novos valores na cultura da Corporação, quando se refere ao que chama de “envolvimento intrínseco”:

Mobilizar a comunidade é ação que exige da instituição, no aspecto interno, consolidar na sua cultura organizacional valores, práticas e habilidades essenciais à relação policial-militar e comunidade, como capacidade de dialogar e inteligência para negociar diante de várias frentes de opinião e fazer surgir, de reuniões comunitárias, soluções benéficas à coletividade (MINAS GERAIS, 2002d, p. 7).

O Objetivo 34 do Plano Estratégico da PMMG (MINAS GERAIS, 2003, p. 82), que se refere ao comprometimento do público interno da Corporação, trata genericamente dessas questões quando, às ações de motivação e de melhoria dos fluxos de comunicação interna, propõe divulgar “o negócio, a missão, a visão e os valores” da PMMG. Mas propõe mais explicitamente, no objetivo 32, “sensibilizar e conscientizar o policial militar a agir como promotor da cidadania e da paz social, através de campanha de endomarketing e campanha externa de valorização do PM” (MINAS GERAIS, 2003, p. 80).

Já sob o ângulo externo, as pressões para que a polícia aja de modo reativo (pronta resposta), não vem apenas das comunidades, mas também, de modo geral, da classe política. Além disso, as ações repressivas possuem alto poder de visibilidade e de interesse do público, o que, em geral, atrai a atenção da mídia. Há, todavia, condições variáveis na forma como os públicos percebem a polícia, ou seja, uma interferência da questão da imagem institucional da polícia no processo de construção e manutenção de um novo modelo que a filosofia de polícia comunitária sugere. É amplamente aceito que, regra geral, no mundo todo, os projetos de polícia comunitária emergiram em virtude de grande deterioração da imagem da polícia diante da população, o que mina a confiança na sua atuação. A questão, no entanto, deve ser vista como extremamente complexa. Uma vez que uma filosofia preventiva não pode significar o abandono de seu poder repressivo, haverá sempre uma tensão entre temê-la (o que se insere na própria lógica de controle social) e com ela cooperar (na expectativa do resultado de uma prestação pública de serviços)⁶³.

⁶³ Pesquisas internacionais e nacionais já realizadas na década de 90 e início desta década não permitem ainda evidenciar uma diminuição efetiva dos índices de criminalidade nos locais onde a experiência comunitária se instalou. Entretanto, todas demonstram aumento significativo nos indicadores de satisfação e de confiança na polícia (ILANUD, 2002).

A expectativa de mudança no relacionamento com os públicos requer que a organização enfrente o desafio de lidar com uma imagem pública contraditória: por um lado pode inspirar admiração, confiança e sentimento de proteção (considerando a noção de uma função social cumprida pela polícia) e, por outro, o medo, a suspeita e a desconfiança (considerando a polícia como símbolo de autoridade e força e mesmo devido ao acúmulo histórico de abusos do poder policial). Essa ambigüidade nas expectativas sociais em relação ao papel da polícia e, conseqüentemente, na sua imagem perante a população constitui um problema delicado, que demarca os limites dentro dos quais o relacionamento com os públicos tem lugar. Esta é uma preocupação recorrente na literatura sobre o tema, demonstrando que as questões que envolvem a imagem – e, mais além, a legitimidade das agências policiais – possuem características comuns, tais como uma cultura organizacional fortemente marcada que estimula percepções coletivas contraditórias (PUNCH, 1979), ou mesmo repleta de estigmas que recaem sobre a figura do policial e sobre as suas tarefas (BITTNER, 1975).

Uma ênfase estrita na questão da imagem, entretanto, pode corresponder apenas a uma estratégia de *marketing*. Herman Goldstein (2003), por exemplo, reconhece que muitas das experiências não passam de estratégias de “relações públicas”, querendo, com isso, denotar que não implicam em mudança mais profunda do ponto de vista da estrutura da organização e de seu *modus operandi*, nem sob a perspectiva política. Para Jerome Skolnick e David Bailey,

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”, e o distanciamento entre polícia e público vai, mais uma vez, aumentar mais ainda (2002, p. 29).

A ambigüidade interna e as condições externas instáveis são, assim, importantes chaves para compor o desenho institucional e o *modus operandi* da polícia sob uma filosofia de polícia comunitária, estabelecendo novos padrões de relacionamento com os públicos.

2.7 A mudança no relacionamento entre a polícia e os públicos

A mudança nos padrões de relacionamento entre a polícia e os públicos sob a égide dos princípios de polícia comunitária e de resolução de problemas torna-se

questão complexa, já que necessita equacionar ambas as dimensões – operacional e política e tentar superar os principais obstáculos a uma proximidade com os públicos. A relação mais próxima com os públicos locais reflete a necessidade de resgatar a confiança na atuação da polícia, mas, além disso, através dessa confiança, obter a cooperação desses públicos na execução de suas tarefas. Sob uma filosofia comunitária, esta aproximação, para Goldstein, se dá de três maneiras: reafirmando a responsabilidade que os cidadãos têm de lidar com o crime e informando-os do potencial limitado da polícia; oferecendo conselhos específicos de como podem se proteger de um ataque criminoso e cultivando sua relação com a comunidade para que esta possa livremente demandar o auxílio policial na solução de seus problemas (GOLDSTEIN, 2003, p. 91). Espera-se que, em vez de unicamente utilizar táticas de incriminação, a polícia faça uso de processos educativos e de prestação de serviços ao público: auxiliar os cidadãos em risco de dano físico ou que não podem cuidar sozinhos da própria segurança, solucionar conflitos, identificar problemas e, além de tudo, criar e manter um clima de confiança no âmbito das comunidades e cumprir atividades sociais junto a elas, infundindo um sentimento de segurança (GOLDSTEIN, 2003; RICO; CALERO *apud* SOUZA, 2003, p. 60). Jerome Skolnick e David Bayley (2002, p. 32) colocam a *escuta das demandas* da população como condição para obtenção de apoio e cooperação para a participação civil no policiamento: “os policiais têm descoberto que, se desejam gozar do apoio e cooperação do público, devem estar preparados para ouvir o que a população tem a dizer, mesmo que seja desagradável”. Isso implica em reciprocidade de comunicação que deve não somente ser aceita, mas encorajada.

Desta forma, *cooperação* e *reciprocidade* são princípios fundamentais que devem reger uma prática de polícia comunitária, em relação recursiva e de interdependência com os sentimentos (valores) de *confiança* e de *segurança* (FIG.3). A afirmação desses princípios e valores requer esforços de comunicação estratégica, seja do ponto de vista da comunicação interna, seja da comunicação externa. Em que pese a necessidade de ações de comunicação que estimulem e favoreçam a mudança na cultura interna da Corporação, pretendemos focar neste estudo especificamente as estratégias de comunicação *externas* que foram concebidas, de um lado, para dar visibilidade ampla a esta filosofia ao grande público e, de outro, para estimular e favorecer a interlocução e as ações com os públicos locais.

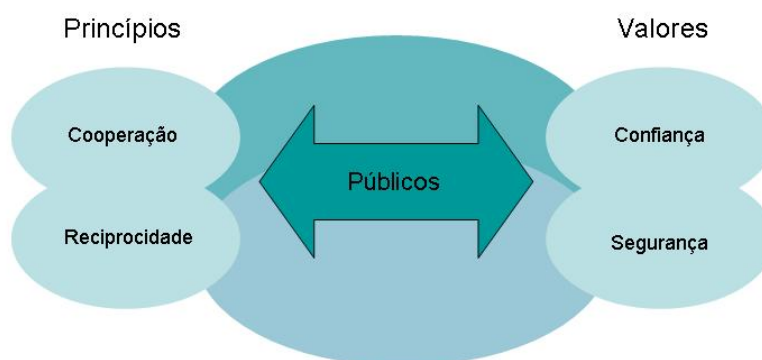


FIGURA 3 – Padrão de relacionamento entre a polícia e os públicos

2.8 Comunicação externa: do grande público aos públicos locais

O esforço de comunicação para constituir as instâncias cooperativas e de interlocução entre a polícia e a sociedade revela-se como algo fundamental, não apenas pela necessidade de visibilidade em massa – mas para que os cidadãos reconheçam a segurança pública como tema relevante sobre o qual devem exercer uma co-responsabilidade no seu âmbito local. A filosofia de polícia comunitária exige um programa de informações adequado às demandas dos públicos locais (informações específicas prestadas em contextos particulares), muito além da difusão de informações massivas, homogêneas e padronizadas. Neste sentido, evidencia a demanda por estratégias de comunicação capazes de configurar uma nova política de relacionamento com seus públicos – seja o grande público (o conjunto da população), sejam públicos locais (na referência às comunidades específicas). A reunião desses públicos em conselhos, em frações territoriais de organização da ação policial, requer também esforços em menor escala e aplicáveis especificamente aos âmbitos das localidades, sob uma outra lógica.

A diretriz que trata da implementação da polícia comunitária na PMMG, dentre as estratégias de sedimentação dessa filosofia, indica procedimentos de mobilização comunitária e sugere uma atenção à divulgação ampla dos seus princípios, ao grande público:

- a) desenvolver junto ao público externo da Corporação a sensibilização e o devido conhecimento a respeito da filosofia de polícia comunitária para uma maior assimilação e mobilização em torno de seus propósitos;
- b) promover a divulgação eficiente da filosofia e estratégia do modelo de polícia comunitária e de seus resultados, alicerçadas na imprensa, como fator multiplicador dessa nova forma de fazer polícia (MINAS GERAIS, 2002c, p. 29).

Por outro lado, a comunicação no nível da comunidade – ou seja, da localidade, deve atentar para uma dimensão distinta das estratégias de comunicação com o grande público (que se realiza através de meios de comunicação de largo alcance): a da *comunicação dirigida*. Mordecai Lee (1999), por exemplo, constata que, por muito tempo, as assessorias das agências governamentais priorizaram o contato com o público essencialmente através da imprensa, relegando a um segundo plano a prestação de informes públicos mais diretos aos cidadãos; agora, num quadro democrático que requer maior participação do público nas tomadas de decisão, a prática de um *public reporting* diretamente aos cidadãos toma novo vigor⁶⁴.

Em comunicação organizacional e relações públicas, a comunicação dirigida é usualmente conceituada como aquela que se volta para públicos bem definidos, os quais podem ser facilmente reconhecidos, contrapondo-se à comunicação massiva de largo alcance, voltada a pessoas ou grupos indiferenciados (KUNSCH, 2004; FORTES, 2003). Como define Andrade, (1996, p. 34) a comunicação dirigida tem por finalidade “transmitir, conduzir e algumas vezes recuperar informações para estabelecer comunicação limitada, orientada e freqüente com selecionado número de pessoas homogêneas e conhecidas”. Estas estratégias pressupõem alguns elementos tais como:

- Segmentação – os públicos não devem ser vistos de forma genérica, mas subdivididos de tal forma que suas características possam ser melhor conhecidas e, assim, agrupadas segundo critérios identificáveis;
- Especificidade das ações – as ações têm que ser concebidas e executadas de forma específica para o dado segmento, adequada ao contexto desses públicos.

⁶⁴ No contexto norte-americano, Lee observa a insuficiência da ênfase posta na mídia para promover a *accountability* dos órgãos governamentais, principalmente pelo que considera “uma era de desinteresse da mídia pelo governo”. Assim, uma comunicação mais direta seria uma contra-estratégia à disposição dos administradores públicos. Embora não estejamos inteiramente de acordo com o autor, por não considerarmos a comunicação dirigida como contra-estratégia, cremos que assinala um aspecto interessante que remete à necessidade de uso de técnicas de comunicação dirigida num contexto em que a informação pública é demandada para a tomada de decisão participativa.

As técnicas de comunicação dirigida costumam ser classificadas em orais, escritas, auxiliares e aproximativas (FORTES, 2003). As três primeiras categorias são enquadradas segundo os suportes utilizados (no caso das auxiliares, com o uso de recursos audiovisuais). Na definição de Andrade (1996, p. 121) os veículos de comunicação dirigida aproximativa “permitem estabelecer relações pessoais diretas entre a instituição e um público ou segmento de público”. Para Fortes (2003, p. 327), através dessa modalidade são estreitadas as relações com públicos identificados e esses veículos “integram efetivamente os membros de uma organização e a ela própria ao meio social no qual atua”. Esse conjunto de ações abrange promoção de eventos (reuniões, encontros, fóruns) que, em geral, utilizam-se de meios dirigidos das demais categorias como apoio.

No nível local que nos propusemos examinar em nosso trabalho, a combinação de instrumentos e técnicas de comunicação dirigida é um elemento intrínseco de uma comunicação pública que pretende uma aproximação com públicos locais, tal como solicitam os princípios de polícia comunitária. É preciso atentar para outros elementos que não compõem tradicionalmente o conjunto de preocupações de uma comunicação baseada exclusivamente na difusão de largo alcance.

Em relação à dimensão da comunicação dirigida, sintetizamos aqui alguns desses elementos que poderão servir de guia para a nossa compreensão:

- Mapeamento dos públicos locais
- Ênfase na comunicação interpessoal
- Elaboração de campanhas e peças específicas para cada localidade
- Atenção às mídias locais

A filosofia de polícia comunitária pressupõe ativos contatos interpessoais, tanto formais como informais:

- *Informais* – Dão-se pelo maior contato direto do policial em serviço com a população. As formulações de polícia comunitária apregoam táticas de policiamento que favoreçam esse contato, tais como as rondas a pé e o *bike-patrolhamento*. Ao contrário de um patrulhamento mais impessoal, valorizam a figura do policial de bairro, que pode ser reconhecido pela população local. Crê-se que este contato mais direto e personalizado pode prover uma conversação contínua entre os policiais e a população por eles servida, fomentar a sensação subjetiva de segurança e fortalecer ações preventivas. A diretriz que dispõe sobre a implantação de polícia comunitária,

define dentre os pressupostos organizacionais e operacionais dessa filosofia a “presença mais permanente do militar junto a uma determinada localidade” e a “preferência pelo emprego do policiamento no processo a pé, mais próximo e em contato mais estreito com as pessoas” (MINAS GERAIS, 2002c, p. 3).

- *Formais* - Dão-se através da constituição de instâncias às quais a comunidade possa ter acesso para a discussão e resolução de problemas em conjunto com a polícia. Este é o caso da instituição dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. Pressupõe uma participação organizada e sob certas regras e formas de comunicação capazes de convocar os cidadãos à participação nessas instâncias. No escopo da diretriz que instrui a implantação de polícia comunitária na PM, a comunicação dirigida pode ser visualizada dentre os papéis que se atribui aos CONSEP:

- otimizar, através da comunicação, a atração de pessoas de boa vontade e índole para participarem do CONSEP;
- promover eventos comunitários que fortaleçam o valor da integração de esforços na prevenção criminal;
- desenvolver e implantar programas de instrução e divulgação de ações de auto-proteção às comunidades (MINAS GERAIS, 2002c, p. 28).

Deste modo, a construção de uma interlocução passa por ambas as dimensões, formal e informal, que se complementam. Para a adoção de uma metodologia de resolução de problemas com foco na comunidade, entretanto, somente a adoção de ações na dimensão informal não é suficiente, já que, no máximo, tende a estabelecer conversações em caráter individualizado entre policial e cidadão. O complemento indispensável está numa estratégia de comunicação interpessoal formal, onde seja possível expor e discutir coletivamente os problemas percebidos e sugerir em conjunto formas de solucioná-los. O desafio desse tipo de interlocução é maior, porque pressupõe uma atenção aos problemas de interesse da comunidade não como problemas privados, mas como públicos.

Podemos, então, considerar que a própria constituição dos CONSEP é uma estratégia de comunicação dirigida, no nível interpessoal. Ao lado disso, a relação entre as dimensões formal e informal depende também de estratégias de comunicação dirigida em cada localidade:

- Os contatos cotidianos informais entre os policiais e a população devem contar com o suporte de outros instrumentos de comunicação dirigida. Este é o

papel de campanhas preventivas que podem ser utilizadas em nível local, através de folhetos, faixas, carros de som, divulgação nas mídias locais.

- Os contatos formais também precisam de um suporte de comunicação dirigida no sentido de informar da existência de um fórum de discussão, de sua agenda, de suas deliberações e convocar os cidadãos à participação.

Uma evidência significativa da importância da comunicação dirigida no contexto de implantação da filosofia de polícia comunitária surge na própria definição de mecanismos de avaliação do relacionamento com as comunidades que a PM tem implementado e que demonstra algumas expectativas normativas em relação ao processo de comunicação. O Comando de Policiamento da Capital – CPC instituiu um índice, a partir de 2006, para monitorar o relacionamento da PM com as comunidades, denominado IRCOM (Índice de Relacionamento Comunitário). A idéia é de possibilitar um mapeamento da prevenção ativa através do acompanhamento de todo o processo de relacionamento. Os sub-indicadores que compõem o índice são doze, todos de base quantitativa:

- Participação dos PMs nas reuniões comunitárias
- Participação dos civis nas reuniões comunitárias
- Realização de reuniões de CONSEP (quantas por mês)
- Palestras proferidas
- Visitas tranqüilizadoras ou ações tranqüilizadoras realizadas
- Redes comunitárias de segurança formadas
- Dicas PM distribuídas
- Denúncias anônimas
- Acionamentos preventivos (número de comunicações de possibilidades de crime)
- Ações comunitárias (ruas de lazer, eventos, estratégias de envolvimento comunitário realizadas)
- Atendimento ao cliente (verificação quantitativa dos elogios e das críticas)
- Instrumentos de relações públicas – uso de faixas, cartazes, carro de som, PM Amigo Legal, Banda, Orquestra, oficinas Juventude e Polícia, solenidades diversas, etc.

Os primeiros seis indicadores são de responsabilidade do comandante de cada companhia e os seis últimos dos agentes de comunicação (P5) dos batalhões

aos quais a companhia pertence. Estes indicadores revelam uma associação direta com as ações de comunicação dirigida que a PMMG considera fundamentais em cada localidade para o relacionamento com os públicos a que chama de comunidades.

Assim, podemos entender que há uma diferença substancial entre as formas de comunicação que se estabelecem no nível local e a comunicação organizacional de largo alcance. E também que as estratégias de difusão na dimensão mais ampla não são suficientes para cumprir os objetivos de fomentar a participação cívica neste contexto específico. Trata-se, neste nível, de um esforço de estabelecer um relacionamento mais próximo, sem o qual a expectativa de interlocução não se realiza. Colocando em foco o cidadão comum, um habitante de uma dada localidade, podemos traçar, a título de síntese, o seguinte diagrama (FIG. 4) para compreender as formas de comunicação pública que a organização precisa empreender para com ele estabelecer relacionamento. Em nosso estudo optamos por colocar sob foco:

- Na dimensão geral, a estrutura e as estratégias de comunicação organizacional da PMMG através de sua Assessoria de Comunicação Social.
- Na dimensão local, as relações formais que se dão entre a PM e as comunidades através do CONSEP.

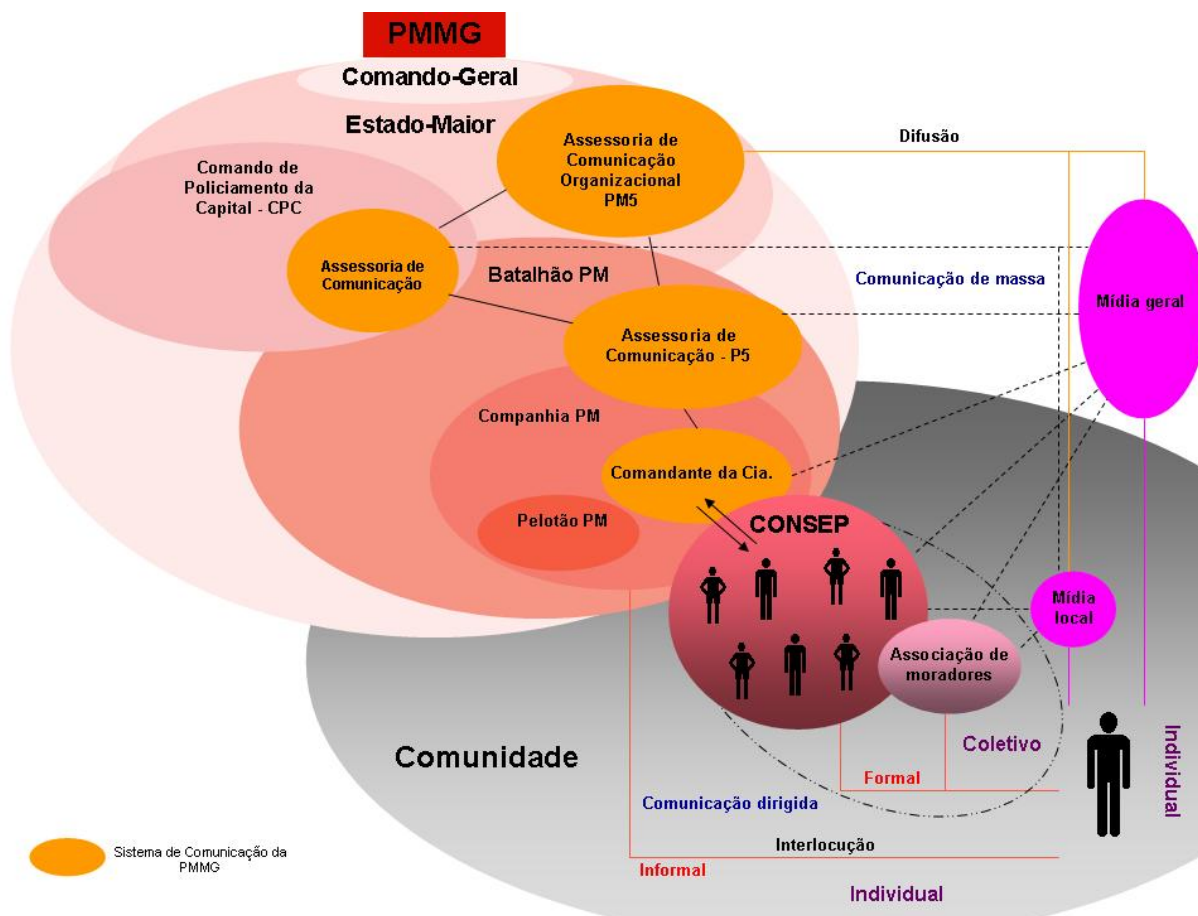


FIGURA 4 – Comunicação pública da PMMG

2.9 Falar para a sociedade, falar com as comunidades: a comunicação pública da PM em duas dimensões

A proposta de polícia comunitária requer uma comunicação capaz de gerar e alimentar a conversação sobre temas relativos à segurança pública e de processar as divergências de visões e os conflitos morais decorrentes da abertura de tais assuntos ao debate com os cidadãos. Mas isso implica a dificuldade de a polícia conceber estratégias de comunicação de forma mais abrangente, que dêem conta de visualizar as complexas relações entre os processos massivos e os processos comunicativos que penetram as redes de sociabilidade local, bem como rever a sua concepção de públicos para englobar a imensa variedade desses públicos locais.

Diante dos aspectos inovadores na comunicação organizacional da PMMG, perguntamo-nos de que maneira tem respondido aos desafios de instituir uma comunicação pública sob um modelo que demanda, além de novo formato institucional para os seus dispositivos de comunicação, estratégias de *difusão* distintas das tradicionalmente utilizadas e adoção de estratégias de *interlocução* com os públicos locais.

Fomos buscar as evidências apresentadas pela Polícia Militar de Minas Gerais neste sentido e compreender as principais questões e dilemas que emergem no processo de construção de um diálogo na gestão da segurança pública. De modo mais específico, procuramos detectar de que forma a introdução da filosofia de polícia comunitária pressionou a estrutura e as políticas de comunicação organizacional à inovação. Os aspectos que consideramos inovadores não se restringem, portanto, às mudanças no discurso oficial da Polícia Militar – que cabe à sua assessoria de comunicação organizacional difundir por vários meios. É também o impacto sobre a forma de organização do seu trabalho e um conjunto de iniciativas estratégicas que sejam condizentes com as necessidades advindas do novo modelo e que se dão em duas dimensões: as formas como a polícia fala *para a sociedade* (comunicação de largo alcance, para o grande público) e *com as comunidades* (comunicação de pequeno alcance, para públicos específicos de cada localidade).

Abordaremos no capítulo 3 a primeira dimensão e, sob este prisma, colocaremos sob foco a estrutura de comunicação organizacional da PMMG como um todo e suas estratégias, tomando por base de análise os dilemas da profissionalização, da descentralização e da cultura interna. Já no capítulo 4

trataremos da segunda dimensão, relativa à interlocução com os públicos locais. Tomamos esta dimensão como inovadora em si mesma, uma forma inédita para a Corporação de estabelecer relacionamento com os seus públicos. Colocaremos sob foco as estruturas e as estratégias que são utilizadas no âmbito das localidades.

Nosso intuito, nesta parte do trabalho, foi o de investigar de que maneira a comunicação organizacional da PMMG estabelece estratégias para falar com as comunidades, como sendo públicos mais restritos, por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. Para isso, elegemos o caso de três Conselhos Comunitários de Segurança Pública no âmbito das respectivas Companhias PM em Belo Horizonte.

Procuramos conhecer o modelo de interlocução que se efetivou nestas instâncias a partir das referências da PMMG aos públicos locais e, mais especificamente, obter nas Companhias e nos CONSEP informações sobre a forma de convocação das respectivas comunidades e de divulgação da atuação dos conselhos. Sob esta perspectiva, emerge todo um outro conjunto de problemas que precisam ser levados em conta e examinados, que dizem respeito à própria lógica de interlocução, tais como a existência de reciprocidade no relacionamento, as condições efetivas para participação e para a discussão dos problemas da localidade, a inserção conseqüente da sociedade civil local no planejamento das ações, e vários outros.

2.9.1 O percurso metodológico da pesquisa

Uma vez definidas as duas dimensões por meio das quais buscamos lançar o nosso olhar sobre a comunicação pública da Polícia Militar sob a filosofia de polícia comunitária, estabelecemos o percurso metodológico em dois grandes eixos, que a seguir descrevemos:

- (a) Eixo 1: Comunicação organizacional da PMMG – estrutura, perfil e estratégias

Indicadores	Metodologia
- Histórico da evolução da estrutura e do perfil da assessoria de comunicação organizacional da PMMG	- Pesquisa documental - Entrevistas em profundidade semi-estruturadas (os roteiros elaborados para as entrevistas encontram-se no Anexo 2)
- Produtos e ações de comunicação de responsabilidade da assessoria de comunicação organizacional	- Levantamento dos produtos destinados aos públicos externos: campanhas institucionais e preventivas no período de 1999 a 2006 - Levantamento sobre a produção da assessoria destinada ao relacionamento com a imprensa (<i>press-releases</i> , informes, sugestões de pauta, <i>clipping</i>)

O levantamento documental constou de pesquisa nos documentos internos da PMMG: planos, projetos e relatórios, especialmente da própria PM5 e também das diretrizes que compõem o corpo doutrinário da Corporação (principalmente a partir do ano 2000), onde fomos buscar os elementos que evidenciam a inserção da comunicação organizacional no processo político e estratégico mais amplo da Polícia Militar. Todos os documentos consultados estão citados ao longo do trabalho e constam das referências bibliográficas ou são indicados em notas de rodapé.

No que se refere ao levantamento dos produtos e das ações de comunicação para o público externo em geral, optamos por identificar as peças publicitárias (impresas e em vídeo) produzidas no período compreendido entre 1999 e 2006 e analisar tal conjunto⁶⁵. De todo modo, também recolhemos outros produtos anteriores que ofereceram alguns interessantes parâmetros de comparação que estão indicados em nossa análise. De todo modo, vale registrar que a produção realmente significativa encontra-se dentro do período que delimitamos, o que tomamos como evidência relevante de mudança na política de comunicação pública da instituição com a inserção do Plano de Polícia de Resultados, como se verá. Quanto aos elementos referentes ao relacionamento com a imprensa, tomamos

⁶⁵ A lista das peças encontra-se no anexo 1.

como mais indicativos materiais de orientação que tenham sido produzidos entre 1999 e 2006⁶⁶.

Para as entrevistas em profundidade previstas neste eixo, recorreremos às seguintes fontes⁶⁷:

Fontes	Quantidade de entrevistas
Oficiais da PMMG ligados à PM5: atual e ex-chefes	1 entrevista com o Chefe atual da PM5 2 entrevistas com ex-chefes da PM5
Profissionais de comunicação (civis) lotados na PM5	2 entrevistas
Oficiais na função atual de P5 em batalhões PM	2 entrevistas
Oficiais com passagem pela PM5 no período de implantação do Plano de Polícia de Resultados	2 entrevistas

As entrevistas para este eixo foram realizadas no período de março de 2006 a setembro de 2007. Importante observar, no entanto, que definimos para eleição dos entrevistados um recorte temporal até o ano de 2006. Isso foi necessário devido à grande mobilidade dos oficiais PM nas suas funções respectivas. Assim, boa parte dos oficiais que aqui consideramos os “atuais” não corresponde, de fato, aos que exercem a função ao término da pesquisa, mas àqueles que efetivamente exerciam até o ano de 2006. Outra observação essencial é a de que, em muitos casos, fontes significativas para a pesquisa neste primeiro eixo, também foram para o segundo, motivo pelo qual, nestes casos, foram usados os dois roteiros de entrevista, como por exemplo, o caso de oficial que esteve lotado na PM5 no período de implantação do Plano de Polícia de Resultados (1998-1999) e que, em 2006, estava no comando de Cia. PM cujo CONSEP foi alvo de nossa amostra para estudo de caso ou de ex-comandante de Cia. PM ligada à nossa amostra que, no próprio período da pesquisa, foi removido para a função de P5 no respectivo Batalhão. Alguns desses

⁶⁶ Servimo-nos de conjunto de *press-releases* e *clipping* no período de 2005 e 2006, tomados apenas como um elemento auxiliar. Não foram objeto específico de nossa análise.

⁶⁷ A lista nominal encontra-se no anexo 2.

entrevistados também foram fundamentais para uma visão mais global do processo de implantação de polícia comunitária, dado seu protagonismo. Na lista dos entrevistados (anexo 2) estão indicadas, para cada fonte, a sua contribuição aos eixos (1 e 2). Indicamos, também, em que qualidade a fonte foi considerada primordialmente. Dadas as características das informações obtidas e a abertura e disponibilidade das próprias fontes para as entrevistas, não julgamos necessário omitir os seus nomes, mas, de todo modo, as citações no corpo da tese das falas dessas fontes fazem menção ao número da entrevista, conforme a lista, e à qualidade primordial que tomamos para o (a) entrevistado(a) conforme o seu cargo ou função.

(b) Eixo 2: Perfil e forma de atuação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública em Belo Horizonte

Indicadores	Metodologia
- Perfil e atuação de amostra de três CONSEP de Belo Horizonte	- Pesquisa documental - Entrevistas em profundidade semi-estruturadas ⁶⁸

Para a pesquisa documental buscamos levantar e examinar estatuto e/ou regimento do CONSEP, atas de reuniões, relatórios e outros documentos. Também procuramos levantar em cada CONSEP materiais usados para divulgação junto às suas respectivas comunidades. Optou-se por realizar um mínimo de três entrevistas em profundidade em cada CONSEP da amostra que contemplasse: (a) o presidente do CONSEP; (b) o comandante atual da Companhia PM ao qual o CONSEP está vinculado e (c) uma liderança comunitária atuante naquele Conselho. Entretanto, para melhor caracterização da realidade desses CONSEP e entendimento de sua dinâmica, em dois dos casos foram necessárias entrevistas não apenas com comandantes atuais da Cia. PM, mas também com ex-comandantes, dada a rotatividade dos oficiais nestes postos, uma vez que seriam insuficientes apenas os aportes dados pelos comandantes em exercício no momento da pesquisa. Também, pela composição dos CONSEP e atuação comunitária no âmbito da Companhia, fez-

⁶⁸ Os roteiros elaborados para as entrevistas encontram-se no Anexo 3.

se necessário ouvir outras lideranças participantes do CONSEP (ou mesmo de fora dele). Assim, as entrevistas mais específicas para cada amostra foram assim distribuídas:

CONSEP	Entrevistas
10. ^a Cia	2 com oficiais comandantes da Cia. PM (atual e ex-comandante) 1 com Presidente do CONSEP 3 com lideranças comunitárias participantes do CONSEP 1 com liderança comunitária na área do CONSEP
20. ^a Cia	1 com oficial comandante da Cia. PM 1 com oficial sub-comandante da Cia. PM 1 com Presidente do CONSEP 1 com liderança comunitária não ligada diretamente ao CONSEP
127. ^a Cia	1 com oficial comandante da Cia. PM 1 com oficial ex-comandante da Cia. PM 1 com Presidente do CONSEP 3 com lideranças comunitárias participantes do CONSEP 3 com lideranças comunitárias não ligadas diretamente ao CONSEP

As citações das fontes dos depoimentos no corpo do trabalho seguem a mesma lógica que utilizamos para a parte anterior, com os números das entrevistas que remetem à lista completa constante do anexo 2. Entretanto, deve-se ressaltar que não nomeamos na lista duas lideranças comunitárias que, pela sua situação em área de risco, julgamos prudente conservar em sigilo suas identidades. Outras lideranças comunitárias em situação semelhante, mas que são normalmente nomeadas em seus depoimentos, têm sua identificação omitida apenas na parte que se refere especificamente aos constrangimentos na interlocução com a Polícia. Nestes trechos citados a identificação é feita apenas pela indicação genérica de “liderança comunitária”.

Foram também realizadas para este eixo três entrevistas com oficiais PM que possuem visão mais geral e abrangente sobre o processo de polícia comunitária e sobre a dinâmica dos CONSEP. Neste particular, vale lembrar o que destacamos em

relação ao eixo 1, ou seja, alguns desses entrevistados foram também importantes para a pesquisa em ambos os eixos. Em alguns casos, a coleta das informações por meio das entrevistas e dos levantamentos documentais complementou-se com observações *in loco* de reuniões dos CONSEP. Entretanto, dada a irregularidade dessas reuniões em alguns casos, optamos por não realizar um acompanhamento mais sistemático das mesmas. De toda maneira, nossas visitas de observação foram elementos adicionais importantes para refinar a nossa análise e para a melhor compreensão da dinâmica dos conselhos.

CAPÍTULO 3: A POLÍCIA FALA PARA A SOCIEDADE

A PMMG conta com uma estrutura de comunicação organizacional inserida no Estado-Maior, a quem cabe assessorar o Comando-Geral em suas políticas e também executar estratégias e ações de comunicação com públicos interno e externos. Cabe a este setor, portanto, cuidar da comunicação de largo alcance, da difusão ampla e massiva de informações de interesse da instituição, além de orientar e coordenar o conjunto de ações de comunicação da Corporação. Nosso interesse em colocá-lo sob escrutínio tem a ver com a necessidade de compreender como se dá o impacto das pressões políticas externas mais recentes sobre a sua estrutura e seu perfil e sobre as suas estratégias e seus produtos.

A partir de um exame histórico da constituição e evolução do perfil da assessoria de comunicação organizacional da PMMG (PM5), buscamos verificar que impacto teve sobre esta estrutura a implantação da filosofia de polícia comunitária, no contexto do Plano de Polícia de Resultados e como procurou se adequar às novas demandas, redirecionando suas ações e seus produtos. Tomamos como hipóteses: (i) que o marco desta implantação de fato corresponde a um esforço de adaptação estrutural e de mudança de perfil da assessoria e, em termos amplos, do “sistema de comunicação” da PMMG; (ii) que uma filosofia de polícia comunitária exige mudanças nas estratégias de comunicação de largo alcance (elaboração de produtos que enfatizem as práticas preventivas, mudanças no relacionamento com a imprensa) e (iii) acarreta problemas novos e singulares para que esta estrutura – que é tradicionalmente rígida, centralizadora e burocrática – possa dar conta das novas demandas vinculadas à proposta de polícia comunitária.

O capítulo divide-se em três partes, assim ordenadas:

- Em (3.1) descrevemos a evolução da estrutura e do perfil da comunicação organizacional da PMMG, buscando correlacionar os principais marcos de sua trajetória a marcos políticos que geraram impacto sobre a Corporação.

- Em (3.2) enfocamos de modo mais minucioso as mudanças no perfil de comunicação pública da PM e nas suas estratégias, tendo como marco a concepção e introdução do Plano de Polícia de Resultados e da filosofia de Polícia Comunitária (a partir de 1999).

- Em (3.3) apresentamos a nossa análise sobre a evolução da estrutura e do perfil apresentados, tendo em vista os dilemas relativos à profissionalização, à descentralização e à cultura interna da PMMG.

- Em (3.4) analisaremos as estratégias de comunicação com o grande público, dentro de três grandes programas estratégicos que guiam a prática de polícia comunitária.

3.1 Evolução da estrutura e do perfil da comunicação organizacional na PMMG

Até 1986, as demandas por posicionamento público da PMMG no que respeitava a “assuntos da sociedade” eram atendidas por um setor denominado de Assuntos Cíveis. O organograma da estrutura de comando da Corporação, instituído em 1975, previa a chefia do Estado-Maior subdividida em seis seções, consolidando de certo modo a estrutura até então existente e definindo mais claramente os seus papéis e as suas atribuições:

1ª Seção (B/1) - pessoal;

2ª Seção (B/2) - informações;

3ª Seção (B/3) - instrução e operações;

4ª Seção (B/4) - fiscalização administrativa e logística;

5ª Seção (B/5) - assuntos cíveis;

6ª Seção (B/6) - Seção de Serviço Técnico⁶⁹.

No período do regime militar, sendo a PM força auxiliar do Exército, atuava como força da repressão política. Sob o ponto de vista operacional, adotava práticas de policiamento ostensivo. Com a censura à imprensa, era demandada pelos meios jornalísticos essencialmente para prestar informações acerca de crimes comuns, na rotina das coberturas policiais. O setor de Assuntos Cíveis cumpria também as funções de cerimonial (sempre houve grande demanda pelo cumprimento da ritualística militar) e ficava responsável pela organização de eventos internos e externos: festas, comemorações cívicas, cerimônias de posse, exposições de cavalaria e cães adestrados, desfiles, apresentações de banda e orquestra. Publicava um jornal interno, mais voltado para a promoção da doutrina militar.

⁶⁹ MINAS GERAIS, LEI Nº 6.624, DE 18 DE JULHO DE 1975. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

No âmbito da seção de assuntos civis, o crescimento de uma demanda por atividades mais específicas de comunicação social fez com que fosse instituída, em 1975, a Sala de Imprensa e, logo em seguida, um Setor de Relações Públicas. Se o Setor de Relações Públicas ficou encarregado praticamente das mesmas ações ritualísticas e da comunicação interna da Corporação, a separação do atendimento à imprensa em um setor particular pode ser considerada um grande avanço para a época, buscando estabelecer um contato mais próximo com os jornalistas.

Em meados da década de 80, no curso da abertura política, a Polícia Militar percebe a demanda de tratar de outro modo os assuntos ligados à comunicação. As mudanças de organograma da Corporação naquela década alteraram a divisão das seções do Estado-Maior para o formato que vigora até hoje (FIG.5). A quinta seção, PM5, passou a denominar-se “Comunicação”, a partir de 1986. Tal modelo administrativo deu à área da comunicação um *status* equivalente às demais áreas de comando, o que, por si só, é elemento forte de evidência de que as relações da PM com seus públicos passaram a ser questão de extrema relevância a partir do período da redemocratização do país. A mesma estrutura é aplicada aos batalhões PM, o que denota a percepção da necessidade de descentralização das ações de comunicação a este nível. Nos batalhões, a área de comunicação é denominada de P5 e é exercida por policial que assume as atribuições de comunicação no local ⁷⁰.

É ao conjunto formado pelos quadros da PM5 mais os agentes P5 dos batalhões que a PMMG denomina Sistema de Comunicação. Mas, além disso, compõe também o Sistema uma assessoria de comunicação própria do Comando de Policiamento de Capital, instância que coordena as atividades dos 24 batalhões da Polícia Militar em Belo Horizonte.

⁷⁰ Entretanto, a subordinação desse agente não é direta à chefia da PM5, mas ao comando do Batalhão.

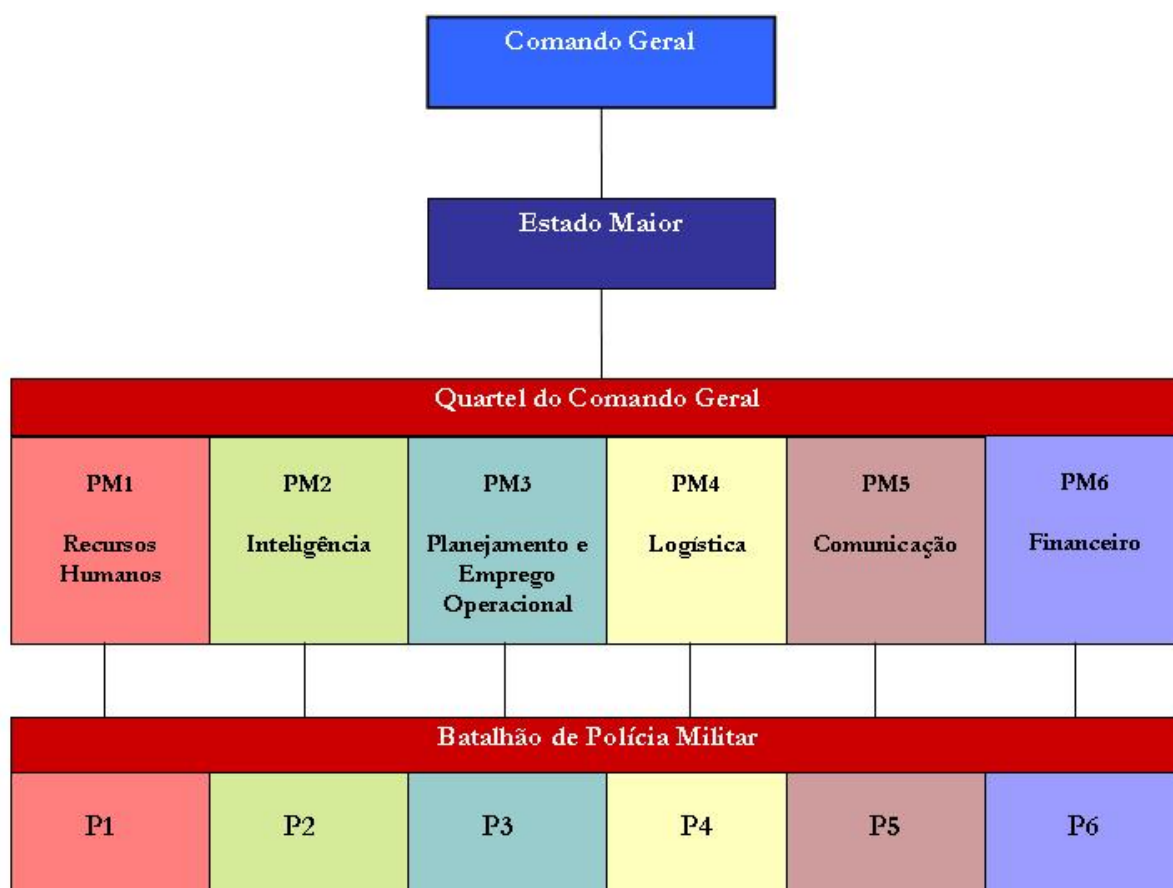


FIGURA 5 – Organograma do Comando Geral da PMMG

3.1.1 A estrutura atual da Assessoria de Comunicação Organizacional - PM5

A Assessoria de Comunicação estrutura-se atualmente de forma a atender aos públicos interno e externos, com o apoio de setores que realizam atividades de comunicação específicas, com coordenação própria, além da Sala de Imprensa (FIG. 6). A Sala de Imprensa conta com sete funcionários, sendo dois destes civis. Os setores de Comunicação interna e externa contam cada um com dois integrantes, sendo um deles civil. Os setores de apoio são os de Comunicação Visual, que conta com três profissionais, sendo um civil; o Setor de Cerimonial, que tem quatro oficiais militares e o setor de Comunicação Musical, que é composto por dois oficiais militares que coordenam as atividades. A chefia de todos os setores é de oficiais militares.

Além destes setores de apoio, a PM5 possui um setor de Relacionamento com o Cidadão. A iniciativa foi tomada por um oficial que a implantou em 2004, com o intuito de ser um canal para responder diretamente a demandas dos cidadãos, através de correio eletrônico, mas nunca foi efetivamente implementada do ponto de vista institucional. Funciona apenas com uma policial militar que se encarrega de responder aos *e-mails* recebidos no endereço pm5@pmmg.mg.gov.br.

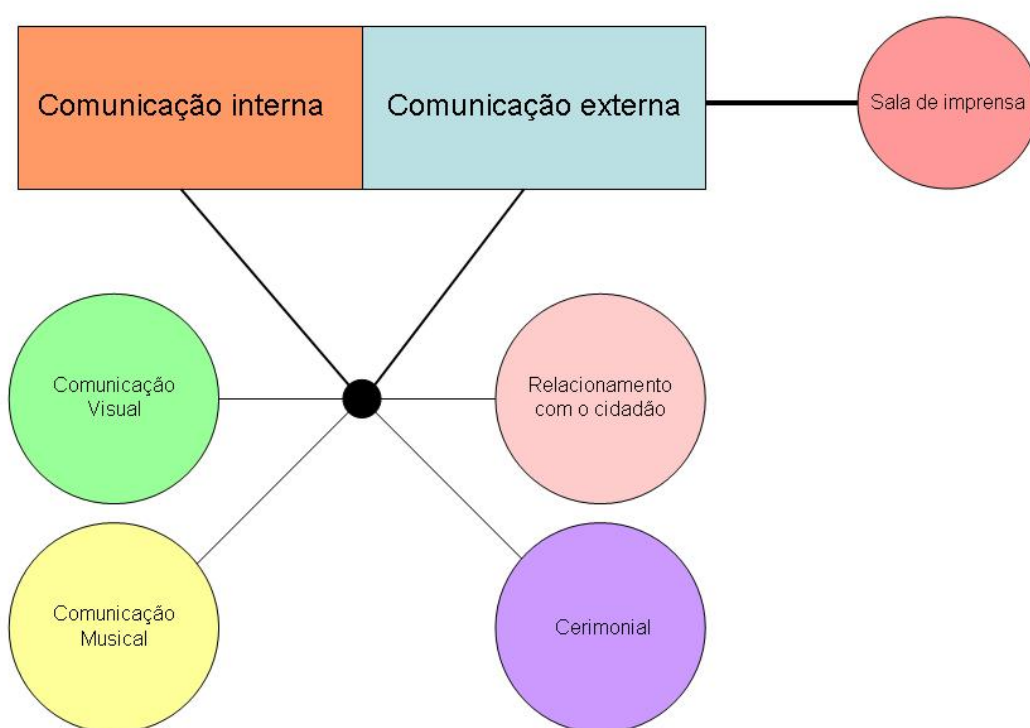


FIGURA. 6 - Estrutura da Assessoria de Comunicação Organizacional da PMMG

3.1.2 A evolução do perfil da comunicação organizacional da PMMG

Mais importante que constatar a evolução estrutural é buscar elementos para visualizar a trajetória da comunicação organizacional através da introdução de inovações no entendimento da comunicação nos processos de gestão da PMMG, ou seja, verificar em que medida as mudanças de perfil do setor relacionam-se às demandas políticas por *accountability* e por reposicionamento da imagem da Corporação perante a sociedade. Sob este ponto de vista, podemos apontar dois marcos fundamentais: a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e a concepção do Plano de Polícia de Resultados, a partir de 1999.

O primeiro caso configura um marco político mais geral, como culminância do processo de reordenamento institucional provocado pelo processo de redemocratização. Com o período de transição do poder militar para o poder civil, vê-se a instituição policial sob um questionamento acerca das suas funções na sociedade. Se, durante o regime militar, as polícias constituíram um instrumento central na repressão política, cresceram na década de 1980 as discussões da sociedade civil sobre quais seriam as suas funções e atribuições numa sociedade democrática. Estes questionamentos tinham origem principalmente em fortes movimentos de direitos humanos e sob marcada influência de organismos internacionais – como Anistia Internacional e Human Rights Watch. Os diversos segmentos dos movimentos sociais brasileiros que haviam oferecido resistência à ditadura, empenhavam-se em denunciar abusos e violações de direitos humanos e passaram a exercer forte cobrança sobre o Estado e suas instituições, de modo geral.

Já o segundo marco, de concepção de um Plano de Polícia de Resultados, é mais específico, como já apresentamos. Constitui uma resposta da PMMG para adaptar suas concepções de emprego da Polícia Militar. O contexto da época foi marcado por uma crise na PM que teve como ponto alto a greve de 1997. O episódio da greve lançou luz sobre vários problemas relativos à atuação policial e acarretou grande inquietação interna, como anteriormente anotamos. O Plano de Polícia de Resultados emergiu neste cenário nos dois anos subseqüentes, no âmbito do Comando de Policiamento da Capital. De todo modo, constituiu um corpo de princípios e diretrizes norteadoras que se materializaram em várias práticas

inovadoras – incluindo a implantação da filosofia de polícia comunitária, com a constituição dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Pudemos perceber que as grandes mudanças no contexto desses dois marcos políticos são coincidentes com as mudanças mais significativas nos arranjos institucionais da seção encarregada da comunicação. O exame da evolução do seu perfil apresenta características que podemos agrupar em quatro fases distintas: (a) o controle da informação (que vai aproximadamente de meados da década de 1970 a meados da década de 1980); (b) o questionamento da função de polícia (segunda metade da década de 1980); (c) o reposicionamento da imagem da polícia (década de 1990) e (d) a comunicação organizacional integrada (anos 2000).

(a) *O controle da informação* - A criação da Sala de Imprensa, em 1975, ocorreu num momento de crescimento da demanda de relacionamento com a mídia, coincidindo com uma reforma administrativa da instituição e com certo “abrandamento” da censura dos meios de comunicação, com o início do processo de abertura política do país. Havia um sentimento de que a estrutura da Seção de Assuntos Cíveis era precária, apenas um embrião de uma estrutura de assessoria, sem nenhuma profissionalização:

Era uma sala tímida com uma funcionária e uns dois ou três policiais, algo simplório mesmo. Era algo rudimentar, só para atender o civil, que quisesse fazer uma reclamação, fazer uma sugestão, um elogio (Entrevista 3 - Jornalista, funcionária civil da PM5).

Houve na época uma percepção de que o setor não dava conta de uma demanda que tenderia a crescer com o andamento do processo de redemocratização. Não obstante, a idéia de criar uma sala de imprensa estava relacionada essencialmente a um maior controle e seletividade das informações fornecidas:

Quando a Seção de Assuntos Cíveis começou a crescer, viu-se que uma pessoa só não poderia dar conta de tudo isso. Os repórteres tinham acesso a todas as ocorrências, mas não havia nenhuma filtragem. Começaram a colocar pessoas para receber os repórteres e selecionar o que se passaria ou não a eles (Entrevista 3 - Jornalista, funcionária civil da PM5).

(b) *O questionamento da função de polícia* - Os debates que precederam a elaboração da Carta Magna de 1988 apontavam a demanda de readequação institucional das polícias, no sentido de pautarem-se pelo respeito aos direitos

humanos e de criarem mecanismos efetivos de *accountability*. A situação brasileira era, no entanto, bastante peculiar, o que trazia grandes – e aparentemente insuperáveis - desafios. A ferida aberta pelos anos de regime militar trazia enormes dificuldades a serem superadas para uma efetiva reforma. Outro dado fundamental é que, com o processo de abertura democrática, viu-se a atividade jornalística livre da censura, de tal forma que estas discussões podiam ganhar visibilidade cada vez mais ampla e a imprensa via-se diante da possibilidade concreta de exercer uma função de *watchdog*, de vigilância sobre as instituições e, de modo especial, sobre as polícias.

Como visto anteriormente, as instituições policiais de países democráticos vinham, em geral, sofrendo grandes questionamentos acerca de suas funções e formas de operação, pelo menos desde a década de 1960, movimento a que vários estudiosos se referem como um processo de “repolitização” da polícia. No Brasil, no período pós-1964, entretanto, as discussões públicas sobre este tema foram sufocadas e reaparecem com vigor crescente com o período de transição para a democracia. Pelo menos dois pontos de ligação entre os questionamentos gerados no Brasil na década de 1980 e aqueles que vinham se consolidando numa movimentação internacional mais ampla podem ser evidenciados; em ambos os casos procurava-se um modo de responder à demanda de adequação das agências policiais a regimes democráticos:

- Contenção de abusos policiais – questionamento sobre o emprego da força e sobre situações de violência e criminalidade policial que violavam os direitos humanos. No Brasil, este aspecto foi intensamente abordado a partir das denúncias de prática de tortura e desaparecimento de presos políticos, no primeiro momento, estendendo-se depois para todas as situações de desempenho policial que pudessem ser consideradas abusivas.

- Responsabilização da polícia – a questão da *accountability* policial passa a ser vista como um problema complexo e de dupla direção: uma prestação de contas ao Estado, por vias institucionais de controle de sua atuação e uma prestação de contas direta aos cidadãos, através da ampla divulgação de informações sobre suas atividades e formas de atuação.

Neste cenário, não apenas a sociedade civil se movimentou intensamente, mas também setores da própria polícia buscaram posicionar-se de modo inovador. Várias idéias de reforma policial foram introduzidas no debate, em consonância com

as preocupações e com as tendências que já se manifestavam em outros países. Algumas dessas idéias transformaram-se mesmo em práticas embrionárias. Muitas dessas idéias já tinham penetração em várias polícias militares do país, inclusive entre oficiais da PMMG⁷¹.

Pudemos apurar que os anos de 1986 a 1988⁷² são importantes para compreender este processo. Desta vez ficou mais nítida a demanda de resposta da polícia a uma nova situação em que se viu amplamente questionada como instituição, o que freqüentemente era visto como ameaça:

Os policiais começaram a perceber que a Corporação precisava mudar até mesmo para que não fosse extinta. Isso, há mais tempo, nem se cogitava. A instituição não se sentia ameaçada (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

O setor passou então a receber demandas que não eram dirigidas especificamente a nenhuma seção da Polícia. Estas demandas começam a ser vistas como assuntos de comunicação. Em 1986, no bojo de novas mudanças administrativas no Estado-Maior, a Seção de Assuntos Cíveis (B/5) passa a chamar-se Seção de Comunicação. Pelo depoimento do seu chefe à época é possível estabelecer com nitidez a vinculação entre a mudança e as pressões externas no contexto político então vigente, que exigiam um posicionamento da PM:

A gente percebia que os tempos estavam mudando, que a Polícia Militar também estava mudando, estava passando por uma fase do militarismo exacerbado para uma função mais de serviço policial e para isso tinha que estar integrada, ter o apoio da comunidade. A gente tinha nítida consciência disso, de que tinha que fazer esse trabalho. Então a gente tomava certas medidas para ter maior adesão da opinião pública (...). Eu trabalhava no sentido de que isso pudesse ter repercussão, para ter maior aceitação e assimilação por parte da sociedade (Entrevista 26 – Ex-Chefe da PM5).

Em seguida foi concebido (embora não tenha sido implementado oficialmente) o primeiro plano diretor de comunicação, constituindo o que se convencionou chamar de Sistema de Comunicação da PM. As entrevistas evidenciam que este momento foi de extrema importância, principalmente por causa da revisão da missão institucional da polícia ensejada pela nova Constituição Federal:

⁷¹ Como procuramos demonstrar alhures, assim como em outros países, a filosofia de polícia comunitária já era vista, então, como uma resposta para os dilemas de reposicionamento da polícia perante seus públicos. Às poucas experiências estruturadas realizadas nesta época, como a do Rio de Janeiro, juntam-se algumas outras iniciativas tímidas e parciais, como a experiência de policiamento distrital que a PMMG chegou a executar no ano de 1988.

⁷² Registre-se que, entre 1986 e 1987 a Chefia da 5.^a Seção foi ocupada por um oficial com formação em Relações Públicas, o Cel. Adrião Fróes.

Foi a primeira vez em que a imprescindibilidade da polícia foi realmente questionada. Primeira vez na história do país em que se perguntou: “nós precisamos de polícia mesmo?”, “essa polícia que tá aí?”, “por que é que ela é militar?”, “como a gente quer?”. Isso causou um alvoroço e a gente [da comunicação] conseguiu com isso “emplacar” muita coisa, inclusive a implantação efetiva do Sistema de Comunicação. Era uma questão de opinião pública e a instituição se viu de alguma forma ameaçada, ainda mais num país tão ressentido com a ditadura militar (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

A gente tinha que trabalhar para ocupar um espaço na Constituição Federal que viria logo em seguida, (...) para obter a aceitação e a simpatia do mundo político, tendo em vista os novos dispositivos constitucionais que estavam por vir (Entrevista 26 – Ex-Chefe da PM5).

O marco político de 1988 foi importante porque mudou o foco da instituição, principalmente porque trouxe para dentro das instituições policiais a preocupação e o discurso de direitos humanos (Entrevista 7 - Oficial, ex-membro da PM5).

O que se mostra desde esta época é que a necessidade de reformar as agências policiais depende de um entendimento bastante mais complexo de múltiplos vetores que precisam ser considerados: os elementos de uma polícia “moderna”, orientada para a solução de problemas, pautada no respeito aos direitos humanos e na garantia de direitos constitucionais, orientada para a prevenção, com foco na comunidade e que preste contas à sociedade.

É preciso entender essa transversalidade entre polícia moderna, polícia comunitária, direitos humanos e como essas coisas se cruzam todas e como elas determinam o direcionamento da instituição (Entrevista 7 - Oficial, ex-membro da PM5).

(c) Reposicionamento da *imagem da polícia* - Na passagem para a década de 90 fica clara uma preocupação com a mudança de imagem da polícia, principalmente para “descolar” essa imagem daquela que a marcara pelos anos de regime militar e adequá-la a uma nova missão institucional. A cultura interna das polícias – tradicionalmente fechada e hierárquica – fortalecera ainda mais os seus traços repressivos e autoritários nos anos em que esteve a serviço da repressão política, acarretando uma falta de confiança na sua atuação.

Desde a concepção do plano diretor na década de 1980 já se indicava a necessidade de mudança de identidade visual que, no entanto, só foi implementada em 1992. Isso seria uma forma de “mostrar que a PM está adaptada a um regime democrático como uma agência de prestação de serviços à população” (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

Também detectava-se uma demanda por uma imagem mais unificada dos diversos setores da PMMG (como Polícia de Trânsito, Polícia Florestal, Polícia Rodoviária, Corpo de Bombeiros). Nos primeiros anos da década, a orientação fundamental emanada do Comando Geral foi de reposicionar conceitualmente a Polícia e sua missão, como uma multifacetada agência de prestação de serviços, tais como proteção, prestação de socorro etc. Daí a desafio de “associar todas as suas atividades à sua missão e não apenas o batalhão de choque (Polícia Florestal, Rodoviária, de Trânsito, Bombeiros) e criar uma imagem unificada dos serviços policiais” (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

Nesta época consolida-se uma divisão interna da PM5 voltada para as “disciplinas” da comunicação: Jornalismo (através da Sala de Imprensa), Relações Públicas (focada essencialmente no cerimonial e na promoção de eventos) e Publicidade (mais voltada para a criação visual).

(d) *A comunicação organizacional integrada* - Na passagem da década de 1990 para os anos 2000, coincidente com o a proposição do Plano de Polícia de Resultados para o Comando de Policiamento da Capital (CPC) e com a proposta de implantação efetiva da filosofia de polícia comunitária (que até então tinha sido apenas ensaiada) a comunicação começa a ser apontada como uma área estratégica fundamental. Se até então a estrutura da PM5 era basicamente equivalente às tarefas divididas por disciplinas da comunicação, no ano 2000 assume o perfil de *Assessoria de Comunicação Organizacional* e passa a organizar-se de forma mais integrada, orientada para a execução das funções básicas de comunicação interna e comunicação externa, além do relacionamento com a imprensa.

Procuramos sintetizar na FIG. 7 os principais marcos da trajetória da assessoria de comunicação organizacional da PMMG, correlacionando-os aos marcos políticos que adotamos para este estudo.

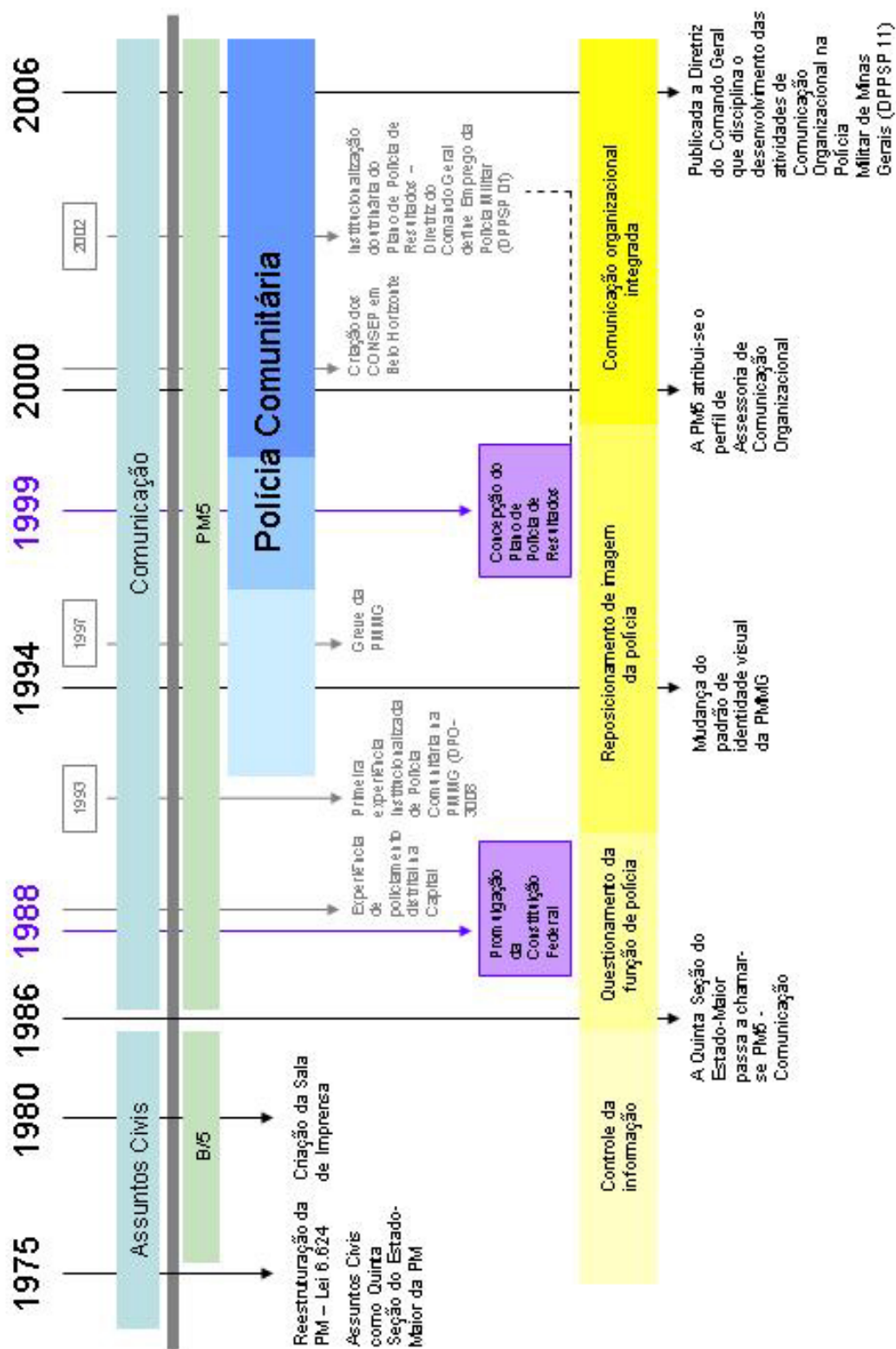


FIGURA 7 – Marcos da trajetória da assessoria de comunicação organizacional da PMMG

3.2 A comunicação organizacional da PMMG no contexto de introdução do Plano de Polícia de Resultados

Ainda no que se refere às mudanças no perfil da comunicação da PMMG consideramos fundamental aprofundar o exame das evidências de transformação que correspondem à quarta fase, a do estabelecimento de uma comunicação organizacional integrada, com o intuito de verificar mais de perto o impacto da introdução da filosofia de polícia comunitária. Pudemos constatar que este impacto é bastante significativo em pelo menos quatro pontos: (i) inserção da comunicação na produção doutrinária da Corporação; (ii) a elaboração de indicadores de desempenho com base na comunicação; (iii) a atenção a campanhas de comunicação de cunho preventivo e (iv) as mudanças no padrão de relacionamento com a imprensa.

3.2.1 Inserção da comunicação na produção doutrinária

A pesquisa realizada permite-nos constatar que no período pós-1999 a comunicação social passa a inserir-se de modo mais preciso na produção doutrinária da Corporação. Quando dizemos da produção doutrinária, não queremos nos referir apenas a doutrina específica para as ações de comunicação – o que se efetiva de fato apenas no ano de 2006 (através da Diretriz 11/2006 do Comando Geral), mas à menção feita de forma mais orgânica – e não pontual - às funções de comunicação no âmbito das diretrizes de operações emanadas pelo Comando Geral.

Vale registrar uma situação pregressa onde se pode vislumbrar a inserção da comunicação como elemento estratégico fundamental inscrito em diretriz operacional: a da DPO 3008, de 1993, que tratava justamente da tentativa de implementação de polícia comunitária na PMMG. Além de reconhecer a imprensa como um dos parceiros, no que respeita às estratégias de comunicação da PMMG com seus públicos, a DPO propugnava, dentre as missões particulares a de “incrementar canais de ligação com a população, de forma a captar sugestões, críticas e outras manifestações comunitárias, sobre a qualidade dos serviços prestados pela Polícia Militar” (MINAS GERAIS, 1993, p. 8), ou seja, já incorporava, além da necessidade de cooperação, a de criar canais de *interlocução*. Em relação aos aspectos operacionais, havia a expectativa de que os planos de policiamento

nas frações (as Companhias) fossem concebidos “com a participação das lideranças comunitárias, alvos dos serviços a serem prestados” (MINAS GERAIS, 1993, p. 8). Para isso seria necessário criar instâncias onde pudessem ser discutidos estes planos e criar possibilidades de divulgação do que preconizava a Diretriz. A interlocução seria feita através de reuniões periódicas das frações militares com a população, das quais seriam lavradas atas para o registro das discussões e deliberações. Mas a diretriz atribuía também aos comandos de execução operacional incentivar a criação de conselhos comunitários de segurança. Além disso, exigia também realizar uma prestação de contas das providências efetivamente tomadas: “as providências tomadas em decorrência das críticas e sugestões e os respectivos resultados serão comunicados ao público, através das lideranças comunitárias, da imprensa ou dos próprios cidadãos interessados” (MINAS GERAIS, 1993, p. 9).

Embora esta proposta de polícia comunitária não lograsse de fato modificar mais substancialmente o emprego operacional da PM, previa, inclusive, a adoção de um elemento simbólico capaz de posicionar publicamente essa idéia e buscando uma imagem positiva junto à população. Isso está expresso nas atribuições para os comandos intermediários, em seu item (g): “adotarão, como símbolo das atividades de policiamento comunitário em Minas Gerais, o constante do § 1.º desta diretriz " POLÍCIA MILITAR - COMUNIDADE, SOLIDÁRIAS NA SEGURANÇA". Ou seja, embora não tenha havido um planejamento de comunicação específico e mais sistemático, já se denotava uma grande preocupação com a comunicação estratégica da Corporação capaz de dar suporte à implantação das inovações, a ponto de definir *a priori* um *slogan* (MINAS GERAIS, 1993, p. 10).

Até então havia, em geral, grande dificuldade de entendimento da posição estratégica da comunicação organizacional: “as inovações eram vistas como coisa de *marketing* e não algo incorporado à doutrina da Corporação” (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5). É essa situação que começa a mudar, segundo pudemos perceber. A partir da concepção do Plano de Polícia de Resultados, o Comando passa a compreender com maior clareza que as práticas policiais baseadas na resolução de problemas e de polícia comunitária, focadas na interlocução e a cooperação da sociedade civil, carecem, para sua efetividade, de um suporte de comunicação que posicione a PMMG de uma nova forma junto à opinião pública em geral – e começa a emitir claros sinais dessa compreensão.

A diretriz que regula o emprego da Polícia Militar de Minas Gerais na segurança pública (01/2002), que institucionaliza o Plano de Polícia de Resultados, reconhece que as ações afirmativas na prevenção criminal envolvem um trabalho abrangente e integrado de toda a gestão operacional, o que inclui, ao lado do desenvolvimento humano, da capacitação logística, da gerência de informações, da interação organização-ambiente e da função administrativa a *comunicação social* [grifo nosso] (MINAS GERAIS, 2002a, p. 1). No mesmo ano, a Diretriz 04 do Comando Geral, que dispõe sobre a Filosofia de Polícia Comunitária na PMMG, coloca como sendo o maior desafio para a consecução dos objetivos da polícia comunitária “motivar e sustentar a participação do público” (MINAS GERAIS, 2002c, p. 12), ou seja, explicita a demanda por uma comunicação não apenas informativa, mas capaz de fomentar a participação cívica.

O Plano Estratégico 2004-2007, por seu turno, evidencia vários aspectos de inovação institucional. Em especial no seu objetivo 25 – de consolidar a filosofia de polícia comunitária, menciona a estratégia de “incrementar campanhas de comunicação e *marketing* para divulgar a polícia comunitária em Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2003, p. 59). Já o objetivo 32 refere-se diretamente a “fortalecer a imagem da PMMG junto aos diversos segmentos da sociedade” (MINAS GERAIS, 2003, p. 79). Aí encontramos definidas tanto estratégias de comunicação com públicos gerais – como a ampliação da PMMG na mídia de massa através de campanha educativa e realização de pesquisas de imagem e opinião – quanto estratégias com os públicos locais – como a de “implementar o uso de canais alternativos de comunicação com a comunidade, por intermédio da divulgação sistemática nas mídias comunitárias” (MINAS GERAIS, 2003, p. 79). A análise do Plano Estratégico da PMMG já permite vislumbrar a preocupação em lidar com a imagem deteriorada da Corporação, de reestruturar sua assessoria de comunicação e de ampliar a visibilidade acerca das questões preventivas. O discurso sobre a demanda por implantação da polícia comunitária expressa com clareza a necessidade de mudança estrutural (por vezes referida como uma “modernização” da gestão organizacional), deixando patentes princípios que devem guiar o relacionamento com os públicos, tais como proximidade e transparência.

Se é possível, de um lado, observar que aspectos importantes da comunicação passam a figurar como elementos essenciais das diretrizes doutrinárias para o emprego operacional da polícia e como objetivos específicos

dentro do Plano Estratégico, é ainda mais relevante constatar, por outro lado, que torna-se objeto de doutrina específica, através da Diretriz n.º 11/2006 do Comando Geral, que disciplina o desenvolvimento das atividades de Comunicação Organizacional na PMMG. Esta declara como um objetivo mais geral o de prestar orientação aos próprios policiais sobre “como a comunicação social pode auxiliar na prestação de serviços preventivos e repressivos à comunidade e na promoção da paz social” (MINAS GERAIS, 2006, p. 5). Em seus pressupostos básicos, a Diretriz procura inserir a comunicação dentro dos princípios-chave do Plano de Polícia de Resultados e de polícia comunitária:

A atividade de comunicação organizacional na Polícia Militar de Minas Gerais, de maneira abrangente, tem por objetivo utilizar as técnicas, os recursos e as ferramentas de comunicação para **valorização do público interno**, para **projeção da imagem institucional** e para a **criação de “áreas de ambiente seguro”**, com vistas a apoiar e otimizar os processos de **produção de segurança e satisfação do cidadão**. Com esta definição estratégica, a Instituição proporcionará o estabelecimento de canais de comunicação, aperfeiçoando e promovendo o relacionamento entre comunidades, instituições e pessoas, para que sejam obtidas condições favoráveis ao enfrentamento da violência e demais fatores que invistam contra a segurança do povo, buscando, nesta união, somar esforços com o fim de atingir a paz social (MINAS GERAIS, 2006, p. 7).

3.2.2 A elaboração de indicadores de desempenho com base na comunicação

É preciso destacar a situação específica neste contexto do Comando de Policiamento da Capital – o CPC. Pela sua condição e forma de atuação, tem cabido historicamente a este Comando a primazia na concepção e experimentação de algumas inovações. Não se pode esquecer que o Plano de Polícia de Resultados nasceu da sua iniciativa, no final da década de 1990, trazendo em seu escopo a filosofia de polícia comunitária. Foi também na Capital que se iniciou a implantação mais sistemática dos CONSEP, em 2000. Em relação ao Sistema de Comunicação da PMMG, o CPC passou a contar, desde 1999, com uma assessoria de comunicação própria, exercida por um oficial. Com a implantação do Plano de Polícia de Resultados, o comando preocupou-se em criar indicadores para controle científico das atividades e avaliação constante do desempenho da PM, ampliando assim a base de monitoramento já implantada com o geoprocessamento (limitada em princípio aos índices de ocorrência criminal). Dois índices foram criados com

base na comunicação: o IMOP – Índice de Mídia e Opinião Pública e o IRCOM – Índice de Relacionamento Comunitário (ao qual já nos referimos no capítulo 2).

O IMOP, implantado em outubro de 2005, baseia-se numa metodologia de jornalismo comparado e é composto basicamente da coleta e análise cotidiana de notícias veiculadas na imprensa da Capital (até o período de realização de nossa pesquisa eram monitorados apenas veículos impressos de grande alcance: os jornais Estado de Minas, O Tempo, Hoje em Dia e Diário da Tarde⁷³). Entretanto, não é um *clipping* convencional. As notícias são analisadas e classificadas como “favoráveis” ou “desfavoráveis”, divididas pelas Companhias PM às quais se referem (ou ao Comando, se for o caso). A apuração é lançada em *software* próprio que compõe um “mapa”, indicando, para cada fração, a predominância de notícias favoráveis ou desfavoráveis. Dentre as notícias “desfavoráveis”, é feita uma apuração de quais são os principais problemas apontados, as diferentes manifestações e reclamações etc.

A idéia que baseia o IMOP é a de que as notícias veiculadas pela mídia podem refletir a opinião sobre o desempenho da PM, retratar quais são os problemas de segurança mais visíveis, informar sobre expectativas da população local, aspectos que podem interferir no sentimento subjetivo de segurança da população. Com isso, procura compor uma visão sobre os principais problemas de segurança pública em cada área que vá além das estatísticas do sistema de geoprocessamento, dando mais elementos para análise do ambientes de segurança. Os dados reunidos são apresentados e discutidos com os batalhões da Capital em reunião mensal. É feito um *ranking* das companhias conforme a quantificação das notícias favoráveis e desfavoráveis. Com isso são examinados os tipos de ocorrências que são mais divulgadas e obtêm maior repercussão, e o tipo de tratamento que foi dado pela fonte da PM ouvida na matéria. Além disso, o acompanhamento da pauta de mídia busca verificar não somente se as companhias estão prestando informações à imprensa, mas também adotando postura pró-ativa, sugerindo pautas à mídia.

Vale lembrar que o IRCOM – Índice de Relacionamento com a Comunidade é composto por doze sub-indicadores, sendo seis produzidos pelos comandantes das

⁷³ O CPC declarou a pretensão de estender o índice para realizar também o monitoramento dos jornais de bairro – a ser feito de forma descentralizada pelos P5 nos batalhões. Está sendo montada estrutura para monitorar emissoras de TV (Globo e Alterosa) e de rádio (Itatiaia).

companhias e os outros seis pelo agente de comunicação dos batalhões (P5), conforme apresentamos anteriormente no capítulo 2. Interessa-nos notar aqui que a criação deste indicador sinaliza inequivocamente uma visão de polícia comunitária como um problema de relações públicas, no sentido que abordamos nesta tese. Outra questão é que o seu formato pressupõe interação entre os P5 e os comandantes de companhia e uma mudança no trabalho desses agentes dos batalhões, que precisam ser mais articuladores e promotores de estímulo ao trabalho comunitário, além de mais pró-ativos no trato com a imprensa.

3.2.3 A atenção a campanhas de comunicação de cunho preventivo

Um dos doze princípios de polícia comunitária elencados na Diretriz 01/2002 diz respeito especificamente ao papel da comunicação organizacional da PM neste novo modelo: “implementação de atividades de comunicação organizacional: realização de campanhas, distribuição de folhetos ou outras peças publicitárias que possam orientar a população ou aumentar a segurança subjetiva” (MINAS GERAIS, 2002a, p. 14). O plano estabelece, em sua formulação, uma relação direta entre a realização de tais campanhas preventivas e o aumento da confiança da população no trabalho policial:

A educação do público sobre medidas de segurança permite aumentar a confiança da população no que se refere às possibilidades de poderem reduzir o nível de vitimização a partir da promoção da iniciativa consciente sobre o que fazer individualmente para se evitar o crime, superando a carência do controle social informal (MINAS GERAIS, 2002a, p. 18).

Um exame do material produzido pela assessoria de comunicação para o público externo mostra que a preocupação com as práticas preventivas é recente e vinculada à introdução do Plano de Polícia de Resultados e à implantação da filosofia de polícia comunitária na Capital. A partir de 1999 foram produzidos 47 folhetos com dicas preventivas, denominados “Dicas PM”⁷⁴ e 19 *spots* de vídeo de 30 segundos com dicas preventivas, denominados “PM Serviço”. Os “Dicas PM” foram produzidos integralmente pela própria PM5, abrangendo temas como segurança residencial, assaltos a transeuntes, prevenção de violência em estádios, desarmamento, transporte coletivo, golpe do telefone, seqüestro-relâmpago,

⁷⁴ A série é composta de 48 folhetos, mas um foi produzido para o público interno (policiais). A lista completa das peças encontra-se no anexo 1.

recomendações para proteção de condomínios. Alguns deles foram produzidos especialmente em relação ao problema de transporte coletivo clandestino em Belo Horizonte e outros referiam-se a datas especiais como Carnaval, Natal, Eleições ou mesmo aproveitando eventos, como o “15.º Betim Rural” e o concurso “Comida de Buteco”.

A distribuição dos PM Serviço tem sido feita em sua maior parte em Belo Horizonte e Região Metropolitana, mas alguns batalhões do interior também demandaram a produção de peças ou reproduziram e distribuíram as já produzidas. Há registros esporádicos de associações de bairro e CONSEP's que aproveitaram o material, reproduzindo-os por seus próprios meios ou inserindo-os em suas publicações institucionais⁷⁵. Boa parte das peças contém dicas genéricas que podem ser usadas ou reproduzidas a qualquer tempo, para os mais diversos lugares. De fato, estas dicas têm sido reproduzidas por algumas Companhias, o que é estimulado, inclusive pela sua inclusão como fator importante na composição do IRCOM – Índice de Relacionamento com a Comunidade. O quantitativo de “Dicas PM” distribuídas é computado (pelo Comando de Policiamento da Capital) para avaliar o desempenho das Companhias em suas respectivas áreas. Algumas das companhias produzem por conta própria as suas dicas e muitas delas nem sequer chegam ao conhecimento da Assessoria de Comunicação Organizacional da PM. Não há, no entanto, uma referência padronizada para a produção dessas peças, nem uma produção mais contínua e sistemática. Os “Dicas PM” procuraram seguir uma unidade, mas por vezes sofreram mudanças significativas de *layout*. Só alguns poucos foram realmente chamados de “Dicas PM”. A maioria denominava-se “PM Serviço”, com três marcas diferentes (FIG. 8).

Outro conjunto de produtos importantes para o público externo é constituído pelos *spots* para televisão. O uso do vídeo era até então pouco expressivo na Corporação, limitado a mensagens de carácter institucional. Além da campanha “PM Amigo Legal”, de ampla repercussão no início da década de 1970, registra-se o VT de 60 segundos “200 Anos”, comemorativo do Bicentenário da Inconfidência Mineira, em 1989 (com veiculação externa restrita à TV Minas Cultural e Educativa), um anúncio, de 1994, denominado “PM1”, que teve uma veiculação mais ampla em

⁷⁵ Este é o caso, por exemplo, da Associação Amigos da Serra, no Bairro da Serra, em Belo Horizonte, que reproduzia estas dicas no verso dos seus boletins feitos em fotocópia no período de 1999 a 2000.



FIGURA 8 – Marcas do “PM Serviço”

algumas emissoras que cederam gratuitamente o espaço e um VT institucional, veiculado de forma restrita em 1998, em comemoração aos 223 anos da PMMG⁷⁶.

Outras iniciativas de produção só ocorreram em 1999, já sob o impacto do Plano de Polícia de Resultados e início da implantação da filosofia de polícia comunitária. Aí, sim, observa-se uma ênfase nas práticas preventivas e na prestação de serviços à população. Naquele ano foram produzidos e veiculados 12 VT's de 30 segundos que constituíram a primeira série denominada “PM Serviço”. Importante observar que a veiculação dos *spots* se deu por cessão de espaço gratuito pelas emissoras, como um “calhau” publicitário, o que potencialmente reduz o seu alcance e o seu impacto (veiculação concentrada em horários de menor audiência). A maioria deles apresentava dicas de segurança para diversas situações: assaltos, violência nos estádios, segurança nos veículos, segurança nas ruas e nas estradas, segurança patrimonial. A primeira série de VT's não possui, entretanto, muitos elementos que conferem unidade. Três desses VT's estavam relacionados mais diretamente à filosofia de polícia comunitária, constituídos por depoimentos de civis, cujas falas percorrem vários dos seus principais aspectos, tais como a importância da participação da comunidade na cooperação com a polícia, as atitudes em relação aos problemas de segurança, a prevenção e as relações de vizinhança:

A polícia não vive sem a comunidade, porque é o trabalho dela e nós não vivemos sem a polícia. Então, se não houver integração, não adianta nada,

⁷⁶ Registra-se também a existência de dois vídeos institucionais, de 1993 e de 2002. Não foram produzidos para veiculação em mídia, mas para públicos de eventos (em palestras) e para o público interno e um VT específico denominado “Estatuto do PM”, voltado para o público interno.

um fica de lá e outro de cá (Presidente de associação comunitária – PM Serviço VT10 – Depoimentos-1).

Eu acho que a prevenção é o melhor remédio, seja na saúde, seja na segurança, seja na educação (Moradora – PM Serviço VT11 – Depoimentos-2).

É muito importante esse entrosamento de vizinho com vizinho (Morador – PM Serviço VT12 – Depoimentos-3).

Porque vizinho ajuda vizinho e se não houver colaboração entre os vizinhos não tem como a associação ou a polícia tomar uma providência (Presidente de associação comunitária – PM Serviço VT12 – Depoimentos-3).

Chama atenção a participação nestas peças de moradores do bairro Anchieta, em Belo Horizonte, contando, inclusive, com o depoimento do então presidente da associação do bairro. De fato, naquele ano já eram visíveis os esforços da PMMG para iniciar articulações com lideranças locais, o que já ocorria de alguma forma no Anchieta, na Serra e vários outros bairros da capital e o presidente da Associação dos Moradores do Anchieta e Cruzeiro destaca: “Nós fazemos um planejamento de atuação juntamente com o Comando, atuando nas áreas de maior incidência” (PM Serviço VT2 – Depoimentos-2).

No início de 2002 a PM5 reconheceu a necessidade de realizar estratégias de comunicação em apoio à polícia comunitária e elaborou um plano específico com o objetivo de “buscar maior participação dos cidadãos no trato com a sua segurança e a de sua comunidade, através de orientações preventivas, educacionais e motivacionais” (MINAS GERAIS, 2002b). O plano dividiu as estratégias em três projetos distintos e integrados, através de instrumentos de comunicação de massa e de comunicação dirigida. Embora seja uma evidência inequívoca de que as novas orientações da Corporação exigiam inovação e esforços diferentes de seu setor de comunicação, o plano não chegou a se concretizar *in totum*, a não ser no que se referia a uma segunda série do “PM Serviço” para a televisão⁷⁷. Esta nova série, composta por sete VT’s de 30 segundos, tinha como *slogan* “nossa profissão, sua vida” e foi produzida como uma campanha com maior unidade estética e conceitual do que a primeira série. Todas foram apresentadas por um ator caracterizado como policial, cuja fala abordava dicas para segurança e proteção quanto a assaltos em semáforos e em coletivos, assaltos a transeuntes, seqüestros-relâmpagos e circulação em locais pouco iluminados. Um VT tratou especificamente a questão da

⁷⁷ O plano previa uma inversão de recursos da ordem de 2,5 milhões de Reais. Sua não efetivação reflete as dificuldades de recursos para comunicação, em particular para veiculação publicitária.

abordagem policial. Apenas um dos anúncios tratou do tema polícia comunitária, sendo o único que faz menção aos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Também devemos registrar a iniciativa, realizada em 2004, de compor um “banco de dicas”. Foram reunidas num só arquivo 83 dicas como referência para o uso descentralizado, versando sobre os mais diversos assuntos: adolescentes, armas de fogo, trânsito, eventos, condomínios, comércio, saúde, crianças, transportes, cuidados domiciliares, situações de emergência, primeiros socorros etc., além da sugestão de algumas peças interativas na forma de testes (“você está mesmo atento ao perigo?”). O que chama a atenção no Banco de Dicas é o amplo espectro dos temas, que percorrem praticamente todos os principais aspectos de sociabilidade, nem sempre ligados a crimes, como as dicas de saúde, de cuidados domiciliares, etc. Também buscam abarcar todos os setores de atuação da PMMG, como a Polícia de Meio-Ambiente, Corpo de Bombeiros, Polícia Militar Rodoviária, Batalhão de Trânsito. Um conjunto de dicas sob o título “coisas importantes que se pode fazer para reduzir a violência” dá ênfase especial à participação do cidadão, à cooperação da comunidade. Também há uma dica específica sobre direitos humanos. Boa parte dessas dicas não foi usada para a produção de peças pela PM5, mas há indícios de que foram usadas como base para produção de peças por alguns batalhões, companhias e CONSEP do interior e da capital.

3.2.4 As mudanças no padrão de relacionamento com a imprensa

A preocupação com a *mídia* (aí entendida especificamente como a *imprensa*) está também presente de forma expressa no Plano de Polícia de Resultados. Não foi a primeira vez que uma diretriz operacional da PM fez menção explícita à mídia como um fator integrante, essencial do trabalho policial, onde não é vista como simples forma de divulgação de suas ações repressivas, mas para gerar um sentimento coletivo de segurança. Esta preocupação estava presente já na DPO 3008, de 1993, onde a descrição da situação, nos aspectos referentes aos fatores intervenientes no planejamento, destaca:

Neste contexto, ressalta-se a presença da mídia com o seu triplo papel, o de porta-voz do clamor público, o de fiscal das instituições públicas e, ao mesmo tempo, o de difusor das iniciativas e atuações destas mesmas instituições. No planejamento e concepção da polícia comunitária, há que se estreitar o relacionamento com os órgãos de imprensa, valendo-se de

espaços em seus periódicos, visando a criar a sensação de segurança na comunidade (MINAS GERAIS, 1993, p. 5).

A questão da sensação de segurança é um elemento importante na composição do ideário que sustenta as práticas preventivas e, em particular, a filosofia de polícia comunitária. Antonio García-Pablos de Molina, por exemplo, assinala que os poderosos estados de opinião têm grande relevância nas decisões dos poderes públicos acerca da segurança e muita influência sobre os próprios estilos de vida: o *medo do delito* gera comportamentos insolidários e, muitas vezes, explica políticas criminais de inusitado rigor (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 1992, p. 13). Esta correlação entre mídia, opinião pública e as percepções sobre a segurança pública ficou ainda mais evidente diante do crescimento exponencial dos índices de criminalidade nas duas últimas décadas. Além desse visível crescimento, passa a verificar-se o crescimento simultâneo da sensação de medo e insegurança, que puxa as demandas por maior repressão, ainda que seja de forma pouco democrática, ou mesmo violenta. A importância de lidar com essa relação entre as falas sobre o crime na cobertura da imprensa e a geração de uma percepção geral de confiança na polícia e de sensação de segurança veio crescendo e alterando, de pouco em pouco, a forma como a PMMG encara a sua relação com a mídia e, em especial, com os jornalistas, principalmente no que se refere a um trato mais profissionalizado com a questão.

Desde a criação da Sala de Imprensa no Quartel-Geral, a PMMG procurou profissionalizar o contato com os jornalistas e criar facilidades para a cobertura policial. Os agentes policiais são sempre bastante procurados. A estrutura deste atendimento é descentralizada, ou seja, há também os P5, nos batalhões, que podem prestar este atendimento para questões no âmbito de sua jurisdição, mas também os agentes que se encontram nas ruas e que efetivamente acorrem aos locais das ocorrências são procurados para falar.

É visível que, a partir do ano 2000⁷⁸, começa a haver uma preocupação em uniformizar procedimentos para este atendimento e para conscientizar todos os agentes da sua importância. Naquele ano a PM5 elabora um manual denominado Atividade de Imprensa. Denota a preocupação do setor em mudar o paradigma de relacionamento com a mídia, reconhecendo que “a imprensa é, hoje, para a Polícia

⁷⁸ O Trabalho foi realizado pelo Major Eduardo de Oliveira Chiari Campolina e pelos jornalistas Alexandre Antônio França Ferreira e Márcia Cândido França, no ano de 2000.

Militar, o mais importante parceiro no que diz respeito à veiculação da imagem da Corporação”. O manual declarava como seu objetivo

dar aos integrantes da Polícia Militar condições de estabelecer um relacionamento mais profissional com a imprensa, falando a mesma língua de seus profissionais, usando instrumentos conhecidos na mídia e, principalmente, reforçando a identidade corporativa da Instituição nessas oportunidades, que são extremamente importantes para sua imagem junto aos seus públicos⁷⁹.

Também reconhecia a importância do trabalho pró-ativo, de alimentar cotidianamente a imprensa, para manter uma imagem positiva através da informação:

Partindo do pressuposto de que a comunidade deve estar bem informada, é importante que a Imprensa seja alimentada cotidianamente. O princípio da oportunidade é vital, não apenas quando a Corporação for envolvida em notícia tendenciosa, que exija esclarecimento imediato, mas também quando o fato puder contribuir para manter a sua imagem positiva⁸⁰.

O texto procurava orientar os policiais para as mais diversas situações nas quais precisam lidar com a imprensa, inclusive sobre o que fazer em ocorrências de alta complexidade, oferecia modelos de *press-releases* e de notas à imprensa, além de como fazer *clipping* e jornais internos. Também demonstra a preocupação da PM5 em promover ações de *media-training* com oficiais.

Já no ano de 2005, a Assessoria de Comunicação Organizacional publica o manual “Imprensa e Polícia – O quê, como, quando o policial deve dizer” (MINAS GERAIS, 2005), com orientações colocadas de forma didática para guiar o trabalho dos policiais da linha de frente da tropa quanto ao atendimento à imprensa. O manual reconhece que “o relacionamento com a imprensa é fundamental para que a Corporação possa chegar à comunidade levando seus recados, mensagens, dicas e divulgar suas ações” e apresenta a imprensa como “parte inerente ao trabalho do policial militar”. Observa-se que o manual recomenda a todos os agentes que procurem dar um atendimento bem informado sobre a unidade na qual trabalha, conhecendo em detalhes o perfil da região e os seus principais problemas, para fornecer sempre informações com base nos contextos locais.

⁷⁹ Documento “Atividade de Imprensa”, 2000. p. 17.

⁸⁰ Idem pág.16.

3.3 Estrutura e perfil da comunicação organizacional sob análise: os dilemas da profissionalização, da descentralização e da cultura interna

O levantamento dos dados sobre a trajetória de constituição da comunicação organizacional da PMMG e sobre a evolução do seu perfil permite-nos verificar quais são os maiores obstáculos e dilemas referentes à estrutura e ao perfil da assessoria diante de uma demanda de mudança na comunicação pública da Corporação. Tomamos, então, os seguintes aspectos como guia de nossa análise: (a) profissionalização; (b) descentralização e (c) cultura interna.

(a) Comunicação pouco profissionalizada

A constituição da assessoria de comunicação na PMMG como seção especializada, passando de uma estrutura simples e tímida para uma assessoria de comunicação organizacional orientada para as funções de comunicação interna e externa pode ser comparada, de modo geral, com a de outras organizações, não escapando das influências geradas pela própria evolução da prática de comunicação organizacional nas últimas décadas e dos conhecimentos a ela aplicados. No entanto, podemos nos perguntar em que medida essa especialização se traduz ou não em utilização de recursos profissionais. Entendemos aqui a profissionalização como um processo de utilização de um conjunto de competências típicas que se inscrevem nos estatutos das profissões do campo da Comunicação Social, como Jornalismo, Publicidade e Propaganda e Relações Públicas, seja na forma própria (presença nos quadros da PM de profissionais dessas áreas) ou terceirizada (contratação de agências, consultorias ou serviços eventuais).

O formato da PM5 não difere, em substância, das assessorias “típicas” e das funções que comumente são atribuídas a um setor de comunicação organizacional, orientadas tanto ao planejamento como à execução de atividades de comunicação organizacional. Mas uma característica peculiar a ser considerada é o tipo de inserção no organograma da Corporação. A PM5 é uma seção de Estado-Maior⁸¹,

⁸¹ O Estado-Maior da PM, pelo art. 1º da Lei nº 9774, de 7/6/1989 é definido como a “unidade responsável, perante o Comandante-Geral, pelo assessoramento no planejamento e controle das atividades da Corporação, competindo-lhe ainda a coordenação dessas atividades e a elaboração das diretrizes e ordens daquela autoridade”. Em sua estrutura legalmente definida, a PM faz uma distinção entre Unidades de Direção-Geral; Unidades de Direção Intermediária e Unidades de Execução. O Estado-Maior compõe o Comando-Geral, configurando uma Unidade de Direção-Geral.

no nível da direção geral que, como as outras seções, teria a função de prestar assessoramento estratégico, sem funções executivas:

Dentro do conceito de seção do Estado-Maior ter como pressuposto assessoramento estratégico no nível de direção geral, ela acaba perdendo essa característica e se torna um órgão altamente executivo (Entrevista 7 - Oficial, ex-membro da PM5).

Observa-se que as demandas cotidianas de atendimento à imprensa e de cerimonial absorvem a maior parte das atividades da assessoria:

O foco maior é na imprensa e no cerimonial e quando você pensa nos outros tipos de atuação de uma assessoria ela acaba perdendo força, como o planejamento das relações com o público interno e externo (Entrevista 7 - Oficial, ex-membro da PM5).

Isso coloca, a nosso ver, um problema de encarar a *expertise* necessária a uma atuação mais profissionalizada em dois campos: (a) do planejamento e gerenciamento dos processos de comunicação de longo prazo e (b) da ação instrumental de curto prazo, com amplo favorecimento do segundo. Essa divisão corresponde a um dilema comum das assessorias de comunicação, que buscam soluções diversas para equacioná-lo. A competência necessária para integrar essas duas dimensões passa, em geral, pela utilização de recursos profissionais, como a terceirização de serviços, sejam os mais pontuais, sejam os de consultoria para planejamento e avaliação. Devemos considerar, então, outras peculiaridades do “sistema de comunicação da PM”, tais como a composição de seus quadros e a prestação de serviços de terceiros.

Quanto à composição do seu quadro funcional, a escolha da direção é feita pelo Chefe do Estado-Maior e recai sobre um oficial PM, que não possui necessariamente formação específica em comunicação⁸². Assim, a performance da assessoria depende em grande medida do perfil do Comando-Geral e do Chefe. Historicamente essa performance variou muito e se, numa visão geral, observa-se algum avanço no sentido de dar um tom mais profissionalizado às estratégias e definir mais concretamente as políticas de comunicação, uma observação em detalhe mostra uma sucessão de avanços e recuos, dependendo das variações de perfil de quem ocupa o posto de chefia. Mais especificamente a partir dos anos 90,

⁸² Registra-se um caso de Chefe que era graduado em Relações Públicas, o Coronel Adrião Fróes, que ocupou o posto de Chefia da PM5 entre 1986 e 1987, momento importante de mudança na estrutura, como já mencionamos.

onde começam a tomar corpo idéias de policiamento mais focado no relacionamento com as comunidades essas variações de perfil se tornam mais notórias:

Mal ou bem, dependendo da forma como os comandantes entendem a comunicação na sua gestão, a PM5 pode prestar um bom assessoramento ao comando e ao conjunto do sistema para que possa se estabelecer o relacionamento com as comunidades (Entrevista 7 - Oficial, ex-membro da PM5).

Estes oficiais ficam, em geral, pouco tempo na função de chefia da Seção. O problema se reproduz no quadro funcional da Seção, que conta com apenas 5 profissionais civis ali lotados em caráter permanente (no Quartel-Geral). Os demais são policiais que também não possuem aderência ao serviço específico da Seção. Acontece o mesmo com os policiais que exercem as funções de P5 no nível dos batalhões. Esta rotatividade costuma ser vista de forma contraditória, ora como um obstáculo à consolidação das políticas e das estratégias, ora como uma forma benéfica de inserir a preocupação com a comunicação em todos os setores da Corporação. A evolução do perfil da assessoria, principalmente pela introdução de demandas bem mais complexas, requereu estabelecer um grande esforço de treinamento e capacitação desses quadros:

Existe uma política na Corporação de que o policial precisa ser bom em tudo, que ele tem que se dar bem em qualquer função, seja na comunicação, nos recursos humanos, na área de logística, na área de políticas. Então isso demanda um treinamento constante desses oficiais (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

As atividades de treinamento precisam contemplar ao mesmo tempo cerca de 120 policiais que compõem o “sistema de comunicação da PM” (Quartel-Geral e Batalhões). Foram instituídos encontros regulares de treinamento (geralmente de 3 ou 4 dias). Mesmo assim, há outro problema que pode ser notado: muitas vezes os oficiais que fazem os treinamentos em comunicação não têm vocação para a tarefa, sendo apenas designados para a função. Nem sempre a escolha se dá pelo perfil. Um indício importante de mudança neste sentido pode ser captado, tomando como marco a transformação do perfil da PM5 para Assessoria de Comunicação Organizacional, qual seja, um maior cuidado com a seleção desses policiais para ocuparem estes postos. A PM5 buscou estruturar um processo seletivo mais apurado e para a escolha dos policiais com função de P5 nos batalhões. Isso demonstra também que passou a haver, de certo modo, uma preocupação maior com a comunicação por oficiais em postos de comando. Mesmo assim, observa-se

claramente que este é um problema recorrente e um desafio que a PM5 enfrenta, na visão de todos os entrevistados consultados sobre o tema.

Quanto à contratação de terceiros, há aspectos que são comuns a todas as assessorias de órgãos públicos, considerando as limitações que são típicas do poder público, como a necessidade de licitação dos serviços. No caso da PMMG deve-se observar também que a contratação de serviços de agências de publicidade é centralizada pelo Governo do Estado para todos os órgãos e a PM5 não possui orçamento específico para este tipo de contratação:

Não há orçamento específico para a comunicação. É preciso contar com a boa-vontade do Governo que ora te dá, ora não te dá. Ou criar parcerias com os veículos para o espaço de mídia (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

O exame da história da assessoria de 1986 em diante revela poucos e esparsos registros de utilização de serviço terceirizado de publicidade⁸³. As campanhas preventivas que foram realizadas foram concebidas dentro da própria Seção e boa parte delas também realizadas com recursos próprios. Também não contou no período com recursos para pagamento de veiculação. A mídia foi obtida através de parcerias:

O que a PM conseguiu fazer nos últimos tempos tem sido na maioria das vezes por conta própria. Até para conseguir mídia, sem aplicação de marca de governo, para prestar serviço (Entrevista 7 - Oficial, ex-membro da PM5).

Seja como for, há muitos indícios ao longo da trajetória da PM5 que demonstram que a comunicação organizacional configura em seu conjunto uma *expertise* a ser buscada. Sob este particular, fica mais nítido o impacto da implantação do Plano de Polícia de Resultados. Os oficiais que lidavam com a comunicação passaram a ser estimulados a buscar aportes em cursos, congressos e seminários da área e até mesmo realizar estudos em nível de pós-graduação. Houve uma aproximação maior com o meio acadêmico e profissional da comunicação para a promoção de capacitação dos membros do Sistema de Comunicação. A partir de 2002 amplia-se a preocupação com a comunicação no âmbito do currículo do Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar: de apenas uma disciplina em um ano, desdobra-se em duas, ministradas nos dois últimos anos (Comunicação Social I e II). A partir de 2005, a segunda disciplina passou a focar mais

⁸³ Na verdade não há registro de contratação de campanhas publicitárias, mas apenas de serviços como produção e edição de VT's, produção gráfica e criação visual.

especificamente conceitos e práticas de comunicação para mobilização social, para voltar-se mais especificamente aos recursos de comunicação necessários para o suporte à ação com públicos locais⁸⁴. Outra iniciativa importante foi realizar treinamento para oficiais em serviços preventivos comunitários com a inserção de conteúdos de comunicação para mobilização social nos anos de 2003/2004 e inserir estes conteúdos nos cursos de multiplicadores (também para oficiais) realizados a partir de 2005.

Contribui para a aquisição de competências, não apenas na área da comunicação, como também nas outras áreas, uma melhoria no perfil de instrução dos policiais. Como vários entrevistados observam, a elevação do nível sócio-econômico e cultural dos quadros policiais desde o final da década de 1990, aliado ao impulso de autodidatismo dos oficiais colaborou muito para a elevação do nível de compreensão e para a aquisição dessas novas competências. Desta forma, nota-se que a um evidente crescimento do nível de especialização da comunicação, não correspondeu, exatamente, um crescimento do nível de utilização de recursos profissionais⁸⁵.

(b) Comunicação pouco capilarizada

A questão da descentralização não pode ser vista sob uma ótica simplista. A estrutura organizacional da Polícia Militar prevê uma ação baseada na divisão em frações territoriais, o que implica em descentralização de comando, ainda que, em seu conjunto, por suas características militares, seja estruturada de forma centralizada e hierárquica. No entanto, com a implantação de uma filosofia de polícia comunitária, instalam-se novos dilemas e tensões relativos à demanda por aumento da autonomia e capacidade de resposta desses comandos, relacionados à participação civil e ao controle próximo das atividades policiais realizado pelas comunidades. Isso é uma das questões cruciais, para a implantação de uma filosofia de polícia comunitária, como observam Skolnick e Bayley (2002).

A adequação aos problemas peculiares de cada contexto local requer maior autonomia de decisão. Isso é reconhecido pela diretriz que guia a implantação de polícia comunitária, que prevê, dentre os seus pressupostos básicos,

⁸⁴ À época de realização da pesquisa de campo ministravam estas disciplinas dois oficiais com formação profissional em Comunicação Social (Relações Públicas).

⁸⁵ Importante também observar que não houve mudança nos quadros de profissionais de comunicação da PMMG com a introdução do Plano de Polícia de Resultados.

“descentralização da estrutura dos órgãos de segurança pública, de forma a possibilitar a integração e interação entre eles e a comunidade” e ainda “investidura de autoridade decisória, de fato e de direito, nos profissionais de segurança pública que atuam em interface direta com a comunidade” (MINAS GERAIS, 2002c, p. 3).

No que respeita à comunicação, constitui um problema com características bem singulares. A adoção progressiva das idéias de maior aproximação com as comunidades já correspondia de algum modo à preocupação em prover condições para uma ação de comunicação descentralizada ao menos no nível dos batalhões – o que já se vislumbrava pela estrutura do Estado-Maior que prevê a figura dos P5. Mas o que se observou de fato ao longo dos anos foram algumas dificuldades para potencializar as funções e tarefas desses agentes do Sistema de Comunicação, que podem ser assim resumidas:

(a) suas tarefas em geral se limitavam a demandas de cerimonial e à produção de comunicados no âmbito dos batalhões (apenas eventualmente realizavam atendimento a demandas de jornalistas e raramente produziam comunicados para a imprensa);

(b) a escolha dos agentes não se dava necessariamente pelo perfil mais adequado e vocacionado.

Com a introdução do Plano de Polícia de Resultados e da filosofia de polícia comunitária, observou-se uma demanda de que o papel e a forma de atuação desses agentes fossem repensados. Em relação ao primeiro item, a Diretriz que Disciplina o desenvolvimento das atividades de Comunicação Organizacional na PMMG, de 2006, busca responder a esta demanda, atribuindo a esses agentes

atuação específica nas áreas de comunicação interna, comunicação externa, comunicação visual, cerimonial, imprensa, relacionamento com o cidadão e comunicação musical, com objetivo de promover a paz social (MINAS GERAIS, 2006, p. 12).

Para responder ao segundo item, o perfil dos agentes é sintetizado em três competências essenciais: de estrategista, de gestor e de líder. Mas, além disso, a diretriz considera também fundamental que o P5 seja um profissional “conhecedor das doutrinas de polícia comunitária, com foco na mobilização comunitária e direitos humanos” (MINAS GERAIS, 2006, p. 11), o que estabelece uma vinculação clara com as novas demandas emanadas do Plano de Polícia de Resultados e com a filosofia de polícia comunitária.

Há ainda outros pontos críticos a considerar, como o problema da subordinação dos agentes e da atuação em comunicação nas frações dos batalhões, as companhias. Quanto à subordinação, os P5 possuem vinculação funcional que responde diretamente aos comandantes de batalhão. Neste ponto é importante retomar a questão da natureza das atividades da Quinta Seção, a que já aludimos no tópico anterior. Como a PM5 possui um perfil de execução de atividades (e não apenas de planejamento) e constituiu um Sistema de Comunicação com os P5, demanda uma ação coordenada com estes, mas que fica submetida às decisões autônomas dos batalhões e sujeita às mesmas contradições já observadas na PM5. A questão da vinculação, assim, não fica suficientemente clara no momento de execução de tarefas.

A Diretriz 11/2006 define o que é a seção e tenta dirimir a questão da subordinação dividindo-a em “técnica” e “funcional”:

As P5 das Regiões da Polícia Militar (RPM) constituem os Núcleos Intermediários do Sistema, competindo-lhes planejar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento das atividades das unidades subordinadas, realimentando o sistema de comunicação em nível estratégico e fazendo-o funcionar. Os profissionais responsáveis pela chefia da P5 da RPM serão subordinados, tecnicamente, à Assessoria de Comunicação Organizacional e, funcionalmente, ao Comandante Regional (MINAS GERAIS, 2006, p. 12).

O problema de subordinação reflete nas dificuldades de estabelecer ações sistêmicas e coordenadas, o que ressalta com mais vigor ainda entre os batalhões de Belo Horizonte, que recebem demandas operacionais da assessoria de comunicação do Comando de Policiamento da Capital (CPC). Este comando é ainda um terceiro elemento do sistema que interfere no relacionamento entre PM5 e P5. De modo mais estrito, essas demandas dizem respeito à participação indispensável dos P5 e dos comandantes de companhia no monitoramento que foi implementado na Capital (no caso da comunicação, os já citados índices IMOP e IRCOM). A alimentação dos índices, bem como a sua utilização, depende de uma intensa articulação entre os agentes P5 e os comandantes das companhias e, destes, com a assessoria do CPC. Neste ponto, é visível a expectativa de que os P5 sejam um importante elo no sistema:

A assessoria de comunicação para nós tem grande importância para uma intervenção comunitária, mas às vezes não é perceptível pelos comandantes de companhia, então é preciso que os gerentes, os P5, estejam estimulando o tempo todo e tem que ter uma orientação de como promover isso (Entrevista 5 - Oficial, assessor de comunicação do CPC).

O CPC reconhece que os grandes entraves para a funcionalidade desse sistema se encontram na necessidade de alterar as funções cotidianas dos agentes dos batalhões e mesmo dos comandantes das companhias e também na falta de preparo para lidar com a nova proposta⁸⁶. De todo modo, vê-se que a Diretriz 11/2006 busca gerar uma melhor definição a respeito das operações como um sistema coordenado de comunicação:

Implementa-se, portanto, um sistema de **GESTÃO COMPARTILHADA**, em que o setor de Comunicação Organizacional (P5) da Unidade, de forma harmônica, passa a estabelecer parcerias internas com áreas como recursos humanos, inteligência, emprego operacional, logística, coordenação administrativa e atividades especializadas, para o desenvolvimento de projetos de endomarketing, de INTRANETPM e estratégias para implementações operacionais, divulgação de doutrinas, etc. (MINAS GERAIS, 2006, p. 10).

O outro problema referente à descentralização advém do formato de atuação sob a filosofia de polícia comunitária. Sendo os CONSEP inicialmente constituídos no âmbito geográfico das companhias PM, que são frações dos batalhões, o arranjo estrutural da comunicação organizacional da Corporação deveria também, em tese, corresponder a uma maior autonomia dos agentes dessas frações e ainda a um trato mais efetivo e profissionalizado com as demandas de comunicação neste nível. Esta demanda é reconhecida há algum tempo, inclusive quando a polícia procurou capacitar em comunicação os comandantes de companhias. Mas um dado inovador que deixa patente a necessidade de descentralizar a comunicação a este nível inscreve-se no texto da Diretriz 11/2006:

Nas demais frações descentralizadas, os respectivos comandantes serão os encarregados de coordenar e desenvolver as atividades de comunicação organizacional, em consonância com esta Diretriz, sob a coordenação técnica do P5 da Unidade (MINAS GERAIS, 2006, p. 12).

Apesar de tal dado confirmar a existência da demanda, não se pode, *a priori*, dizer que por si só tende a resolver o problema da descentralização e dar maior conseqüência e efetividade a esforços de comunicação que precisam acontecer no âmbito das companhias. Há ainda dificuldades práticas a superar que são facilmente visualizadas, e que se manifestam nas falas de vários entrevistados:

Ainda há resistência dos P5 e dos comandantes de companhia (...). Os P5 ainda não estão totalmente engajados no processo. Tem que haver mais

⁸⁶ O primeiro treinamento específico para o trabalho com os indicadores de monitoramento aconteceu em julho de 2006.

interação entre as companhias e os P5, o que praticamente não existe (Entrevista 5 - Oficial, assessor de comunicação do CPC).

O P5 atende ao comando do batalhão e normalmente não se envolve com as demandas das companhias (Entrevista 7 - Oficial, ex-membro da PM5).

É uma dispersão, uma corrida pra todo lado. Não existe uma política de comunicação muito bem definida, não. Isso tá muito disperso, ora isso, ora aquilo. Há uma pulverização das ações e com nenhuma análise de *feedback* (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

A necessidade de ação coordenada, de certa uniformização das ações descentralizadas emerge, assim, como uma preocupação. Sob este aspecto, a diretriz que propõe ordenar o processo é ainda muito recente e seu reflexo não pôde ser ainda captado durante a realização de nossa pesquisa de campo. É possível notar com nitidez a mudança na concepção de comunicação, mas não necessariamente uma mudança nas práticas cotidianas, que requerem uma penetração mais intensa das atividades de comunicação no ambiente policial em todas os níveis de operação, desde o Comando-Geral, até as menores frações. Daí fazermos a distinção entre capilarização e descentralização. Em relação à comunicação, fica evidente que, apesar de prover uma estrutura descentralizada e de um avanço em experiências pontuais, não se observam ainda condições efetivas para gerar uma capilaridade das ações, com preparo e autonomia suficientes para buscar soluções criativas, dentro de uma visão mais integrada e sistêmica e que conte com um apoio de ações de comunicação mais amplas que possam servir de referência e promovam a coesão dessas ações.

(c) Comunicação pouco inserida na cultura interna da Corporação

Como já observamos, a mudança do modelo de policiamento orientado para a solução de problemas e com base nas interações com as comunidades não pode ser vista apenas como uma mudança operacional. Também não se resume simplesmente a uma mudança de foco das ações, de repressivas para preventivas. Trata-se, na verdade, de uma mudança paradigmática muito mais ampla. O papel da comunicação organizacional para essa mudança veio sendo lentamente percebido, em consonância com os “incômodos” causados pelas pressões da conjuntura política:

uma instituição que era acostumada a não responder nada e de repente tem que começar a responder tudo é uma coisa que passou a incomodar (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

Mesmo com o inegável avanço na compreensão e na sensibilidade do Comando em relação à comunicação (o que se reflete, inclusive na produção doutrinária, como já expusemos), ao examinarmos a trajetória da comunicação organizacional da PM, podemos ver que as mudanças nas políticas e nas estratégias de comunicação não foram acompanhadas *pari passu* pela mudança na cultura interna da Corporação como um todo, o que sempre gerou e ainda gera muitos conflitos, sendo a comunicação vista como algo alheio às funções policiais e pouco inserida na sua cultura interna: “a comunicação, muitas vezes, era vista como um encargo a mais” (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

A demanda de reposicionamento da imagem da Polícia, a partir do processo de redemocratização, já defrontava a Assessoria de Comunicação com o desafio de reposicionar a própria identidade dos policiais. Com a introdução de uma filosofia de polícia comunitária amplia-se ainda mais essa dificuldade, por lidar de forma mais explícita com as contradições inerentes às características de uma corporação militar:

Sou um guerreiro ou um policial comunitário? Como eu fico diante do cenário que exige que eu converse, que resolva problemas, que faça processo de comunicação dialógica o tempo inteiro, adote instrumentos que não me dizem respeito como um guerreiro que é preparado para combater um inimigo? (Entrevista 2 - funcionária civil da PM5).

Numa cultura organizacional bem marcada, o que entra em jogo é a capacidade da instituição de alterar suas características mais proeminentes e tradicionais “de inflexibilidade, de postura auto-contida, de uma instituição guerreira e autoritária, com foco na repressão” (Entrevista 4 – Oficial, Sub-Chefe do Estado Maior da PMMG). É curioso notar que a Diretriz 11/2006, que disciplina o desenvolvimento das atividades de Comunicação Organizacional na PMMG, tem sete dos seus nove objetivos voltados para orientação do seu público interno, dentre eles o de conscientizar

sobre a importância de se promover uma maior interação da Polícia Militar com os variados segmentos da comunidade, levando-se em consideração a filosofia de polícia comunitária, a promoção dos direitos humanos, o desenvolvimento de programas de mobilização comunitária, a implementação de *processos de comunicação dialógica* [grifo nosso], a construção, o desenvolvimento e a aplicação de técnicas de resolução de problemas (MINAS GERAIS, 2006, p. 5).

Isso demonstra a grande preocupação atual do Comando com os aspectos de mudança na cultura organizacional, principalmente no que se refere a uma visão mais voltada para a importância da comunicação no processo, mas não dá idéia da

dimensão do problema tal como é colocado pelos entrevistados. Tais declarações dão conta de que este é, na verdade, o mais poderoso entrave para a implantação efetiva de uma inovação institucional deste porte e que traz, em seu bojo, uma essencial mudança de visão quanto à comunicação e a sua inserção nos processos de gestão da polícia.

3.4 As estratégias de comunicação com o grande público sob análise: entre controle social, auto-ajuda e parceria decisória

Como filosofia, a polícia comunitária possui um nível de generalidade que comporta um conjunto vasto de práticas e de modos de organizar as operações policiais. A diretriz que orienta a polícia comunitária na PMMG apresenta três tipos de programas costumeiramente associados a essa filosofia, buscando demonstrar seus limites e seus equívocos e posicionando-os de forma que a PM entende como correta: as estratégias de *controle social*, de *auto-ajuda* e de *parceria decisória*.

(a) Controle social

A dimensão do controle social fundamenta-se nas chamadas “abordagens ecológicas do crime e da delinqüência”, que dão especial atenção aos fatores ambientais como explicação para o fato de certas áreas urbanas serem mais violentas do que outras. A chamada Escola de Sociologia Urbana de Chicago, na década de 1940, buscava explicações para a criminalidade nas grandes cidades em fatores estruturais das localidades – nas características particulares da vizinhança. Este arcabouço teórico ficou conhecido como “teoria da desorganização social”. Estudos pioneiros como os de Clifford Shaw e Henry McKay associaram as altas taxas de criminalidade em algumas localidades ao contexto de desorganização social na qual estavam imersas, ou seja, a carência de mecanismos de controle social – formais ou informais - criava condições mais propícias para a violência e o cometimento de crimes (SHAW; MCKAY, 1969).

Esta idéia teria grande influência posterior na composição dos princípios de polícia comunitária. Seu desdobramento em várias pesquisas empíricas sobre a criminalidade, principalmente nos Estados Unidos, acentuou ainda mais a percepção de que os ambientes sociais desorganizados derivam do enfraquecimento dos laços de sociabilidade baseados numa “comunidade”, ou seja, dos laços de amizade

tradicional, das lealdades baseadas numa inter-relação comunal. A erosão da organização social comunitária, derivada da grande heterogeneidade populacional e da grande mobilidade nos espaços urbanos seriam fatores cruciais que criam dificuldades para que os residentes de certas áreas possam alcançar objetivos de forma compartilhada e, além disso, uma incapacidade de realizar valores comuns e manter, assim, um controle social efetivo - como, por exemplo, sobre o comportamento dos jovens. Ou seja, laços de sociabilidade mais coesos numa vizinhança tendem a gerar maior capacidade de exercício de um controle social informal. Isso reforça o papel da organização comunitária como elemento fundamental para o envolvimento e a participação da população local nas discussões dos problemas que afetam a convivência e podem relacionar-se à violência e à criminalidade (KASARDA; JANOWITZ, 1974; KORNHAUSER, 1978; SAMPSON; GROVES, 1989)⁸⁷.

É patente que a dimensão de controle social da filosofia de polícia comunitária implica uma vigilância dos próprios moradores sobre o seu ambiente e uma espécie de regulação informal do comportamento dos que cometem alguma infração às normas. Mas, como adverte Beato Filho *et al.* (2007), há também uma necessidade de fortalecer as articulações entre os aspectos de controle informal e o controle formal que a polícia exerce. Sob este segundo aspecto, a filosofia de polícia comunitária como orientadora do policiamento é fundamental, principalmente no que se refere à participação em instâncias para solução conjunta de problemas e para a *accountability* da própria atividade policial (como nos CONSEP).

O nível formal implica, em caráter estrito, o controle da Polícia sobre um dado território. A diretriz que orienta a polícia comunitária na PMMG aponta, entretanto, que estas estratégias não podem circunscrever-se apenas a uma forma de ampliar e legitimar o seu controle sobre uma localidade, por meio do contato com a comunidade:

⁸⁷ Vários estudos sobre delinqüência juvenil e formação de gangues nos ambientes urbanos reforçaram as noções desenvolvidas pela abordagem da desorganização social, além das pesquisas pioneiras de Shaw e McKay, como os de Glen Curry e Irving Spergel (1988). Tais estudos têm inspirado muitas iniciativas recentes ligadas, principalmente, a uma intervenção mais direta junto à população jovem em localidades consideradas mais vulneráveis, através de projetos sociais e culturais. O Programa "Fica Vivo", em Minas Gerais, é um exemplo. Mais recentemente, tais idéias têm-se articulado com a teoria do capital social, como se nota em Robert Sampson (2004). Também essas abordagens têm tido grande influência nas atuais políticas voltadas para prevenção e para a solução pacífica de conflitos.

O contato com as organizações comunitárias é visto como estratégia para obtenção de apoio popular, neutralização de críticas e não como forma de engajamento dos cidadãos nos processos de estímulo e participação (MINAS GERAIS, 2002c, p. 13).

Para efeito do nosso estudo, no que se refere às estratégias de comunicação para uma ampla difusão para a sociedade, condizente com os princípios e programas de polícia comunitária, tomamos como o desafio principal desta dimensão o de gerar confiança na polícia como instância de controle social formal, articulado às instâncias informais. Isso se materializa, na prática, em estratégias que visam reposicionar a imagem institucional da polícia (de tal forma a gerar credibilidade e legitimidade) e gerar sensação de segurança.

(b) Auto-ajuda

Um programa de auto-ajuda, por sua vez, tem como pressuposto a capacidade dos cidadãos de criar condições de auto-proteção. Sob este ponto de vista, é fundamental que cada pessoa tenha acesso a informações e conhecimentos que podem ser úteis para manter determinadas atitudes cooperativas em relação à prevenção de atos violentos e crimes. Aqui, novamente, podemos ver que a difusão em larga escala dessas informações é essencial para criar estas condições, principalmente através de peças publicitárias que mostrem procedimentos simples que a própria população pode adotar para dificultar a ação de criminosos. O Plano de Polícia de Resultados ressalta a importância dessa dimensão:

Existem programas implementados em todo o mundo que direcionam os cidadãos a adotarem ações de auto-proteção ou medidas preventivas. Dentre elas destaca-se a promoção de campanhas publicitárias que informem a população sobre cuidados que possam evitar a constituição do chamado “alvo óbvio” (MINAS GERAIS, 2002a, p. 18).

A diretriz da PMMG que orienta a implantação de polícia comunitária enfatiza não apenas os aspectos de auto-proteção, mas destaca também um papel de cooperação para a prevenção e solução de crimes:

a polícia utiliza-se dos “olhos e dos ouvidos” dos residentes e usuários do bairro com a finalidade de potencializar sua capacidade de prevenir crimes e manter a ordem. Esta é a filosofia básica da maioria dos programas participativos de prevenção (MINAS GERAIS, 2002c, p. 15).

Isso ressalta a importância da vigilância, principalmente no âmbito da vizinhança, como um fator essencial para as condições de auto-proteção, mais do que apenas a tomada de atitudes individuais. Nesta dimensão, tendo em vista o

estímulo à cooperação ativa dos sujeitos nas ações de auto-proteção, tomamos como indicativa a produção de campanhas para difusão de informações e dicas sobre atitudes preventivas realizadas pela Polícia Militar.

(c) Parceria decisória

Em termos de uma difusão em larga escala da filosofia de polícia comunitária, a dimensão de parceria decisória está ligada ao objetivo de informar a todos os cidadãos sobre a possibilidade de efetivação dessa participação em instâncias deliberativas, onde se possa efetivar a solução conjunta de problemas. Trata-se de dar a conhecer essas instâncias – como, no caso, os CONSEP, como também outras formas possíveis para o estabelecimento de parcerias com a Polícia Militar, as diretrizes e regras dessa participação. Além disso, as estratégias de comunicação neste nível devem estimular o próprio engajamento dos cidadãos.

Não obstante a importância dos dois tipos de programas estratégicos para operacionalizar a filosofia de polícia comunitária, recai sobre o terceiro tipo, o de organização comunitária como meio de parceria decisória, uma ênfase especial na diretriz de polícia comunitária:

A terceira categoria, com certeza a mais importante, caracteriza-se pela participação ativa do público em todos os processos: planejamento local, ações preventivas e de orientação da comunidade, avaliação dos processos e participação nas decisões de interesse coletivo. Ao invés de serem apenas “olhos e ouvidos” a comunidade participa ativamente do planejamento local. Ao invés de consertar viaturas e reformar prédios, a comunidade atua na reeducação de suas ações, na reconstrução social do bairro, ou seja, ações de caráter essencialmente preventivas (MINAS GERAIS, 2002c, p. 16).

Neste estudo, tomamos como referência indicativa desta dimensão a difusão de informações sobre os Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

As três dimensões programáticas descritas na Diretriz servem-nos como base para compreender o programa de comunicação que emerge com o Plano de Polícia de Resultados e a implantação da filosofia de polícia comunitária na PMMG e perceber como orienta a sua fala para a sociedade, já que evidencia uma demanda de atendimento a três grupos de objetivos que são complementares. Nosso objetivo é verificar como as suas estratégias de comunicação se referem a cada uma dessas dimensões. Para cada uma delas, há expectativas e características distintas aplicadas à comunicação, que podem, então, ser assim resumidas:

Dimensão	Objetivos	Estratégias
Controle social	- Reposicionar imagem institucional que gere credibilidade e legitimidade - Gerar sensação de segurança (ambientes de segurança)	- Difusão da missão e da visão institucional da polícia
Auto-ajuda	- Conquistar a cooperação da comunidade em ações de auto-proteção	- Difusão de dicas de prevenção
Parceria decisória	- Estimular a participação em processos de planejamento e tomada de decisão, através de instâncias formais	- Difusão de informações sobre instâncias de interlocução com a PMMG (especialmente os CONSEP)

No nível da comunicação com o público em geral, vejamos, então, as ações estratégicas de difusão mais significativas que podem ser observadas no âmbito que escolhemos para a nossa pesquisa.

(a) Difusão da missão e da visão institucional:

Como já apontamos, a trajetória recente da assessoria de comunicação organizacional da PMMG foi marcada pela demanda de reposicionar sua imagem institucional, orientada pela redefinição de sua missão. A visão que se tem dessa missão, no entanto, é difusa, tendo como parâmetro a sua missão constitucional que é definida como sendo, genericamente, de “preservação da ordem pública”. O que é mais significativo sob o ponto de vista da mudança na missão constitucional está numa sutil substituição dos princípios de polícia de manutenção da ordem pública, vigentes no Brasil no período de 1967 a 1988, voltados para o policiamento ostensivo e com forte atuação repressiva, pelos que passam a ter vigência com a Constituição de 1988. Como já observamos, a Carta Magna define a Segurança Pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”⁸⁸. Isso insere o problema da preservação da ordem pública sob outros parâmetros: uma função da polícia de promoção do bem-estar social, “através da manutenção e preservação da ordem pública, da segurança individual e coletiva para o funcionamento e conservação das cidades” (SOUZA, 2003, p. 57). Sob o impacto dessa mudança, a PMMG veiculou o *spot* para TV “200 anos”, quando das comemorações do Bicentenário da Inconfidência Mineira, em 1989. O uso desse tipo de mídia pode ser considerado bem significativo para o momento, com a redemocratização do país.

⁸⁸ Art.144 (BRASIL, 2001).

Nele a PM busca explorar as relações entre a Inconfidência Mineira e os valores de liberdade e independência. O apelo à história da Corporação termina com o *slogan* “200 anos pela liberdade do Brasil” e a imagem de um Dragão da Inconfidência à frente do Palácio da Liberdade⁸⁹.

A essa concepção ampliada da missão, vieram, pouco a pouco, associar-se inúmeras visões sobre o papel da polícia e sua inserção na sociedade, que passariam a guiar o seu reposicionamento público. No caso da PMMG evidenciam-se alguns aspectos dessa visão que de certa forma presidem a projeção de imagem desejada:

Projetar, perante a opinião pública, a imagem de uma Instituição comprometida com a promoção da paz social, preocupada em atender bem a comunidade, e, principalmente, **prevenir** a prática de delitos, tendo como parâmetros valores que constroem a sua reputação (ética, humanização, respeito, participação, e crescimento) (MINAS GERAIS, 2006, p. 6).

Outro ponto importante é o de buscar modificar a percepção que se tem do agente policial militar. Como observamos, trata-se aqui de lidar com uma imagem sempre ambivalente da polícia e de seus agentes. Por um lado, a polícia procurou reconhecer a importância do próprio policial como agente de comunicação, responsável, em última análise, pela imagem da Corporação. A Diretriz 11/2006 define que “os planos e ordens devem contemplar orientações claras sobre o comportamento dos militares, em cada situação, pois é ele o maior responsável pela imagem da Instituição” (MINAS GERAIS, 2006, p. 57). Por outro lado, as peças publicitárias para televisão buscam mostrar os policiais como capazes de prestar prontamente auxílio à população não apenas em situações críticas de combate a ações criminosas, mas em diversas situações cotidianas triviais. As peças impressas, distribuídas em reuniões ou de porta em porta favorecem um contato entre policiais e cidadãos que contribui para a noção de um “policial disponível”.

O anúncio publicitário produzido para televisão em 1994, composto por um *jingle* que tinha como objetivo mostrar as diversas atividades e setores da própria PM, correspondia à preocupação de que a polícia fosse percebida pela sociedade como uma multifacetada agência de prestação de serviços (cujo cliente é o cidadão) e como uma instituição que tem por função promover a “paz social”. Podemos considerar que essas são as duas grandes idéias-força que guiam as suas

⁸⁹ Os Dragões da Inconfidência são a Guarda de Honra do Estado de Minas Gerais. O Palácio da Liberdade é a sede do governo mineiro, na cidade de Belo Horizonte.

estratégias com o grande público, como procuramos demonstrar na evolução de sua trajetória. No entanto, a própria natureza da instituição traz uma dificuldade de conjugar a missão constitucional, as diversas visões sobre a sua missão (ou missões específicas), a percepção social (bem como a imagem que a polícia deseja projetar aos seus públicos) e a sua própria realidade de atuação, para a qual necessita de estratégias e táticas operacionais.

As campanhas publicitárias realizadas no período examinado (a partir da implantação do Plano de Polícia de Resultados) evidenciam a presença dessas idéias-força sob alguns aspectos:

- A noção de prestação de serviços à população está presente no nome das campanhas (impresa e de vídeo): “PM Serviço”. A variedade dos conteúdos das peças mostra também a diversidade de situações nas quais a polícia presta os seus serviços, que não se resumem à repressão aos criminosos. Os “Dicas PM” impressos possuem características de segmentação temática e de públicos que, em princípio, potencializam o seu impacto. Várias dessas peças, ao apelar para eventos (como o 15.º Betim Rural e o “Comida de Buteco”) buscam demonstrar a presença da PMMG em situações específicas da vida social das comunidades. Isso se encaixa, na diretriz específica que rege a comunicação organizacional, também como uma estratégia de *merchandising*:

A Polícia Militar busca estar, a cada dia, mais presente no cotidiano da comunidade mineira. Além de cumprir sua missão constitucional, a Instituição participa de manifestações de caráter social, cultural, religioso, esportivo, cívico e outros, tamanho é o seu comprometimento e o seu envolvimento com o povo - seu cliente em potencial (MINAS GERAIS, 2006, p. 46).

- Os anúncios produzidos para televisão da segunda série apresentavam o *slogan* “nossa profissão, sua vida”, buscando destacar o profissionalismo da polícia em estreita relação com a geração de condições de segurança para a população.

- Há uma preocupação das peças publicitárias de inserir o policial nas situações cotidianas, mostrando-os próximos da população. Um dos anúncios para TV da segunda série (PM Serviço – VT19 – Busca) tratou do problema da abordagem policial (as *blitzen*), buscando falar de sua importância para a segurança de todos e solicitando a colaboração dos abordados.

- Três dos VT’s da primeira série abordam especificamente a importância da interação com as comunidades e a cooperação destas com a polícia para a

prevenção de crimes e criação de um ambiente mais seguro, evocando o sentido de co-responsabilidade:

Eu tenho a minha segurança se eu der à polícia a condição dela me dar segurança. E por isso eu preciso participar dessa segurança também (Comerciante – PM Serviço VT11 – Depoimentos-2).

Trabalhar junto com a polícia, em vez de ficar querendo que só a polícia faça a parte dela; por exemplo, você está vendo um assalto, em vez de você passar ao largo, grita, faz barulho, faz um fuzuê qualquer (Comerciante – PM Serviço VT12 – Depoimentos-3).

- Em peças impressas do “Dicas PM” podemos detectar a inserção de textos que estimulam um relacionamento mais próximo com a Polícia Militar:

Estreite o relacionamento com a Polícia Militar, procure saber os tipos de delitos e características dos agentes que estão atuando na região, instrua seus funcionários a ficarem alertas e assim, (sic) afinal todos somos responsáveis por nossa própria segurança (Dicas PM 9a, dirigida a comerciantes de Diamantina/MG).

Confie na sua Polícia Militar. A confiança, a interação e a solidariedade são as nossas melhores armas contra o crime. Juntos podemos construir uma cidade mais segura. Confie com a gente (sic). (Dicas PM 19b, para condomínios residenciais).

Já com relação à mudança de padrão de relacionamento com a imprensa, fica clara a associação entre a mídia e a geração de um sentimento coletivo de segurança nas localidades. O Plano de Polícia de Resultados explicita a necessidade de utilização judiciosa da estatística geo-referenciada, um dos pilares centrais da Polícia de Resultados, não apenas no âmbito interno, mas também para o público externo: “divulgando as atuações positivas junto à comunidade e à mídia, fazendo-as prevalecer sobre os raros sucessos aleatórios dos infratores”. Tal procedimento “constitui ação psicológica eficaz na geração de um estado de espírito coletivo de segurança pública”, segundo a Diretriz, que orienta os comandantes, nos diversos níveis a “ocupar o maior espaço possível na mídia, ensejando uma presença potencial em todos os locais” (MINAS GERAIS, 2002a, p. 26).

A idéia de ambiente de segurança, para o qual concorre decisivamente a atuação da mídia, fez com que as notícias veiculadas passassem a ser um elemento crucial para monitoramento, através de um indicador específico (o IMOP). Esse indicador põe acento em duas vertentes específicas do relacionamento com a imprensa que requerem atenção dos agentes policiais: em primeiro lugar, o tipo de resposta que dão diante de acontecimentos rumorosos que demandam da polícia

explicações sobre o ocorrido. Dependendo de como estes agentes se posicionam como fontes, uma notícia potencialmente “desfavorável” pode ser enquadrada como “favorável”. Isso fica evidente nas orientações que a PM busca fornecer, encorajando os policiais a não negar informações e evitar uma postura defensiva:

Adotar uma postura defensiva e protecionista também pode não ser a estratégia mais adequada. Essa atitude pode, muitas vezes, resultar na exploração negativa da notícia, causando danos irreparáveis à imagem da Instituição (MINAS GERAIS, 2006, p. 34).

Também destacam a importância da pró-atividade, ao cobrar dos agentes de comunicação do sistema (os P5 e os Comandantes das Companhias) que procurem enviar sistematicamente notícias e sugestões de pauta para os veículos de imprensa, inclusive os da localidade.

Partindo do pressuposto de que a comunidade deve estar bem informada para que a própria informação seja utilizada para produzir segurança, é importante que os veículos de comunicação de massa sejam “alimentados”, de forma adequada, cotidianamente (MINAS GERAIS, 2006, p. 34).

(b) Difusão de dicas de prevenção:

Este é um aspecto estratégico de maior visibilidade no período examinado. Ficam patentes as preocupações em disseminar informações qualificadas sobre prevenção através de dicas e isso corresponde à maior parte dos esforços publicitários. No caso das peças para televisão, as dicas em geral são bastante simples, focadas nas atitudes *individuais* do sujeito, ou seja, em sua maioria não estimulam atitudes *coletivas* de prevenção⁹⁰:

Quando for provocado, tente manter o bom humor. Evite confusões e badernas (PM Serviço VT3 – Violência nos Estádios).

Em caso de assalto, não reaja. Mantenha a calma e tente fixar as características do assaltante (PM Serviço VT2 – Prevenção de assaltos).

Dois dos VT's relativos à segurança patrimonial, na primeira série, de 1999, fazem referência aos laços de solidariedade comunitária e à importância dos vizinhos para a auto-proteção.

A solidariedade entre as pessoas evita a ação dos marginais (PM Serviço VT8 – Segurança Patrimonial-1).

⁹⁰ Constituem exceção 3 dos 12 VT's da primeira série da campanha (sobre o envolvimento comunitário) e 1 dos 7 VT's da segunda série, que tratou especificamente dos CONSEP.

Comunique-se com seus vizinhos. Na sua ausência ele é a segurança mais próxima (PM Serviço VT9 – Segurança Patrimonial-2).

O conjunto das peças impressas Dicas PM opera de forma semelhante. Também são focadas majoritariamente em atitudes individuais de proteção. Mas várias peças esboçam referências a posturas coletivas de prevenção. Destas peças, duas foram feitas especialmente para um evento comunitário, o Programa de Integração Comunitária do Bairro Dom Bosco, em Belo Horizonte. Uma é apenas uma chamada para o evento e a outra uma reprodução de dicas sobre uso de drogas (FIG. 9). Esta traz texto no cabeçalho que propõe a segurança comunitária:

A união entre os moradores do bairro é o ponto de partida para se ter uma vida melhor: com segurança, infra-estrutura, saúde, cultura, lazer e respeito ao meio-ambiente (Dicas PM 6b).

Um número um pouco maior de folhetos apela para as relações de vizinhança. Cinco delas fazem menção à importância do vizinho para a segurança da residência:

Comunique-se com seu vizinho. Durante a sua ausência, ele é a sua segurança mais próxima (Dicas PM 13a, “Proteja a sua casa”).

Quatro delas sugerem também a formação de uma rede de vizinhos protegidos:

Procure formar uma rede de vigilância comunitária para que haja observação mútua de residências (Dicas PM 13a, “Proteja a sua casa”).

(c) Difusão de informações sobre as instâncias de interlocução:

Este aspecto é o menos observado nas estratégias de comunicação da PMMG com o grande público. Duas únicas peças da coleção “Dicas PM” fazem referência aos CONSEP, o que evidencia uma fraca divulgação dos Conselhos por este meio. Uma foi feita para a 92.^a Cia do 32.^o BPM, de Uberlândia, dirigida a comerciantes. Assim mesmo a única menção é a aplicação da logomarca do CONSEP. O texto, além de dicas importantes de auto-proteção, procurava estimular os comerciantes a elaborar projetos de segurança com os vizinhos (FIG. 10):

Elabore projetos de segurança com seus vizinhos comerciantes, para que possam fazer a vigilância mútua. Cidadãos infratores aproveitam a oportunidade para agir. Por isso, acione o 190 ao perceber movimentos de pessoas suspeitas próximas aos comércios (Dicas PM 8b).



A UNIÃO ENTRE OS MORADORES DO BARRIO
É O PONTO DE PARTIDA PARA SE TER UMA VIDA MELHOR:
COM SEGURANÇA, INFRA-ESTRUTURA, SAÚDE, CULTURA, LAZER
E RESPEITO AO MEIO-AMBIENTE.
VIDA SIM, DROGAS NÃO!

SINAIS GERAIS DO USO DE DROGA

- * Mudanças bruscas no comportamento;
- * "Síndrome Amotivacional", isto é, falta de motivação para as atividades comuns;
- * Queda do rendimento escolar ou abandono dos estudos;
- * Inquietação, irritabilidade, insônia ou depressão e sonolência;
- * Atitudes furtivas, impulsivas, uso de

QUÊ FAZER AO DESCOBRIR QUE O SEU FILHO ESTÁ USANDO DROGAS.

- * Não dramatize o fato. Encare-o com realismo e objetividade;
- * Procure ter certeza que o fato está realmente acontecendo, através de uma observação cuidadosa do comportamento do seu filho e também dos sinais principais;
- * Tenha uma conversa franca, sincera e leal com ele;
- * Verifique há quanto tempo e quais drogas ele está usando;

Exercite os seus filhos, desde a infância, sobre o maléfico das drogas; Procure proporcionar os melhores e os melhores em que seu filho cresça; Oriente os crianças e os jovens a não aceitarem boias, doces, bebidas e presentes de pessoas estranhas.

POLÍCIA MILITAR
* Fe tem tudo a ver com saúde, segurança e dias melhores para se viver.*

FIGURA 9 – Dicas PM PIC Dom Bosco (Dicas PM 6b)

PM SERVIÇO COMERCIANTE

Elabore projetos de segurança com seus vizinhos comerciantes, para que possam fazer a vigilância mútua. Cidadãos informados aproveitam a oportunidade para agir. Por isso, acione o 190 ao perceber movimentos de pessoas suspeitas próximas aos comércios.

Instale em seu comércio fechaduras e travas de qualidade. Evite janelas de vidro e guarde suas mercadorias em local seguro, nunca deixe quantia desacompanhada à mostra.

Nunca deixe dinheiro nos caixas, retire apenas a quantia que for necessária.

Lembre-se de que ladrões preferem agir em lugares afastados e escuros.

Não instale caixa no entrada do estabelecimento comercial. Isso atrai os cidadãos involuntários, pois a fuga é facilitada.

Evite deixar no comércio apenas um funcionário. Enquanto um cidadão interfere sua atenção, o outro furta mercadorias e dinheiro.

Orientar seus funcionários e clientes. Bolsas e sacolas são grandes atrativos para margens.

Instale alarme no comércio, ele pode ser útil se houver alguma ação delituosa, assim como na prevenção.

Informe a Polícia Militar sobre os acontecimentos delituosos no seu bairro, você pode ajudar a identificar autores. Informe seus funcionários a fazerem o mesmo.

Acione o 190 quando houver conhecimento de qualquer delito, essa informação é importante para a PM empregar o policiamento para a prevenção desses infrações.

Emergência Policial

POLÍCIA MILITAR
92ª Cia PM

190
190

COMERTES

FIGURA 10 – PM Serviço 92.ª Cia. (Dicas PM 8b)

A outra é uma peça dirigida a condomínios residenciais que, dentre um extenso conjunto de dicas, sugere:

Participe das reuniões sobre segurança no CONSEP (Conselho Comunitário de Segurança Pública) da sua região (Dicas PM 19b, para condomínios residenciais).

Na campanha de televisão, o primeiro VT da primeira série, de 1999, é um *jingle*. A música é um *rap*, cantado por atores que dançam no centro da cidade de Belo Horizonte e que apregoa explicitamente a participação no combate à violência:

Liberdade, sim/ violência, não / você pode ajudar / é só participar (PM Serviço VT1 – Clipe).

O refrão “Polícia Militar, sim!” é completado pelo *slogan* aplicado ao final, que é usado em algumas outras peças desta série: “preserve o ser humano”. A primeira série continha ainda três VT’s especialmente voltados para a filosofia de polícia comunitária, com depoimentos. No entanto, estavam mais focados na colaboração com a polícia e nas atitudes de auto-proteção entre vizinhos, já que são anteriores à formação dos CONSEP. Em todo caso, alguns depoimentos procuravam estimular a parceria com a PM:

Se a comunidade participar, a eficácia da polícia se multiplica (Comerciante – PM Serviço VT10 – Depoimentos-1).

Acho que a comunidade tem que participar, deve participar, comunicando, informando, denunciando, ligando, sempre em conjunto com a Polícia Militar, porque dessa maneira tá funcionando muito bem aqui na região (Comerciante – PM Serviço VT10 – Depoimentos-1).

Na segunda série, em 2002 é que se pode visualizar uma referência à parceria decisória através de uma instância específica de interlocução, mas apenas em um único dos sete VT’s produzidos e veiculados. O VT apresenta cenas do policial em ambientes de reunião, mas o que se pode observar é que o anúncio acaba dando ênfase à denúncia de criminosos:

Você sabe: ninguém conhece melhor os problemas da comunidade do que a própria população. É aí que entra a polícia comunitária, que busca melhorar a segurança de cada bairro através da ação conjunta da PM e da sociedade. Ontem prendemos um criminoso graças a uma denúncia local. Então, participe e fique informado sobre o Conselho Comunitário de Segurança Pública da sua região (PM Serviço – VT 16 – Polícia Comunitária).

A Assessoria de Comunicação Organizacional da PM reconhece a insuficiência dessas campanhas para tornar os princípios de polícia comunitária mais

conhecidos da população. Pesquisa de opinião realizada em agosto de 2003 por um instituto de pesquisa⁹¹ sobre os CONSEP na capital, embora tenha revelado bom nível de informação sobre os conselhos entre grupos de formadores de opinião, reforçou essa necessidade. Em 2004 chegou a ser elaborada uma campanha publicitária⁹² completa sobre os conselhos, tendo por *briefing* os dados da pesquisa de opinião, com peças para televisão, *outdoor* e para o público interno, além de criação de uma marca padronizada para os CONSEP. Entretanto, a campanha foi arquivada, por falta de recursos para a veiculação⁹³.

Nossa análise sobre a comunicação organizacional da polícia numa dimensão ampla, de largo alcance, evidencia que as modificações no sistema de comunicação organizacional não se limitam a adaptações estruturais e a um redirecionamento das suas práticas. O que se observa é que a introdução dos princípios de polícia comunitária muda a inserção da comunicação estratégica na organização. Isso se deve à própria natureza dessa nova filosofia, qual seja, a de estabelecer um contato mais próximo e direto com os públicos. Mas, se pudemos evidenciar que a instituição reconhece a necessidade de profundas mudanças no perfil da comunicação que pratica, principalmente no que se refere às disposições inscritas em sua mais recente produção doutrinária, também percebemos que há problemas para que este novo modelo de comunicação pública funcione, que passam pela visão de relevância atribuída aos processos de comunicação organizacional nas práticas mais cotidianas da organização, o que evidenciamos ao constatar que o avanço de sua inserção em termos doutrinários não corresponde a uma penetração em igual medida dessa comunicação na própria cultura da Corporação nos seus vários níveis hierárquicos e de operação. Essa dificuldade conduz a uma visão ambivalente sobre a comunicação como *meio* ou como *fim*, o que às vezes obscurece os aspectos mais essenciais de comunicação como sendo inerentes aos processos de gestão organizacional. Ainda mais especificamente, como fator fundamental para a

⁹¹ Pesquisa realizada pelo Instituto CP2. Realizou 200 entrevistas distribuídas nas áreas de atuação das companhias dos batalhões da Polícia Militar de Belo Horizonte e entre grupos formadores de opinião.

⁹² A campanha foi criada pela agência SMP&B, uma das que atendia à época o Governo do Estado.

⁹³ Mesmo assim, foi criada e adotada uma marca-padrão para os CONSEP (ver no anexo 5). Foi também criada pela agência SMP&B, mas tem tido aplicação irregular e esporádica.

construção e manutenção de um diálogo para a gestão de processos referentes à segurança pública.

Mas também há problemas de ordem político-administrativa, atinentes aos arranjos necessários para que as estruturas organizacionais possam dar conta dessa nova demanda. Neste particular, os maiores entraves estão nos dilemas relacionados à centralização hierárquica e burocrática que é típica da instituição policial militar, que é severamente desafiada pela demanda de uma interação mais aberta e flexível que possa envolver a população civil na resolução de problemas de segurança (e mesmo no controle externo das suas atividades).

Juntam-se a ambas as questões os problemas de ordem da infra-estrutura necessária para dar conta de novas estratégias, novas tarefas e novos produtos, sem os quais a comunicação não pode prover o suporte necessário para cumprir o seu compromisso com um modelo de comunicação pública mais amplo que possa abranger não apenas a difusão de informações sobre as atividades da instituição, mas o estímulo à participação dos cidadãos nas esferas locais e a provisão de um conjunto de informações indispensáveis para auxiliar a instrução do debate público para o posicionamento dos temas de segurança como coletivamente relevantes.

O uso estratégico da mídia de largo alcance é essencial para esse compromisso, seja por meio de campanhas publicitárias, seja através de melhor relacionamento com a imprensa. No quadro que procuramos traçar, o que podemos visualizar é que as estratégias de comunicação com o público em geral, embora tentem incorporar alguns aspectos importantes das idéias-força que traduzem o entendimento da PMMG sobre o reposicionamento de sua imagem junto à população e difundir noções práticas de prevenção, são ainda extremamente tímidas (e conservadoras) no que se refere ao aspecto mais inovador: uma abertura da polícia à responsabilidade compartilhada nas questões de segurança pública e a abertura a parcerias decisórias. Tomadas em seu conjunto, as estratégias neste nível mais abrangente apelam fortemente para os sujeitos em sua dimensão *individual* e ainda muito pouco para a dimensão *coletiva* – dos cidadãos organizados em interação permanente com a polícia. Assim, a PM ainda não conseguiu estabelecer de fato uma estratégia que seja capaz de dar suporte aos princípios de polícia comunitária. Aspectos importantes para um trabalho eficaz de solução de problemas, como a interlocução entre a polícia e as comunidades através dos CONSEP ou por outras vias foram pouco ou quase nada abordados.

Em relação à imprensa, observa-se que aumentaram as preocupações com um melhor relacionamento com os jornalistas e que isso se traduziu em mudanças na forma de atendimento às suas demandas. É visível o esforço de treinamento realizado com o público interno, principalmente para os oficiais da “linha de frente”. A introdução de conteúdos específicos sobre a imprensa no próprio currículo da Academia de Polícia também evidencia esse esforço. Não temos elementos suficientes para avaliar em maior profundidade em que medida essas mudanças são concretamente percebidas pelos jornalistas, o que foge aos objetivos que traçamos nesta pesquisa, mas há indícios de mudança que são facilmente visualizados, como a ampliação do número de fontes da própria polícia que têm oferecido informações importantes sobre a sua atuação institucional – e não apenas para a cobertura criminal ordinária. Contudo, as relações com a imprensa ainda não se configuram de forma mais pró-ativa, principalmente no que diz respeito à proposição de temáticas públicas sobre a segurança ou mesmo para fomentar e instruir os debates da área. Há apenas iniciativas esparsas, inexistindo um planejamento de ações mais estratégicas e sistemáticas.

De toda forma, vale registrar que houve avanços, principalmente no que se refere a uma ampliação do Sistema de Comunicação da PMMG que, no caso da Capital, passou a alcançar as frações menores das companhias, numa articulação com o CPC. Embora não se possa ainda vislumbrar uma ação mais orgânica e integrada entre estes pontos, percebe-se ao menos que tal modelo tem a intenção cobrir uma “zona crítica” existente entre a estrutura de comunicação da alta gestão e o âmbito dos públicos locais, onde se encontra o cidadão comum (FIG. 11). Projetando essa “zona crítica” sobre o diagrama que apresentamos na figura 4, fica evidente que, em sociedades complexas, como a que vivemos, há uma distância muito significativa entre a estrutura de comunicação organizacional que assessora a alta direção e o cidadão (seja o cidadão isolado, seja o cidadão formalmente organizado).

Assim, um sistema de comunicação descentralizado deve dar condições para que se estabeleçam estratégias mais focalizadas que possam penetrar nos diferenciados contextos de sociabilidade local, coerentes com uma política de comunicação mais ampla. São estratégias mais adaptadas aos problemas de comunicação específicos que emergem em cada local e, ainda, mais voltadas para uma interlocução próxima e direta com os públicos.

Além do caminho da difusão em larga escala – dependente da intermediação de veículos de comunicação (seja mídia geral ou local) – gera-se dessa forma uma possibilidade de criar uma “capilaridade” das ações e produtos de comunicação que se insira no espaço local e dê suporte à interlocução que ali se pretende efetivar. Embora a descentralização seja um requisito indispensável para a funcionalidade de um sistema de comunicação capilarizado, não é a condição suficiente. Essa capilaridade supõe uma noção de comunicação que não se restrinja à visão instrumental – focada nos objetivos estratégicos da instituição – mas também compreendida como uma interação direta com os públicos voltada para o entendimento e para a cooperação (elementos essenciais que posicionam a filosofia de polícia comunitária como “democrática”).

No próximo capítulo observaremos com mais detalhes a comunicação no ambiente local, investigando o modo como se dão as interações através de uma comunicação mais dirigida e do contato mais próximo com o cidadão e quais os principais problemas e dilemas que podem ser observados nesta dimensão em que a polícia, além de falar para a sociedade, precisa conversar com as comunidades.

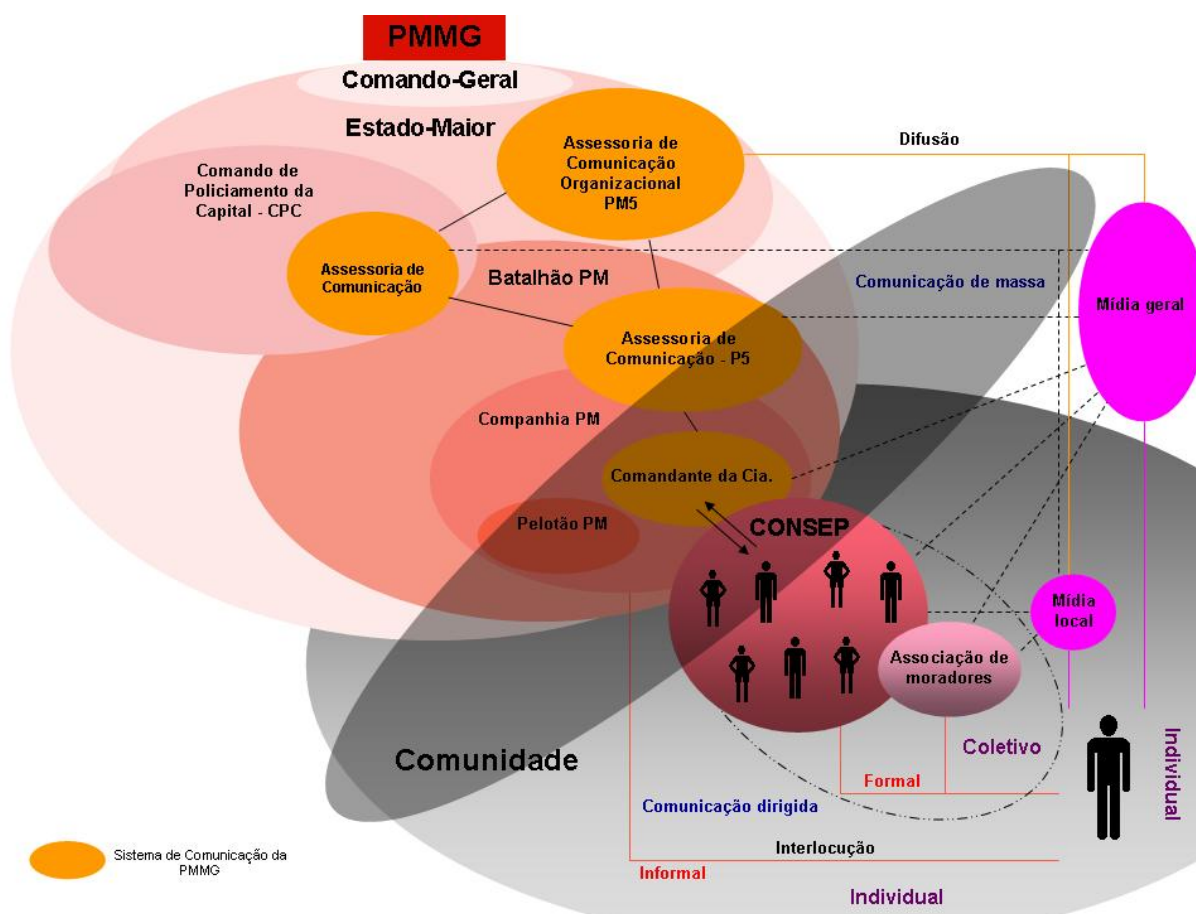


FIGURA 11 – A “zona crítica” entre a comunicação organizacional da PM e o cidadão

CAPÍTULO 4: A POLÍCIA FALA COM AS COMUNIDADES

A demanda de estabelecer contato próximo e direto com a população a que serve, através de uma interlocução contínua com os públicos locais, é uma dimensão que constitui, por si mesma, um grande aspecto inovador no relacionamento público da PMMG. De uma visão genérica de públicos (a sociedade em geral ou os diversos segmentos da sociedade), a polícia passa a considerar de modo mais específico as “comunidades”.

A filosofia de polícia comunitária, como já procuramos demonstrar, se estabelece intimamente associada a uma metodologia de resolução de problemas em cada localidade, e remete a dois princípios fundamentais:

- (a) Participação da sociedade civil no diagnóstico dos problemas relativos à segurança no âmbito específico da localidade – o que implica trabalhar em profundidade as singularidades de uma dada fração territorial onde atua a Polícia;
- (b) Cooperação dos cidadãos para a atuação da polícia – tanto operacionais (colaboração na solução dos problemas apontados e mesmo na resolução de ações criminosas) como logísticas (parcerias para melhor provimento das necessidades da Polícia naquele local)⁹⁴.

Estes princípios apontam para um sentido de “comunidade” ligado tecnicamente ao de *localidade*, ou seja, não obstante o conceito de comunidade ser complexo e envolver múltiplas formas de sociabilidade possíveis num mesmo âmbito geográfico remete, em princípio, a uma atuação local delimitada. Essa vinculação se explicita na diretriz 05/2002, do Comando Geral da PM, que orienta a constituição dos CONSEP como instâncias de interlocução. Ali a idéia de comunidade faz referência a Eva Lakatos e Marina Marconi (1999, p. 344) e é explicada “pelo fato de seus componentes viverem numa mesma área e terem consciência de pertencer aos mesmos grupo e lugar” (MINAS GERAIS, 2002d, p. 3).

⁹⁴ A questão das parcerias para prover equipamentos de uso da polícia é uma questão polêmica. Em alguns casos, a cooperação se reduz apenas a doação (ou cessão em comodato) de viaturas, radiocomunicadores ou mesmo espaço físico (o que seria, em princípio, obrigação do Estado prover), havendo pouca ou nenhuma interlocução efetiva com as comunidades e seus representantes.

Sob o aspecto administrativo, a Polícia Militar fraciona-se em *regiões, batalhões, companhias, pelotões e destacamentos*. É importante notar que, no caso da PMMG, a implantação dos CONSEP deu-se inicialmente vinculada à área de abrangência das companhias. No caso da Capital do Estado, as companhias constituem uma fração que corresponde mais ou menos a um conjunto de bairros. Mais ou menos, porque suas fronteiras nem sempre correspondem exatamente às definidas oficialmente pela administração municipal. O que se observa, portanto, é que cada companhia – e, por conseguinte, cada CONSEP – envolve áreas extensas e heterogêneas e um conflito de base entre a divisão territorial das jurisdições policiais e as divisões político-administrativas do poder público municipal. Dentro de uma mesma área há bairros de constituição e perfil diferenciados que convivem com vilas e com aglomerados urbanos. Sendo assim, ao lado do “grande público”, ou “público em geral”, vê-se a Corporação na contingência de considerar também “públicos locais” cuja constituição é bastante variada e complexa, em áreas urbanas densas.

Para compreender a relação com estes públicos locais, nossa investigação tomou como eixo de aprofundamento o estudo de caso de três Conselhos Comunitários de Segurança Pública - CONSEP no Município de Belo Horizonte. São experiências que merecem comparação, pois apresentam características muito distintas, não apenas pela sua diferenciação sócio-econômica, como também pela forma de implantação, dinâmicas de funcionamento e meios de relacionamento que estabelecem com a PMMG. São correspondentes às seguintes frações policiais:

- 10.^a Cia. do 5.^o BPM (CONSEP 10) – Atende a bairros na região Oeste da capital, com sede no bairro Palmeiras. Abrange área relativamente homogênea de aglomerados urbanos de baixa renda e bairros de classe média-baixa com alguns núcleos, como o Cabana (o aglomerado da Cabana do Pai Tomás), Madre Gertrudes e Vila Magnesita, caracterizados por um índice expressivo de criminalidade violenta e também por certa resistência a uma articulação com a Polícia Militar.

- 127.^a Cia. do 22.^o BPM (CONSEP 127) - Compreende uma extensa área geográfica que se caracteriza pela enorme diversidade populacional. Neste domínio, na Zona Sul da capital, estão os bairros Sion, Anchieta e Serra (sede do CONSEP), de características semelhantes e com predominância da classe média, o bairro

Mangabeiras, com população de classe alta/média-alta e ainda o Aglomerado da Serra, grande conjunto de vilas e favelas.

- 20.^a Cia. do 16.^o BPM (CONSEP 20) - compreende diversos bairros de classe média e média-baixa, com perfil relativamente homogêneo, que guarda características de população semi-periférica (Santa Tereza, Sagrada Família, Horto, Floresta, Renascença, Bairro da Graça, Concórdia, Colégio Batista e parte de outros bairros contíguos), na região Nordeste da Capital. O CONSEP tem sede no bairro Concórdia.

A seguir apresentaremos os dados dessa investigação sob o seguinte ordenamento:

- Em (4.1) descrevemos o que são os Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP.

- Em (4.2) fazemos uma descrição e apresentaremos uma síntese comparativa de cada CONSEP da amostra: abrangência, características da região (população, perfil geral dos bairros), histórico, composição e forma de atuação.

- Em (4.3) faremos uma análise sobre a forma como a polícia fala com as comunidades, examinando a performance dos CONSEP da amostra quanto à interlocução que neles se efetiva e quanto ao problema de compreender os públicos locais como comunidades.

4.1 O que são os Conselhos Comunitários de Segurança Pública

A instalação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP no Estado de Minas Gerais, que começou a efetivar-se primeiramente na Capital no ano 2000, disseminou-se rapidamente para o interior por uma própria determinação da PMMG, no ano de 2002. A Diretriz n.º 05/2002, do Comando Geral (MINAS GERAIS, 2002d), dispôs sobre a estruturação e funcionamento dos conselhos e ratificou o que vinha sendo praticado até então, inclusive o papel de protagonista da Corporação na iniciativa mobilizadora. A referida diretriz define os conselhos como entidades de direito privado, uma modalidade de associação comunitária, de utilidade pública e sem fins lucrativos⁹⁵, “com vida própria e independente em

⁹⁵ A Diretriz apresenta uma minuta de estatuto dos CONSEP e orientações para o seu registro público como personalidade jurídica. A PMMG só reconhece as entidades efetivamente registradas.

relação à Polícia Militar ou a qualquer órgão público”. Ao dizer que os CONSEP têm vida própria, a Diretriz demarca as finalidades da entidade como sendo:

- a) Congregar as lideranças comunitárias, as autoridades policiais e as de outros órgãos públicos direta ou indiretamente ligados à segurança pública, para a discussão e adoção de medidas práticas que resultem na melhoria da qualidade de vida das comunidades, especialmente aquelas que apresentem maior exposição a fatores de risco que interfiram na dignidade humana;
- b) democratizar o planejamento das atividades de polícia ostensiva de preservação da ordem pública, no âmbito de cada município, para a definição de prioridades de segurança pública, no espaço de abrangência de cada CONSEP (MINAS GERAIS, 2002d, p. 8).

O documento ressalta que os CONSEP não se confundem com os conselhos municipais de segurança pública (ou seja, possuem estrutura e personalidade jurídica diferente dos conselhos gestores de políticas públicas ou mesmo de conselhos temáticos instituídos pelo poder público). Neste ponto é importante traçar uma distinção entre os CONSEP e os chamados Conselhos Gestores de Políticas Públicas ou mesmo de uma série de outros conselhos temáticos. O formato destes obedece a diretrizes básicas, produzidas nacionalmente, que provêm de sua regulamentação legal, em que a participação da sociedade civil é obrigatória. Prevêem uma participação paritária entre agentes do Estado e da Sociedade Civil e constituem um ponto de encontro, um espaço público de discussão que redunde, em maior ou menor grau, na formulação, deliberação ou execução de políticas públicas (DAGNINO, 2002). Os CONSEP, por seu turno, são entidades de livre associação – cuja criação é apenas estimulada pelo poder público, no caso a Polícia Militar. Sobre eles não recai uma expectativa imediata de discussão e formulação de políticas públicas na área da segurança, embora isso possa eventualmente acontecer, dependendo do grau de articulação desses conselhos com outras esferas. São fundados com objetivos precípuos de constituírem o lugar de encontro dos órgãos de segurança (especialmente a Polícia) com a população, encontro sistemático e organizado, a partir do qual possa existir uma colaboração em relação às tarefas específicas de patrulhamento, ou seja, ao mesmo tempo um ambiente de interlocução e de cooperação.

Em relação à abrangência dos CONSEP, define-se como sendo coincidente com o espaço de responsabilidade territorial da fração policial a ele vinculada (no caso, as Companhias de Polícia Militar), embora não seja descartada a possibilidade de desdobramento em mais de um Conselho, em razão da população alcançada. A Diretriz expressa também que “a criação de CONSEP é iniciativa na qual deve

concorrer cada Comandante de Companhia” (MINAS GERAIS, 2002d, p. 9). Assim, o crescimento exponencial que se observa a partir da emanção da Diretriz, em dezembro de 2002, é fruto de uma política interna da PMMG que impôs a cada Companhia a constituição de um Conselho no seu âmbito territorial.

O exame da documentação produzida pela PMMG deixa claro o caráter dos CONSEP de instância intermédia capaz de constituir-se num espaço de interlocução entre a Corporação e as comunidades: “a PMMG deve abrir-se ao diálogo com as comunidades e os CONSEP constituem o lugar ideal para que isso aconteça de forma produtiva e madura” (MINAS GERAIS, 2002d, p. 3), o que também se encontra refletido na sugestão de estatuto anexa à Diretriz 05/2002 que, em relação aos objetivos específicos do Conselho enuncia como primeiro item: “constituir-se em canal privilegiado, pelo qual as autoridades policiais e de órgãos do sistema de defesa social locais, auscultarão a comunidade, contribuindo para que as instituições estaduais operem em função dos cidadãos e da comunidade” (MINAS GERAIS, 2002d, p. 12).

4.2 A caracterização dos CONSEP da amostra

4.2.1 O CONSEP 10

Instituído na jurisdição da 10.^a Cia. do 5.º BPM, atende a 12 bairros compreendidos na região administrativa Oeste da capital (FIG. 12), com sede no bairro Palmeiras: Vila Oeste, Gameleira, Jardinópolis, Cabana, Magnesita, Nova Gameleira, Patrocínio, Nova Cintra, Vista Alegre, Betânia, Marajó e Palmeiras. Desde a sua instalação, em 2000, até o início de 2007, o CONSEP 10 teve um só presidente e não fora até então instituído com personalidade jurídica (possui estatuto aprovado, mas não foi registrado).

A povoação da região remonta à década de 50 quando começa efetivamente a implantação de grandes indústrias na Cidade Industrial Juventino Dias e amplia-se a povoação do vizinho distrito do Barreiro. Os primeiros núcleos são então constituídos por uma população de operários. A sede do CONSEP, o bairro Palmeiras, é uma área de expansão mais recente, que acompanha o movimento de loteamento e ocupação do sudoeste de Belo Horizonte (Estoril, Buritis e seus prolongamentos). Os bairros atendidos são bastante diversificados. As diferenças

ficam nítidas nas falas dos entrevistados, que costumam dividir esta região em três grandes blocos: o primeiro formado pelos bairros Palmeiras, Betânia e Marajó, o segundo formado pelos bairros Gameleira e Nova Gameleira e o terceiro um conjunto mais populoso cujo epicentro é o bairro Cabana (Cabana do Pai Tomás), circundado pelos bairros Magnesita, Nova Cintra, Patrocínio, Jardinópolis e Vista Alegre. Este último bloco forma um aglomerado populoso, de quase 70 mil habitantes⁹⁶. O que se verifica, na prática, é que a PMMG consegue estabelecer uma interação mais efetiva com o primeiro bloco, encontrando as maiores dificuldades em relação ao terceiro. Essa dificuldade é apontada pelos policiais como uma “resistência histórica” da comunidade. A Cabana do Pai Tomás nasceu como fruto de uma invasão em agosto de 1963, que foi alvo de intensa repressão da polícia (OLIVEIRA; CUNHA, [200?], p. 50)⁹⁷.

O CONSEP 10 é composto fundamentalmente pelos presidentes das associações de bairro (ou seus representantes). Mas não há registros da participação de representantes do Betânia, um bairro importante da região. A participação nas reuniões é privativa de representantes dessas instituições. Raramente ocorre participação espontânea de cidadãos comuns nas suas reuniões (cidadãos que não estão ligados institucionalmente às associações). Outras entidades associativas, organizações do Terceiro Setor ou mesmo gestoras de projetos sociais que atuam na região também não chegaram a se envolver com o CONSEP, embora tenha havido algumas tentativas de aproximação. Também não há registro de participação da Polícia Civil nos encontros.

Sob o ponto de vista de resolução de problemas, o CONSEP 10 não registra, desde o início de suas atividades, nenhum projeto específico, mas sua performance inclui iniciativas de solução de problemas pontuais a partir das reuniões do CONSEP. Participantes do CONSEP vêem estes esforços como encorajadores e, de modo geral, compreendem seu papel como sendo de auxiliar a polícia a identificar os principais problemas:

⁹⁶ O Censo demográfico de 2000 aponta uma população de 69.169, considerada a Unidade de Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte que compreende Cabana, Gameleira, Glalijá, Jardinópolis, Madre Gertrudes, Nova Cintra, Nova Gameleira, Patrocínio, Vista Alegre, além da parte oeste do bairro Camargos. É importante notar, no entanto, que a divisão dos bairros oficiais segundo a PBH não coincide exatamente com a divisão territorial e a divisão da jurisdição da Companhia de Polícia Militar.

⁹⁷ Para Oliveira e Cunha ([200?], p. 55), os moradores declaram que a ação da polícia era repressiva, impedindo o corte dos eucaliptos que havia no local para a construção dos barracos e batendo nos moradores.



FIGURA 12 – Área atendida pela 10.ª Cia. do 5.º BPM

Acho muito importante. Nós aqui somos orientados e trazemos também algumas novidades do nosso bairro para que os nossos órgãos possam trabalhar e resolver realmente os nossos problemas (Entrevista 20 – Membro do CONSEP 10).

De toda forma, os participantes – especialmente os representantes de comunidades do aglomerado do Cabana e arredores - demonstram cautela em relação à perspectiva de colaboração na resolução de problemas, principalmente no que se refere ao oferecimento de denúncias. O Presidente do CONSEP declara que há um esforço do Conselho para tentar integrar essas comunidades, mas sempre de forma discreta, e justificar por outras vias essa participação e a cooperação com a Polícia Militar:

Nós sempre temos reuniões da diretoria na região da Cabana, mas de forma cautelosa. Alguns participam mais discretamente, porque tem receio. Mas a gente tem ido muito a essas comunidades, nas associações deles, pra discutir sobre as questões da segurança. Sempre somos convidados pelas lideranças das associações desses outros bairros para dar palestra, falar de segurança, fora das reuniões normais, mensais (Entrevista 17 – Presidente do CONSEP 10).

Os comandantes da Companhia e a diretoria do CONSEP buscaram manter a regularidade dos encontros. No ano de 2004, estiveram mais preocupados em capacitar os próprios conselheiros e chegaram mesmo a reunir-se com o CONSEP semanalmente. Nesta época a participação chegou a uma média de 10 a 15 pessoas. Mesmo assim, era visível uma demanda das comunidades pela apresentação de estatísticas de geoprocessamento da PM:

Eles queriam que a gente sempre apresentasse as estatísticas, fazendo uma espécie de *accountability* (Entrevista 12 – Oficial, Ex-Comandante da 10.^a Cia.).

Até o momento de nossa pesquisa, a apresentação dos dados estatísticos figurava sempre como um ponto importante de pauta das reuniões mensais do Conselho:

Geralmente a gente passa a estatística criminal da Companhia, da área toda, a gente comenta essa estatística, quais são os crimes que mais aconteceram, qual foi a resposta da polícia, a gente faz um comparativo deste ano com o ano passado (Entrevista 14 - Oficial, Comandante da 10.^a Cia).

A polícia traz as informações, inclusive através de mapeamento: os locais, as fotos dos criminosos, ela tá sempre informando pro pessoal o trabalho que ela tem prestado, mostra os dados todos dos mapas. A coisa mais louvável da PM é trazer ao conhecimento da população o geoprocessamento (Entrevista 17 – Presidente do CONSEP 10).

No âmbito da 10.^a Cia. a relação da PM com as comunidades não se limitou ao CONSEP. Houve iniciativas esporádicas de aproximação direta com os bairros e, principalmente, com as comunidades dos aglomerados. No ano de 2004, o comando da Companhia desenvolveu uma aproximação específica com a população do Cabana, o que foi feito por meio das igrejas (evangélicas e católica) que atuam na área⁹⁸. Foi uma forma de facilitar o contato com as associações e iniciar conversas mais diretas com a comunidade. Mesmo assim, não se atingiu a meta de realizar algum projeto comum. Não obstante, as reuniões tem contado, mais recentemente, com a participação freqüente de lideranças do aglomerado e seu entorno, como as dos bairros Marajó, Cinquentenário e Madre Gertrudes e vilas como a Vila Imperial e Vila Divinéia.

4.2.2 O Consep 20

Instituído na jurisdição da 20.^a Cia. do 16.º BPM, atende a 12 bairros na região leste e nordeste da capital (FIG. 13), com sede no bairro Concórdia: Santa Tereza, Horto, Floresta (parte), Sagrada Família, Colégio Batista, Lagoinha (parte), Bairro da Graça, Concórdia, Nova Floresta, Cidade Nova (parte), São Cristóvão (parte), Renascença e Cachoeirinha (parte). Assim como os demais CONSEP da amostra, desde a sua instalação, em 2000, teve um só presidente. Mas possui uma peculiaridade que o destaca dos demais: possui personalidade jurídica (efetou seu registro no ano de 2002).

A região possui bairros com características demográficas semelhantes, em geral com população de classe média e média-baixa. Possui poucos e pequenos aglomerados urbanos. A maior parte dos bairros é de característica essencialmente residencial, com uma área comercial concentrada apenas em parte do bairro Floresta e ao longo de algumas vias importantes que cortam estes bairros: Av. Silviano Brandão, Av. Cristiano Machado, Av. Antônio Carlos e Rua Jacuí. Alguns dos bairros mais próximos ao Centro têm histórico de ocupação antiga. Um pouco mais afastados, alguns bairros foram sendo ocupados por população de base operária, como a área que cresceu em torno da antiga fábrica de tecidos

⁹⁸ O bairro Cabana exigia uma atenção específica por parte da PM. Em 2003, o índice de homicídios era bastante alto (110 homicídios). Havia pelo menos 8 gangues. Segundo o comandante da época, em um ano este número foi reduzido a pouco menos da metade. O CONSEP não era, portanto, uma prioridade da Companhia naquele momento (Entrevista 12 – Oficial, ex-Comandante da 10.^a Cia.).

Renascença. Outros são de loteamento e ocupação bem mais recente, como Nova Floresta e Silveira.

O CONSEP realiza reuniões mensais, embora não tenha sido observada essa regularidade no período estudado. A principal articulação foi feita por iniciativa de um movimento que, à época da implantação, buscava integrar lideranças no bairro Concórdia. O CONSEP 20 não é, no entanto, fruto de uma articulação institucional das associações de bairro de toda a região. A articulação entre estas entidades é fraca, neste sentido. Dada a extensão territorial da região de abrangência, para efeito prático, o Comando da Companhia e o CONSEP trabalham com uma divisão da região em quatro setores. O Conselho procura realizar reuniões itinerantes, como tentativa de estimular conversas com lideranças de outros bairros além do bairro sede, a Concórdia. Busca também participar de algumas discussões comuns que se dão entre entidades representativas dos moradores da região, como na articulação recente com o poder público acerca da implantação da Linha Verde (que compreende a reforma da Av. Cristiano Machado para implantar um corredor viário de acesso às regiões Nordeste e Norte da cidade e para o Aeroporto de Confins).

Nas reuniões o Comando da Companhia busca sempre municiar os participantes de informações sobre as estatísticas da região e sobre as principais operações da PM. Algumas das discussões apontam para a identificação de problemas.

O projeto de polícia comunitária de maior fôlego e de maior repercussão na região até o momento deu-se nos bairros Nova Floresta e Silveira. Ali, a associação de moradores (Associação Comunitária dos Bairros Nova Floresta e Silveira - ACOBANFS) procurou seguir o exemplo de outras iniciativas como a do bairro Sion (da área do CONSEP 127 que descrevemos adiante) e procurou iniciar contatos mais regulares com a 20.^a Cia. Embora tenha contado com alguma participação do CONSEP 20, percebe-se que a associação local buscou atuar mais de forma independente, acreditando que a institucionalização do CONSEP de certo modo representaria uma sobreposição em relação às funções das associações de bairro.

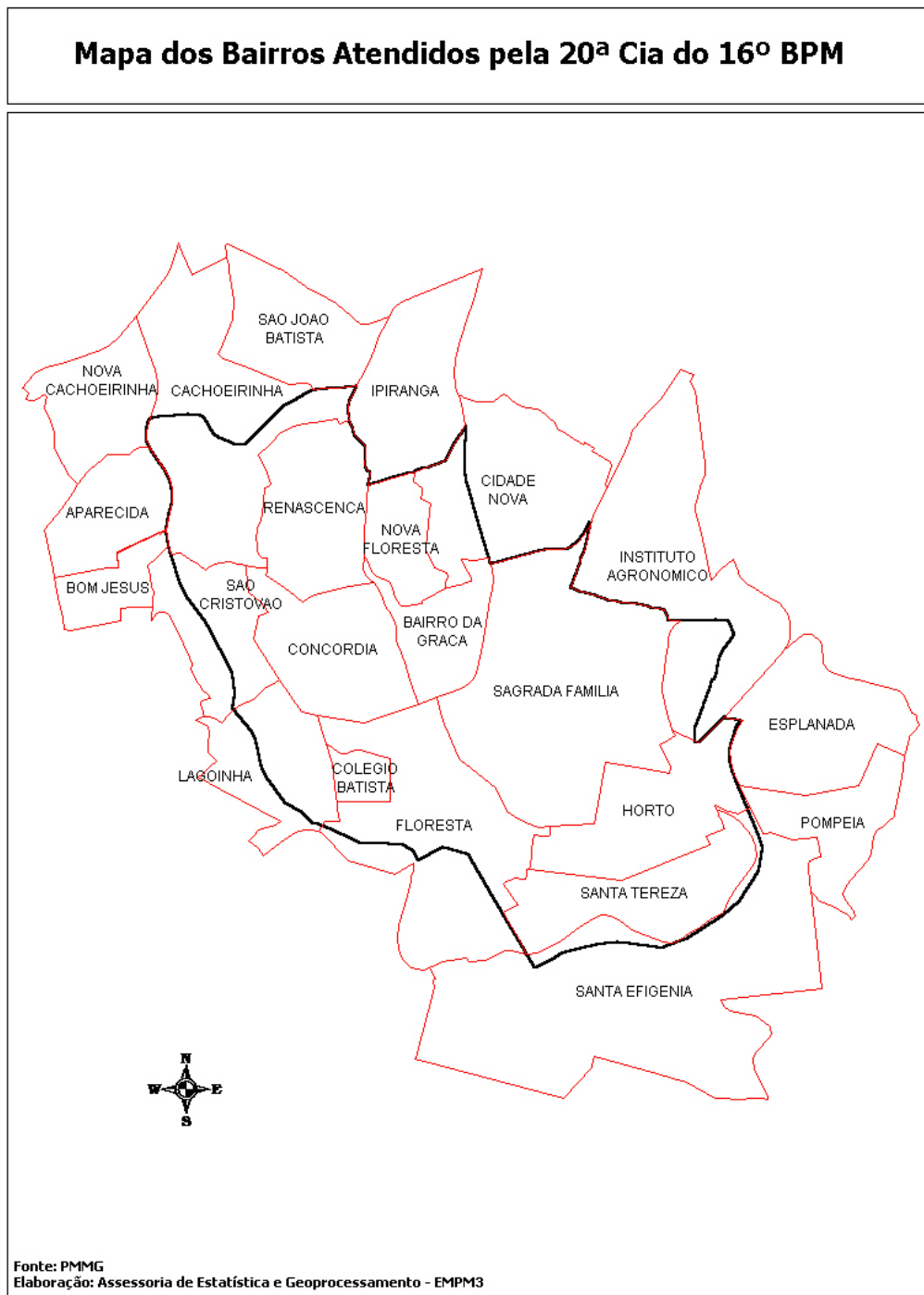


FIGURA 13 – Área atendida pela 20.ª Cia do 16.º BPM

Desta forma, o que se observa na jurisdição da 20.^a Cia. é a composição de dois núcleos de interação mais efetiva com a PM: o primeiro formado pelos bairros Nova Floresta e Silveira, agindo de forma mais isolada, com intensa relação direta entre a associação de moradores e a Companhia. O segundo é o do bairro Concórdia, que conta com alguma participação de pessoas de bairros vizinhos, como Renascença e Cachoeirinha, que se interessam pela causa. É pouco relevante, no âmbito do CONSEP, a participação de lideranças ou associações dos bairros Floresta, Horto, Santa Teresa, Bairro da Graça e Sagrada Família e também dos aglomerados da região. Mesmo assim, a PM é demandada esporadicamente por lideranças desses locais e procura de certo modo atendê-los.

Dois projetos específicos sobressaem. Nos bairros Nova Floresta e Silveira foi implantado, em 2005, o projeto *Policiamento Comunitário Móvel*, em parceria entre PMMG e ACOBANFS. Trata-se da instalação no local de um ponto de policiamento comunitário em um *trailer*. São realizadas reuniões periódicas da Associação com o Comando da Companhia, trabalhando dentro de uma proposta de identificação e resolução de problemas⁹⁹. O outro projeto, denominado “Ação e Cidadania” foi elaborado por iniciativa da Companhia e uma ONG com atuação na região (Proação) e buscou diversas parcerias, dentre elas a do CONSEP 20 e da Associação Comunitária do Bairro Santa Teresa. Este projeto, lançado em abril de 2007, não é, entretanto, um projeto de polícia comunitária *strictu sensu*, mas um amplo projeto de cunho social, visando uma atuação em alguns aglomerados da região: Vila Dias e Torres Gêmeas (Santa Teresa), Noventa Lojas (Horto) e Vila Tiradentes (Concórdia). Prevê a realização de inúmeras atividades culturais, assistenciais e de soluções para geração de renda através de reciclagem de resíduos. De todo modo, a iniciativa da PMMG parte de uma expectativa de estabelecer maior aproximação com a população desses aglomerados, e “um diálogo mais adequado entre a cultura policial e a cultura daquelas comunidades”, criando um

ambiente favorável à redução da criminalidade, resolução de conflitos e transtornos sociais, além de viabilizar a participação dos diversos segmentos sociais no processo de promoção da

⁹⁹ Este projeto ganhou terceiro lugar em concurso interno promovido pela PMMG em 2006 para premiar iniciativas de polícia comunitária no Estado.

paz social e da construção de uma nova ordem social naqueles ambientes¹⁰⁰.

4.2.3 O CONSEP 127

Instituído na jurisdição da 127.^a Cia. do 22.º BPM, atende a 7 bairros na região administrativa Centro-Sul da Capital (FIG. 14), com sede no bairro Serra: Sion, parte do Carmo, Mangabeiras, Anchieta, Cruzeiro, Serra e Vila Cafezal (Aglomerado da Serra), além de abranger a maior parte da área do Parque das Mangabeiras. Desde a sua instalação, em 2000, até o início de 2007, o CONSEP 127 teve um só presidente e não fora até então instituído com personalidade jurídica. Não houve uma preocupação em elaborar o estatuto e registrá-lo como entidade. Na verdade esse CONSEP constitui-se numa instância informal para conversação com a PMMG. Os encontros são mensais e neles são efetivamente discutidos os principais problemas de segurança que afetam a região. Existe sempre a preocupação do comandante da Companhia de mostrar dados estatísticos e apresentar o que a polícia vem realizando. As reuniões são realizadas na sede da Companhia, mas já foram realizadas anteriormente também em outros espaços.

O CONSEP 127 tem como membros representantes das associações dos bairros da Serra (Sociedade dos Amigos da Serra), Anchieta (Associação dos Moradores do Anchieta e Cruzeiro - AMORAN), Sion (Associação dos Moradores e Empresários do Bairro Sion - AMESION) e Mangabeiras (Associação dos Moradores do Bairro Mangabeiras). A coordenação é na figura de um “presidente”, que é ex-presidente da Sociedade dos Amigos da Serra e, à época da implantação do CONSEP já tinha conexões com a PM. Esse formato foi uma opção deliberada dessas entidades, na crença de que seria melhor preservar o espaço autônomo das associações e aproveitar o espaço do Conselho, mesmo que informal, para uma articulação entre elas¹⁰¹:

Nós resolvemos que nós continuaríamos atuando de forma descentralizada, mas com um objetivo único, uma meta sempre traçada em conjunto (...). Nosso CONSEP funciona descentralizado, mas articulado. (Entrevista 10 – Membro do CONSEP 127).

¹⁰⁰ MINAS GERAIS. Polícia Militar. 16.ºBPM. 20ª Cia. Pm. Esp. *Plano de Trabalho do Projeto Ação e Cidadania*. Belo Horizonte, 2007.

¹⁰¹ Dada esta singularidade, sentimos a necessidade de ouvir as associações do Sion, do Anchieta e da Serra, mais presentes e atuantes.

A história de contato mais próximo e conversas com a Polícia na região é bastante singular. Isso porque há ali reflexos da tentativa anterior de implementação de polícia comunitária pela PM, em 1993. O 22.º Batalhão, ao qual está subordinada a 127.^a Cia., foi fundado àquela época com o intuito de ser um modelo desse novo relacionamento que se esperava. De fato, é possível perceber um histórico de aproximação com a polícia em dois bairros cujas associações são mais antigas: o Anchieta e a Serra. No caso da Serra, sua associação já existe desde a década de 60 e já em 1993 havia se envolvido com a proposta de polícia comunitária da PM.

No ano de 1996, a Companhia havia sido desalojada de sua sede e a Sociedade Amigos da Serra conseguiu com a Prefeitura o local onde hoje se encontra a Companhia e a sua própria sede, numa área contígua ao Parque das Mangabeiras. No caso do Anchieta, sua associação, que serve também ao bairro Cruzeiro, foi fundada em 1988 e também já participara de contatos com a Polícia na década de 1990. Chegou mesmo a servir como exemplo, através de depoimentos de moradores e membros da Associação em anúncios para a TV que foram produzidos em 1999 com o tema de Polícia Comunitária¹⁰², antes mesmo da implantação dos CONSEP, em 2000. As associações desses dois bairros foram fundamentais para iniciar o trabalho do CONSEP 127.

A entrada do Sion, através da AMESION, foi um pouco posterior. Esta associação, fundada em 2000, teve na questão da segurança pública a força propulsora de sua mobilização. Em junho daquele ano, um grupo de moradores tomou a iniciativa de iniciar conversas sobre a questão da segurança do bairro. As primeiras reuniões foram importantes para a apresentação dos principais problemas e para o início de conversas com a PM. Esta primeira aproximação evoluiu rapidamente para ações concretas. A primeira delas foi a introdução no bairro do “*bike* patrulhamento”, técnica que já havia sido implementada no bairro da Serra. Mas a mobilização dos moradores também foi suficiente para atrair para o bairro um pelotão da 127.^a Cia., para o qual foi destinado um espaço anexo à sede da Associação. O pelotão foi instalado em agosto de 2001.

¹⁰² Como mostramos no capítulo anterior.

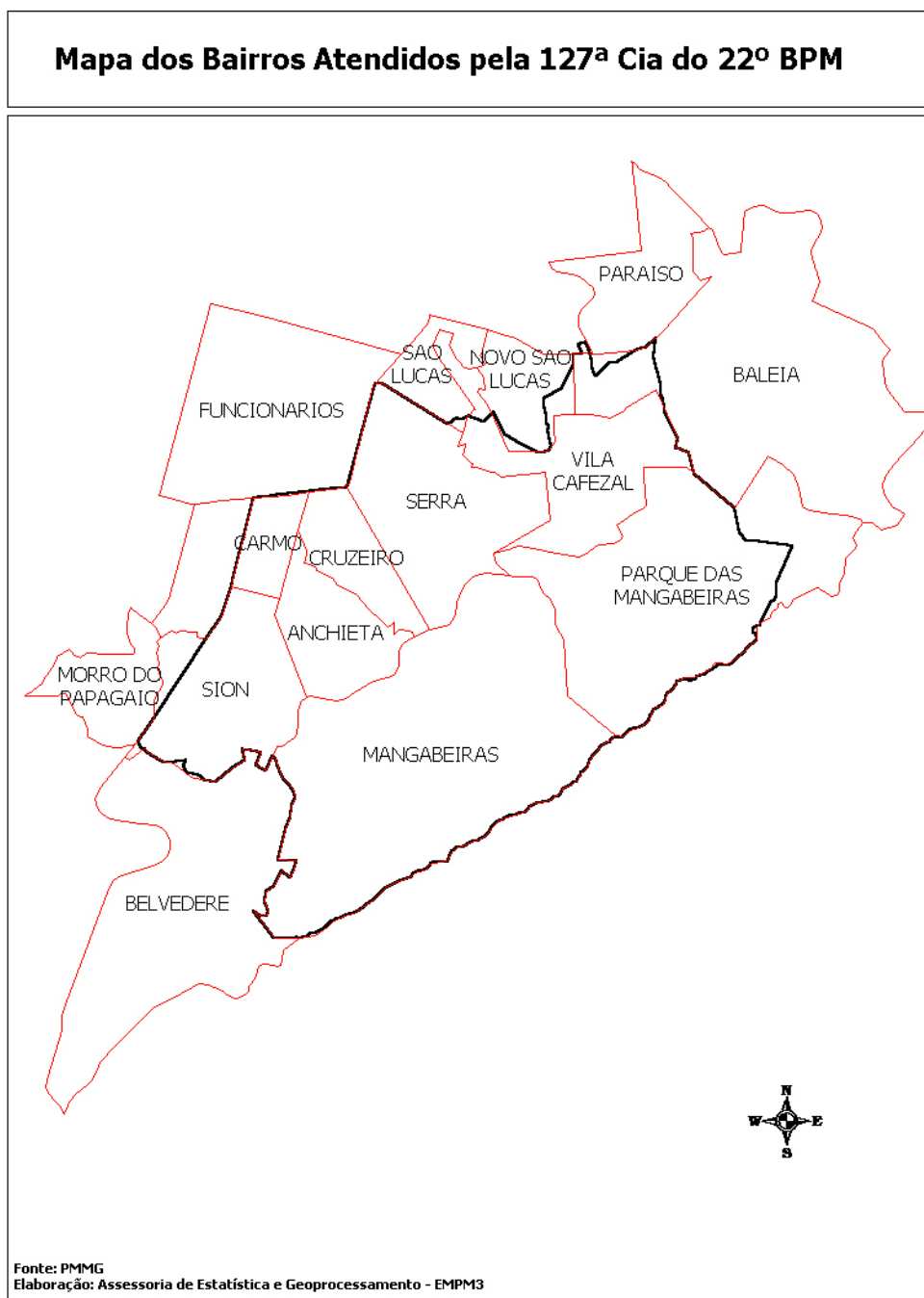


FIGURA 14 – Área atendida pela 127.ª Cia. do 22.º BPM

Observa-se que, em geral, não há participação de outras entidades nas reuniões do CONSEP, além dos representantes das associações. Mesmo assim, a participação mais expressiva é dos representantes de Serra, Sion e Anchieta/Cruzeiro, com presença esporádica do Mangabeiras. No Aglomerado da Serra (região da Vila Cafezal e vilas adjacentes), há associações bastante ativas que, embora interajam esporadicamente de forma direta com a PM, raramente freqüentam as reuniões do CONSEP.

No âmbito do CONSEP 127 encontramos várias experiências concretas de resolução de problemas. No bairro da Serra, por exemplo, já prosperava, como já apontamos, um contato bastante proveitoso com a PM antes mesmo da implantação do Plano de Polícia de Resultados. A introdução da figura do CONSEP foi vista como uma decorrência natural de ampliação desse espaço de interlocução, desta vez buscando integrar os esforços isolados. Após essa implantação, houve uma intensificação dos trabalhos, principalmente por parte da PMMG e com um importante fator inovador: os dados produzidos por geoprocessamento começaram a ser utilizados como elemento fundamental para irrigar as discussões e balizar propostas de ação. A entrada do Sion, logo no ano 2000, quando foi fundada a AMESION, significou um impulso a mais neste processo. A boa mobilização inicial dos moradores do bairro causou grande impacto na PMMG, que procurou estimular ao máximo essa experiência. Tal processo culminou com a elaboração conjunta de um projeto denominado “Sion Seguro”, em 2002, que passou a ser visto pela PM como uma experiência-piloto. Ainda mais pela característica do bairro, de classe média e média-alta, o que significava um desafio peculiar para gerar uma interação maior com a polícia.

O caráter “laboratorial” da experiência do Sion tornou-se ainda mais acentuado pela visibilidade que o projeto alcançou fora do bairro. As principais ações ganharam destaque na mídia, como a implantação do pelotão e do *bike* patrulhamento. Além do compartilhamento dessa experiência com os bairros vizinhos no âmbito do CONSEP 127, a AMESION passou também a ser uma referência para outros bairros e regiões da cidade (como por exemplo, os bairros Nova Floresta e Silveira, na região da 20.^a Cia. PM, como apontamos na descrição do CONSEP 20). Outro projeto importante, iniciado na Serra, em 2000, tem sido realizado também nos outros bairros: um curso para porteiros de prédios sobre atitudes preventivas.

Por outro lado, observa-se uma maior dificuldade de integração com as ações do bairro Mangabeiras. As características peculiares do bairro, de classe alta, se apresentam como um empecilho à adoção das mesmas práticas e do mesmo estilo mobilizador dos outros bairros. No outro extremo, está o aglomerado da Serra. Extremamente populoso, constitui uma “área de risco” (que é objeto de práticas especiais da PM voltadas para o gerenciamento dessas áreas, instituída no GEPAR - Grupo Especializado em Policiamento em Áreas de Risco). Embora, como já apontado, existam associações bastante ativas no local (são 6 associações de moradores reconhecidas pela PBH), as mesmas não costumam participar do CONSEP¹⁰³. O fato de não aproveitarem este espaço possui várias razões, dentre elas a que observam os membros do CONSEP: um “desconforto” em relação ao fato de as reuniões serem realizadas na sede da Companhia (o que pode indicar a persistência de uma visão ambígua da polícia e seus agentes) e à possibilidade das pessoas serem vistas como deladoras.

A seguir, apresentamos uma síntese comparativa entre os CONSEP da amostra:

¹⁰³ Apesar de não interagirem no âmbito do CONSEP, as associações dos bairros e do aglomerado possuem outros tipos de interação e, com frequência buscam ações concertadas para propostas ao orçamento participativo municipal, por exemplo, e há projetos sociais desenvolvidos em parceria.

Quadro Comparativo dos CONSEP da amostra

		10.ª Cia	20.ª Cia		127.ª Cia
Formato					
Institucional					
N.º de bairros (*)		12	14		7
Registro jurídico		Não (com estatuto aprovado)	Sim	Ano: 2002	Não (sem estatuto aprovado)
Sede Própria		Não	Não		Não
Local das reuniões		Companhia PM	Itinerantes		Companhia PM
N.º de componentes (**)		6	5		5
Performance					
Frequência das reuniões		Mensal	Mensal (mas não foi observada regularidade das reuniões)		Mensal (no período da pesquisa tornou-se irregular)
Perfil dos membros (***)		Presidentes e/ou membros de associações de bairro da região	Líderes comunitários dos bairros Concórdia, Cachoeirinha e Renascença		Presidentes de associações de bairro da região
Pauta das reuniões		- Apresentação de dados e índices pelo Comando da Companhia. - Discussão sobre resultados de operações. - Apresentação de informações sobre problemas de segurança pelos líderes comunitários.	- Apresentação de dados e índices pelo Comando da Companhia. - Identificação de pontos críticos. - Discussão de projetos de parceria e formulação de projetos sociais.		- Apresentação de dados e índices pelo Comando da Companhia. - Discussão sobre resultados de operações e sobre os problemas gerais levantados - Agendamento com o Comandante para conversas específicas com associações de bairro participantes
Participação da Polícia Civil nas reuniões		Não há registro	Rara		Esporádica
Participação de não-conselheiros nas reuniões(****)		Rara	Esporádica		Rara
Participação de outras entidades nas reuniões		Não há registro	Esporádica		Rara
Principais projetos		Não há registro de projeto específico, além de ações esporádicas.	- Convênio com Associação de Moradores do Bairro da Graça (parceria logística, a partir de 2000). - Policiamento Comunitário Móvel (Nova Floresta e Silveira) (a partir de 2005). - Ação e Cidadania (a partir de 2007).		- Cursos para porteiros de edifícios (desde 2000). - Sion Seguro (a partir de 2002).
Realização de eventos		Há registro de eventos realizados por iniciativa de associações de bairro, com apoio e participação da Polícia (não como ação do CONSEP).	Há registro de eventos tipo "ação global", de iniciativa de associações de bairro, com apoio e participação da polícia (nem sempre com envolvimento direto do CONSEP).		Há registro de eventos realizados por iniciativa de associações de bairro, com apoio e participação da Polícia (não como ação do CONSEP).
Estratégias de comunicação					
Formas de comunicação dirigida e mídias próprias		Não há mídia própria. São usados eventualmente jornais das associações de bairro.	Não há mídia própria (um sítio estava em elaboração no período de realização da pesquisa). Utiliza carro de som, folhetos e ainda veicula informações em jornais e sítios das associações de bairro.		Não há mídia própria. Utiliza faixas, folhetos e ainda veicula informações em jornais e sítios das associações de bairro.
Relacionamento com mídias locais		O CONSEP não costuma enviar <i>releases</i> para a mídia em geral. Há contato esporádico com pelo menos dois jornais de bairro da região que costumam dar notícias sobre o CONSEP ou sobre ações comunitárias da PM.	Não há registro		Associações que participam do CONSEP enviam <i>releases</i> para imprensa em geral (especialmente AMESION) e para a imprensa local (pelo menos dois jornais de bairro). Não há contato regular com outros veículos de mídia local, como rádios comunitárias (registram-se contatos eventuais da PM e das associações com a Rádio Favela FM - rádio educativa com sede na Serra).

(*) Foram considerados os bairros segundo a delimitação territorial da PM. No entanto, a delimitação não corresponde exatamente à demarcação oficial da PBH. Estão computadas as partes de bairros que se dividem em mais de uma Cia. PM.

(**) Foram considerados aqui apenas os que são considerados como membros "oficiais" pelo próprio CONSEP. Este número, no caso do CONSEP 10, pode ser acrescido de participantes que são considerados como um "grupo de apoio".

(***) O Comandante da Cia. PM respectiva é sempre membro do CONSEP.

(****) Considerada a participação nas reuniões de cidadãos comuns, não representantes de outras entidades.

4.3 Construção do diálogo público: a polícia fala com as comunidades

Traçamos dois eixos para realizar a nossa análise de como a PM vê a comunicação de pequeno alcance com públicos locais: (i) a funcionalidade dos CONSEP como *locus* de interlocução e (ii) os sentidos de comunidade que aplica a estes públicos. No primeiro eixo, buscamos colocar em questão em que medida os CONSEP, ao menos no alcance de nossa amostra, são funcionais no sentido de proporcionar a interlocução almejada e os principais dilemas que sobressaem através dessa estratégia de comunicação. No segundo eixo, procuramos tratar do problema que reputamos como sendo crucial para o entendimento da filosofia de polícia comunitária como estratégia inovadora de relacionamento entre a PMMG e seus públicos, que é a compreensão das “comunidades” como “públicos locais”.

4.3.1 A interlocução na gestão da segurança pública através dos CONSEP

A interlocução pretendida em instâncias formais que reúnem o poder público e a sociedade civil nos moldes dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública evoca alguns problemas que têm sido objeto de discussão teórica e de questionamento das experiências práticas. Uma das principais questões tem sido a da legitimidade dessas instâncias sob o ponto de vista de uma “economia deliberativa” que cada uma aciona. Ao mesmo tempo em que um modelo de democracia deliberativa cria oportunidades de participação dos cidadãos em processos de formulação e controle de políticas públicas, traz o desafio de como garantir a qualidade e a legitimidade dessas deliberações (DRYZEK, 2004). Um segundo ponto tem a ver com as possibilidades de deliberação através de mecanismos de menor escala. O tipo de fórum que examinamos assemelha-se ao tipo que Archon Fung (2004a) denomina de “minipúblicos”, como já apontamos, ou seja, não configura uma instância de deliberação em larga escala, mas em escala pequena e localizada. O autor analisa pelo menos oito desenhos institucionais diferentes para este tipo de deliberação, dentre eles um tipo que denomina de “cooperação para a resolução participativa de problemas”, que prevê “um relacionamento contínuo e simbiótico entre o Estado e a esfera pública destinado a solucionar determinados problemas coletivos” (FUNG, 2004a, p. 177), ao qual

associa a experiência de policiamento comunitário aplicada em Chicago (EUA) (FUNG, 2004a; 2004b).

Para guiar nossa análise neste eixo, elegemos cinco aspectos fundamentais dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, a fim de detectar as principais questões que são apontadas pelas fontes entrevistadas nos três casos observados na pesquisa de campo:

- (i) O formato institucional – que tem a ver com a escolha do desenho institucional mais adequado para o tipo de deliberação pretendida;
- (ii) A representatividade – relacionada aos critérios para recrutamento dos participantes e ao perfil dos que efetivamente participam;
- (iii) A participação – a relação entre os aspectos quantitativos e qualitativos da participação nos CONSEP;
- (iv) A divulgação – relativa às formas através das quais se dá publicidade ao fórum deliberativo e às questões que nele são postas em debate e deliberação;
- (v) A deliberação – O alcance e a qualidade da deliberação atingida pelos Conselhos.

4.3.1.1 O formato institucional

A questão do formato institucional para a prática de polícia comunitária é um grande dilema, desde o seu início. A opção pela constituição de conselhos, mas nos moldes de associações, como a instância de interlocução por excelência, acarreta pelo menos dois grandes questionamentos: sobre a sua forma de implementação e sobre o seu formato jurídico. Quanto à forma de implementação, tanto a polícia como os representantes civis dos conselhos reconhecem que ela se deu “de cima para baixo”, gerando uma obrigação para os comandantes de companhia, por um lado e a dependência desses conselhos em relação às diretivas da PM e a recursos externos, por outro:

A forma de criação foi equivocada: não nasceu da própria comunidade. A criação foi por decreto, de cima para baixo. Não foi uma movimentação legítima da comunidade (Entrevista 2 – funcionária civil da PM5).

O CONSEP surgiu de uma necessidade da Polícia de se aproximar das comunidades; é uma iniciativa da instituição. A maneira como o CONSEP surgiu acabou gerando uma dependência da PM (Entrevista 12 – Oficial, ex-Comandante da 10.^a Cia.).

Os CONSEP hoje são órfãos mesmo de qualquer apoio logístico e humano. Isso é uma crítica que eu faço à Secretaria de Defesa Social. Eles acham que o CONSEP, por ser independente, uma ONG, tem que se virar sozinho. (...) A gente consegue muito bem coordenar, mas a gente não consegue acionar, agilizar a coisa. A gente tem que ter ação. A gente pensa muito bem as ações, mas muitas vezes falha na hora de implementar, porque falta tempo, falta pessoal. A gente não tá querendo grandes verbas, mas a gente queria que os órgãos de defesa social comprassem a idéia do CONSEP e isso não existe. Ele é um patinho feio dentro do sistema de defesa social (Entrevista 8 – Presidente do CONSEP 20).

Outro problema é que a implantação dos primeiros CONSEP em Belo Horizonte se deu antes mesmo que se tivesse clareza do formato jurídico desses conselhos e da produção de diretrizes específicas no âmbito operacional da PM, o que só ocorreu dois anos depois.

A implantação foi abrupta, de cima para baixo. Depois disso é que começou a haver preparação dos próprios oficiais, dos comandantes de companhia (Entrevista 7 – Oficial ex-membro da PM5).

Quanto ao formato jurídico em si, o que se verifica é que 75% dos CONSEP¹⁰⁴ da capital não adotaram (até o momento da nossa pesquisa de campo) o formato jurídico sugerido na Diretriz emitida pela PMMG e formalizaram o seu registro. Os motivos podem ser muito diversos (até mesmo a falta de recursos para protocolar seu registro de pessoa jurídica), mas o exame dos casos escolhidos como amostra sugere que a questão da institucionalização tem sido um dilema importante para estes conselhos. Nestes casos, o que pudemos observar é que as associações de bairro são uma chave importante para compreender esse dilema. A tentativa de pôr em prática a interação com a PM demonstrou que poderia haver uma sobreposição em relação ao trabalho destas associações. O que se evidencia na amostra é que muitos dos participantes dos CONSEP não vêem como vantajosa a participação em um Conselho com o formato de uma associação, preferindo formas que fortaleçam o trabalho e a representatividade das associações de bairro já existentes:

Nós não concordamos com a maneira como o CONSEP está concebido. Porque ele é um modelo de associação de bairro, ele é uma outra associação de bairro. Você imagina que nós temos que lutar o tempo inteiro para nos tornarmos interlocutores da comunidade, a gente que faz parte dela, mora nela, vive nela, como é que vai vir alguém de fora para se tornar validado ali naquele grupo, que ele não pertence a ele, que não vive o dia-a-dia dele? (...) O que tem que ser fortalecido são as associações

¹⁰⁴ Dado fornecido pela PM3 – Seção de Planejamento e Emprego Operacional do Estado-Maior da PMMG em 2007.

comunitárias, porque as questões não são só de segurança pública (Entrevista 11 - Presidente de Associação de Bairro).

No caso do CONSEP 127, como já apontamos, houve uma nítida opção por manter o CONSEP apenas como um ponto de encontro e articulação de associações de bairro, decidindo por não lavrar um estatuto próprio e registrá-lo como uma associação:

Não registramos porque o CONSEP faria o mesmo papel das associações de bairro (...) Senão fica uma coisa em cima da outra e um atropela o outro. (...) Nunca quisemos focar muito no CONSEP, porque nós queremos fortalecer as associações. O CONSEP é um elo para reunir as associações para a conversa com a polícia. (Entrevista 22 – Presidente do CONSEP 127).

Isso ocorre por alguns motivos perceptíveis. Em primeiro lugar, porque em alguns lugares, prevaleceu a memória da experiência anterior de tentativa de implantação de polícia comunitária, em 1993, que buscava uma ênfase na atuação por bairros e, conseqüentemente, uma interlocução privilegiada com as associações de moradores. Nesta perspectiva é bastante ilustrativa a trajetória do CONSEP 127, na região sob jurisdição do 22.º Batalhão. O próprio batalhão foi criado em 1993, já com uma proposta de ser um modelo para polícia comunitária. Esta experiência-piloto fez com que se abrisse um canal de relacionamento, que perdurou desde então, com associações de bairro. No caso da 127.ª Cia. isso é bem mais visível, muito especialmente com as associações dos bairros Serra e Anchieta:

Muito antes do CONSEP a gente já tinha um trabalho na 127 com as associações de bairro, que eram muito próximas da polícia. Não tinha era um responsável por esse setor. Aí, com a criação dos CONSEP nós convidamos um líder comunitário, com o qual a gente já trabalhava de muito tempo, a gente já o conhecia desde 94. Aí a gente foi pegando mais representantes da Serra, do Anchieta e do Mangabeiras e constituiu o CONSEP. Depois entrou também o Sion (Entrevista 6 – Ex-comandante da 127.ª Cia.).

Mesmo sem o mesmo nível de interação já existente na 127.ª Cia., na época de concepção do Plano de Polícia de Resultados, iniciado em 1999, as demais companhias em geral tomaram as lideranças das associações de bairro desde logo como possíveis interlocutores para a formação dos CONSEP, de tal forma que a quase totalidade dos presidentes de conselho que foram empossados na cerimônia de criação em julho de 2000 eram presidentes, ex-presidentes ou membros da diretoria de associações de bairro.

Em segundo lugar, é preciso considerar que na década de 1990 houve grande estímulo aos movimentos de associações de bairro, com uma política do município voltada para o fortalecimento comunitário e com a adoção do orçamento participativo municipal. Este reforço dotou essas associações de maior poder de influência e de negociação com o poder público.

Eu acho que as associações de bairro hoje estão muito mais fortes. Em BH você tem um investimento do poder público ao longo dos últimos governos municipais na organização de comunidades, principalmente em lugares mais carentes. E essas associações de bairro, associações de moradores, elas são fortes e a grande maioria tem legitimidade perante as suas comunidades. Então elas não se dispuseram a ir para o CONSEP criando assim mais um vínculo (Entrevista 7 – Oficial ex-membro da PM5).

As associações são respeitadíssimas na Prefeitura e são o canal para obter as coisas para os bairros. Elas são fortes (Entrevista 22 – Presidente do CONSEP 127).

Observa-se, portanto, que não há uniformidade no desenho institucional dos CONSEP. A própria PM reconhece que houve uma adaptação que abriga formatos diferentes, institucionalizados ou não:

A idéia é que o CONSEP passasse a ser um fórum com representantes das próprias associações e de outras entidades, mas a idéia foi evoluindo e na prática foram se estabelecendo formatos diferentes (Entrevista 7 – Oficial, ex-membro da PM5).

Existem algumas alternativas de criar conselhos de acordo com a conveniência e de acordo com os arranjos de cada comunidade. Tem muitas representações que têm dificuldade de acesso ao CONSEP por vários motivos e julgam que essa divisão territorial do conselho não é conveniente e não julgam legítima a sua participação nesse CONSEP (Entrevista 18 – Oficial, Coordenador de Polícia Comunitária da PM3).

Assim, em todos os casos examinados, há também uma interlocução que se dá paralela à dos CONSEP, uma vez que a PM procura atender a outras demandas – oriundas das associações de bairro, igrejas e escolas, por exemplo, ou mesmo pela sua iniciativa em propor projetos sociais ou participar como parceira em projetos de outras instituições – governamentais ou não:

As pessoas às vezes não têm consciência sobre como deve funcionar o CONSEP. Cada associação de bairro vai à frente para resolver os seus próprios problemas. Mas o que me interessa é o público. A segurança não pode se limitar só à participação das associações e do CONSEP. Então a gente passou a fazer também contatos com o pessoal dos condomínios, os porteiros de prédio, os comerciantes. Fizemos isso muito com o apoio das associações (Entrevista 11 – Comandante da 127.^a Cia.).

O que não pode haver é que a Polícia não tenha interação comunitária, ou seja no CONSEP, ou seja com associação (...) Quando uma associação

convida a gente sempre vai e discute algum assunto, nós mostramos como nós agimos (Entrevista 14 - Oficial, Comandante da 10.^a Cia).

Se esse atendimento, em todo caso, deve ser considerado como importante, comporta o risco de uma particularização em problemas pontuais, que faça perder a noção de conjunto:

Isso a gente percebe que enfraquece o processo, tratando problemas pontuais de cada bairro em vez de buscar uma solução coletiva para todo o conjunto. É preciso pegar essa força e canalizar para o CONSEP para ele ter mais poder de resolver o problema em termos de Companhia e de Área Integrada (Entrevista 18 – Oficial, Coordenador de Polícia Comunitária da PM3).

4.3.1.2 A representatividade

A representatividade dos CONSEP é um ponto bastante complexo e controverso. A Diretriz que instrui a implantação da polícia comunitária na Corporação afirma que

o modelo participativo exige uma mudança de foco - a ênfase deve ser a dimensão qualitativa, na qual atribui-se valor à representatividade e não a um crescente e desordenado número de participação. É importante privilegiar a heterogeneidade na composição do grupo (MINAS GERAIS, 2002c, p. 9).

Também procura alertar que, para estabelecer o relacionamento com a comunidade, a polícia deve preocupar-se com a representatividade dos diferentes grupos, em função dos interesses diversos que possam defender:

Embora o contato com os grupos favoreça um diagnóstico mais apurado da realidade local, deve-se questionar sempre em que medida tais grupos são representativos dos diversos interesses presentes da localidade ou da comunidade (MINAS GERAIS, 2002c, p. 9).

O mesmo documento alerta para as dificuldades mais comuns:

A baixa representatividade dos movimentos sociais organizados, ou o seu enfraquecimento momentâneo, a sua permeabilidade a interesses específicos que distorcem a natureza da representação, a heterogeneidade desses movimentos, a predominância do corporativismo de bairro, a ausência de um processo de descentralização administrativa e a existência de uma forte segmentação sócio-política (divergência entre a cidadania plena e o clientelismo), representam as dificuldades mais comuns em termos de participação social (MINAS GERAIS, 2002c, p. 10).

Nos três casos observados, a chave para a compreensão dessa representatividade é a participação das associações de bairro. O formato de ação

descentralizada para a prática da polícia comunitária, como já observamos, remeteu as iniciativas de constituição dos CONSEP para o âmbito geográfico das companhias PM. Isso gerou o problema de lidar com áreas muito extensas, com muitos bairros e com perfil diversificado.

Acho que em BH a forma como foi implementado restringiu muito a um CONSEP por sub-área [Companhia] e isso fez com que não conseguisse atender o ideal de institucionalização. Por conta da legitimidade perante a comunidade que ele representa. São áreas muito grandes. Dentro de uma sub-área você tem comunidades com realidades distintas, com culturas e identidades diferentes e o que vai determinar que as comunidades se agrupem são esses elos, estes vínculos que vão dar identidade pro grupo. Então, o sujeito que não se sente representado ali não vai participar. (...) O ideal seria subdividir, como acontece já no interior (Entrevista 7 – Oficial ex-membro da PM5).

Eu fico preocupado com os CONSEP que têm 19 bairros. Como ele vai trabalhar esses 19 bairros? Marcar um dia por mês em que todo mundo possa participar da reunião? (Entrevista 22 – Presidente do CONSEP 127).

O problema da extensão territorial gerou, no caso do CONSEP 20, uma atuação mais independente da Companhia com os bairros e uma setorização, adotada também pelo CONSEP respectivo:

Reuniões comunitárias são várias, mas a gente vai mais por bairro; não tem como a gente pegar aqui o bairro Santa Tereza e chamar o bairro Cachoeirinha, lá do outro lado; são realidades totalmente diferentes, então a gente trabalha mais por setores. Pelo menos uma reunião por mês do CONSEP a gente faz, e geralmente setorizada; a gente dividiu em quatro setores, mas geralmente todos os outros presidentes de associações são convidados (Entrevista 13 - Oficial, Sub-Comandante da 20.^a Cia.).

Tomando o ponto de vista da resolução de problemas, a questão da abrangência dos CONSEP pode ser considerada como um empecilho para uma melhor discussão, uma deliberação mais centrada e também para conseguir compromissos mais fortes que envolvam os participantes. Isso aparece, por exemplo, na experiência do bairro Sion:

O que a gente começou a observar é que as grandes reuniões não davam muito resultado: as pessoas tendem apenas a reclamar, trazer as suas histórias, os seus dramas. Para pensar na solução dos problemas é mais interessante fazer encontros mais setorizados - às vezes apenas uma rua ou mesmo um quarteirão (Entrevista 10 – Membro do CONSEP 127).

No caso do CONSEP 127, a existência de pelotões nos bairros é um argumento para que a interlocução se dê de forma descentralizada pela associação de cada bairro.

Nós temos pelotões da PM descentralizados nestes bairros [refere-se aos bairros Anchieta, Sion e Mangabeiras, sendo o bairro da Serra sede da Companhia]. Aí o presidente de cada associação vai ter contato mais direto com a Polícia. E ele sabe os problemas do bairro dele melhor que qualquer um. Como é que eu vou saber o problema do outro bairro? (Entrevista 22 – Presidente do CONSEP 127).

A cobrança dos bairros em relação ao atendimento mais próximo e mais individualizado é muito evidente, como no caso do bairro Anchieta, cujo pelotão PM funciona em dependências da associação:

A polícia estava muito mal alojada, as dependências [do pelotão] não atendiam à polícia, aí, a polícia, com a nova tática de policiamento resolveu sair do bairro, até porque não tinha as condições ideais para eles trabalharem. Foi quando em julho do ano passado [2006] a gente fez uma passeata e fizemos uma “comissão pela segurança”, que era independente da associação, mas teve o aval dela. Começamos a recolher recursos da comunidade para poder construir o posto policial decente para eles e implantamos isso. A partir de então eles retornaram. Essa relação foi muito boa e muito proveitosa, porque o Major [o Comandante da Cia.] mantém aqui no pelotão pessoas já acostumadas com o bairro, que tem identificação com o local (Entrevista 16 – Membro do CONSEP 127).

Isso cria uma tensão entre o desejo da população e as necessidades de patrulhamento de áreas mais extensas, uma visão de conjunto que é indispensável para a Polícia:

Só que a população, por exemplo, ela reclama, porque ela acha que a Polícia tem que ser do bairro, policiar o bairro, o que não faz parte da característica de policiamento da própria PM. A Companhia policia todos os outros bairros: Serra, Cruzeiro, Sion, Mangabeiras... esse policiamento não pode ser exclusivo, mas a população exige um pouco disso. Mas em via de regra tudo o que a gente pede, tudo o que a gente fala com a Polícia aqui realmente eles cumprem. O principal objetivo nosso é ter a Polícia aqui perto da gente (Entrevista 16 – Membro do CONSEP 127).

Mas o problema de focar a interlocução via CONSEP nas associações de bairro acarreta algumas questões importantes. Apesar de extremamente mobilizadas, envolvidas e engajadas nos problemas de seus bairros, nem sempre as associações conseguem ter uma visão mais abrangente dos outros bairros vizinhos e do conjunto da região abrangida pela Companhia, ficando mais restritas à defesa de seus interesses particulares:

Uma grande dificuldade que eu tinha lá [na 10.^a Cia.] era a visão parcial do CONSEP. O presidente era o presidente da associação de bairro onde está a sede da Companhia e às vezes era grande a dificuldade da gente fazer com que ele visse os problemas de toda a região da companhia e não só do seu bairro. (...) Havia lá representantes de vários bairros, mas a agenda das reuniões focava mais o bairro-sede [Palmeiras] (Entrevista 12 – Oficial, ex-Comandante da 10.^a Cia.).

Eu entendo que o CONSEP é importante, deve ser fomentado, mas deve ser trabalhada muito mais a sua constituição no sentido de uma visão como um todo. (...) O que é o trabalho do CONSEP e o que é o trabalho de uma associação? Eu entendo que praticamente quase que é a mesma coisa, mas o CONSEP abrange toda a área da Companhia. O que eu entendo é que o CONSEP tem essa missão, podem participar todas as associações, que têm problemas comuns; pode ser feita uma discussão ampla, com estratégias comuns a todos (Entrevista 14 - Oficial, Comandante da 10.^a Cia).

Em toda a região da 10.^a Cia., a instalação de um CONSEP não serviu a princípio para uma articulação maior entre as associações de bairro, em especial no que diz respeito às questões de segurança pública. Os entrevistados destacam que a participação mais efetiva acabava sendo mesmo do Bairro Palmeiras, sede do CONSEP e da Companhia e que mesmo as tentativas de fazer reuniões nos outros bairros não contribuiu para disseminar as discussões.

Uma grande dificuldade da PM foi mostrar para eles que eles tinham que discutir os problemas de toda a região, e não os problemas específicos de cada bairro. (...) Existiam representantes de todos os bairros nas reuniões do CONSEP, mas a agenda das reuniões focava mais em determinada região, principalmente à próxima da sede [Palmeiras]. (...) Às vezes as coisas pegavam fogo nas reuniões do CONSEP, porque havia bairros que não viam atendidas as suas demandas e gerava uma disputa de espaço (Entrevista 12 – Oficial, Ex-Comandante da 10.^a Cia.).

A gente tentou um esquema de reuniões itinerantes, mas não deu certo e a gente acabava fazendo as reuniões na sede da Companhia mesmo (Entrevista 17 – Presidente do CONSEP 10).

Outra questão também põe em xeque a legitimidade da composição dos CONSEP. Dada a grande extensão territorial, estariam todos os bairros, vilas e aglomerados urbanos representados nestes conselhos? Isso não foi verificado em nenhum dos três casos estudados. E a questão da representatividade também é vista em função do formato institucional adotado:

Acho que o CONSEP não evoluiu mais por falta de representatividade. Para ser um Conselho, teria que ter representantes de cada bairro daquela área. É impossível conseguir representatividade dando funções a cada um: tesoureiro, secretário etc. Nós tínhamos que ter conselheiros (Entrevista 4 – Oficial, Sub-Chefe do Estado Maior da PMMG).

Há ainda situações particulares que demonstram a dificuldade de focar a atuação comunitária na interlocução via CONSEP, como a ação direta de algumas companhias com associações de bairro específicas (como no caso da 20.^a Cia.), os constrangimentos à participação de associações das vilas e favelas (como no caso

da 127.^a Cia.) e resistências históricas de lideranças comunitárias em relação à polícia (como no caso da 10.^a Cia.), das quais ainda trataremos adiante.

4.3.1.3 A participação

O problema da participação pode ser observado primeiramente em relação à questão da legitimidade da representação em cada CONSEP que, como procuramos evidenciar, está essencialmente ligada à representatividade das associações de bairro, sendo este um ponto comum entre os casos analisados em nossa amostra. Nos três casos analisados, tanto a PM quanto civis dos CONSEP vêm como problemático o chamado à participação do cidadão comum nestes conselhos: “Em bairros de classe média e média-alta, o povo não participa, não” (Entrevista 22 – Presidente do CONSEP 127). O que se observa nestes CONSEP é que a participação é, de modo geral, de representação institucional. Em outras palavras, praticamente inexistente a participação mais livre do cidadão comum nas próprias reuniões:

O conselho pode ser um entrave para a participação da comunidade; se existe o conselho, o cidadão comum pode não participar. Pouca gente sabe desse conselho, não é um fórum, um espaço de debate, não é formado por representantes de todos os bairros (Entrevista 2 – Profissional civil da PM5).

Acho que a participação nos CONSEP acaba sendo mais institucional mesmo. Havia uma expectativa e a intenção de chamar o cidadão comum, mas isso ficou meio perdido (Entrevista 21 – Oficial, Comandante da 20.^a Cia.).

Como a comunidade não assimilou ou não teve acesso ao detalhamento do que era o CONSEP, ficamos, os líderes comunitários entrosados com o assunto, reunindo com o Comandante da Companhia, levando as nossas demandas e as nossas sugestões pro Comandante e a comunidade recebendo essas informações, mas aleatoriamente. A gente sente é que o nosso CONSEP perde um pouco no envolvimento da comunidade, mas não das lideranças (Entrevista 10 – Membro do CONSEP 127).

É comum que as lideranças se queixem da apatia da população e da dificuldade de gerar estratégias de mobilização para motivar as pessoas:

A grande interrogação que a gente tem é em relação à mobilização social, porque nós não conseguimos construir um ambiente no qual as pessoas se motivem a participar. É uma questão permanente em todos os lugares (Entrevista 11 – Presidente de Associação Comunitária).

Nossas reuniões eram muito chatinhas, às vezes uma senhora resolvia e contava toda a história da vida dela, era hora dela desabafar, aquela coisa de doído. Então as pessoas começaram a cansar. Pra sair de noite já é

difícil, né? Então, nós fizemos reuniões em igrejas, fizemos num clube, a gente procurou diversificar ao máximo, mesmo assim quase não ia ninguém. A gente não sabia detectar o quê (Entrevista 9 – Membro do CONSEP 127).

Eu não vi mobilização do CONSEP para tentar angariar o público. Para que o público venha a gente precisa ter algo atrativo e precisa convencer de que a reunião é curta, rápida e objetiva. As reuniões não eram assim, estavam se alongando demais (Entrevista 15 – Comandante da 127.^a Cia.).

Outro ponto mencionado é que a motivação para participar desse tipo de instância de interlocução exige uma mudança de comportamento de tal forma que as pessoas possam transcender os meros interesses particulares e possam pensar também na coletividade:

As pessoas não entendiam o que era um trabalho em que eu abrisse mão do *meu* portão, da *minha* casa, do *meu* filho, do *meu* carro, tudo muito em cima de interesses individualizados e passasse a falar em *nossas* casas, *nossos* portões, *nossos* filhos. Essa parte de mudança de comportamento é a parte mais difícil (Entrevista 10 – Membro do CONSEP 127).

Para a diretriz 04/2002, sobre a polícia comunitária na PMMG, a participação, tanto dos próprios agentes policiais, quanto da população civil, é considerada um elemento-chave para a democratização da polícia e requer

o desenvolvimento de novas formas de captação, processamento e articulação de valores e interesses da população, passando necessariamente por aspectos qualitativos - forma, tipo e intensidade da participação – e quantitativos - espaços, canais de acesso, instrumentos, temas e atores envolvidos na participação (MINAS GERAIS, 2002c, p. 10).

Entretanto, mostra-se também a falta de uma visão mais uniforme sobre as expectativas de contribuição dos participantes. Às vezes a participação pode ser “passiva” e referir-se tão somente à presença em palestras ou em eventos promovidos pela PM ou pelo CONSEP ou mesmo confundir-se com a participação específica em um projeto de cunho assistencial desenvolvido com a participação da PM ou do CONSEP (ou mesmo por iniciativa destes). Já sob a perspectiva de uma cooperação mais “ativa”, as expectativas mais comuns são de que a comunidade colabore com denúncias, participe de esquemas colaborativos de prevenção (como as redes de vizinhos protegidos), auxilie na reocupação de espaços públicos, forneça apoio logístico (ou mesmo patrocínio). Em alguns casos, há uma flagrante dissonância de expectativas entre os membros do CONSEP e o comando da companhia. No dizer de um membro de CONSEP entrevistado: “Algumas pessoas

[da PM] nos vêem como gerentes e não como parceiros” (Entrevista 8 – Presidente do CONSEP 20).

Muitas vezes o histórico de parcerias logísticas, mesmo que seja uma prática controversa, é indicativo de boas relações com a PM:

Nossa associação já comprou viatura, motos, computador, já ajudou a equipar a polícia então eles entendem bem a gente e a relação é muito boa (Entrevista 22 - Presidente do CONSEP 127).

Muita gente não concorda porque acha que isso é obrigação do Estado. Mas a gente tem feito isso de bom grado, tentando ajudar e para ter a polícia perto da gente. A gente sabe de antemão que não vai dar conta nunca, então porque a gente não dá uma mãozinha? Porque é importante que os policiais tenham uma ligação maior com a comunidade, com a população do bairro (Entrevista 16 – Membro do CONSEP 127).

Os oficiais da PM entrevistados neste estudo criticam, em geral, as experiências que se limitam apenas a uma ênfase nas parcerias logísticas ou trabalhos assistenciais:

Há um desvirtuamento do que seria polícia comunitária em cima de uma visão equivocada de parceria, uma parceria que acaba sendo logística: doar viaturas, prover equipamentos que o Estado não fornecia. (...) Com isso a população não se coloca na posição de participar efetivamente, mas acha que ao doar já está participando e pode cobrar maior eficiência (Entrevista 18 – Oficial, Coordenador de Polícia Comunitária da PM3).

Acho que a gente tá cometendo alguns equívocos. Quando a gente parte muito para um trabalho de assistência social, não estamos fazendo polícia comunitária (Entrevista 12 – Oficial, Ex-Comandante da 10.^a Cia.).

O problema [das parcerias logísticas] é que cria distorção entre as comunidades que possuem maior recurso (Entrevista 7 – Oficial, ex-membro da PM5).

O mesmo já não ocorre quando o que entra em jogo é uma participação que extrapola estes aspectos e envolve uma possibilidade de debater de fato os problemas de segurança e realizar um planejamento conjunto, ou seja, não fica suficientemente claro o alcance dessa participação para o efetivo debate e uma deliberação conjunta entre PM e comunidades (o que trataremos adiante). De todo modo, evidencia-se uma visão ainda precária quanto à articulação entre os aspectos quantitativos e qualitativos aos quais alude a diretriz citada. E, em cada caso, uma visão mais qualitativa da participação esperada depende em grande medida de como o comandante de companhia vê os possíveis arranjos para mobilização local e como entendem os CONSEP neste contexto.

O IRCOM – Índice de Relacionamento Comunitário, instituído pelo Comando de Policiamento da Capital (ao qual já nos referimos nos capítulos 2 e 3), ajuda a reforçar uma visão de participação em termos quantitativos. Os dois primeiros indicadores do IRCOM referem-se respectivamente à *participação dos policiais militares* e à *participação dos civis* nas reuniões comunitárias (não necessariamente nas reuniões de CONSEP). Outro indicador é o número de reuniões mensais do CONSEP¹⁰⁵.

O exame que empreendemos mostra ainda outros problemas referentes à participação nos CONSEP. Nos três conselhos examinados, a participação dos próprios policiais militares, de representantes da Polícia Civil e de outras entidades do poder público ou mesmo de organizações não governamentais como membros efetivos é praticamente inexistente. Mesmo a participação eventual desses representantes em reuniões ou é intermitente ou inexistente.

É baixa a participação dos policiais. Às vezes a gente procurava envolver mais os praças nas reuniões comunitárias, com aqueles policiais que têm um perfil mais voltado para a ação comunitária, mas assim mesmo foi pouco o envolvimento (Entrevista 12 – Oficial, ex-comandante da 10.^a Cia).

Para o comando da Companhia a primeira parte mais difícil é quebrar a resistência dos militares em entender que a gente trabalha para o público e esse público exige da Polícia Militar como qualquer um exigiria e que a comunidade sabe mais sobre os problemas do que nós. A gente não consegue de uma só vez envolver todos os policiais da companhia (Entrevista 15 – Oficial, Comandante da 127.^a Cia).

Também aqui a forte dependência dos CONSEP da Polícia Militar é visto como um fator que desestimula o envolvimento de outras instituições, principalmente do poder público:

Até o nome do CONSEP é o nome da Companhia. Chegou um ponto que a PM percebeu que isso prejudica até o envolvimento de outras instituições, como a Polícia Civil, o poder judiciário (Entrevista 21 – Oficial, Comandante da 20.^a Cia.).

Os aspectos ligados à mobilização dos cidadãos também devem ser considerados. Quanto a isso, embora construa uma expectativa de relação formal através dos CONSEP, a diretriz que disciplina o policiamento alerta para o risco de que a interlocução fique presa a uma burocratização do processo de participação:

¹⁰⁵ A apuração do IRCOM é mensal, mas faz-se um recorte semestral e elabora-se um *ranking* por companhias e por batalhões, que o torna um dos instrumentos centrais para avaliar a performance dessas frações na capital, em termos de polícia comunitária. São realizadas reuniões com os comandantes, onde estes são obrigados a explicá-los e comentá-los.

É de capital importância a precaução contra os riscos de uma visão extremamente formal da operacionalização do processo participativo, demasiado presa à criação de comissões que atendem ao requisito de uma resposta formal às pressões sociais. O atendimento social deve ser realizado através de um conjunto variado e heterogêneo de meios, mecanismos e experiências, com o objetivo de abrir espaço para os setores não organizados da população - a chamada "maioria silenciosa" (MINAS GERAIS, 2002c, p. 10).

Há também entraves que são sempre destacados em relação à participação nos Conselhos, ligados à disponibilidade financeira e de tempo dos participantes, associada também ao caráter voluntário de participação como membro do CONSEP:

As pessoas às vezes participam pouco por questão monetária, por questão de tempo... Uma pessoa hoje, para sair lá do Camargos e vir aqui [à Cia.] não tem ônibus, tem que pegar dois ou três, então tem que vir de carro, fica difícil. Mas também que o pessoal às vezes acha que pode contribuir pouco (Entrevista 14 - Oficial, Comandante da 10.^a Cia).

Nós somos voluntários, mas o voluntário, por mais que ele se doe, que se dedique tem um limite de atuação, de produção (Entrevista 8 – Presidente do CONSEP 20).

Diante dos questionamentos levantados sobre a representatividade dos conselhos, e das limitações para a participação ordinária do cidadão comum, surgem dúvidas quanto à sua essencialidade e centralidade para efetivar a interação entre a PM e as comunidades, já que pode ser buscada também de outras formas:

Tenho comigo que os CONSEP não são pressuposto para trabalhar com a comunidade. Se tem condições boas de organizar CONSEP, bem; se não tem, você trabalha com associação comunitária, com igreja, trabalha com o que tiver. Tem que identificar qual é a predisposição das pessoas para se organizar. Os vínculos podem ser vários (Entrevista 7 – Oficial, ex-membro da PM5).

O CONSEP, apesar de ser uma ferramenta muito boa não teve estrutura suficiente para organizar a interlocução mais ampla com a população que a Polícia esperava, o que fez com que a Companhia não se limitasse a essa via de contato com a população. (...) Eu passei a ver que a Polícia Militar não pode, no meu ponto de vista, estar vinculada apenas aos CONSEP e às associações e depender delas para prestar o serviço. A Polícia tem que ser mais imediata e mais ágil (Entrevista 15 – Comandante da 127.^a Cia.).

Isso mostra a frágil ligação entre o formato institucional, as expectativas de participação e a representatividade, evidenciando a necessidade de equacionar melhor estes aspectos.

4.3.1.4 A divulgação

Há uma percepção comum aos entrevistados de que a população, de modo geral, não conhece os CONSEP nem identifica a filosofia de polícia comunitária e que a falta de divulgação, seja mais ampla, seja no nível das localidades, é uma das razões para o desconhecimento e para a baixa participação¹⁰⁶:

A população conhece o CONSEP? Acredito que na sua maioria, não. Acho que falta um trabalho para, primeiro, a gente conscientizar as lideranças (Entrevista 14 - Oficial, Comandante da 10.^a Cia.).

A comunidade não participa; a gente não divulga o CONSEP (Entrevista 22 – Presidente do CONSEP 127).

A idéia do CONSEP é interessante, mas as pessoas precisam conhecer melhor, explicar para que serve. Nunca teve um papel oficial para explicar como funciona (Entrevista 16 – Membro do CONSEP 127).

A comunidade não se sente representada [no CONSEP] até porque nem sabe que ele existe (Entrevista 2 - Profissional civil da PM5).

Na realidade a maioria da população da região não sabe o que é o CONSEP, porque não tem interesse. As pessoas se fecham. Há os que ficam surpresos, se ficam sabendo. A maioria não preocupa em interagir. Muitos nem conhecem as associações do bairro. Muitos não sabem que tem um pelotão da PM no bairro. O grande problema que os presidentes de associação e presidentes de CONSEP têm é essa dificuldade de criar interesse das pessoas e trazer essas pessoas para discutir e participar (Entrevista 6 – Ex-comandante da 127.^a Cia.).

Alguns comandantes de companhia se ressentem de uma ação mais ampla da comunicação organizacional da PM, veiculando campanhas destinadas ao grande público que informem sobre a nova postura da Corporação, sobre a existência dos CONSEP e das atividades de polícia comunitária, além de fornecer dicas de prevenção:

Eu acho que o setor de comunicação social da PM é muito fraco para atingir esse objetivo [de disseminar a polícia comunitária]. Eu acho que está muito voltada para o nosso próprio ambiente, do militar, mas não tem uma ação efetiva com a população. A própria Polícia Militar precisa disponibilizar mecanismos para atrair o público (Entrevista 15 – Comandante da 127.^a Cia.).

Considera-se também fundamental a prestação de informações qualificadas que orientem melhor o cidadão sobre as possibilidades de participação, principalmente em comparação com outras áreas do poder público:

¹⁰⁶ Deve-se registrar que a própria divulgação da sigla CONSEP pode ser prejudicada pela existência de duplicidade com um órgão do poder público estadual: o Conselho de Ética Pública de Minas Gerais - CONSEP, criado por Decreto do Governo do Estado em 2003.

Seria utopia da parte da PM imaginar que todo cidadão ordeiro compreendesse ou estivesse disponível para compreender o que é polícia comunitária e que ele pode ter voz ativa no processo. (...) Ainda carecemos de muita informação qualificada, de muita informação de mídia mesmo, no sentido de divulgar o que é polícia comunitária. A gente percebe que há um grande hiato na área de segurança pública de como estimular o cidadão para participar. Em outras áreas de governo, já há experiências ricas de sucesso, como na área de saúde, ambiente, educação (Entrevista 18 – Oficial, Coordenador de Polícia Comunitária da PM3).

Os próprios CONSEP que foram objeto de nossa amostra utilizam poucos instrumentos de divulgação, além da comunicação interpessoal. Há uma percepção de que as formas de divulgação não são suficientes para a mobilização:

A divulgação é mais boca-a-boca ou faixas, por exemplo. Mas, infelizmente, mobilizar o povo é difícil. Tanto é que o pessoal da Serra, por exemplo, chegou a um ponto que desanimou de estar fazendo tantas faixas. Muitos davam o nome lá na reunião pra ajudar, colaborar, mas a gente nunca mais via aquela pessoa, sumia. Também falava nas igrejas e a gente panfletava nos condomínios. A gente foi ver que a questão não era tanto de divulgação. Era porque o povo não queria ir mesmo. Mas por fim o pessoal começou a ver que o gasto não tava adiantando muito. Aí a gente começou a ver quase sempre as mesmas pessoas (Entrevista 6 – Oficial, ex-comandante da 127.^a Cia.).

Para alguns, a falta de recursos próprios para o CONSEP é um dos entraves à divulgação:

A gente não tem dinheiro pra nada, então a gente cotiza tudo (Entrevista 8 – Presidente do CONSEP 20).

Nem a Companhia nem o CONSEP têm recursos para fazer alguma coisa em termos de divulgação. Quando queremos fazer alguma coisa a gente recorre a comerciantes pedindo patrocínio ou então a gente faz pelas associações (Entrevista 22 - Presidente do CONSEP 127).

Essa estreita ligação entre os CONSEP e as associações de bairro é vista como um fator facilitador para uma divulgação do Conselho em vários momentos em que estas associações mobilizam a população do bairro, como nos eventos que promovem:

De um modo geral, a população não conhece o CONSEP, mas muita gente já sabe. Todos os eventos que são realizados na nossa comunidade através da Associação, a gente faz questão de colocar o CONSEP em tudo e o Conselho é muito bem destacado. A gente vai divulgando assim, nos cartazes, nas faixas, no carro de som, citando no evento. A gente procura pôr o nome do CONSEP em tudo isso (Entrevista 17 – Presidente do CONSEP 10).

É comum que a Polícia aproveite a ocasião de alguns eventos ou reuniões das comunidades para promover, de certa forma, a polícia comunitária e passar informações preventivas:

Eu aproveitava para conscientizar a população referente ao conhecimento do que a Companhia faz. Então eu passei a mostrar como era feito o policiamento, qual o número de viaturas que eu utilizava, como eu distribuía esse policiamento, passei a tentar explicar por que a pessoa é abordada no meio da rua, porque a fiscalização de trânsito num local e não em outro, porque o militar sobe para fazer abordagem dentro da favela (Entrevista 15 – Comandante da 127.^a Cia.).

Não se verifica uma interação significativa dos CONSEP estudados com os veículos de mídia local, mas estes veículos – essencialmente jornais impressos - costumam acompanhar com interesse questões ligadas à segurança pública e, com frequência, dão cobertura a eventos ligados ao tema, ou mesmo inserindo o assunto em outras notícias que abordam questões relevantes para a qualidade de vida da população local: transporte e trânsito, urbanização, saúde, educação etc¹⁰⁷. Dada a formatação desses CONSEP - ligada à participação proeminente das associações de bairro - notícias sobre os Conselhos, sobre a atuação comunitária da PMMG e sobre os projetos desenvolvidos encontram um grande espaço de veiculação nos jornais e boletins daquelas entidades: “o jornal da Associação sempre traz alguma coisa falando de polícia e segurança, publica índices divulgados pela polícia” (Entrevista 16 – Membro do CONSEP 127).

Não se evidencia uma preocupação das estruturas mais descentralizadas da PM em lidar especificamente com a mídia local, até o momento. Há dificuldades das companhias até mesmo para manter um cadastro atualizado dos veículos. De todo modo, pelo menos uma companhia da amostra sob estudo, a 20.^a, demonstra uma preocupação mais sistemática de enviar informações por mala-direta para as associações e líderes comunitários que possui em cadastro e, até o período de coleta de dados para esta pesquisa, estava auxiliando a preparação para um sítio na Internet próprio do CONSEP. Ali também se verificou a preocupação de produzir folhetos para distribuir em reuniões comunitárias.

¹⁰⁷ No anexo 4 listamos algumas publicações impressas e *on line* que consultamos.

4.3.1.5 A deliberação

Este é um ponto capital na definição dos CONSEP e de suas formas de atuação. Os princípios inscritos na Diretriz que orienta a polícia comunitária na PMMG deixam claro que há uma expectativa de que haja condições efetivas para uma parceria decisória entre PM e comunidades, para resolução de problemas de segurança, o que é pressuposto dessa filosofia: “estabelecimento de um estilo de processo decisório baseado em estreita parceria dos órgãos da segurança pública com a comunidade” (MINAS GERAIS, 2002c, p. 3). A força de deliberação desses conselhos é algo que, além de delicado, é controverso. Delicado porque é evidente a dificuldade da polícia de orientar-se por compromissos gerados nessa instância, aos quais tenha que responder. Isso se manifesta de várias formas. Uma delas refere-se à necessidade de mudança da cultura interna e de preparo dos policiais para lidar com a comunidade:

[Os CONSEP] não têm poder deliberativo, porque temos problemas sérios na cultura da própria instituição (Entrevista 18 – Oficial, Coordenador de Polícia Comunitária da PM3).

Tem que estar preparado para isso, para atender bem a comunidade. (...) Alguns policiais mais antigos não entendem isso e acham que não pode “um paisano mandar em mim”. A própria formação nossa, de antigamente, não permite isso (Entrevista 7 – Oficial, ex-membro da PM5).

Outra se refere à desconfiança na representatividade do CONSEP e dos seus membros:

Os presidentes [de associações de bairro] nem sempre têm legitimidade junto à comunidade. Eles dizem que cuidam dos assuntos de segurança pública da comunidade, mas as comunidades não reconhecem eles (Entrevista 2 - Profissional civil da PM5).

Às vezes é melhor para a Companhia lidar com uma associação de bairro isolada, que representa mais os anseios da população daquele local do que o pessoal dos CONSEP (Entrevista 14 – Oficial, Comandante da 10.^a Cia.).

Para deliberar em áreas extensas tem que haver representantes de todos os bairros, senão não adianta (Entrevista 7 – Oficial, ex-membro da PM5).

A questão do alcance deliberativo também é imprecisa. Em princípio há, de fato, um propósito de algum grau de deliberação conjunta entre a PM e as comunidades, que é próprio da metodologia de resolução de problemas que embasa a atuação de polícia comunitária:

O ideal é que o CONSEP seja a instância onde a comunidade possa apresentar os seus problemas e possa conjuntamente resolver. Em algumas localidades não terá o poder de deliberar, mas essa deliberação existe e ocorre. As pessoas têm um poder de fato na mão de ajudar a encaminhar o serviço e assumir compromissos. Muitas vezes a resposta e a solução para um problema local está nas mãos da própria comunidade mais do que no da polícia. Para estas questões ela acaba tomando decisões e se comprometendo com ela, encaminhando a outros órgãos etc. (Entrevista 18 – Oficial, Coordenador de Polícia Comunitária da PM3).

Também há uma concepção expressa de uma correlação entre a capacidade organizativa da comunidade e a efetividade da resolução de problemas:

Para fazer o trabalho de resolução de problemas, tem que haver um bom nível de organização da comunidade (Entrevista 7 – Oficial, ex-membro da PM5).

Por este raciocínio, se as comunidades não estão bem organizadas, não conseguem sustentar a estrutura de um CONSEP o que, conseqüentemente, enfraquece o conselho como instância de deliberação. O dilema básico que emerge neste contexto é justamente a dependência desses conselhos da atuação da Polícia Militar, o que se reflete em pouco espaço de decisão mais autônoma:

Eu acho que não há uma expectativa deliberativa mais forte, organizando pautas e projetos, estabelecendo prioridades, por conta da própria organização dos conselhos, que dependeram muito da iniciativa da polícia para se constituir (Entrevista 18 – Oficial, Coordenador de Polícia Comunitária da PM3).

Por outro lado, a configuração sugerida para o CONSEP, de uma associação civil, prevê algum tipo de deliberação interna, para decidir sua forma de atuação, independentemente da tutela da polícia, traçar rumos, decidir sobre projetos. Este tipo de deliberação gera também uma série de problemas, principalmente no que se refere às possibilidades de participação do cidadão comum, que não seja associado:

Vou chamar o cidadão para participar das reuniões. Mas na hora de deliberar, como é o processo de deliberação? Só para quem é filiado. Como é o processo de filiação? Aí os CONSEP começam, nos seus regimentos internos a limitar a possibilidade de a pessoa votar à participação em determinado número de reuniões. Além disso, as pessoas que vão votar têm que ter algum peso dentro da comunidade (Entrevista 7 – Oficial, ex-membro da PM5).

Este ponto chama a atenção para os constrangimentos à participação do cidadão comum nos debates, como já apontamos. Mas há ainda outras situações que também limitam a representatividade e o alcance deliberativo: as resistências históricas ao próprio contato com a polícia e os constrangimentos à participação de

instituições de certas localidades. No primeiro caso, a Cabana do Pai Tomás, um grande aglomerado situado na área da 10.^a Cia., oferece um bom exemplo de resistência ao contato com a polícia advindo de sua própria história de constituição, como já observamos ao caracterizar aquela região. Mas também há razões para resistência da população de classe média e alta, freqüentemente descritas como fruto do histórico de participação da PM na repressão política durante o regime autoritário, como a descrita na região da 20.^a Cia.:

Prevalece na região uma população de nível universitário e havia uma reação com a farda, com a Polícia Militar, muito ruim, com a lembrança da ação da polícia no tempo da ditadura, da repressão (Entrevista 11 – Presidente de Associação de Bairro).

No segundo caso, vemos no CONSEP 127 uma situação flagrante, dado o contraste entre os bairros de classe media e média-alta com a região do Aglomerado da Serra. Na prática, a participação no CONSEP está limitada às associações daqueles bairros, embora sejam identificadas seis associações de moradores na área do Aglomerado. Nenhuma delas participa como membro do CONSEP e não costumam participar das reuniões mensais com o Comando da Companhia:

Nós temos um pouco de problema, porque como nós estamos aqui perto da Companhia de Polícia eles não gostam de vir aqui não. Eles ficam com medo de serem vistos como delatores. A gente encontra com as lideranças, conversa, telefona. Mas o lugar onde eles mais gostam de conversar com a gente é quando a gente encontra na Prefeitura, quando tem OP [Orçamento Participativo] ou outro encontro (Entrevista 9 – Membro do CONSEP 127).

Quando tem problemas eles falam com o presidente do CONSEP, mas eles não interferem no planejamento. Eles questionam as ações da polícia, fazem reclamações, sugerem e eu levo isso ao Major [ao comandante da Companhia]. Eles não participam, porque sentem que não é bom mexer com isso, tem muito risco, então eles atuam de outra forma, vão conversando com a gente, mas não nas reuniões com a polícia militar. Eles ficam preocupados porque moram num lugar que tem alguma violência, apesar de ter melhorado. Eles ficam com medo de ter esse contato com a polícia. Esse contato é feito por mim, porque facilita o contato pra eles (Entrevista 22 – Presidente do CONSEP 127).

Tanto na área do CONSEP 10 como na do CONSEP 127, as lideranças comunitárias dos aglomerados reconhecem que há dificuldades na interlocução com a PM, pelo constrangimento a que ficam expostas nas suas próprias comunidades¹⁰⁸:

¹⁰⁸ Dada a situação peculiar vivida por algumas das lideranças entrevistadas em áreas consideradas de risco, optamos por não identificá-las ao tratarmos, nesta parte, dos constrangimentos à participação, mesmo aquelas que, em outras partes do nosso trabalho são nomeadas. Assim, as citações são atribuídas apenas genericamente a “lideranças comunitárias”.

Se as comunidades têm pessoas de alta periculosidade não podemos levar nosso nome na frente. É comum a gente ser ameaçado. Não é levar o conselho pra prender ninguém nem matar ninguém. Pra solucionar os problemas da comunidade com cultura, educação, lazer (liderança comunitária).

Às vezes a gente fica exposto a situações difíceis, porque a violência tá em toda a cidade (liderança comunitária).

No momento a gente deu uma afastadazinha, porque a gente estava sendo muito perseguido. Mas às vezes quando tem um probleminha a gente leva, mas nós não discutimos nem um problema pessoal. Quando tem algum debate a gente vai... (liderança comunitária).

Este é um problema que preocupa a polícia, no sentido de não expor estas lideranças:

A gente fazia às vezes reuniões em lugares neutros, para o pessoal dos aglomerados poder ir. Isso ajudou muito (Entrevista 6 – Oficial, Ex-comandante da 127.^a Cia.).

Eu não posso me aproximar dessa população para não expô-los a risco, chamá-los o tempo todo para reuniões. Então eu tenho que escolher a dedo os policiais que vão para lá, para ganhar maior confiança da população de lá (Entrevista 15 – Oficial, Comandante da 127.^a Cia.).

Entretanto, ao conversarmos com alguns líderes comunitários, vemos que, apesar dos constrangimentos, apresentam à polícia eventuais reivindicações e reconhecem que tem havido maior disposição da PM para conversar e atender a algumas demandas:

A gente acaba se afastando um pouquinho, porque a gente fica com medo de represália. A gente começou a ter essa dificuldade e a gente afasta um pouco, mas a gente sempre tá em contato (liderança comunitária).

A gente às vezes precisa pedir alguma providência à polícia. A gente também costuma participar às vezes de alguma reunião promovida pela PM na comunidade, na escola ou em outra entidade (liderança comunitária).

É muito difícil, mas melhorou um pouco a nossa relação com a polícia (liderança comunitária).

O CONSEP 20 dá-nos uma idéia de que a articulação das lideranças de associações numa região em torno do CONSEP não é tarefa fácil e isso pode também constranger a participação de certos atores:

Na região da Companhia tem muitas associações. Só no Bairro Sagrada Família, que é o segundo mais populoso de Belo Horizonte tem cinco. Mas nem sempre elas se entendem, nem todas participam ou querem integrar o CONSEP; O CONSEP fica no meio da briga de interesses (Entrevista 8 – Presidente do CONSEP 20).

Mesmo com força deliberativa limitada, os encontros demonstram que uma dimensão de prestação de contas da polícia está de certo modo presente e que essa *accountability* é um fator apreciável, de ambos os lados, criando um fluxo de informações que, de outra forma, não aconteceria:

A polícia apresenta todos os dados e fala sobre o trabalho que vem sendo executado; criam metas para planejar com cada bairro (Entrevista 22 – Presidente do CONSEP 127).

O Major mostra no *datashow* todos os dados: quantos soldados tem, quantos coloca de dia, quantos de noite, as regiões onde está ocorrendo mais assaltos, o que fez e o que não fez, porque num determinado local foi melhor colocar uma *bike*, uma moto ou uma viatura, quantos carros rodam de dia e quantos de noite. Tem coisas mais sigilosas, mas a gente sabe o que está sendo feito e quais são os principais problemas. Depois disso, ele agenda com as pessoas para atendê-las especificamente nos outros dias e cada pessoa que quiser vai falar sobre o problema (Entrevista 9 – Membro do CONSEP 127).

O ponto mais forte do CONSEP 10, no meu ponto de vista era a cobrança deles sobre o que a polícia tá fazendo, uma prestação de contas: trabalhei assim e assim, tive tal dificuldade, tal resultado; acho que é uma coisa muito importante e talvez se existisse só pra isso já valeria a pena (Entrevista 12 – Oficial, ex-Comandante da 10.^a Cia.).

De toda forma isso garante que a PM possa ouvir a comunidade e uma aproximação maior e serve para a PM saber que se não estiver atendendo à demanda da comunidade não adianta. (...) Os líderes comunitários começam a identificar isso mudar as referências que tem de polícia e do conceito operacional de polícia (Entrevista 21 – Oficial, Comandante da 20.^a Cia.)

Em relação a este eixo podemos então, a partir de nossa análise, sintetizar da seguinte forma os problemas específicos de interlocução da PMMG com públicos locais que se evidenciam no exame da amostra escolhida:

- (a) O desenho institucional dos CONSEP é variado, mas de modo geral não se mostra adequado à expectativa de que este fórum seja a instância *por excelência* da interlocução formal entre PM e comunidades.
- (b) A participação nos CONSEP examinados é essencialmente institucionalizada, ou seja, alcança pouco o cidadão comum e está baseada essencialmente na participação representativa das associações de moradores.
- (c) A representatividade nos CONSEP costuma ser questionada, seja do ponto de vista da legitimidade dos participantes, seja por não atingir um conjunto de membros mais representativos de todo o espaço de abrangência da área das companhias.

(d) Existem variadas expectativas de participação da comunidade, sem uma uniformidade de visão sobre o tipo de contribuição dos públicos locais.

(e) Os CONSEP e as companhias às quais estão ligados utilizam poucos recursos de divulgação e possuem recursos limitados em termos de instrumentos de comunicação dirigida, o que é visto como um problema para atingir um nível satisfatório de mobilização das comunidades.

(f) Apesar da expectativa de parceria decisória, os CONSEP enfrentam várias dificuldades para constituírem-se como instâncias deliberativas, no sentido de fóruns abertos, tais como as restrições à participação do cidadão comum, os constrangimentos para a participação de certos segmentos, a falta de preparo dos policiais para lidar com as situações deliberativas mas, principalmente, a falta de clareza sobre os limites e o alcance das deliberações.

4.3.2 As múltiplas faces da comunidade

Em nosso segundo eixo, colocamos em questão a visão da polícia sobre os públicos locais, genericamente chamados de “comunidade”. Como discutimos no capítulo 2, acreditamos que este é um aspecto crucial, dada a extensão do termo e, por conseqüência, as imprecisões e ambigüidades que possa acarretar. É interessante verificar, através da fala dos representantes das associações de bairro participantes dos CONSEP qual o sentido de comunidade que aplicam e as variações que contém. A visão de interdependência, de lealdade, de ajuda mútua e de formas de convívio em comum é bastante persistente para os que representam localidades mais pobres, o que às vezes pode ser visto como uma noção romântica e idealizada de comunidade:

É a maneira real de se viver. Porque nas capitais, a melhor maneira é viver numa comunidade. Qualquer um depende do outro. Ninguém pode viver sozinho. Assim a gente vai vivendo a vida, como se diz, no amor e na comunidade (Entrevista 20 – Membro do CONSEP 10).

Viver em comunidade pra mim é viver bem com meus vizinhos, ajudar. Chamar as pessoas para a associação, fazer os eventos da associação para ensinar o convívio da vida em comum (Entrevista 24 – Membro do CONSEP 10).

Também é comum que a comunidade seja vista como o próprio processo participativo, em geral:

Comunidade é aquilo onde todo mundo participa de tudo. Quando a gente não fica esperando as coisas: hoje todo mundo sabe o que fazer para reclamar e conseguir as coisas (Entrevista 25 – Presidente de Associação Comunitária).

Tal visão contrasta em alguns momentos com uma noção bem mais pragmática declarada pelos policiais. Há, na referência ao termo, um problema com o qual a polícia inevitavelmente se defronta: sejam quais forem os significados a ele atribuídos, na prática acaba por circunscrever-se, de acordo com as circunstâncias operacionais, ao seu sentido geográfico. Embora as filosofias de policiamento preventivo, ao apelarem para o senso comunitário, possam referir-se aos variados significados de “comunidade”, denotam, de modo pragmático, uma aproximação maior com a localidade e o que seja peculiar na vida de um dado domínio territorial.

Comunidade são aquelas pessoas que possuem características em comum e que de alguma forma estão unidas em torno de uma proposta ou de um objetivo de melhorar a segurança pública no bairro ou na localidade onde elas vivem. Este é o conceito que a gente repassa e desenvolve. (...) No local onde a gente está inserido existe uma comunidade, que nem sempre está organizada em torno das questões de segurança (Entrevista 18 – Oficial, Coordenador de Polícia Comunitária da PM3).

Comunidade para mim é a população que reside, trabalha e permanece numa certa localidade. Essa comunidade só vai realmente ter uma identidade mesmo de comunidade no momento em que tiverem objetivos mais afins, tiverem idéias mais comuns, reunidos em torno de algum objetivo mais específico que faça a atração. (...) Não tenho como definir uma comunidade específica ali dentro de um território, mas eu sei que naquele local pré-definido existe a junção de várias pessoas com objetivos comuns, ansiedades comuns e em prol de algum resultado (Entrevista 15 - Oficial, Comandante da 127.^a Cia).

Como já observamos, este sentido se manifesta em termos funcionais pela definição do ambiente comunitário de interlocução via CONSEP como correspondente à abrangência da fração territorial das Companhias PM. No entanto, esta definição operacional é questionável, sob vários aspectos. As áreas sob jurisdição das companhias, como vimos, são extensas, compreendendo vários bairros, com perfis e realidades diferenciados. As áreas das companhias não são, em geral, vistas como a “unidade” que se pode chamar de “comunidade”. O que pudemos observar, nos três casos analisados, é que a grande unidade de referência é o *bairro*. Assim os CONSEP são descritos, tanto pela PM como pelos civis:

Aqui para Belo Horizonte, com certeza, hoje, a unidade é o bairro (eu já não digo no interior). O que aconteceu: os comandantes de Cia. de forma geral abandonaram um pouco os CONSEP e foram para as associações comunitárias. Tá dando mais resultado? Tá. Por quê? Porque muitas vezes bairros vizinhos que pertencem à mesma Companhia não têm nada a ver

um com o outro, não tem jeito. Então acaba que, para trabalhar a mobilização a gente tem que cair no bairro. Se a Companhia precisa fazer uma reunião, chamando todos os bairros, a participação é mínima. Mas se chama especificamente um bairro, a participação é maior (Entrevista 4 – Oficial, Sub-Chefe do Estado Maior da PMMG).

Contribui para isso também o fato de que as associações de bairro serem, desde o início, como já detectamos, as principais catalisadoras da mobilização em torno da constituição desses CONSEP. Mesmo assim, essa visão do bairro como unidade de referência muitas vezes é posta em questão. A pesquisa de opinião sobre os CONSEP de Belo Horizonte realizada em 2003 mostrou um dado curioso:

Um grande percentual dos entrevistados que participa de eventos comunitários ou realiza alguma atividade específica, seja em associações de bairros, clubes, parques ou igrejas, o fazem fora do bairro de moradia. A justificativa mais usual para tal é o fato de atuarem perto da região ou do local em que trabalham (41,6%), já que é onde ficam a maior parte do tempo. Outros, por ser o antigo bairro de moradia, por ter sido designado para o local a serviço, pelo bairro ser próximo ao que ele mora, ou por ser o bairro onde a igreja em que atua está situada¹⁰⁹.

Assim, mesmo o bairro é uma célula territorial que não possui características muito fixas e não se resume a local de moradia. É também local de trabalho e de passagem e isso traz características peculiares a cada bairro. Outros pontos que desafiam a noção de bairro como unidade comunitária são as divisões que podem comportar alguns bairros maiores (como os bairros que possuem várias associações comunitárias e acabam divididos em setores) e, no caso da divisão territorial da Polícia Militar, o fato de que muitos bairros têm sua área dividida entre as jurisdições de duas companhias (como já mostramos). Assim, com frequência se manifestam dúvidas quanto ao bairro ser a unidade de referência, o que exigiria maior flexibilidade na definição territorial:

A comunidade assume conotações diferentes dentro do nosso território. Tem locais que o policial vai identificar a comunidade numa rua, em outros casos num bairro, em outros até mesmo numa cidade inteira (Entrevista 18 – Oficial, Coordenador de Polícia Comunitária da PM3).

Desta forma, também há uma noção de que a unidade que representa a comunidade é imprecisa, podendo corresponder a quaisquer subgrupos identificáveis (pelas características comuns, em aspectos sócio-econômicos e culturais) dentro do território da Companhia, independentemente de ser ou não um bairro, o que cria uma variação ampla de interesses e expectativas:

¹⁰⁹ Fonte: CONSEP – Conselhos Comunitários de Segurança Pública. Pesquisa de opinião do Instituto CP2 realizada em agosto de 2003.

A gente tem que estar adaptado a muitas situações, porque os públicos são muito diferentes e para cada um tem que ter um tipo diferente de policiamento (Entrevista 15 - Oficial, Comandante da 127.^a Cia).

Outra dificuldade é como tratar de territórios que não constituem um bairro, ou ao menos um bairro típico, como alguns enclaves populacionais dentro de bairros ou aglomerados urbanos. Alguns desses segmentos podem ou não ser tratados como bairros, dependendo da visão que a própria polícia tenha:

Na maioria das vezes a gente trata os aglomerados como bairros, assim como os outros. Mas isso depende muito da visão do Comandante de Companhia e dos membros do CONSEP (Entrevista 4 – Oficial, Sub-Chefe do Estado Maior).

Porém, podemos notar que a definição operacional de comunidade, baseada numa unidade fisicamente observável, entra em conflito com os sentidos mais amplos que este termo evoca. A diretriz que norteia a implantação de polícia comunitária preocupa-se em trazer, como anexo, uma série de definições, sendo a primeira delas a de comunidade, “para não correr o risco de definições ou conceitos unilaterais”. Mesmo assim, não apresenta um conceito bem delineado e prefere “apresentar alguns traços que caracterizam uma comunidade”:

- a) forte solidariedade social;
- b) aproximação dos homens e mulheres em freqüentes relacionamentos interpessoais;
- c) a discussão e soluções de problemas comuns;
- d) o sentido de organização possibilitando uma vida social durável (MINAS GERAIS, 2002c, p. 34).

Oficiais que estão à frente do processo de implantação da filosofia de polícia comunitária em geral enfatizam a importância da comunidade para a instituição, mas também reconhecem que o conceito não é bem definido:

A minha visão é que a comunidade é o centro da instituição. A gente [a polícia] vive em função da comunidade (Entrevista 21 – Oficial, Comandante da 20.^a Cia.).

Comunidade é algo necessário, mas ainda meio indefinido para a instituição. Ela sabe que é o fim dela, mas o caminho é meio tortuoso, é uma pedrinha no sapato, ora entende [a comunidade] como alguém que incomoda, ora como alguém que ajuda. Ela alterna o seu posicionamento. Ainda está em processo de construção (Entrevista 7 – Oficial, ex-membro da PM5).

Há uma percepção de que o termo comunidade encerra contradições e sua definição não se limita ao território, devendo ser buscada a partir da identificação de valores e interesses comuns:

O conceito de comunidade é um conceito complexo e difícil. Você tem basicamente dois tipos de comunidade: de interesse e geográfica. A gente lida mais na polícia é com essa comunidade geográfica, mesmo, a que está num espaço territorial e que tem determinadas características (Entrevista - Oficial, ex-comandante da 10.^a Cia.).

Só vai conseguir identificar a comunidade a partir de uma proximidade com as pessoas. E o que vai definir é a identificação de valores (preferências, gostos, interesses) comuns àquelas pessoas (Entrevista 7 – Oficial, ex-membro da PM5).

Essa ambivalência entre as noções de comunidade baseadas no território e nos interesses encerra dificuldades na definição das comunidades como públicos locais, que são identificadas pelos oficiais da PM:

Comunidade, para nós, são pessoas que têm características e objetivos comuns. E, na hora de agir como polícia, às vezes a gente tem que descobrir quais são esses objetivos e interesses, porque variam muito. A gente usa como critérios a delimitação do território, mas também tem que levar em conta os objetivos comuns que a gente consiga identificar, os interesses que as pessoas têm para se mobilizar. Às vezes esses interesses falam muito mais forte do que as próprias fronteiras que são delimitadas pela Prefeitura (Entrevista 4 – Oficial, Sub-Chefe do Estado Maior da PMMG).

À tensão entre unidade e diversidade corresponde, portanto, uma tensão equivalente entre estabilidade e instabilidade, que torna difícil definir com maior precisão o que é, de fato, a comunidade, em suas múltiplas faces. O problema de definir os públicos locais remete então à necessidade de garantir alguma possibilidade de reconhecer interesses comuns de modo relativamente estável. Uma solução freqüentemente encontrada é de buscar a aglutinação observável desses interesses em grupos que se organizam e se institucionalizam. Estes se credenciam como interlocutores, desde que consigam demonstrar alguma representatividade e tenham os seus interesses e objetivos considerados legítimos no âmbito daquela instância de interlocução (no caso formal, os CONSEP, mas, por fora dessa instância formal, dependem de obterem este reconhecimento pelos agentes da própria PM). Essa “institucionalização” da comunidade pode ser uma contradição em si, se tomamos a noção de comunidade como um agrupamento mais espontâneo.

Em suma, a definição técnica e operacional como correspondente à área sob jurisdição da companhia conflita ao mesmo tempo com a visão do bairro como “unidade” de referência e com uma concepção ambivalente de “comunidade” (território comum x interesses e valores comuns), o que provoca dificuldades de caracterizar os públicos locais em sua diversidade.

Nos dois eixos que elegemos para compreender a forma como a polícia fala com as comunidades (a funcionalidade dos CONSEP como *locus* de interlocução e os sentidos de comunidade aplicados aos públicos locais), evidenciam-se algumas questões cruciais não apenas para a compreensão da filosofia de polícia comunitária, tal como vem se materializando, mas também dos principais dilemas que surgem com este modelo e que carecem de atenção no sentido do seu aperfeiçoamento. A composição entre estes dois eixos forma uma equação complexa, sob o ponto de vista das relações entre a Polícia Militar e seus públicos. Estas relações, tais como são formalizadas através de instâncias institucionais, como os Conselhos, tendem a conflitar com as diversas noções de comunidade – como sendo o conjunto “genérico” de públicos locais.

Fica patente que, a partir das relações mais formalizadas, tende a sobressair uma visão desses públicos locais muito mais pragmática. No entanto, muitas das relações que se impõem de modo informal (fora do âmbito dos CONSEP) tendem a constituir também experiências ricas e motivadoras de interlocução, que muitas vezes são extremamente produtivas, embora nem sempre ganhem visibilidade institucional. Para muitas delas, aplicam-se valores muito mais ligados às formas de sociabilidade do que às questões práticas mais objetivas e imediatas que demandam intervenção da autoridade policial. A formulação de estratégias de comunicação no nível mais próximo dos públicos locais – nos pontos de interface entre polícia e cidadãos – precisa, portanto, considerar este fator.

A aposta na “comunidade” é, em si, uma aposta na composição de relações formais e informais de troca entre polícia e cidadãos, no nível coletivo, sob bases comuns possíveis na localidade. Perpassam estas relações as evidentes – e sempre presentes – tensões entre as dimensões individual e coletiva desta relação. Em todos os casos examinados, fica também evidente que há sempre obstáculos para que se concretizem “comunitariamente” os interesses e de que a própria polícia tem um papel importante no processo de construção de certos entendimentos coletivos numa localidade. Os casos examinados demonstram, pelas suas diferenças, que as soluções para isso podem ser muito variadas, tanto quanto são heterogêneas as condições históricas, sociais e culturais da população de uma localidade.

O estudo realizado numa realidade como a de Belo Horizonte demonstra que o conjunto das complexas questões urbanas – e metropolitanas – é um elemento

também fundamental para o sucesso da aposta numa filosofia de polícia comunitária. Isso porque a segurança pública não pode ser vista como uma área isolada, mas plenamente integrada ao conjunto de preocupações sobre a qualidade de vida nos espaços de alta concentração urbana. Podemos considerar essa interdependência sistêmica um elemento importante de politização do trabalho policial, isto é, lidar com os públicos locais implica lidar com as relações de poder de cada comunidade, com os seus conflitos próprios que se manifestam todo o tempo nas formas sob as quais se dão os arranjos coletivos. Isso é amplamente demonstrado nos casos que estudamos, quando pudemos observar a estreita vinculação entre a representatividade dos CONSEP e a atuação das associações de bairro. Por outro lado, é necessária uma ligação estreita e sistêmica com as políticas públicas das demais áreas, seja na esfera local, onde outras instâncias coletivas (outros conselhos ou comitês comunitários) deliberam com maior ou menor impacto sobre todo um conjunto de questões – seja em esferas maiores, como as políticas públicas definidas em nível nacional. Em todo caso, uma grande mudança que precisa ser considerada é a inserção das polícias – Militar e Civil – no âmbito político *municipal*. Isso significa que precisam atuar no nível das políticas urbanas e estabelecer estreitas ligações institucionais com o poder público do município, num grau em que nunca antes foram instadas a fazer.

Acentuam-se, assim, os desafios de traçar estratégias de comunicação pública que possam suportar todo esse conjunto de relações de proximidade – com os cidadãos nas localidades e com as diversas instituições com as quais precisa manter interlocução. Daí porque uma política de comunicação massiva, de cunho essencialmente propagandístico e difusionista e mesmo a divulgação local da instância de interlocução – o CONSEP - não pode dar conta de toda a tarefa. Neste conjunto de relacionamentos – uma “comunidade” composta por variados grupos de cidadãos e instituições com seus diversos graus de representatividade e legitimidade – enseja relações (todo o tempo) contraditórias, divididas entre o conflito e a cooperação, o que é próprio de um jogo de relações políticas e deve ser encarado como o desafio da participação em modelos democráticos de deliberação pública. A comunicação pública para esta finalidade precisa ser aberta o suficiente para não somente informar cidadãos e instituições sobre as possibilidades e sobre a pauta de deliberação, mas também para buscar manter uma coesão entre os diversos atores,

não obstante as suas diferenças, garantindo, assim, a própria manutenção da instância de interlocução, da forma mais representativa, legítima e estável possível.

CONCLUSÃO

Considerações sobre os desafios à comunicação pública da PMMG

As formas de conceber a realização prática da filosofia de polícia comunitária apontam inexoravelmente para a discussão mais ampla – e mais intrincada – sobre a reforma institucional das polícias e, ainda mais além, para a reforma de todo o sistema de justiça criminal. Polícia comunitária é, sem dúvida, um dos elementos que, na atualidade, tem despontado como chave para a realização dessa reforma, indissociavelmente ligado ao modelo de policiamento orientado para a resolução de problemas. No entanto, a questão não é tão singela quanto pode sugerir a introdução pura e simples das operações dos métodos de resolução de problemas. Ao lado da materialidade desses métodos há toda uma série de questões políticas que passam por fatores muito menos tangíveis, bem mais sutis. Dentre eles, podemos destacar: (a) a complexa relação com as questões de direitos humanos – o respeito aos direitos humanos é um elemento que não pode ser dissociado da filosofia de polícia comunitária, mas cuja percepção, seja no âmbito das agências policiais, seja no da sociedade em geral, costuma ser ainda frágil. Desnecessário enumerar vivíssimos exemplos recentes no Brasil em que os posicionamentos frente a fatos rumorosos de violência e mesmo em relação à atuação policial retratada na imprensa (e até no cinema) provocam reações ambíguas ou mesmo francamente favoráveis a práticas que violam esses direitos (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 1992; ROLIM, 2007); (b) a necessidade de mudanças administrativas das polícias – é visível que a mudança operacional consentânea com a filosofia de polícia comunitária não pode se dar sem mudanças estruturais na administração das agências policiais. Isso significa dispor de instrumentos de gestão (alocação de recursos, produção de informações, processos de avaliação etc.) bastante distintos dos que vêm sendo utilizados. Além disso, no caso brasileiro, requer uma integração efetiva de processos entre as polícias Civil e Militar; (c) a premência da mudança de cultura interna das agências policiais – A atuação com base em princípios de polícia comunitária e do policiamento orientado para a resolução de problemas não pode ser alcançada sem que se alterem as percepções coletivas dos próprios policiais em relação ao seu trabalho tradicionalmente orientado para atividades repressivas. Aí

entram em jogo conjuntos de percepções e representações construídas e reforçadas durante décadas.

Ao olharmos para estes aspectos mais sutis já podemos ter uma noção da inserção da filosofia de polícia comunitária num quadro político bastante amplo. Mas isso pode levar a uma visão equivocada dessa filosofia como sendo a forma prática, o resultado pragmático de mudança na política de segurança pública, em geral. A origem deste equívoco está na auto-percepção da polícia como um órgão “apolítico”. Como procuramos evidenciar, a filosofia de polícia comunitária não se dissocia, em suas origens, de um processo de “repolitização” da polícia, ou seja, ela é em si mesma uma resposta ao isolamento das agências policiais em relação ao governo e aos cidadãos, diante de uma cobrança cada vez maior de prestação de contas sobre a sua atuação. Assim, não se pode apenas creditar a sua avassaladora disseminação desde a década de 1960 por praticamente todos os países democráticos ao aumento dos índices de criminalidade que as práticas policiais e as estruturas vigentes não dariam conta de conter. O crescimento de tal corrente precisa também ser avaliado levando-se em conta dois outros fatores: (a) a evolução das pesquisas e das discussões sobre criminalidade e violência e dos conhecimentos especializados de polícia e (b) as progressivas mudanças nas noções de democracia, cidadania e direitos humanos a partir da segunda metade do século XX, que incitaram ao questionamento das polícias, às denúncias sobre os abusos do poder de polícia e à demanda por responsabilização dessas agências.

Especialmente este último fator fornece o tom mais agudo do caráter político da polícia e de suas práticas. Por isso, cremos ser impossível observar o fenômeno de polícia comunitária sem uma atenção ao contexto social e político em que se desenvolvem. Apesar das semelhanças observáveis no conjunto de práticas e nas soluções administrativas encontradas por vários países (ou mesmo dentro de um mesmo país) para reorientar suas polícias, subjazem diferenças muito sutis e menos visíveis a olho nu que não podem, de forma alguma, ser negligenciadas e que são de ordem política e cultural. Ou, melhor dizendo, que refletem as diferentes culturas políticas nas quais estas experiências estão inseridas. Isso significa dizer que, não obstante os mesmos princípios gerais, como descritos e insistentemente reproduzidos na literatura sobre o assunto, a polícia comunitária se encaixa de modos distintos em percepções também distintas de democracia e de cidadania

conforme se compõem na cultura política de cada local e nas formas como se traduzem na prática.

Isso põe um acento especial na compreensão do contexto brasileiro, naquilo que há de mais peculiar na sua história e na sua cultura política. Compreender o fenômeno tal como se apresenta na realidade brasileira das duas últimas décadas implica dirigir o nosso olhar para as contradições inerentes ao processo de redemocratização do país, para as diferentes leituras acerca da participação popular nos negócios públicos, para as mudanças da sociedade civil, com suas novas formas de sociabilidade e distribuição extremamente desigual de seus recursos. Não se pode desconhecer, ademais, que tudo isso tornou insustentável a manutenção da auto-percepção da polícia como “apolítica”. A história recente do regime autoritário no Brasil já havia marcado, para os públicos, uma percepção exatamente oposta.

Já no período de redemocratização, a polícia não passou incólume aos questionamentos sobre o seu caráter político, principalmente pelo desenrolar das lutas sociais que passam a ocupar a cena pública. Os movimentos sociais, com fortes conotações culturais e identitárias e baseados na reivindicação de direitos seriam elementos importantes para a denúncia de abusos no poder de polícia e do tratamento desigual oferecido pelas agências policiais a segmentos excluídos. A reivindicação de direitos mais específicos para determinados grupos alicerça-se, no entanto, no amplo escopo dos direitos humanos. A segurança torna-se tema público relevante não apenas pela reação natural a um considerável aumento dos índices de violência urbana, mas também porque perpassa os mais diversos campos de luta política que buscam reconfigurar a noção de cidadania. Durante o processo de redemocratização, diversas associações da esfera civil passam a interagir com o poder público através de instâncias de interlocução para a formulação de políticas públicas. A segurança, como tema público relevante, ganha outros contornos, muito além da face visível do aumento da violência e da demanda de estratégias de combate ao crime. Questões como a criminalização da pobreza, fatores de delinqüência juvenil e solução pacífica de conflitos se juntam às questões de responsabilização e controle externo das agências policiais. Ou seja, a concepção mais ampla em termos de direitos (e do “direito a ter direitos”) acentua a importância do controle social sobre os dispositivos de administração da justiça, em geral e, mais particularmente, sobre a polícia, como elemento-chave do sistema de justiça criminal.

Há ainda que se considerar, como já observamos ao final do capítulo 4, que o sucesso de uma prática de polícia comunitária depende de um reposicionamento das funções de polícia no campo extremamente vasto das *políticas urbanas*, o que demanda uma proximidade e uma interlocução constante com o poder público municipal em *todas* as suas áreas, sujeita à multiplicidade de posições políticas, interesses e objetivos. Além disso, pressupõe contato íntimo com os conflitos políticos no nível de cada localidade, onde as disputas se dão de forma muito mais imediata e predominam as relações face-a-face. A produção de entendimentos neste âmbito – extremamente dinâmico – requer uma base minimamente estável de confiança para o exercício da deliberação pública.

A comunicação organizacional da polícia, na sua dimensão política

É neste cenário, de uma politização crescente das questões relativas à polícia, que procuramos enquadrar este estudo. Um olhar superficial sobre a evolução da própria estrutura de comunicação organizacional da PMMG por si só evidencia de imediato várias mudanças significativas em relação às estratégias, às técnicas e aos instrumentos adotados e, de modo geral, a adoção de uma concepção de comunicação mais condizente com as correntes contemporâneas de relações públicas. Entretanto, não se descortina com a mesma facilidade a ligação entre tais mudanças e o cenário político, de tal forma que se possa compreender os significados mais profundos dessa mudança.

Nosso intuito foi, então, o de buscar os elementos que pudessem ajudar na elucidação dessas ligações. Os marcos miliários do percurso institucional da assessoria de comunicação organizacional (a Quinta Seção) já fornecem interessantes pistas, quando confrontados com os marcos políticos mais expressivos. Muito além das justificativas técnicas para uma busca de maior especialização de suas atividades e para uma modernização dos processos (que foram, de resto, demandadas a todo o conjunto dos serviços públicos), a situação específica de questionamento político advinda da nova institucionalidade democrática complementou-se com um contexto de crise que foi expressa sob as mais diversas formas: paralisia doutrinária, impotência operacional, crise orçamentária. Os vários estudos consultados, as entrevistas realizadas e o levantamento documental acerca da inserção da comunicação nas doutrinas da

Corporação permitem entrever os elos políticos que impulsionaram a comunicação organizacional. Principalmente no que se refere à percepção do conjunto de pontos críticos como uma “crise de imagem” da Corporação.

Pudemos verificar que um dos elementos centrais neste processo de mudança na concepção e nas práticas de comunicação é a ligação com a situação crítica vivida pela PMMG em meados da década de 1990 e que teve seu apogeu com a greve de 1997. Muito embora a necessidade de reformas já se prenunciasse há muito tempo e a base de conhecimentos necessários para implantação de novos modelos já estivesse sendo incorporada e assimilada por muitos oficiais, os fatos de 1997 tiveram o condão de aglutinar os vários questionamentos, de colocar a polícia não apenas frente à sociedade, mas a si mesma, sendo um elemento indutor poderoso para uma reação. Assim, ao discurso mais elementar que situa o Plano de Polícia de Resultados como o fator de mudança mais expressivo para a comunicação organizacional da PM, podemos acrescentar que o seu papel foi ainda mais fecundo e significativo se olharmos para essa própria diretriz institucional como uma inflexão extremamente política.

A denominação do novo projeto como sendo de “polícia de resultados” pode escamotear, por sua referência pragmática, esse dado político fundamental. À primeira vista pode ser tomado, simplesmente, como uma nova orientação operacional, como aplicação de novas técnicas de policiamento (geoprocessamento e metodologias ligadas à resolução de problemas), com vistas a uma efetiva redução dos índices crescentes de criminalidade e violência. Assim, mesmo que possamos desvelar o que há de mudança técnico-instrumental na comunicação da PM com a implantação do Plano, nem sempre se percebe com clareza uma vinculação política mais ampla. Mesmo para os agentes da própria polícia, a noção da comunicação organizacional oscila entre o seu caráter técnico e político. Mas o que podemos constatar é que, ao lado de uma “politização” da polícia, caminhou *pari passu* uma politização da sua comunicação organizacional, o que comprova a sua crescente inserção no corpo doutrinário. Mas o que tomamos como ponto focal para verificar essa politização foi a filosofia de polícia comunitária, um dos pilares do Plano de Polícia de Resultados. Isso porque são os seus princípios que, a nosso ver, possuem os componentes essenciais para exceder as meras modificações de rotina operacional. Sua implementação relaciona-se com elementos fundamentais de uma prática política: a resposta a uma demanda por participação da sociedade civil nos

negócios públicos, uma responsabilização mais direta da polícia (*accountability*) e a adaptação da polícia a uma relação estreita entre cidadania e direitos humanos.

Concordamos com Cláudio Beato Filho (2002) quando afirma que o sucesso das experiências de policiamento comunitário só pode ser alcançado no curso de processos mais amplos de reforma policial, sendo equivocado acreditar que a implantação dessa filosofia possa acontecer mantendo-se as antigas estruturas administrativas. No âmbito de nossa pesquisa não temos elementos suficientes para responder se todos os aspectos de mudança organizacional, não apenas da Polícia Militar, como dos demais órgãos de defesa social do Estado configuram ou não uma “reforma”, ou para constatar o grau de abrangência dessa reforma. Mas é bastante evidente que as recentes mudanças de orientação têm sido acompanhadas por algumas mudanças estruturais: a criação de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP’s), como forma de unificar as jurisdições das polícias Civil e Militar, os treinamentos para multiplicadores e promotores de polícia comunitária para o conjunto dos órgãos de defesa e, de modo específico na PM, a construção de indicadores de monitoramento e avaliação de práticas comunitárias e preventivas.

No que tange à comunicação, um aspecto importante deve ser considerado no processo de implantação do Plano de Polícia de Resultados: a descentralização. Fica evidente que essa descentralização é demandada, principalmente, pela necessidade de reaproximação com a população e de descentralização do comando. O que tem exigido grandes esforços e está submetido a potentes contradições, dada a estrutura rígida e fortemente hierarquizada da PM. Além disso, a Quinta Seção tem sido provocada nos últimos anos a dar respostas mais efetivas em termos da comunicação interna e do treinamento para dar conta da comunicação mais descentralizada.

Embora possamos localizar antecedentes no processo de mudança do perfil da assessoria, é a partir de 1999/2000 que esta começa a adquirir um papel mais efetivo no próprio processo de gestão da Corporação e já se podem visualizar os sintomas de que a sua posição estratégica começou a mudar, deixando de ser apenas um setor que reage às mudanças operacionais e às demandas pontuais do Comando. Isso reforça o caráter político dessas mudanças, muito embora esses sintomas sejam ainda muito frágeis para que possamos falar de uma participação mais efetiva da assessoria de comunicação organizacional nos processos de gestão e de definição das políticas e das diretrizes organizacionais.

A tibia resposta ao desafio da comunicação organizacional

Sob o ponto de vista operacional, fica clara a reação da PM5 a algumas demandas específicas que advém da filosofia de polícia comunitária para os públicos externos da polícia, como a orientação para a prevenção e um novo direcionamento para o trato com a imprensa. Como procuramos demonstrar, no entanto, essa evolução do perfil da assessoria esbarra ainda em várias questões concernentes ao modo de melhor equacionar a relação da PM com o grande público e com os públicos locais, o que significa uma combinação de várias estratégias. Por um lado, fica clara a expectativa de uma mudança da assessoria quanto ao seu papel de falar para a sociedade: promover as atitudes preventivas e a própria filosofia de polícia comunitária e reorientar a sua relação com a imprensa em geral. De outra parte, não se tem a mesma clareza quanto ao seu papel de suporte a uma comunicação mais descentralizada que deve se dar com a interlocução com os públicos locais.

Para além da descentralização, as práticas de comunicação organizacional precisam ser também capilarizadas, no sentido de poderem penetrar nas menores frações de atuação policial e, assim, aproximarem-se das “pontas”, ou seja, das interfaces mais diretas com os cidadãos. Como notamos, à descentralização de algumas iniciativas – por si só problemática sob o ponto de vista da capacidade dos atores “de ponta” de dar conta da comunicação estratégica de modo autônomo em suas frações – não corresponde necessariamente a uma capacidade de “irrigação” das relações comunicativas no conjunto do sistema, que saia dos grandes canais por onde costumam fluir as informações e possa constituir trocas mais efetivas pelos pequenos canais da comunicação cotidiana. Isso se torna mais ainda evidente quando verificamos os dilemas e obstáculos que se interpõem a uma interlocução mais formal que se institui nestas “pontas” através dos Conselhos.

As campanhas preventivas que procuramos analisar são sinais inequívocos de adaptação à demanda proveniente da implantação da filosofia de polícia comunitária. Mas contra elas podemos objetar, reforçando as conclusões tomadas no capítulo 3, que foram até então muito tímidas, iniciativas ainda inconsistentes, pontuais. Especialmente no que se refere às peças para televisão, em que pesem os louváveis esforços para sua consecução e de serem também indicativas do processo de mudança e das novas demandas, também carecem de uma potência que poderia ter sido alcançada através de um esquema de produção e veiculação

mais estratégico. Isso demonstra que a posição relativa da comunicação na estrutura de gestão da PM não logrou alcançar uma ampliação de investimentos específicos em comunicação, o que contrasta com a importância dada a ela no desenho doutrinário.

Já o relacionamento com a imprensa pode ser visto de modo diverso. Talvez por ser este um ponto mais sensível em relação aos componentes políticos a partir dos quais a polícia é passível de questionamentos. Beato Filho também chama a atenção para o fato de que não somente as estruturas policiais requerem mudança, mas também as formas de interação e relacionamento com o público e com a mídia:

A dinâmica global de interação comunitária se expressa também no desenvolvimento de instrumentos de gestão, sistemas de informações detalhadas e, se possível, mapeadas, prestação de contas, novas formas de interação com o público e com a mídia etc. (Beato Filho, 2002).

Manifesta-se com clareza a necessidade de rever o padrão de relacionamento marcado pela desconfiança mútua e pela ausência de transparência na relação com a imprensa. Já que a mídia é um recurso essencial para ampliação do relacionamento entre polícia e comunidade, principalmente os jornais de maior circulação e as rádios mais ouvidas, para Marcos Rolim (2007, p. 78) “cabe à polícia prestar todas as informações relevantes à mídia e construir com os profissionais da área relações produtivas e respeitadas”. O Curso Nacional de Polícia Comunitária reconhece que “o grande desafio é quebrar os paradigmas da mídia em relação à polícia” e propugna que o enfoque pró-ativo de polícia comunitária pode criar “a oportunidade de contar com o apoio da imprensa para educar o público”, ou seja, como recurso de *outreach*¹¹⁰. Mas observa também que “é preciso aproveitar melhor os espaços disponíveis na pequena e média imprensa, jornais de bairro e rádios locais” (BRASIL, 2006, p. 328).

Mas que paradigmas seriam estes? Com frequência essa referência é feita a um modelo de cobertura da imprensa que privilegia os fatos criminosos e a atuação repressiva da polícia, que ganha grande espaço e produz enquadramentos boa parte das vezes sensacionalistas. O que se opõe aos esforços para dar visibilidade a temas preventivos e que envolvam uma construção coletiva de segurança em determinado local seria, portanto, a forma com que a imprensa trata a questão do

¹¹⁰ O termo *outreach* designa em geral um esforço de uma organização ou grupo para conectar suas idéias ou práticas com os esforços de outras organizações, grupos, audiências específicas ou o público geral como estratégias de comunicação essencialmente de caráter pedagógico, educativo.

crime e da violência e representa estes fenômenos, expondo-os à percepção do grande público.

Para muito além do objetivo deste trabalho, as relações entre mídia e violência, a tematização pública da segurança a partir da cobertura midiática de fatos criminosos e as diversas representações correntes na mídia sobre a polícia e sua atuação constituem temas de extrema relevância para uma ampla discussão. Mas é importante ao menos registrar que, se no âmbito da chamada “grande mídia” a inserção de representações alternativas e que possam reforçar as idéias de prevenção e de participação popular nos esforços de prover a segurança local encontra obstáculos, nossa observação evidencia que nas pequenas mídias, mais localizadas, costuma haver espaço para outros tipos de cobertura, sob outros enfoques, recurso bem mais acessível para os atores envolvidos na interlocução, inclusive a própria polícia. Um estudo mais amplo e mais específico poderia revelar em que medida este tipo de mídia é mais sensível a abordar a segurança pública numa direção coerente com a filosofia de polícia comunitária.

Nos limites deste estudo pudemos constatar que questões relacionadas à segurança pública têm ocupado bastante espaço em veículos locais. Nas três regiões da cidade de Belo Horizonte estudadas, os jornais de bairro registram com grande frequência e com destaque as iniciativas para melhoria das condições de segurança e a participação ativa da PMMG. É interessante observar que a pauta de boa parte desses veículos reflete a agenda das discussões das associações de bairro. Estas não apenas são fontes importantes para estes veículos como, muitas vezes são, elas próprias, suas mantenedoras. É curioso notar que os temas ligados à segurança nem sempre se distinguem de outros temas importantes da agenda pública local, como as questões ligadas à saúde, ao transporte, ao trânsito, à educação e aos equipamentos urbanos, ou seja, parece-nos que estes veículos tendem a refletir uma visão abrangente de qualidade de vida no espaço urbano, sendo a segurança apenas um dos aspectos essenciais do “bem viver”. Assim, a Polícia Militar encontra portas abertas para posicionar questões de segurança quando há evidente correlação com estes outros aspectos e não apenas quando é solicitada a responder pela ocorrência de fatos criminosos. De fato, comandantes de Companhias PM e mesmo os praças costumam comparecer como fontes para opinar sobre assuntos diversos da sociabilidade local (como, por exemplo, sobre a educação dos jovens, sobre problemas de trânsito, sobre convivência e resolução

pacífica de conflitos, sobre ocupação e revitalização de espaços públicos e oportunidades de lazer e cultura). Assim, uma evidente mudança nas falas da PM com a imprensa e nas formas de atendimento a jornalistas já denota um avanço no sentido de superar a mútua desconfiança. No entanto, também esses esforços poderiam ser incrementados por meio de programas mais estruturados de relacionamento e que combinem as várias mídias potencialmente disponíveis.

Como constatamos, a introdução de índices de monitoramento das atividades preventivas e comunitárias denota que a comunicação – principalmente no que diz respeito à imprensa, ocupa um lugar central no processo e para o sucesso dessas atividades. Dentro do processo de descentralização, isso possui um impacto não negligenciável sobre os agentes que trabalham na ponta do processo. De forma mais imediata porque significa uma maior descentralização e autonomia das fontes, que requer o preparo de todo e qualquer agente para lidar com as demandas da imprensa e buscar respondê-las segundo critérios que reforcem a orientação central da organização – voltada para os princípios basilares do Plano de Polícia de Resultados. O lado mais visível dessa demanda conduz à ampliação dos projetos de *media-training*. Registre-se que a PMMG já se mantém de fato atenta para esta demanda – o que se constata através da produção de guias, realização de treinamentos e inserção do tema na formação de praças e oficiais. Mas menos aparentes estão as demandas pelas ações de comunicação necessárias à mudança no próprio modelo de comunicação pública – de um modelo de *difusão* de informações para um modelo de *interlocução* com os vários públicos. Isso nos remete a outras questões que merecem atenção, no que diz respeito à descentralização, qual seja, a do equilíbrio entre os papéis que assume a estrutura mais geral – e central – de comunicação (a PM5) e as estruturas mais descentralizadas. Consideramos ser importante nestas considerações finais retomar esta questão.

A comunicação como suporte à conversação cívica

Como procuramos desenvolver, o cenário de inovação institucional democrática, no qual enquadrámos a proposição de inovações do *modus operandi* da Polícia sob a filosofia de polícia comunitária, demanda a instauração de um novo modelo de comunicação pública, não mais estritamente baseado na difusão em

massa de informações, mas que seja capaz de fomentar a interlocução com os diversos públicos. No caso particular de polícia comunitária, essa necessidade se apresenta como condição básica para a consecução dos propósitos de envolver de fato as comunidades – tomadas como públicos locais – no planejamento de suas atividades e buscar cooperação em relação às suas ações. A construção de um diálogo em relação às questões de segurança pública envolve, portanto, mais do que a disseminação ampla de informações sobre prevenção ou mesmo sobre os modos de atuação da polícia dentro das novas orientações.

E onde, exatamente, ocorrerá essa interlocução ou, dito de outro modo, onde se encontram os interlocutores? Evidentemente, por mais que a comunicação centralizada da PM, através de sua assessoria, oriente-se para uma “comunicação em duas vias”, disposta a escutar os públicos em suas demandas, sua capacidade dialógica é sempre de certo modo genérica, ampla demais, em acordo com os instrumentos de que dispõe para fala e escuta. A filosofia de polícia comunitária enfatiza, essencialmente, a *proximidade* do agente policial dos públicos aos quais serve e é nesta ponta que deve se verificar a efetiva interlocução. Como vimos, esse contato próximo dá-se por dois meios: informal e formal. Em ambos os casos, a geração de relações mais efetivas depende tanto de capacidades essenciais de comunicação interpessoal de cada agente aí localizado quanto de habilidades de negociação, mediação de conflitos etc. Especialmente no caso das interações formais – as que se dão em instâncias institucionalizadas de encontro, como os Conselhos Comunitários de Segurança Pública – há ainda outros requisitos. A comunicação entre a polícia e os públicos precisa encorajar a participação da população em tais fóruns e fornecer subsídios para fomentar o próprio debate em torno de questões de segurança pública.

Desta maneira, a polícia defronta-se com a demanda de ser ela própria estimuladora da interlocução. O que podemos perceber é que a vigência de um modelo de interlocução de forma alguma substitui a difusão como uma função importante de comunicação pública, mas a complementa de forma decisiva. Isso também significa que altera substantivamente a forma como essa difusão mais generalizada é levada a cabo, tanto em suas finalidades como em suas estratégias. Se a descentralização implica num compartilhamento da função difusora pelos vários pontos do sistema (gerando um “Sistema de Comunicação da PMMG”), não retira de modo algum a responsabilidade de sua assessoria realizar determinadas ações

capazes de sustentar o próprio sistema descentralizado, pelo menos por dois motivos:

- (a) a descentralização não pode se dar às custas da perda de *coesão* do sistema – a delegação de funções que podem ser executadas autonomamente por vários pontos do sistema não pode corromper os princípios mais gerais que orientam a Corporação, que precisa mostrar alguma unidade de discurso e de coerência entre discurso e ação. Assim, o papel orientador do próprio sistema exige esforços da estrutura da PM5 para “irrigar” os vários pontos do sistema com as diretivas e para criar referências comuns que possam embasar as iniciativas de comunicação dos demais pontos (seja para que estes realizem ações de comunicação, elaborem produtos ou respondam às demandas da imprensa por sua própria conta).
- (b) o foco na tematização das questões de segurança como publicamente relevantes exige o constante acompanhamento da evolução destes temas na agenda pública e o posicionamento (ou reposicionamento) da Polícia – do conjunto da Corporação - em relação a eles, segundo as suas diretrizes políticas e suas orientações operacionais. Em outras palavras, apesar da delegação de competências para atuação de agentes de todos os níveis como fontes, resguarda-se à instância mais central a responsabilidade última pela palavra oficial.

Enquanto estes dois elementos destacam a importância de um gerenciamento das informações pelo próprio sistema, podemos pensar ainda que a promoção massiva das idéias-força ligadas à polícia comunitária e de uma nova imagem da polícia condizentes com essas idéias é elemento fundamental para dar apoio às iniciativas de sensibilização e de convocação que precisam ocorrer nas “pontas”. Ao analisar a experiência do Consórcio de Avaliação de Polícia Comunitária de Chicago, em 1999, Archon Fung chamou a atenção para a necessidade de superar a visão simples e dicotômica entre centralização e descentralização. Colocando como uma das principais dificuldades para mobilizar os cidadãos a própria carência de informações sobre as oportunidades e os benefícios de participação, observa que, antes mesmo que possa fazer o cálculo sobre os benefícios de participar e comprometer-se, o cidadão deve estar *informado* sobre estas oportunidades de engajamento, sobre os principais fatos que envolvem essa participação e os

principais benefícios que podem obter. Isso depende de esforços mais amplos das organizações cívicas e das agências centrais para suprir as falhas de informação e difundir mais amplamente as informações que possam gerar o interesse e motivar a participação.

Fung propõe que o ideal seria um “desenho híbrido” em que a autonomia local requer um apoio centralizado. Ele ressalta que o caso de mobilização em Chicago empregou técnicas tanto de mídia de massa (rádio, *outdoors* e até mesmo um programa semanal na TV a cabo denominado “Crime Watch”) quanto de uma comunicação mais dirigida às comunidades. Estes esforços foram suplementados com uma comunicação mais direta através de visitas a igrejas, associações de bairro e até mesmo residências. Com isso, argumenta que os esforços centralizados também são importantes no sentido de ampliar a capacidade deliberativa e diminuir as desigualdades dessa capacidade: “para compensar os vieses, um centro de redistribuição poderia canalizar publicidade e recursos de *outreach* para impulsionar participação e focalizar os esforços de treinamento para deliberação em comunidades menos capazes” (FUNG, 2004b, p. 90, tradução nossa)¹¹¹.

Parece-nos, portanto, bastante útil focar na idéia de *suporte* como uma função essencial da instância mais centralizada de comunicação do sistema, que dá o tom da difusão que precisa ser ali empreendida. Se assim entendermos, os dados que temos sobre a configuração da PM5 e sobre os seus produtos captam alguns elementos que denotam mudança de orientação, mas que, na prática, não se mostram suficientes para o cumprimento mais efetivo dessa função de suporte, como provam as falas recorrentes dos entrevistados que se queixam de uma pouca divulgação da filosofia de polícia comunitária e dos CONSEP ou da falta de maior investimento em mídia que acompanhe os esforços que estão sendo feitos “na ponta”.

Vale reforçar a análise que empreendemos no capítulo 3, onde verificamos que as três dimensões programáticas da filosofia de polícia comunitária – controle social, auto-ajuda e parceria decisória – passaram a inserir-se, de fato, entre as práticas estratégicas de comunicação de largo alcance encetadas pela PMMG, porém, de modo ainda muito tímido para a conquista dos objetivos em cada uma delas, tendo em vista o tamanho do desafio que representa estabelecer um número

¹¹¹ “To offset these biases, a redistributive center might channel publicity and outreach resources to boost participation and focus training efforts in deliberation upon these least-able communities”.

tão grande de instâncias de interlocução formal sob a forma dos CONSEP e ainda gerar um “clima” mais favorável a uma interação cotidiana dos cidadãos com a polícia, mesmo que no nível individual. A isso vêm se juntar as deficiências estruturais para dar conta dessa nova realidade, como a pouca profissionalização da comunicação (embora tenha havido um crescimento do grau de especialização das ações), a pouca capilaridade (apesar do aumento do grau de descentralização) e a frágil (às vezes ambígua) inserção da comunicação na cultura interna da Corporação, ou seja, uma visão da comunicação não apenas como elemento estratégico fundamental, mas também como fator político e intrínseco à gestão e às operações da própria organização.

Atuação da comunicação pública da Polícia Militar na geração de condições para a deliberação

Até aqui a análise da comunicação nos proporcionou uma visão de que o Plano de Polícia de Resultados – e, com ele, a implantação da filosofia de polícia comunitária foi o *leitmotiv* para uma progressiva reestruturação da comunicação pública da PMMG. Exploramos alguns dos principais obstáculos que ainda persistem às mudanças na forma como a Polícia fala para a sociedade em geral. Neste processo, vemos que o grande fator de inovação introduzido na comunicação pública, ao lado dessa comunicação de largo alcance para os públicos amplos, é a necessidade de compor estratégias de comunicação, sob outra lógica, para falar com os públicos locais. Obviamente, além das questões que aqui apontamos sobre o redirecionamento dessa “macro-comunicação” em si e sob a demanda de equacionar uma articulação com uma “micro-comunicação” que se dá no nível das instâncias de interlocução próximas aos cidadãos, também tratamos em nosso estudo de colocar um foco específico sobre as relações comunicativas que se estabelecem diretamente ligadas aos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Entendemos a própria instituição dos conselhos na forma de instâncias de interlocução – e de cooperação – como estratégias de comunicação, na medida em que intentam promover uma possibilidade concreta de relacionamento entre Polícia e públicos. Entretanto, devemos ressaltar que a simples instituição desses fóruns não significa abarcar *todas* as possibilidades de comunicação no nível de

proximidade exigido pela filosofia de polícia comunitária. Trata-se, na verdade, de uma estratégia bem mais complexa, dado que envolve a expectativa de um processo de trocas discursivas e argumentativas que dizem respeito às possibilidades de deliberação pública sobre problemas relativos à segurança local. Daí porque procuramos investigar, nos estudos de caso que elegemos, alguns aspectos fundamentais para compreender como se dão essas trocas e como a comunicação pública da PM, tanto no nível “macro” como no nível “micro”, é desafiada a tecer estratégias que fomentem a participação e o debate cívico e ainda possam garantir que os princípios programáticos (de controle social, de auto-ajuda e de parceria decisória) sejam efetivos.

Vislumbramos em nossa análise que não é suficiente que estas estratégias limitem a publicidade à difusão de informações, divulgando as próprias instâncias de interlocução. Como observa MAIA (2003), a publicidade, num sentido forte, não se restringe a uma difusão ou exposição pública, mas também cria um espaço para a deliberação e o governa, produzindo padrões para julgar os acordos ali produzidos, ou seja, proporciona as condições para a efetividade do processo deliberativo. Vemos que os instrumentos de comunicação dirigida são fundamentais para a geração desses padrões e, por conseguinte, de um ambiente de discussão e deliberação minimamente estável. Aqui podemos nos referir à necessidade de coesão, de manutenção de certa estabilidade dos vínculos que garantam a participação dos diversos atores, apesar das suas diferenças. Sob um ângulo institucional, a conversação cívica no nível local envolve também uma extrema proximidade, onde as divergências tendem a emergir de forma contínua e imediata, numa relação direta e face-a-face. Assim, os diferentes interesses, as disputas de argumentos, os conflitos de poder, tendem a irromper com muita facilidade e requerem atenção contínua de todos os atores.

O grande desafio é, portanto, o de gerar um mínimo de estabilidade em meio às possibilidades permanentes de dissenso. Estratégias de comunicação são essenciais para gerar e preservar o sentido que se dá à deliberação coletiva e a aceitação pública da própria instância deliberativa como instituição – no caso, os CONSEP. Administrar a projeção de sua identidade institucional é uma preocupação – como de resto acontece para qualquer instituição, mas, neste caso, o desafio está em cuidar para que essa projeção se dê de tal forma que ofereça aos públicos uma imagem condizente com os valores propostos pela filosofia de polícia comunitária e,

de modo ainda mais amplo, com as condições essenciais para que neles se efetive uma deliberação *democrática* e, conseqüentemente, com os princípios que regulam essas condições: publicidade, reciprocidade e *accountability* (GUTMANN; THOMPSON, 1996). Isso pressupõe lidar a um só tempo com os conflitos e com as expectativas de orientação a entendimentos entre os atores participantes.

Podemos supor que, sob esta ótica, a comunicação é um importante fator de ordenamento dessa própria instância – a partir da construção coletiva dos aspectos simbólicos comuns que podem ser compartilhados entre os atores. Isso não demanda apenas um conjunto de ações estratégicas de comunicação institucional dos CONSEP, mas também uma atenção às relações entre os conselhos, as instituições que dele participam e os recursos de mídia local. Estas relações nem sempre são bem percebidas, mas é fato que os veículos de comunicação que agem nos âmbitos locais, mesmo que às vezes sejam muito frágeis e tímidos ou com características de parcialidade ou autoritarismo, são também fatores que interferem nos arranjos políticos da localidade, com reflexo em várias áreas da vida coletiva. As ligações desses veículos com lideranças locais ou com lideranças políticas exógenas é um fator que não pode ser negligenciado e que interfere de qualquer forma nos delicados equilíbrios sobre os quais instâncias de interlocução e deliberação local se assentam. Como já apontado, pudemos verificar que as relações com a mídia da localidade são contraditórias e, de modo geral, pouco exploradas, na amostra estudada.

Segue, no entanto, que as diferentes constituições e arranjos - políticos e administrativos - possíveis nos diversos CONSEP contrastam com uma expectativa de padronização e uniformização do seu formato jurídico e de seus procedimentos. A enorme variabilidade dessas condições sugere que cada um desses fóruns, no relacionamento com os públicos mais específicos de sua localidade, acabam, de uma forma ou de outra, assumindo identidades diferentes e adaptando-se às feições de suas “comunidades”, ou seja, aos aspectos que podem ser o mínimo denominador comum no seio da sociabilidade local. Cremos que a fórmula a ser buscada para uma política de comunicação pública adequada aos fundamentos de uma filosofia de polícia comunitária deve ser suficientemente flexível para abarcar as múltiplas formas e canais de interlocução possíveis, ao mesmo tempo em que seja capaz de prover elementos mais amplos e gerais de unidade. Por outro lado, devem estabelecer ligações entre os âmbitos deliberativos distintos: no nível “macro” e no

nível “micro”, já que não se pode perder de vista a conexão entre o agendamento de temáticas que se dá nesses dois níveis.

Um aprendizado conjunto – lento e persistente

Se uma política de comunicação pública da Polícia Militar deve, portanto, garantir a possibilidade de *existência* de uma conversação cívica por uma via institucional – considerando que todas as instituições de governo devem possuir responsabilidades sobre a deliberação (GUTMANN; THOMPSON, 1996) - e também uma aproximação mais direta com a população por meio de vínculos de confiança que uma política de segurança requer, precisa também estar atenta aos limites de sua interferência na própria identidade que cada “comunidade” se atribui ao organizar-se para esta interlocução com a polícia e à autonomia que os conselhos devem possuir. Esta parece ser a questão mais difícil, se olhamos para a cristalização corporativa das agências policiais brasileiras e sua cultura autoritária, historicamente marcada. Por outro lado, não se pode negar que a instauração da filosofia de polícia comunitária tem representado uma interessante e intensa oportunidade de aprendizado para os próprios policiais em sua prática cotidiana. Mesmo que não tenhamos nos proposto a examinar a efetiva mudança ocorrida na prática policial, não só outros estudos aos quais nos referimos captam essa mudança como também é perceptível o esforço que é feito nas companhias PM para sustentar a prática de interlocução com os públicos locais.

Os ganhos cognitivos – ou epistêmicos - não se limitam, é claro, aos policiais envolvidos na prática da polícia comunitária. Como observam alguns autores, os processos deliberativos encerram, por si mesmos, ganhos em termos de aprendizado a todos os participantes mobilizados, mesmo que os ganhos concretos e objetivos que motivam a participação não sejam de imediato alcançados (CALHOUN, 1995; MANSBRIDGE, 1999). Este aprendizado, contudo, possui tempos distintos de maturação em cada caso, dependendo de inúmeros fatores característicos de cada grupo mobilizado. Assim, nosso estudo não só evidencia três casos em estágios bem diferentes de organização, como também de aprendizado coletivo, o que faz prever possibilidades também muito diversas de evolução futura.

Ao tratarmos de deliberação e conversação cívica, temos que compreendê-los como processos abertos, indeterminados, sempre sujeitos a flutuações. E é essa

característica – que, sob princípios democráticos, cabe preservar – que se liga diretamente à abertura e indeterminação dos processos de aprendizado em sentido lato. Uma política de comunicação pública adequada a esses processos deve, portanto, pautar-se sob estes princípios e as estratégias necessitam ser permeáveis e flexíveis. Cremos, assim, que não é possível conceber essa política de comunicação simplesmente a partir de uma instância central. Também essa formulação, pelo seu caráter essencial na própria organização e na gestão dos processos participativos, precisa ser compartilhada com os diversos públicos. Para isso é necessário admitir que boa parte das estratégias de comunicação organizacional não é passível de planejamento e controle estrito por uma instância centralizada e também redefinir as expectativas e as funções dessa instância, muito mais ligada ao fornecimento de referências mais amplas e subsídios capazes de preservar todo um sistema deliberativo. Na referência que fazemos neste trabalho à comunicação pública, relacionando-a à construção de um modelo democrático participativo e deliberativo, podemos compreendê-la como uma *política pública*, isto é, assim como em todas as áreas governamentais, num regime democrático, a comunicação é também um campo especializado passível de formulação de políticas de ação que possam ser gestadas e acompanhadas *publicamente* pelos cidadãos. Neste sentido, deve-se reconhecer o papel da comunicação de favorecer a própria organização desses processos – que são, em si, processos relacionais imprescindíveis para a prática democrática.

De qualquer forma, é evidente que este é também um terreno de conflitos e contradições, sujeito a marchas e contramarchas. Este tipo de comunicação pública enceta uma prática de construção conjunta – e conseqüentemente de aprendizado coletivo - que é lenta e, portanto, deve ser persistente. Como um problema de relações públicas, requer uma visão dos públicos em sua essência mais política, ligada à permanente controvérsia pública, de um lado, e às sempre renovadas possibilidades de entendimento sobre os mais diversos aspectos da vida coletiva, de outro.

Talvez o aspecto mais interessante da filosofia de polícia comunitária, em sua essência, seja não apenas uma politização (ou repolitização) das questões de segurança pública em nível local, mas a própria relação entre a prática política democrática, o exercício da cidadania e as formas de sociabilidade local que ela evoca. Esta conexão entre comunicação, sociabilidade e política é uma chave

importante, a nosso ver, para a compreensão das possibilidades de construção de uma vida democrática no cenário das sociedades complexas contemporâneas – o que apenas começa a ser conhecido. Por isso mesmo, a prática de uma conversação cívica em instâncias de interlocução entre sociedade civil e poder público nesta área não difere da que se espera em outras áreas e está sujeita aos mesmos princípios de publicidade, *accountability* e reciprocidade e a todos os dilemas que vêm sendo insistentemente levantados e discutidos não só pelos que se dedicam a investigar a deliberação pública no meio acadêmico, mas também por aqueles que de algum modo participam ou têm alguma responsabilidade sobre estes processos. Está em jogo a viabilidade da promoção de relações dialógicas, o que traz à comunicação organizacional e às relações públicas uma perspectiva desafiadora. Mas também a realização das possibilidades democráticas, num contexto em que as prerrogativas de cidadania constituem um campo vasto e aberto de possibilidades sempre construídas, traz o foco das relações políticas para a vivência coletiva cotidiana. É neste campo “miúdo”, bem próximo de cada cidadão, que as trocas comunicativas produzem (e reproduzem) continuamente o sentido do que é *público*. E é neste terreno que somos, agora, instados a perguntar sobre como garantir que tal comunicação seja a mais democrática possível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Edylan Arruda de. *A utilização de Estratégias de Comunicação Social na Mobilização Comunitária nos Aglomerados do Taquaril e Alto Vera Cruz*. 2005. 154f. Monografia (Especialização em Segurança Pública) Academia de Polícia Militar de Minas Gerais / Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

ANDRADE, Cândido Teobaldo de S. *Dicionário Profissional de Relações Públicas e Comunicação e glossário de termos anglo-americanos*. 2.ed. São Paulo, Summus, 1996.

_____. *Para entender relações públicas*. 2. ed. São Paulo: Biblos, 1965.

ASSUMPÇÃO E LIMA, Miriam. *Confiança na Polícia: Experiência, informação e reflexão como fatores intervenientes*. 2003. 89f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AZEVEDO, Marco Antônio de. *Informação e Segurança Pública: A construção do conhecimento social em um ambiente comunitário*. 248f. 2006. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

BALESTRERI, Ricardo B. *Polícia e Direitos Humanos: do antagonismo ao protagonismo*. Porto Alegre, Seção Brasileira da Anistia Internacional, 1994.

BARROS, Lúcio Alves de (org.). *Polícia em Movimento*. Belo Horizonte: Ed. Aspra, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: A busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.13, n. 4, p.13-27, 1999.

_____. Reinventando a Polícia: a implementação de um Programa de Policiamento Comunitário. In: MOTOROLA (Org.). *Policiamento Comunitário: Experiências no Brasil 2000-2002*. 1ed. São Paulo: Ed. Página Viva, 2002. p.113-166.

_____. *Conselhos Comunitários de Segurança Pública em Belo Horizonte*. Relatório descritivo de pesquisa. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. Universidade Federal de Minas Gerais, dezembro de 2003 (mimeo).

BEATO FILHO, Cláudio Chaves *et al.* Segurança cidadã no Brasil: experiência em curso em Belo Horizonte. In: *Seguridad Ciudadana en Las Américas - Proyecto de*

Investigación Activa. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

BECKER, Howard. *Uma teoria da ação coletiva*. São Paulo: Ed. Zahar, 1977.

BELLEBAUM, Alfred. Ferdinand Tönnies. In: MIRANDA, Orlando de (org.). *Para ler Ferdinand Tönnies*. São Paulo: Edusp, 1995. p.73-85.

BITTNER, Egon. *The functions of the police in modern society*. New York: Jason Aronson, 1975.

BLAT, José Carlos; SARAIVA, Sérgio. *O caso da Favela Naval: Polícia contra o povo*. São Paulo: Contexto, 2000.

BLUMLER, Jay; GUREVITCH, Michael. *The Crisis of Public Communication*. London: Routledge, 1995.

BOHMAN, James. *Public Deliberation: Pluralism, complexity and democracy*. Massachusetts: MIT Press, 2000.

BORDUA, David J.; REISS Jr., Albert J. Command, control, and charisma: Reflections on police bureaucracy. *The American Journal of Sociology*, Chicago (USA), v. 72, n. 1, p.68–76, 1966.

BRASIL, Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* [organizado por Cláudio Brandão de Oliveira]. 9.^a ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. *Termo de Referência elaborado para implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e captação do Fundo Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2002a.

_____. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, agosto de 2000. Disponível em: <<http://www.mpdf.gov.br>>. Acesso em: 3 abr. 2004.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. *Curso Nacional de Polícia Comunitária*. Brasília, 2006.

BRATTON, William; KNOBLER, Peter. *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. New York: Random House, 1998.

BRETAS, Marcos Luiz. A polícia Carioca no Império. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 22, p. 219-234, 1998.

BROGDEN, Mike. Community police as a cherry pie. In: MAWBY, R. (org.) *Policing across the world*. London, UCL Press, 1999. p. 167-186

CALHOUN, Craig. Interpretation, comparison and critique. In: _____. *Critical social theory*. Oxford (UK): Blackwell, 1995. p. 43-69.

CERQUEIRA, Carlos Magno N. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

CERQUEIRA, Carlos Magno N. (org.). *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Fundação Ford, Freitas Bastos, 1998.

CHIBNALL, S. *Law and order news*. London, Tavistock, 1977.

CHILDS, Harwood L. *Relações Públicas, Propaganda e Opinião Pública*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

COSTA, Júlio C. *Diretrizes para implantação e implementação da Polícia Interativa*. Vitória: Polícia Militar do Espírito Santo, 1995.

COTTA, Francis Albert. *Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

CURRY, Glen D.; SPERGEL, Irving A. Gang homicide, delinquency and community. *Criminology*, Oxford (UK), v. 26, n. 2, p.381-405, May 1988.

DAHL, Robert A. *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In:

COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, 2004. p. 41-62.

ERICSON, Richard V. *Crime and the media*. Aldershot, Dartmouth, 1995a.

_____. *The news media and accountability in criminal justice*. In: Stenning, P.C. (org.). *Accountability for criminal justice*. Toronto: University of Toronto Press, 1995b.

FORTES, Waldyr G. *Relações Públicas: Processo, Funções, Tecnologia e Estratégia*. São Paulo: Summus, 2003.

FRANCO, Luiz Carlos. *Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública em face da mobilização comunitária na área do Vigésimo Batalhão da Polícia Militar: Uma análise crítica*. 2005. 109f. Monografia (Especialização em Segurança Pública) Academia de Polícia Militar/ Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

FREITAS, Lauro. *A evolução dos modelos de policiamento: Um estudo do planejamento dos novos serviços preventivos de segurança pública na Polícia Militar de Minas Gerais*. 2003. 173f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

FRIEDMANN, Wolfgang. The community role in community policing. In: ROSENBAUM, Dennis (Org.). *The challenge of community policing: testing the promises*. London/New Delhi: Sage Publications, 1994.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004a. p. 173-209.

_____. *Empowered Participation*. Reinventing Urban Democracy. Princeton (USA), Princeton University Press, 2004b.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik O. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. Momento atual da reflexão criminológica. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v.1, n. 1, p. 7-22, Dez.1992.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

GRUNIG, James E.; HUNT, Todd. *Managing Public Relations*. Orlando, Florida: Harcourt Jovanovich College Publishers, 1983.

GURVITCH, Georges. *Vocação atual da sociologia*. Lisboa: Kosmos, 1968. 2v.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, (USA): Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Teoria de la Acción Comunicativa*. Madrid: Ed. Taurus, 2v. 1987.

_____. "O Espaço Público" 30 anos depois. *Caderno de Filosofia e Ciências Humanas*. Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 7-28, 1999.

_____. *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*. Vol I. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARMON, Michael M. *Responsibility as a paradox: a critique of rational discourse on government*. Thousand Oaks (EUA): Sage Publications, 1995.

HELD, David. *Democracy and the Global Order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge (UK): Polity Press, 1995.

HENRIQUES, Márcio S. et al. *Comunicação e Estratégias de Mobilização Social*. 2.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

HERBERT, Steve. Reassessing police and police studies. *Theoretical Criminology*, Los Angeles (USA), v. 4, n. 1, p. 113-119, 2000.

HUGGINS, Martha F. *Polícia e Política: Relações Estados Unidos/América Latina*. São Paulo: Cortez, 1998.

ILANUD - INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. *Polícia Comunitária: Pesquisa de Avaliação da experiência no município de São Paulo*. Revista do Ilanud. São Paulo, v. 1, n. 19, 2002.

KASARDA, John. D.; JANOWITZ, Morris. Community Attachment in Mass Society. *American Sociological Review*, Albany (USA), v. 39, n. 3., p. 328-339, June 1974.

KUNSCH, Margarida M. K. *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada*. 4. ed. São Paulo: Summus, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Sociologia geral*. 7ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LEE, Mordecai. Reporters and bureaucrats: public relations counter-strategies by public administrators in an era of media disinterest in government. *Public Relations Review*, Oxford (UK), v. 25, n. 4, p. 451-463, 1999.

LEMERT, Edwin M. Estructura social, control social y desviación. In: CLINARD, Marshall B. *Anomia y conducta desviada*. Buenos Aires: Paidós, 1954.

LLORENTE, Maria Victoria; RIVAS, Ângela. *A redução do crime em Bogotá: uma década de políticas de Segurança Cidadã*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2004.

MACIVER, Robert. *Comunidade, estudo sociológico: intento de estabelecer la naturaleza y leyes fundamentales de la vida social*. Buenos Aires: Losada, 1944.

MAIA, Rousiley C. M. Dos dilemas da visibilidade midiática para a deliberação pública. LEMOS, André et al. (orgs.). *Livro da XII Compós*. Porto Alegre: Sulina, 2004. p. 9-38.

MAFRA, Rennan. *Entre o espetáculo, a festa e a argumentação: mídia, comunicação estratégica e mobilização social*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

MANNING, Peter. *Police Work*. Prospect Heights (USA): Waveland Press, 1997.

MANSBRIGDE, Jane. Everyday talk in deliberative system. In: MACEDO, Stephen (ed.). *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. Oxford (UK): Oxford University Press, 1999.

MARENIN, Otwin. Building a global police studies community. *Police Quarterly*, Dallas (USA), v. 8 n. 1, p. 99-136, march 2005.

MARIANO, Benedito Domingos (org.) *1.ª Conferência Internacional sobre Controle Externo da Polícia: Brasil-Canadá*. Osasco: JM Edições, 2000.

MARIANO, Benedito Domingos. *Por um novo modelo de polícia no Brasil. A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. 183p.

MARINHO, Karina R. L. *Mudanças Organizacionais na Implementação do Policiamento Comunitário*. 2002. 106f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

MATUSEDA, Ross L. Reflected appraisals, parental labeling, and delinquency: specifying a symbolic interactionist theory. *American Journal of Sociology*, Chicago (USA), v.97, n. 6, p. 1577-1611, May 1992.

MESTIERI, Carlos Eduardo. *Relações Públicas: Arte de harmonizar expectativas*. São Paulo: Aberje, 2004.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. *Decreto nº 1.454, de 27Set1985: regula a participação da Polícia Militar de Minas Gerais na criação e implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança*. Belo Horizonte: Comando-Geral, 1985.

_____. Polícia Militar. Diretriz de Planejamento de Operações n.º 3008/93. *Polícia Comunitária*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 14 de junho de 1993.

_____. Governo do Estado. *Plano Estadual de Segurança Pública*. Belo Horizonte: agosto de 2000.

_____. Polícia Militar. Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 01/2002-CG: *Regula o emprego da Polícia Militar de Minas Gerais, na segurança pública*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 27 de março de 2002a.

_____. Polícia Militar. Assessoria de Comunicação Organizacional da PMMG (PM5). Adjuntoria de Comunicação Externa. *Plano de Comunicação em Apoio à Polícia Comunitária*. Belo Horizonte: março de 2002b.

_____. Polícia Militar. *Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 04/2002-CG: A Filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 16 de dezembro de 2002c.

_____. Polícia Militar. *Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 05/2002-CG: Estruturação e Funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública - CONSEP*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 27 de dezembro de 2002d.

_____. Polícia Militar. *Plano estratégico 2003-2007*. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2003.

_____. Polícia Militar. Assessoria de Comunicação Organizacional (PM5). *Imprensa e Polícia – O quê, como, quando o policial deve dizer*. Belo Horizonte, 2005.

_____. Polícia Militar. *Diretriz para produção de serviços de segurança pública n.º 11/2006 CG. Disciplina o desenvolvimento das atividades de Comunicação Organizacional na Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2006.

MONKKONEN, Eric H. História da Polícia Urbana. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p. 577-612. (Série Polícia e Sociedade; n.º 7).

MOORE, Mark H. Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p.115-175. (Série Polícia e Sociedade; n.º 7).

MULGAN, Richard. Accountability: An ever-expanding concept? *Public Administration*, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

MUNIZ, Jacqueline. A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional. *Security and Defense Studies Review*. Washington (USA), v. 1. n. 2, p. 177/197, 2001. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/journal>>. Acesso em: 12 jul. 2006.

MUNIZ, Jacqueline *et al.* Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 197- 213, 1997.

MUSUMECI, Leonarda *et al.* *Segurança Pública e Cidadania: A experiência de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-1995)*. Rio de Janeiro: ISER, 1996.

NEDER, Gizlene *et al.* *A Polícia na Corte e no Distrito Federal, 1831 - 1930*. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 1981.

OLIVEIRA, Nilson Vieira. *Policiamento Comunitário: experiências no Brasil 2000-2002*. São Paulo: Página Viva, 2002.

OLIVEIRA, Wellington; CUNHA, Álisson V. da. *A memória e a história da favela Cabana do Pai Tomás nos primeiros anos do seu surgimento*. [S.l. : s.n.], [200?]. Disponível em: <<http://sisbib.unmsm.edu.pe>>. Acesso em: 13 abr. 2007.

PAIVA, Raquel. *O Espírito Comum*. Rio de Janeiro, Mauad, 2003.

PAIXÃO, Antônio L. A organização policial numa área metropolitana. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.

PAIXÃO, Antônio L. *A política da polícia*. Estudos Implementares. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1993. Mimeografado.

PALMIERI, Gustavo. *Políticas Democráticas para Segurança Cidadã*. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v.4, n. 3, p. 11-27, 2003.

PEAK, Kenneth J.; GLENSOR, Ronald W. *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices*. 4.ed. New Jersey (USA): Prentice Hall, 2004.

PERUZZO, Cicilia M. K. *Relações Públicas no modo de produção capitalista*. São Paulo, Cortez, 1982.

_____. *Comunicação nos movimentos populares*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PHILLIPS, Emma; TRONE, Jennifer. O estabelecimento de confiança na polícia por meio da fiscalização civil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.4, n. 3, p. 29-50, 2003.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio. In: HUGGINS, Martha F. *Polícia e Política: relações Estados Unidos/América Latina*. São Paulo: Cortez, 1998.

PONSAERS, Paul. Reading about “community (oriented) policing” and police models. *International Journal of Police Strategies & Management*, Cincinnati (USA), v. 24, n. 4, p. 470-496, 2001.

PUNCH, Maurice. *The secret social service in the British Police*. London: Edward Arnold Publishers, 1979.

PUTNAM, Robert D. *Making democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton (USA), Princeton University Press, 1993.

REIMER, Hans. Public Relations in a democracy. In: *The Public Relations of local governments: papers presented at the World Conference of Local Governments*. The Hague: M. Nijhoff for the International Union of Local Authorities, 1962. p. 7-13.

REINER, Robert. *A política da Polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 376p.

REISS Jr., Albert J. Organização da Polícia no Século XX. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade; n.º 7). p.65-114.

_____. *The police and the public*. London (UK): Yale University Press, 1971.

RICARDO, Carolina de Mattos. *A prevenção do crime e da violência como dimensão necessária de uma política de segurança pública*. São Paulo: Instituto São Paulo contra a violência, 2004. Disponível em: <<http://www.spcv.org.br/>>. Acesso em: 13 jul. 2007.

RICO, José Maria; CALERO, Luis. Inseguridad Ciudadana y Policia. Madrid: Editorial Tecnos, 1988 *apud* SOUZA, Renato V. de. *Do exército estadual à polícia de resultados: crise e mudança de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002)*. 2003. 317f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003. p. 60.

ROCHA, Bibiano A. *Nos bastidores da PM*. São Paulo: Scortecci: 2006.

ROLIM, Marcos. *A Síndrome da Rainha Vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford (UK): Universidade de Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

ROMZEK, Barbara; DUBNICK, Melvin. Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, v. 47, n. 3, p.227-238, May-June, 1987.

ROMZEK, Barbara. Where the buck stops: accountability in reformed public organizations. In: INGRAHAN, Patricia; THOMPSON, James; SANDERS, Ronald. *Transforming Government: lessons from the Reinvention Labs*. São Francisco (EUA): Jossey-Bass, 1998.

SAMPSON, Robert J.; GROVES, Walter B. Community structure and crime: testing social-disorganization Theory. *American Journal of Sociology*, Chicago (USA), v. 94, n. 4, p. 774-802, Jan. 1989.

SAMPSON, Robert J. The Community: Crime. In: WILSON J.Q.; PETERSILIA, J. *Public Policies for crime control*. Oakland: Institute for Contemporary Studies Press, 2004.

SCHLESINGER, Philip; TUMBER, Howard. Fighting the war against crime: television, police, and audience. *British Journal of Criminology*. Oxford (UK), v. 33, n. 1, p.19-32,1993.

SCHMITZ, Kenneth. Comunidade: a unidade ilusória. In: MIRANDA, Orlando de (org.). *Para ler Ferdinand Tönnies*. São Paulo: Edusp, 1995. p. 177-193.

SHAW, Clifford R.; McKAY, Hochman. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago (USA): The University of Chicago Press, 1969.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Policiamento comunitário: Questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e Sociedade; n.º 6).

SOUZA, Elenice de. *Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte*. 183f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

SOUZA, Renato V. de. *Do exército estadual à polícia de resultados: crise e mudança de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-*

2002). 2003. 317f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

TACUSSEL, Patrick. *Comunidade e sociedade: a partilha intersubjetiva do sentido*. Geraes – Revista de Comunicação Social, Belo Horizonte, n. 49, p. 2-12, Maio 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

TÖNNIES, Ferdinand. *Community and Society*. New York (USA): Dover Publications, 2002.

URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial*. São Paulo, Difel, 1978.

WEY, Hebe. *O processo de Relações Públicas*. 2.ed. São Paulo: Summus, 1986.

WILSON, James Q.; KELLING, George L. Broken windows. *The Atlantic Monthly*, Washington (USA), v. 249, n. 3, p. 29-38. March 1982.

_____. Making neighborhoods safe. *The Atlantic Monthly*, Washington (USA), v. 263, n. 2, p. 46-52, February 1989.

ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995.

ANEXOS

**ANEXO 1 - Lista das peças publicitárias produzidas pela PM5 no período 1999
a 2006**

Impressas:

DICAS PM 1a	Interno PM
DICAS PM 1b	Futebol - Torcida
DICAS PM 2a	Torcida
DICAS PM 2b	Desarmamento
DICAS PM 3a	Semana Santa
DICAS PM 3b	Carnaval
DICAS PM 4a	Carnaval
DICAS PM 4b	Comida di Buteco
DICAS PM 5a	Volta às aulas
DICAS PM 5b	Natal
DICAS PM 6a	PIC – Programa de Interação Comunitária – Bairro Dom Bosco
DICAS PM 6b	PIC – Programa de Interação Comunitária – Bairro Dom Bosco
DICAS PM 7a	Transporte clandestino (perueiros)
DICAS PM 7b	Transporte clandestino (passageiros)
DICAS PM 8a	Transporte Coletivo
DICAS PM 8b	Comerciantes
DICAS PM 9a	Diamantina (turismo)– para os moradores
DICAS PM 9b	Diamantina (turismo)– para os turistas
DICAS PM 10a	Eleições 2002
DICAS PM 10b	Desarmamento (reedição)
DICAS PM 11a	Natal
DICAS PM 11b	Assalto a transeunte
DICAS PM 12a	Blitz
DICAS PM 12b	Drogas
DICAS PM 13a	Proteja sua casa (vizinhança)
DICAS PM 13b	Caminhoneiro
DICAS PM 14a	Fazendas e sítios (vizinhança)
DICAS PM 14b	Amigo da PM, Amigo da Paz
DICAS PM 15a	15.º Betim Rural
DICAS PM 15b	Como agir com doente mental
DICAS PM 16a	Golpe do Telefone
DICAS PM 16b	IACP
DICAS PM 17a	Jipeiros
DICAS PM 17b	Jipeiros
DICAS PM 18a	Lavras Novas (turismo)
DICAS PM 18b	Mototáxi
DICAS PM 19a	Blitz
DICAS PM 19b	Dicas para condomínios
DICAS PM 20a	Dicas para condomínios (listas dos batalhões e companhias)
DICAS PM 20b	Dicas para condomínios (listas dos batalhões e companhias)
DICAS PM 21a	Taxista
DICAS PM 21b	Seqüestro relâmpago
DICAS PM 22a	Seqüestro relâmpago
DICAS PM 22a	Férias
DICAS PM 23a	Unidades do 27.º BPM
DICAS PM 23b	Aeroporto de Confins
DICAS PM 24a	Aeroporto de Confins
DICAS PM 24b	Estacionamento seguro
Banco de dicas	

Em vídeo:

Do período analisado (1999-2006):

PM SERVIÇO

PM Serviço VT1 – 1999 - Clipe – 30s
PM Serviço VT2 – 1999 - Assalto – 30s
PM Serviço VT3 – 1999 - Violência nos estádios – 30s
PM Serviço VT4 – 1999 - Segurança veículos – 30s
PM Serviço VT5 – 1999 - Segurança nas ruas – 30s
PM Serviço VT6 – 1999 - Segurança nas estradas – 30s
PM Serviço VT7 – 1999 - Segurança patrimonial-1 – 30s
PM Serviço VT8 – 1999 - Segurança Patrimonial-2 (lotes vagos) – 30s
PM Serviço VT9 – 1999 - Depoimentos-1 – 30s
PM Serviço VT10 – 1999 - Depoimentos-2 – 30s
PM Serviço VT11 – 1999 - Depoimentos-3 – 30s
PM Serviço VT12 – 1999 - COPOM (atendimento 190) – 30s
PM Serviço VT13 – 2002 - Seqüestros – 30s
PM Serviço VT14 – 2002 - Semáforo – 30s
PM Serviço VT15 – 2002 - Coletivos – 30s
PM Serviço VT 16 – 2002 - Polícia Comunitária – 30s
PM Serviço VT17 – 2002 - Iluminação – 30s
PM Serviço VT18 – 2002 - Transeunte – 30s
PM Serviço VT19 – 2002 – Busca – 30s

INSTITUCIONAIS

VT 20 - “Harmonia” (institucional) – 2002 – 2min30s
VT 21 - “Estatuto do Cidadão Policial Militar” (institucional interno) – 2002

De período anterior:

200 anos Inconfidência Mineira – 1989 – 60s
PM 1 – 1994 – 30s
PM 223 anos – 1998 – 45s

ANEXO 2 - Lista das fontes entrevistadas

N.º	Fonte	Eixo(s)
01	Ten. Cel. Alexandre Salles – Chefe da PM5	1
02	Márcia Vasconcelos – Relações Públicas, funcionária civil da PM5	1
03	Márcia França – Jornalista, funcionária civil da PM5	1
04	Cel. Luciene Albuquerque – Sub-Chefe do Estado-Maior da PMMG, ex-Chefe da PM5	1 e 2
05	Maj. Rogério Andrade – Assessor de Comunicação do Comando de Policiamento da Capital	1
06	Cap. Walter Gonzaga – Ex-Comandante 127.ª Cia, P5 do 22.º BPM	1 e 2
07	Ten. Cel. Eduardo Chiari Campolina – Ex-membro da PM5	1 e 2
08	João Carlos Mendanha – Presidente do Consep 20	2
09	Mary Ribeiro – Membro do CONSEP 127 - Presidente da Sociedade dos Amigos da Serra – SAS	2
10	Rosane Von Sperling – Membro do CONSEP 127 - Presidente da Associação dos Moradores e Empresários do Bairro Sion – AMESION	2
11	Waldemar Pedro Filho – Presidente da Associação Comunitária dos Bairros Nova Floresta e Silveira – ACOBANFS	2
12	Ten. Cel. Cícero Nunes – Ex-Comandante da 10.ª Cia.	2
13	Cap. Sylvania Aparecida M. Pacheco – Sub-Comandante da 20.ª Cia.	2
14	Maj. Gilson Nélio Alves da Silva – Comandante da 10.ª Cia.	2
15	Maj. Leonardo Sanches Corrêa Lima – Comandante da 127.ª Cia.	2
16	Saulo Lages Jardim – Membro do CONSEP 127 – Presidente da Associação dos Moradores do Anchieta e Cruzeiro - AMORAN	2
17	Moacir Gomes da Silva – Presidente do CONSEP 10	2
18	Cap. Alexandre Magno de Oliveira – Coordenador de Polícia Comunitária da PM3	2
19	Dalila Monteiro Barbosa – Presidente da Associação de Moradores da Vila N. S. de Fátima	2
20	Valdir Rufino dos Santos – Membro do CONSEP 10 - Membro do Conselho da Associação Comunitária do bairro Madre Gertrudes	2
21	Maj. João Carlos Figueiredo – Comandante da 20.ª Cia.	1 e 2
22	Aloysio Guedes Barra – Presidente do Consep 127	2
23	Antônio Garcia da Silva - Vice-presidente da Associação dos Bairros Cinqüentenário e Marajó	2
24	José Firme Solano – Membro do CONSEP 10 - Diretor do Conselho local de saúde da Vila Imperial e Vila Divinéia	2
25	Irene Lopes Bittencourt – Presidente da União dos Moradores da Vila N. S. Conceição	2
26	Cel. Adrião Fróes – Ex-Chefe da PM5	1
27	Liderança Comunitária (área da 127.ª Cia) (*)	2
28	Liderança Comunitária (área da 10.ª Cia.) (*)	2

(*) Foram também entrevistadas duas lideranças comunitárias de áreas de risco que, devido à sua situação peculiar, julgamos pertinente manter sigilo de seus nomes.

ANEXO 3 - Roteiros de entrevista

Eixo 1 – Sobre a Estrutura de Comunicação Organizacional da PMMG

M a r c o s p o l í t i c o s	Quais os significados e os impactos da greve de 1997 na PMMG para a comunicação da Corporação?
	Quais os significados e os impactos do Plano de Polícia de Resultados para a comunicação organizacional da PMMG?
E s t r u t u r a d a c o m u n i c a ç ã o o r g a n i z a c i o n a l d a P M M G	Como vê a evolução da inserção da comunicação no ambiente da gestão da PMMG e nas suas diretrizes doutrinárias?
	A comunicação está bem inserida na cultura interna da Corporação?
	A comunicação organizacional da PMMG (em termos de estrutura e de processos) está descentralizada de forma a atender à descentralização de comando requerida pela filosofia de polícia comunitária?
	Em que medida podemos dizer que nos últimos anos a comunicação se tornou mais especializada na PM?
	Quais são as principais limitações (em termos de infra-estrutura, pessoal e orçamento) para o trabalho da PM5 e como tem lidado com elas?

Eixo 2 – Oficiais PM ligados à implantação de Polícia Comunitária

P o l í c i a C o m u n i t á r i a	Qual o significado político da filosofia de polícia comunitária?
	Em que medida a filosofia de polícia comunitária com foco na resolução de problemas é uma forma gerencial mais eficaz, baseada na colaboração da comunidade?
	Que noção a PM tem sobre o termo “comunidade”? Essa noção é bem disseminada internamente?
	Como a PM busca caracterizar os públicos das localidades?
C O N S E P	Na sua opinião, os CONSEP são, de fato, um fórum democrático?
	Passados sete anos da implantação dos CONSEP na Capital, o formato jurídico proposto para os conselhos mostra-se adequado?
	Quais são os problemas que a PM detecta em relação à participação nesses conselhos?
	Como vê a questão da autonomia desses conselhos em relação à PM?
	Como vê o papel dos CONSEP e das associações de bairro nos processos de polícia comunitária?
	Em sua opinião, como os CONSEP podem funcionar como instância de <i>accountability</i> ? Isso tem-se verificado na prática (especialmente na Capital)?
	Em sua opinião, a população é bem informada sobre a existência dos CONSEP, sobre sua atuação e sobre a filosofia de polícia comunitária?
	A extensão territorial sob jurisdição de uma Companhia não é um entrave para uma interlocução efetiva com as populações locais?
	Na sua visão, os CONSEP funcionam hoje como instância de deliberação conjunta? Em que medida? Que tipo de deliberação ocorre nos CONSEP hoje?
	Em sua percepção, o CONSEP alcança o cidadão comum? Em que medida?

Eixo 2- Para comandantes e ex-comandantes das Cias. PM

1. Há quanto tempo é comandante da Cia.?
2. Conhece as ações de polícia comunitária do comandante anterior?
3. Que atividades comunitárias a Cia. desenvolve hoje?
4. De que forma divulgam notícias e informações para a comunidade?
5. Como se dá o envolvimento dos policiais da Cia. nas atividades comunitárias?
6. De que forma a Cia tem procurado difundir o comportamento preventivo na comunidade?
7. Há quanto tempo existe o CONSEP? Qual a relação dele com a Cia.?
8. Qual a regularidade de reuniões do CONSEP? Quem costuma participar?
9. O CONSEP já realizou algum evento além das reuniões ordinárias? Que tipo de ações o Conselho promove para a comunidade?
10. Que tipo de ações a polícia promove em conjunto com o CONSEP?
11. Tem algum documento ou orientação geral para relacionamento com a comunidade?

Eixo 2 – Roteiro para entrevista com os CONSEP

1. O que faz o CONSEP? Quais as suas principais ações?
2. Onde são realizadas as reuniões?
3. Com que frequência são realizadas as reuniões?
4. Como os membros do CONSEP são chamados para as reuniões?
5. Que temas têm sido discutidos nas reuniões do CONSEP?
6. Quais dos temas têm gerado maior discussão ou têm sido mais polêmicos?
7. Além dos membros do CONSEP, outras pessoas da(s) comunidade(s) são chamadas para participar das reuniões? É freqüente essa participação?
8. Há articulação do CONSEP com outras entidades na região?
9. Como são divulgadas as ações do CONSEP?
10. Você acha que a população em geral conhece o CONSEP?
11. Como é a participação dos policiais militares no CONSEP? [Participam sempre das reuniões, propõem pautas para as reuniões, auxiliam nas ações do CONSEP?]
12. Como é a participação dos policiais civis no CONSEP? [Participam sempre das reuniões, propõem pautas para as reuniões, auxiliam nas ações do CONSEP?]
13. Como o CONSEP encaminha demandas às autoridades policiais?
14. Desde a implantação do CONSEP, quais têm sido os resultados alcançados? [quais são os pontos positivos?]
15. Quais têm sido os maiores obstáculos? [quais são os pontos negativos?]

ANEXO 4 - Outros documentos consultados

Sítios na Internet:

ACOBANFS – Associação Comunitária dos Bairros Nova Floresta e Silveira
<http://www.acobanfs.org.br/>
<http://acobanfs.blog.terra.com.br/>

AMESION – Associação dos Moradores e Empresários do Bairro Sion
<http://www.amesion.com.br/>

AMORAN – Associação dos Moradores do Anchieta e Cruzeiro
<http://amoran.org/>

PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
<http://www.pbh.gov.br>

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
<http://www.pmmg.mg.gov.br>

SAS – Sociedade dos Amigos da Serra
<http://bairroserra.wikidot.com/start>

Publicações institucionais:

PM NOTÍCIAS – Polícia Militar de Minas Gerais
COMUNIDADE ATIVA – Associação dos Moradores do Anchieta e Cruzeiro
VIVER NA SERRA – Jornal da Sociedade dos Amigos da Serra

Jornais de bairro:*Impressos:*

JORNAL DA COMUNIDADE BH – (Região Oeste, Bairro Betânia e adjacências)
JORNAL OESTE - (Região Oeste, Bairro Betânia e adjacências)
ÀS MARGENS DO IPIRANGA – (Região Leste, Bairro Ipiranga e adjacências)

On line:

JORNAL NOSSA HISTÓRIA – (Região Leste, Bairro Sagrada Família)
<http://www.jornalnossahistoria.com.br>
JORNAL SION – (Região Sul, Bairro Sion)

ANEXO 5 – Marca-padrão dos CONSEP



CONSEP

Conselho Comunitário
de Segurança Pública

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)