

Universidade de São Paulo
Núcleo de Estudos da Violência
Instituto São Paulo Contra a Violência

Relatório Final – Polícias Civil e Militar:

“O Policiamento que a Sociedade Deseja”

Coordenação: Nancy Cardia

Colaboração: Paulo Mesquita Neto

Equipe de pesquisadores: Adriana Loche
Caren Ruotti
Cristina Neme
Eduardo Brito
Helder Ferreira
João Luís de Souza
Renato Alves
Viviane Cubas

Apoio:
Secretaria Especial de Direitos Humanos
Ministério da Justiça

Dezembro de 2003

Relatório Final – Polícias Civil e Militar

Cristina Neme

INTRODUÇÃO

O projeto “Policciamento que a sociedade deseja” tem como objetivo estimular um debate informado sobre modelos de policiamento tanto da perspectiva da população quanto das polícias civil e militar no Estado de São Paulo. Espera-se que este debate possa contribuir para que eventuais mudanças no âmbito do policiamento estejam mais próximas das expectativas da população e dos policiais.

O projeto foi desenvolvido em duas fases. Na primeira fase foram realizados 15 grupos focais com membros da sociedade civil da cidade de São Paulo (representando as cinco zonas da cidade) e 5 grupos focais com policiais civis e militares que atuam neste município (praças, oficiais, delegados, investigadores e escrivães). Para a segunda fase, foram programadas 3 oficinas com a sociedade civil e uma oficina com os policiais, com objetivo de apresentar os resultados aos participantes.

A discussão nos grupos focais foi orientada por um roteiro que abrangeu as seguintes questões:

- 1º) O relacionamento entre a polícia e a população;
- 2º) As expectativas da população em relação ao policiamento;
- 3º) O policiamento considerado ideal;
- 4º) Os obstáculos ao policiamento ideal;
- 5º) As propostas para melhorar o policiamento.

I. POLÍCIA MILITAR

I.1 Relacionamento entre polícia e população

O relacionamento entre polícia e população é avaliado positivamente **a) quando há um maior contato entre polícia e população; b) quando o policial permanece por mais tempo em uma mesma área.** Segundo a avaliação dos policiais, essas condições:

- aumentam a confiança e a colaboração com a polícia: colaboração em termos de informações e denúncias prestadas pela população e em termos de apoio material;
- facilitam o trabalho policial na medida em que o policial conhece o público local e o público de passagem; conhece espacialmente o bairro e locomove-se com maior agilidade; conhece as áreas problemáticas do bairro;
- promovem reconhecimento e integração: os policiais se sentem mais reconhecidos e integrados à comunidade.

Os policiais avaliam que os programas de apoio social desenvolvidos pela Polícia Militar e o policiamento comunitário promoveram avanços no sentido de aumentar o contato com a sociedade:

- Programas educacionais como o Proerd,¹ Jovens Construindo a Cidadania, Escola da Família (antes Parceiros do Futuro) e o policiamento escolar permitiram aproximação com a população jovem, principalmente a mais carente, que tem inibição ou medo de chegar à polícia. Por exemplo, no caso do Proerd, estabeleceu-se um bom relacionamento na escola entre a criança e o policial instrutor, o que teria alterado tanto a imagem como o comportamento que a criança e até mesmo sua família têm em relação à polícia.
- As experiências de policiamento comunitário, ao fixar o policial em determinado setor para que policiais e comunidade se conheçam e estabeleçam vínculos, também contribuiriam para superar o preconceito contra a polícia e “quebrar o gelo” - cabendo à polícia esclarecer a população o seu papel de dialogar, tentar resolver os problemas em conjunto com a população, em oposição à imagem de uma polícia truculenta e repressora.

Tem-se a idéia de que as experiências de aproximação que implicam informar a população sobre o trabalho da polícia dão resultados positivos: a comunidade manifesta-se contra a transferência de policiais cujo trabalho é conhecido e aprovado, os policiais percebem o aumento da freqüência de chamados à polícia e de informações passadas à polícia pela população, além de aumentar a colaboração do ponto de vista material: a população expressaria sua maior satisfação com a polícia consertando viaturas ou comprando computadores.

¹ Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Os policiais identificaram uma série de obstáculos ao bom relacionamento entre polícia e sociedade. Alguns elementos da relação entre polícia e sociedade, tal como se desenvolve hoje, são avaliados negativamente.

a) Dificuldade de obter colaboração da população

Na avaliação dos policiais, a população não age como comunidade, pois procura resolver apenas seus problemas individuais, conduta percebida, por exemplo, nas reuniões de Consegs, em que surgem demandas de policiamento ou de bases comunitárias próximas a determinada rua, estabelecimento comercial ou residência ou se prioriza um local para estabelecer uma base comunitária em prejuízo de outro com maiores níveis de criminalidade. Centrada em seus problemas particulares, a população não tem uma visão ampla dos problemas de sua área, não colabora com a polícia na repressão aos pequenos delitos (não se dispõe a comparecer na delegacia), desconhece a estrutura e o funcionamento da polícia, assim como as suas deficiências, e não participa de um trabalho contínuo com a polícia, procurando-a somente quando tem necessidade.

O problema da falta de participação e colaboração da população foi reiteradamente abordado pelos policiais. Se por um lado os policiais responsabilizam a população por essa dificuldade de relacionamento - por receio, medo, descrença ou desinteresse, a comunidade geralmente não participa das questões de segurança e dificilmente colabora com o trabalho da polícia -, por outro também reconhecem que essa postura da população se deve, em parte, à dificuldade de obter resposta às solicitações de atendimento policial, às falhas na aplicação das leis, à existência de leis inadequadas (que favoreceriam os infratores), à existência de casos de corrupção policial e a outros problemas sociais que afetam a relação da população com a polícia.

b) Dificuldade de relacionamento com a população da periferia

Se por um lado há áreas (geralmente as mais centrais) onde a relação entre polícia e comunidade é avaliada positivamente, já nas áreas periféricas, a combinação entre medo dos traficantes e má-experiência de atendimento policial alimenta a falta de colaboração com a polícia. Os policiais se percebem então trabalhando com esses dois lados, o que colabora e o que não colabora, seja por falta de vontade e de conhecimento, seja por impossibilidade.

Em regiões periféricas, especialmente em áreas dominadas pelo tráfico de drogas, os policiais percebem que a comunidade se fecha, não procura a polícia e dificilmente faz denúncias, pois teme sofrer represálias do traficante. Particularmente nas áreas de favelas, existe uma “muralha” entre a polícia e os moradores, predominando uma imagem negativa da polícia, associada à repressão, pois não há contato cotidiano a partir do policiamento ostensivo nessas áreas - o contato se limita às intervenções policiais em casos mais graves (que envolvem ações com maior potencial de violência). De modo geral, os policiais

consideram difícil a relação entre polícia e favela, mas compreendem essa dificuldade como um problema estrutural. São áreas precárias e abandonadas pelo poder público, cuja população é desrespeitada e onde polícia não consegue fazer policiamento ostensivo. O governo não toma providências para alterar essa situação de precariedade social e a polícia, também sem condições, não entra. Nesse contexto, destaca-se a vulnerabilidade de o jovem que vive nessas condições e está sujeito aos apelos da sociedade de consumo ser cooptado pelo tráfico de drogas, agravando os problemas de uma população que sofre com a criminalidade e não tem acesso a policiamento. Na percepção dos policiais, essa situação reverte-se em um duplo prejuízo: essa população não tem acesso ao policiamento ostensivo rotineiro e o seu contato com a polícia é marcado por intervenções policiais violentas. Contrapondo-se a essa percepção, apenas um dos policiais que atuavam em área de favela avaliou sua experiência como positiva, observando que não necessariamente a imagem da polícia nessas áreas é negativa.

Há também regiões muito carentes onde a polícia é continuamente solicitada para auxiliar em situações urgentes, como socorrer parturientes ou feridos em confrontos armados. Porém, nestes contextos, a polícia estaria antes realizando um trabalho de assistência social para uma população extremamente necessitada do que cumprindo seu principal papel de policiamento preventivo e ostensivo.

c) Dificuldade de relacionamento com a população nos bairros de maior poder aquisitivo e nos bairros cuja população é mais esclarecida

Sobretudo na visão dos praças, nessas localidades a relação entre polícia e comunidade é marcada por ambigüidade: o cidadão mantém uma boa relação com a polícia enquanto é beneficiado, mas essa relação não se mantém caso a lei tenha que ser aplicada contra a sua vontade. Na avaliação dos policiais:

- essa população quer ser diferenciada e beneficiada: exige que a polícia atenda a seus interesses particulares (como livrar o filho de uma ocorrência policial) e faz demandas que ultrapassam a competência policial, como chamar uma viatura quando cai uma árvore em uma praça (ao contrário da periferia, onde as pessoas acionam a polícia em situações mais graves);
- os moradores exercem pressão sobre o comando da polícia e os policiais temem ser prejudicados caso atuem rigorosamente;
- os policiais têm que ter agir com muita cautela, principalmente na forma da abordagem, pois a população conhece a legislação e os limites da atuação policial;
- nos casos de desinteligência, as pessoas não se sentem intimidadas com a presença policial, pois sabem que o policial não pode prendê-las (conseqüentemente, a presença policial não tem efeito para evitar que a ocorrência se repita, ao contrário da periferia, onde as pessoas se intimidam com a presença do policial).

d) Dificuldade de a polícia estabelecer contato com a população

Diferentemente do passado, atualmente a polícia não teria tempo de estabelecer uma boa relação com a população, em razão da sobrecarga de ocorrências (o policial não tem tempo de dar atenção à população, de fazer o patrulhamento local, próximo do cidadão). A alta rotatividade dos policiais também impede um contato mais efetivo com a população.

e) O apoio financeiro da comunidade pode gerar constrangimento para os policiais

Se por um lado o auxílio material é considerado positivo, na medida em que se constitui em um meio de viabilizar ou melhorar o policiamento, por outro, há reticências por parte dos policiais em relação a esse tipo de apoio. Os policiais atribuem ao Estado a responsabilidade de oferecer condições materiais para o trabalho policial, mostrando-se receosos em receber apoio financeiro da sociedade, seja porque podem desconhecer a procedência do dinheiro (há temor de que traficantes tentem apoiar financeiramente a polícia), seja porque pode-se estabelecer uma relação de troca de favores entre a polícia e a comunidade.

Imagem da polícia

Pelas diversas razões apresentadas, os policiais, tanto oficiais como praças, percebem o problema da falta de credibilidade e da dificuldade de estabelecer vínculos entre a polícia e a população. Destaca-se a percepção negativa dos praças sobre a imagem da polícia - tanto sobre a sua imagem dentro da corporação como sobre a imagem da polícia perante a população. A imagem que esses policiais têm de si mesmos perante a corporação é de que a sua opinião ou o seu trabalho não teriam importância para a corporação. Os policiais de rua não se sentem tratados como profissionais, são excluídos de qualquer processo de discussão sobre modelos de policiamento e sua função de policiamento ostensivo-preventivo (policiamento de rua / policiamento de área) não é priorizada dentro da corporação, ao contrário, é prejudicada em termos de recursos.

Já a imagem da polícia perante a população seria prejudicada por diversas razões, como: a presença de maus policiais, que se envolvem com a delinquência; as ações de policiamento especializado que exigem o uso da força e envolvem policiais que não mantêm contato direto com a comunidade atendida (como força tática ou batalhão de choque); as lacunas das leis, as falhas do Judiciário em relação aos criminosos ou o desconhecimento da população em relação aos trâmites legais, que provocariam a sensação de que a polícia não cumpriu o seu papel (“a polícia prende e a justiça solta”); a falta de domínio dos praças em relação a direito processual penal e a direito penal.

I.2 Expectativas da população em relação ao policiamento

Na percepção dos policiais, a população teria as seguintes expectativas em relação ao atendimento policial:

a) Policiamento ostensivo-preventivo e atendimento imediato

Em primeiro lugar, a população desejaria a prevenção do delito, o que de fato não ocorre; em segundo, um bom atendimento à vítima no decorrer de uma ocorrência, ou seja, um atendimento atencioso, com tranquilidade, como o que ocorre no policiamento comunitário. Para tanto, a polícia deveria estar presente nas ruas e não no exercício de atividades burocráticas ou não diretamente relacionadas ao policiamento ostensivo-preventivo. Essa percepção parece refletir uma grande expectativa dos policiais que trabalham na atividade-fim, os quais desejam a valorização do policiamento ostensivo-preventivo na corporação.

Há um consenso entre os oficiais de que a grande expectativa da população em relação à polícia é a de obter atendimento imediato: resposta imediata a solicitações diversas, como socorro, casos de roubo a residências, furto de toca-fitas do veículo, etc. Isto porque, na avaliação dos policiais:

- O pronto atendimento proporciona uma sensação de segurança, mesmo que não seja possível resolver completamente o problema no momento. Por exemplo, no caso de roubo ou furto de veículo, o ladrão já partiu, mas o cidadão fica satisfeito se obtém uma resposta imediata da polícia, que comparece ao local, colhe os dados e vai à delegacia para fazer o boletim de ocorrência.
- Quando não há possibilidade de atendimento imediato, em razão da carência de viaturas e do número de ocorrências pendentes, o cidadão reclama do atendimento policial, mesmo tendo consciência de que esse atendimento não solucionaria totalmente o caso.
- A resposta imediata é uma demanda clara das pessoas, independentemente da possibilidade ou não de resolver totalmente o problema, por exemplo, efetuar uma prisão em flagrante.

b) Atendimento amplo

Além do pronto atendimento, a população também manifesta uma variedade de solicitações à polícia, muitas delas consideradas inadequadas pelos policiais:

- A população deseja segurança em um amplo sentido, como educação, saúde etc (direitos sociais), para além das atribuições policiais.
- As ocorrências de desinteligência, muito recorrentes, representam um problema para a polícia, tanto na visão dos oficiais como na visão dos praças: quando a população aciona a polícia (190) para resolver brigas de marido e mulher ou brigas entre vizinhos provocadas por xingamentos, a polícia comparece no local, aconselha as pessoas envolvidas no conflito, mas, de modo geral, não considera seu papel atender esse tipo de ocorrência. Isto porque, na visão desses policiais, não há nada que a polícia possa fazer em relação a esses casos

que, numerosos, desviam o policial de sua atividade-fim para exercer uma função mais social do que policial.

- Os pequenos problemas (por exemplo, pneu furado) sobrecarregam a polícia em um contexto de efetivo escasso, prejudicando o atendimento de ocorrências mais graves, como roubo, furto e homicídio.

- As ocorrências de pronto-socorro, como conduzir uma parturiente ao hospital ou realizar o parto, recaem sobre a polícia em razão das deficiências ou falência dos órgãos competentes.

De modo geral, os policiais praças percebem que as expectativas da população em relação ao atendimento policial variam de acordo com a classe social. A população da periferia, que é carente e tem necessidade da polícia, quer um policial que atenda uma briga, que seja psicólogo, que oriente ou que chame a atenção daquele que está criando problemas, apenas para cessar o incômodo (e não para prendê-lo). Nos bairros cujo poder aquisitivo é maior, a população quer uma polícia subserviente e, às vezes, conivente.

c) Policiamento comunitário

Os policiais, que têm experiência com policiamento comunitário, observam que a população também espera que a polícia ouça suas necessidades locais.

I.3 Policiamento ideal

Há consenso entre os policiais de que o modelo de policiamento ideal é aquele que oferece condições para que a polícia exerça a sua atividade-fim, que é o policiamento ostensivo, visando à prevenção do delito. Trata-se, portanto, do policiamento voltado para a prevenção e não para o atendimento de ocorrências.

Segundo a percepção dos oficiais, esse modelo teria as seguintes características:

a) Fixação / estabilidade dos policiais nas áreas

Independentemente das diferentes formas de policiamento, os policiais devem ser fixados em áreas delimitadas. O policiamento mais adequado - seja policiamento ostensivo a pé ou com viatura, base móvel ou base fixa - é aquele que permite a fixação dos policiais em determinadas áreas, permitindo ao policial conhecer as pessoas, os comerciantes, os moradores e estabelecer uma relação de confiança. Os policiais reconhecem essa situação como ideal, porém nas condições atuais, é uma espécie de utopia, pois lhes são atribuídos vários setores para policiar.

b) Policiamento Comunitário

Os oficiais que têm uma experiência efetiva de policiamento comunitário consideram possível priorizar o trabalho comunitário em relação ao atendimento de ocorrências. Trata-se de atender a população local orientados pelo diálogo, especificamente com os grupos

bem organizados da comunidade, o que permite a identificação de problemas e o planejamento da ação policial.

Segundo a percepção dos praças, o policiamento ideal teria as seguintes características:

a) Alocação da grande maioria dos policiais na atividade-fim: a maioria dos policiais deve ser alocada no policiamento ostensivo;

b) Atendimento policial universal: o policiamento atende igualmente a toda a população, a todos os setores da sociedade, prevenindo o crime sem privilégios de classe;

c) Participação da comunidade

O policiamento é mais eficaz quando há participação da comunidade. Ao prestar informações, fazer denúncias e registrar ocorrências criminais, a população fornece instrumentos para que a polícia atue na prevenção do delito. Observa-se que a população é percebida como colaboradora na medida em que presta informações à polícia, mas não como possível parceira na construção de políticas sobre segurança pública - talvez porque os próprios praças não se percebam como co-participantes desse processo.

Na concepção dos praças, parece prevalecer a idéia de que o papel da polícia é realizar o policiamento ostensivo com objetivo de combater a criminalidade, rondando, procurando e prendendo o delinqüente, fazendo flagrantes. Policiais fixados em determinados *pontos* ("policiamento integrado"), policiamento a pé ou policiamento comunitário teriam um efeito limitado ou beneficiariam poucas pessoas. Assim, o padrão de patrulhamento adequado estaria associado ao modelo considerado mais tradicional (por exemplo, com o giroflex desligado), permitindo que os policiais procurassem os criminosos, ao contrário do sistema em que viaturas rondam ou permanecem estacionadas com o giroflex ligado. Os policiais avaliam que esse sistema oferece à população apenas uma sensação de segurança ao ver a polícia na rua, pois acaba por afugentar o delinqüente e evita que o policial se depare com a ocorrência.

O **policiamento comunitário**, na percepção da maioria dos praças, não parece ser considerado a modalidade mais eficaz para atingir o policiamento ideal. Esses policiais parecem ter uma opinião bastante ambígua em relação esse tipo de policiamento: ao mesmo tempo em que é percebido como um importante instrumento de aproximação polícia/comunidade e como uma forma de melhorar a imagem da polícia, o policiamento comunitário é também percebido como uma forma de beneficiar determinados setores da sociedade ou como uma forma de o governo gerar apenas a sensação de segurança, sem efetivamente garantir segurança à sociedade. Além disso, os policiais afirmam não ter experiência de policiamento comunitário como integração com a comunidade. Sua

experiência é de policiamento ostensivo, em que o contato com a população se faz na ocasião do atendimento da ocorrência. Ou ainda de “policiamento integrado”, em que a viatura com um único policial é fixada em um ponto estratégico, modalidade considerada inadequada pelos policiais.

Entre os oficiais, as dúvidas quanto ao policiamento comunitário estão relacionadas à viabilidade de implantar o policiamento comunitário em uma cidade com tantas disparidades como São Paulo. A realidade das áreas centrais e menos extensas não poderia ser comparada à realidade das favelas e de áreas muito extensas, onde as viaturas atendem ocorrências ininterruptamente e onde, nos locais mais violentos, as intervenções do policiamento especializado (Rota, Força Tática) seriam necessárias. Já os oficiais que têm uma experiência efetiva de policiamento comunitário não têm essas mesmas dúvidas e observam que é possível estabelecer outra forma de atender a população, priorizando o trabalho comunitário em relação ao atendimento de ocorrências (reativo), ainda que a região seja carente e que outros policiais o considerem uma utopia frente às inúmeras demandas por atendimento de ocorrências - desde que haja certas condições: alguns recursos (efetivos e viaturas) devem ser destinados ao policiamento comunitário, a polícia deve iniciar o contato com a população e o comandante deve apoiar o trabalho.

I.4 Obstáculos ao policiamento ideal

a) Alta rotatividade de policiais e falta de continuidade no trabalho

A alta rotatividade de policiais, sobretudo entre os oficiais, é considerada um grande problema de administração da polícia. A freqüente troca de função ou de área impossibilita a continuidade do trabalho junto à comunidade, pois este pode mudar conforme as alterações de comando, além de prejudicar a vida pessoal do policial.

b) Falta de recursos

O exercício da função policial (policiamento ostensivo-preventivo) fica comprometido em razão da falta de meios:

- a insuficiência de recursos humanos e materiais prejudica a eficiência do policiamento preventivo e inviabiliza o policiamento comunitário, pois a atividade policial se reduz ao atendimento de ocorrências;
- por falta de meios, como computador, nem todos os policiais podem acessar os dados do Infocrim (Sistema de Informações Criminais), considerado um instrumento de trabalho essencial, quer para o planejamento das ações, quer para a avaliação da eficiência das ações;
- em alguns casos, a necessidade de fazer rodízio de equipamentos mais pessoais, como o colete, afeta a auto-estima e a motivação dos policiais;

- em razão da ausência de recursos materiais, há situações em que o policial se vê obrigado aceitar a ajuda da comunidade ou dos comerciantes do bairro para poder trabalhar, situação que pode causar certo constrangimento.

c) Distribuição dos recursos

A distribuição dos recursos (efetivos e viaturas) não obedece necessariamente a critérios objetivos, tais como a extensão da área coberta, o número de habitantes e o perfil das ocorrências, e não privilegia a atividade-fim da corporação:

- A estrutura burocratizada impede a otimização dos recursos: em razão da grande burocracia, muitos policiais são alocados na administração da Polícia Militar, fora da atividade-fim, e muito recurso material (viaturas, computadores, máquinas) é consumido na burocracia - em vez de direcionado à execução do policiamento.

A burocracia é percebida como um empecilho ao trabalho policial, pois cria obstáculos a uma comunicação ágil. A existência de várias instâncias intermediárias exige que uma ordem superior percorra um longo caminho até chegar aos encarregados de executá-la.

- Há distribuição desigual dos recursos entre centro e periferia: as áreas caracterizadas por maior quantidade de ocorrências criminais, maior contingente populacional e grande extensão territorial dispõem de um número insuficiente de viaturas, enquanto as áreas mais tranquilas dispõem de um número maior de viaturas (não há atendimento universal à população);

- A atividade de policiamento ostensivo, que lida diretamente com a população, não recebe o mesmo apoio, em termos de recursos, que o policiamento especializado.

d) Formação / Treinamento

Os praças avaliam que o treinamento recebido em termos de Código Penal, quando da formação inicial, é insuficiente para desempenharem suas funções. Também percebem que, em geral, faltam oportunidades para re-treinamento, para participar de cursos de formação e para promoção na carreira:

- há desigualdade de acesso a cursos de aperfeiçoamento / re-treinamento entre policiais alocados na administração e os policiais de rua: os primeiros têm maior possibilidade de fazer treinamento ou cursos de aperfeiçoamento (e, conseqüentemente, de serem promovidos);

- há desigualdade de acesso entre policiais alocados nos batalhões especializados ou aqueles que trabalham em áreas mais centrais e os policiais de rua alocados na periferia: estes últimos não têm as mesmas oportunidades e sentem-se prejudicados em termos de qualificação.

Há insatisfação também pelo fato de que as poucas oportunidades de aperfeiçoamento ocorrem geralmente durante o período de folga do policial, o treinamento

pode gerar insatisfação entre os policiais. O problema é estrutural: o treinamento é realizado durante a folga porque não há efetivo suficiente e o policial não pode ser substituído para fazer treinamento durante o horário de serviço.

e) Dificuldade de comunicação entre planejadores do trabalho policial e policiais que realizam o policiamento

Os policiais, tanto oficiais como praças, percebem um problema de comunicação interna entre oficiais alocados no planejamento e policiais que exercem o policiamento: a mensagem do policial que está na rua não chega ao planejamento e as ordens superiores podem estar desconectadas da realidade do trabalho operacional. A comunicação se dá apenas em uma direção: dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores. Assim, contribuições que os policiais lotados na atividade-fim poderiam fazer para aprimorar procedimentos não são comunicadas e os procedimentos propostos pelos setores de planejamento podem ou não estar adequados à realidade das ruas.

A falta de canais para que esses policiais se comuniquem com os níveis superiores se reflete no trabalho operacional. Por exemplo, alguns policiais avaliam que a modalidade “policiamento integrado” (distribuição de um policial por viatura, fixado em um ponto estratégico) não é adequada à realidade brasileira, pois pode colocar o policial em situação de risco.² Faltariam então oportunidades para os policiais que exercem a atividade-fim participem do processo de decisão sobre a adoção de modalidades de policiamento e/ou de seu aprimoramento.

f) Falta de colaboração da população

Pelas razões já mencionadas, os policiais percebem que há baixo grau de colaboração por parte da população em relação à polícia (para denunciar, dar informações à polícia). Na visão dos praças, especialmente a população das classes média e alta demonstraria menor preocupação em colaborar com a polícia, assim como com a administração pública e com a sociedade em geral.

g) Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (PROAR)³

² Na avaliação de alguns policiais, essa modalidade não é adequada à realidade brasileira porque as ocorrências complexas exigem a presença de mais de um policial e as divisões territoriais da cidade dificultam o deslocamento rápido; além de favorecer a organização da criminalidade (o bandido sabe onde está o policial). Além disso, consideram que é útil apenas para transmitir sensação de segurança, sem proporcionar segurança de fato.

³ “O PROAR é um programa de controle e adequação de comportamentos, bem como de promoção do re-equilíbrio psíquico e emocional do policial militar que participa de uma ocorrência de alto risco, além de eventos trágicos que possam abalá-lo psicologicamente ou criar traumas” (<http://www.polmil.sp.gov.br/unidades/dpcdh/direitoshumanos/pauta.html>).

Na avaliação dos praças, o PROAR dificultou o trabalho policial, pois, temendo o afastamento do trabalho, os policiais passaram a evitar enfrentamentos com criminosos. A imagem de que o PROAR serve para punir aqueles que têm enfrentamentos com delinquentes parece ser dominante: o programa funcionaria muito mais como uma forma de inibir a ação policial do que como um programa de apoio psicológico para os policiais que se envolvem em ocorrências graves, já que outras ações policiais também implicam eventos traumatizantes, como os acidentes, e no entanto não exigem afastamento e apoio psicológico.

I.5 Propostas para melhorar o policiamento

Há um consenso de que é imprescindível valorizar o policial militar antes de promover qualquer tipo de mudança no policiamento. Trata-se de, a curto prazo, dar condições de vida e de trabalho adequadas aos policiais, investindo em salário, previdência, treinamento, equipamento, segurança, além de valorizá-lo através de maior aproximação entre as diferentes hierarquias da corporação, do reconhecimento interno e da comunidade.

a) Valorização profissional e humana: investimento em recursos humanos e materiais

Na percepção dos policiais, antes mesmo de investir em novos equipamentos (armas, viaturas, coletes), é preciso garantir condições de vida mínimas para o policial, para evitar uma situação de vida pessoal precária: o policial endividado, desgastado pelo bico, morador de favela, com problemas pessoais. De modo geral, avalia-se que, sem priorizar o policial - que vive uma rotina estressante de trabalho contínuo -, é impossível prestar um bom atendimento à comunidade. Nesse sentido, propõem-se:

- investir em remuneração para garantir um padrão de vida digno, condizente com a condição de policial (fazer hora-extra na corporação seria uma forma de melhorar a remuneração e acabar com o trabalho extra-oficial: embora o ideal fosse proporcionar um salário digno para que o policial não precisasse recorrer a outra atividade, os policiais consideram a proposta de pagar hora-extra mais realista e que traz benefícios para o policial e para o policiamento, pois aumenta o efetivo nas ruas com policiais já formados, com farda etc);
- investir em equipamentos necessários ao trabalho policial, sobretudo aqueles de uso individualizado, como os coletes.

b) Divisão de responsabilidades e unificação dos serviços de emergência

Para os policiais, a segurança pública não pode ser reduzida à questão policial: o envolvimento efetivo de outros setores, instituições ou órgãos públicos na segurança se faz necessário. Para tanto, propõem:

- A divisão de responsabilidades com outros órgãos públicos (municipais e estaduais), os quais devem cumprir as suas funções de forma minimamente eficiente, diminuindo as demandas sociais dirigidas à polícia.
- A integração/unificação dos chamados de emergência, de modo que se passe diretamente a responsabilidade ao órgão ou serviço competente. Atualmente há vários telefones de emergência: a transformação do 190 em uma central de emergência, da qual participariam várias secretarias, permitiria que se dirigissem as demandas para outros órgãos competentes, além da polícia, como serviço de ambulância, bombeiro, assistência social. Os policiais observam que essa proposta de centro integrado de emergência existe há muitos anos, mas nunca foi operacionalizada.
- O fortalecimento dos Consegs com a presença de outros representantes públicos, como Prefeitura, Eletropaulo e Sabesp, os quais deveriam participar efetivamente dos Consegs, responsabilizando-se pelas demandas que lhes são pertinentes, tais como os problemas de insegurança relacionados à má-iluminação, matagais etc.
- A ampliação do sistema de boletim de ocorrência pela Internet, garantindo que a informação chegue à polícia e evitando o deslocamento da população à delegacia.

c) Aproximação polícia / comunidade e comunidade / polícia

As seguintes medidas favoreceriam essa aproximação:

- estabelecer um **policimento mais regionalizado, com fixação dos policiais e das viaturas nos bairros** - condição considerada essencial para possibilitar a criação de vínculos e de confiança no serviço policial;
- mudar a concepção tradicional que prioriza atendimento de ocorrências como trabalho policial através da conscientização e **treinamento** dos policiais, para que eles *saibam* se aproximar da sociedade, em oposição a um atendimento muito burocrático, como às vezes ocorre;
- promover **ações sociais de caráter preventivo** como meio de aproximar a comunidade da polícia: apesar das dificuldades de relacionamento na periferia - seja em razão da presença ameaçadora de traficantes na comunidade, seja em razão de uma experiência mal sucedida com a polícia - percebe-se que por meio dos programas sociais da polícia dirigidos às crianças é possível alcançar os adultos e mesmo mudar sua opinião a respeito da polícia;
- aumentar a comunicação com a comunidade com objetivo de mudar a imagem da polícia, ainda associada à ditadura militar, na percepção de alguns policiais. Iniciativas como conversar com a comunidade, esclarecer a diferença entre o papel atual da polícia e na época da repressão são necessárias para “quebrar o gelo” e superar essa imagem repressiva da polícia, considerada um grande obstáculo à aproximação da comunidade.

d) Otimização dos recursos existentes

Otimizar os recursos existentes através da definição de critérios claros de distribuição de recursos e da extinção ou modernização de certas estruturas consideradas muito burocratizadas, que desviam muitos recursos humanos e materiais da atividade-fim policial, não implicaria custos para o Estado e produziria um efeito positivo no policiamento.

e) Formação / treinamento

O treinamento dos policiais deve ser realizado em período de trabalho e não nos horários de folga. A capacitação dos policiais para dar bom atendimento – desde o atendimento por telefone até fazer boletim de ocorrência – é necessária para que o policial esteja sempre bem preparado para lidar com o público. A formação dos praças deve abranger um curso sobre o Código Penal de modo a auxiliá-los no desempenho de suas funções.

f) Investir na qualidade da relação entre superiores e subordinados

Medidas simples podem melhorar a relação entre os policiais e produzir efeitos positivos para o policiamento, como: valorizar os subordinados (e não tratá-los apenas como executores), e dividir responsabilidades, por exemplo, na conservação das viaturas.

g) Melhorar a comunicação entre planejadores e policiais que executam o policiamento e garantir a continuidade do trabalho policial

Os policiais enfatizam a necessidade de haver continuidade do trabalho policial, de modo que as orientações não mudem de acordo com as alterações de comando. Para tanto, uma política de segurança pública com continuidade deve ser implementada pelos comandos. Os policiais experientes no policiamento de rua, tanto oficiais como praças, devem participar do planejamento policial. Além disso, o policiamento de área deveria ser priorizado em relação a outras modalidades de policiamento.

h) Redução da estrutura hierárquica

A redução dos postos hierárquicos e da cadeia de comando seria uma medida que poderia melhorar a comunicação entre os que estão na base e no topo da hierarquia e, conseqüentemente, otimizar a gestão do policiamento.

II. POLÍCIA CIVIL

II.1 Relacionamento entre polícia e população

Segundo os policiais civis, o relacionamento com a população ocorre durante as seguintes situações a) durante o atendimento cotidiano nas delegacias b) nas reuniões dos Conseg; c) quando a polícia recorre à comunidade em busca de auxílio para melhorar as condições do trabalho policial.

a) Atendimento nas delegacias

O relacionamento mais estreito entre polícia e comunidade ocorre durante o atendimento às pessoas que recorrem às delegacias para tentar resolver os seus problemas, sejam eles do âmbito policial (furto, roubo etc) ou social (internação de doentes, falta de vagas em escola etc).

Todos os policiais percebem que a falta de estrutura, seja em termos de recursos materiais ou de recursos humanos, prejudica o relacionamento entre polícia e população assim como a auto-estima dos policiais. Escrivães e delegados destacam os efeitos negativos que a falta de condições de trabalho produz sobre o relacionamento entre polícia e população. Já os investigadores dão ênfase à incompreensão da população em relação às dificuldades da polícia e não às dificuldades propriamente ditas.

Na percepção dos escrivães, o relacionamento pode ser bom ou complicado, dependendo das condições de trabalho (que variam conforme a região da cidade) e do tipo de problema apresentado pela população. No início do expediente (plantão), o policial está em melhores condições para lidar com os problemas levados pela a população; já ao final, o estresse provocado pela tensão do trabalho não permite que a qualidade de atendimento seja mantida.

Os investigadores têm uma percepção mais negativa do relacionamento entre polícia e sociedade. Na sua visão, o atendimento tende a ser muito tenso durante o plantão policial, principalmente porque a população desconhece a função da Polícia Civil e busca a instituição para resolver todos os seus problemas, ainda que estes não sejam de natureza policial. Dado que as delegacias não estão mais estruturadas para atender as numerosas demandas sociais - como já foram no passado, quando dispunham de assistentes sociais -, a população sobrecarrega o plantão policial com essas demandas, impedindo que os investigadores desenvolvam o trabalho para o qual são designados. Se o policial procura mostrar que aquele não é o seu trabalho, a tensão aumenta e a população reclama de mau atendimento. O relacionamento ainda é considerado problemático porque, além da falta de informação sobre o papel da polícia, há falta de reconhecimento do trabalho policial e incompreensão da população em relação às carências da polícia (falta de material, de combustível para fazer uma diligência etc), que inviabilizam a execução de seu trabalho ou provocam lentidão.

Os policiais indicam que tanto os problemas como a relação da população com a polícia variam conforme a área: na periferia, a demanda é maior e as condições de trabalho são piores; nas áreas mais centrais os problemas são menores e as condições de trabalho melhores.

Na avaliação de alguns policiais, apesar de a situação ser mais estressante nas áreas periféricas, a satisfação pessoal é bem maior, pois o policial estaria ajudando as pessoas que mais necessitam. Essa impressão dos escrivães é ratificada pelos

investigadores, que contrapõem a importância conferida à polícia pela população carente à indiferença dos moradores de áreas nobres. Geralmente, a percepção do bom relacionamento com a população está associada à resolução dos casos (desde os pequenos problemas até o combate ao narcotráfico), o que resultaria em satisfação pessoal e elevaria a auto-estima dos policiais.

Na percepção dos delegados e escrivães, o relacionamento tende a ser melhor entre os policiais que permanecem mais tempo em um mesmo distrito, o que lhes permite conhecer bem a população local e os problemas do bairro. A aproximação, além de ser vantajosa para o trabalho, contribui para criar vínculos e estabelecer ou restabelecer a confiança entre a polícia e a comunidade.

- Delegacias participativas

Os delegados observam que as delegacias participativas⁴ representam uma nova forma de relacionamento com a comunidade, pois:

- favorecem um melhor relacionamento entre a polícia e a comunidade ao agilizar o registro de ocorrências policiais e oferecer respostas às demandas sociais da população, o que ajuda a recuperar a credibilidade na Polícia Civil;
- aumentam a motivação do policial ao oferecer-lhe melhores condições de trabalho.

Essas delegacias são avaliadas muito positivamente, porém, estão restritas às áreas nobres da cidade ou às unidades onde não existem carceragens. Buscar auxílio dos comerciantes locais para reformar a delegacia, nos moldes da participativa, foi uma forma que alguns delegados encontraram de reduzir a diferença entre centro e periferia, transformando a delegacia em um local mais agradável para os usuários.

b) Reuniões de Consegs

O Conseg foi indicado pelos delegados como um importante meio de aproximação da comunidade, por três motivos: a) abre um espaço de diálogo entre estes dois setores; b) melhora as condições de trabalho da Polícia Civil; c) promove a desativação de carceragens nos distritos policiais.

O Conseg abre um espaço para o diálogo entre a comunidade e a polícia, praticamente inexistente antes da criação desses conselhos. Por meio dos Consegs, é possível transferir à comunidade parte das responsabilidades não cumpridas pelo Estado, melhorando as condições de trabalho (conserto de viaturas, reforma de instalações etc). Em razão da pressão dos Consegs, houve desativação das carceragens nos distritos policiais. Embora não seja uma solução definitiva (pois se transfere o problema para outros distritos,

⁴ As delegacias participativas buscam oferecer um atendimento diferenciado à comunidade, reduzindo o tempo de espera e oferecendo respostas rápidas, inclusive para problemas que não são de cunho policial. Têm salas de espera com televisão e entradas separadas para o público e para os presos, além de contar com atendimentos jurídico e social gratuitos.

geralmente para aqueles em que o conselho não é tão atuante), essa ação traz tranquilidade para o distrito policial atendido, sendo percebida como um importante auxílio da comunidade.

Sobre a relação entre polícia e população por meio dos Consegs, os delegados observam que há fortes diferenças entre os conselhos das áreas centrais e os das áreas periféricas. Na periferia, além da dificuldade de trazer pessoas para as reuniões, não há possibilidade de a população colaborar materialmente, devido às suas condições sócio-econômicas. Nos bairros mais centrais ou de maior poder aquisitivo, a ajuda da comunidade é maior, e os conselhos são, em geral, mais ativos.

Predomina entre os delegados a visão de que o papel dos Consegs é tratar dos assuntos propriamente policiais e não de problemas da administração pública em geral, pertinentes à prefeitura ou a outros órgãos públicos. Na avaliação destes delegados, o predomínio nas reuniões de discussões sobre problemas de infra-estrutura dos bairros, como falta de iluminação pública, buracos na rua, poda de árvores etc, desvirtua a função do Conseg - que deveria se restringir às questões policiais. Essa avaliação indica que diferentes conceitos de segurança pública (mais estritos ou mais amplos) estão presentes entre os participantes dos Consegs e que nem sempre a polícia e a população compartilham conceitos e expectativas.

Além disso, os delegados avaliam que as cobranças da população nas reuniões de Consegs em relação à polícia (por exemplo, falta de patrulhamento, de viaturas) geralmente se referem mais à competência da Polícia Militar do que à da Polícia Civil, embora a população não faça essa distinção, por desconhecer as atribuições específicas das polícias. Por fim, nem sempre a participação da população é considerada produtiva: há participantes que são percebidos como visando resolver somente seus problemas pessoais e não questões pertinentes à comunidade; ou ainda que buscam autopromoção, prejudicando o bom andamento das reuniões. Geralmente, a participação da comunidade é percebida como positiva na medida em que contribua para melhorar as condições do trabalho policial (equipando delegacias, transferindo presos).

c) Apoio da comunidade

Ao solicitar auxílio à comunidade para melhorar as condições do trabalho policial, a polícia estabeleceria um bom relacionamento com a população. Na avaliação de escrivães e delegados, em muitos lugares as delegacias só funcionam porque foram aparelhadas por comerciantes ou empresários. Para os escrivães, essa situação é ambígua, pois ao mesmo tempo em que dá condições para que a polícia trabalhe, faz com que os policiais se sintam devedores. Há preocupação com o risco de a ajuda resultar em atendimento especial aos colaboradores, em prejuízo da população que mais necessita da polícia. Porém, dado o que

percebem como abandono pelo Estado no que tange aos recursos materiais, consideram que não poderiam desenvolver o seu trabalho sem esse tipo de auxílio.

Imagem da polícia

Ao abordar o relacionamento entre polícia e sociedade, os policiais civis revelam sentir que a população tem uma imagem negativa da polícia.

Na avaliação dos escrivães, a má-imagem decorre do desconhecimento ou incompreensão da população a respeito dos limites da competência da Polícia Civil. Por exemplo, a população associaria a situação em que um sujeito é preso e solto na semana seguinte à corrupção policial e não ao cumprimento da lei. Reproduzindo um estigma contra os funcionários públicos, a população atribuiria a ausência de respostas do poder público à má-vontade de trabalhar dos policiais. Além dos problemas já mencionados, esses e outros preconceitos reduzem a auto-estima do policial, favorecem a depressão e, conseqüentemente, interferem negativamente no seu desempenho pessoal e no próprio relacionamento com a comunidade.

Embora reconheçam a relevância de sua função para a sociedade, os delegados também percebem uma falta de credibilidade da sociedade em relação à polícia. Na sua visão, a insatisfação provocada tanto pelos problemas de infra-estrutura da Polícia Civil como pelas deficiências de todo o sistema de justiça (que envolve juízes, promotores e a legislação), contribui para uma má imagem da polícia, que é a instituição mais próxima da sociedade.

Os investigadores se percebem como peças essenciais do sistema de justiça criminal: o trabalho investigativo é considerado fundamental para o trabalho de outros profissionais, como delegados e promotores de justiça. Apesar disso, sentem-se marginalizados pela sociedade e até mesmo dentro da instituição policial: a sociedade reproduziria um estereótipo negativo do investigador e facilmente o associaria à corrupção. Internamente, essa imagem negativa seria reforçada pelos órgãos fiscalizadores, como a corregedoria, que agiria com base na suspeição em relação a investigadores, escrivães, peritos criminais.

II.2 Expectativas da população em relação ao policiamento

Há um consenso entre os policiais civis de que a população tem uma ampla expectativa em relação à instituição policial, a qual caberia resolver todos os tipos de problemas, sejam eles de natureza policial ou social. Ao atender os problemas sociais da população, o policial desempenharia diversos papéis, como assistente social, advogado, pronto-socorrista, juiz, promotor, padre, psicólogo.

Na percepção dos policiais, a população recorre à polícia em busca de solução para problemas sociais pelas seguintes razões: as delegacias estão à disposição do público em tempo integral; as pessoas buscam auxílio ou amparo em momentos difíceis, desconhecendo os limites da competência policial; falta informação à população sobre como acessar os seus direitos.

Seja qual for a natureza do problema, inicialmente a população deseja ser bem tratada e bem atendida. Quanto às questões propriamente policiais, a população deseja a prevenção do crime. Entretanto, se o fato ocorrer, espera ter na delegacia um atendimento rápido e eficaz, desde o momento do registro do boletim de ocorrência até o término da investigação.

Segundo escrivães e investigadores, às vezes, a população quer a resolução imediata do problema pela própria polícia, sem que se inicie um processo (que seria associado à idéia de burocracia e lentidão) - expectativa que se deve tanto ao desconhecimento sobre o mandato da polícia e a legislação, como à postura particularista / individualista das pessoas. Nesse sentido, há situações em que se espera que a polícia aja com rigor, em alguns casos utilizando até mesmo a violência, contra aqueles que são considerados uma ameaça social; porém, espera-se que a polícia não atue caso amigos ou familiares estejam envolvidos no problema. Já o desconhecimento levaria à incompreensão e à tensão: em casos de violência doméstica (briga de marido e mulher que resulta em agressão), a vítima não quer indiciamento, embora se trate de um crime; já a vítima de roubo espera o oposto, exigindo a prisão e o indiciamento do autor, ainda que não tenha havido flagrante.

Os policiais consideram que a população espera uma polícia bem uniformizada, bem educada, equipada, preparada, cordial, enfim, que seja um modelo para o cidadão – ainda que essa situação seja considerada utópica por alguns policiais.

II.3 Policiamento ideal

Vários aspectos foram relacionados à idéia de policiamento ideal. Na percepção dos escrivães, o policiamento ideal é associado ao modelo de policiamento comunitário - entendido como aquele em que o policial é fixado em uma unidade, conhece a população, o bairro e seus problemas, assim como a população conhece a polícia e suas dificuldades. De forma minoritária, essa concepção também aparece entre delegados, quando se associa o policiamento ideal à prevenção da ocorrência criminal, à presença do policial na comunidade e ao conhecimento do policial pela população. Segundo os escrivães, o policiamento ideal implica a aproximação entre as polícias civil e militar, pois seu trabalho é interdependente. O policiamento ideal é ainda aquele que conta com um sistema de registro e análise de dados sobre criminalidade que permita a definição de estratégias para conter a criminalidade.

Delegados e investigadores identificam o policiamento ideal ao exercício efetivo da atividade-fim da polícia e ao bom atendimento. A partir daí, enfatizam os requisitos para a eficácia policial: necessidade de reforma administrativa na área de segurança pública, com objetivo de melhorar a gestão das duas corporações policiais, em termos de investimentos e de distribuição de recursos materiais e humanos; investimento maciço na qualidade do policiamento, por meio da valorização dos recursos humanos - que passaria pelo aumento salarial, aparelhamento da polícia e especialização dos profissionais; acabar com os desvios de funções.

De modo geral, os policiais não associam a participação da população ou de outros órgãos públicos ao modelo de policiamento ideal. Em relação ao policiamento comunitário, os escrivães destacam o papel da comunidade na identificação dos problemas locais, mas não consideram outras formas de participação mais efetiva nos assuntos de segurança pública. Da mesma forma, não percebem o poder municipal ou as guardas civis municipais como integrantes ou participantes do policiamento ou da segurança pública, embora em alguns municípios do Estado as prefeituras subsidiem a infra-estrutura de delegacias.

Embora reconheçam que grupos da sociedade civil organizada podem pressionar os órgãos competentes, como a Secretaria de Segurança Pública, para receber sugestões e fazer mudanças - mudanças que a polícia, sozinha, não poderia fazer -, os delegados geralmente não consideraram a participação da comunidade um aspecto essencial para o policiamento, seja porque a segurança é considerada papel do Estado, seja porque avaliam que a comunidade não teria interesses ou estímulos para participar de assuntos públicos, sendo necessário que a polícia motivasse a população a participar. A participação da população é percebida como importante para o policiamento apenas na medida em que fornece informações à polícia. Essa seria a forma de participação mais efetiva, pois o trabalho policial depende de informações que a população pode fornecer (o disque-denúncia é avaliado positivamente).

II.4 Obstáculos ao policiamento ideal

A seguir, os obstáculos ao policiamento ideal identificados pelos policiais civis.

a) Alta rotatividade de policiais

A política administrativa da Polícia Civil favorece a rotatividade dos policiais, dificultando a aproximação entre a polícia e a comunidade.

b) Falta de recursos humanos e materiais / má-distribuição

A limitação e a má-distribuição de recursos materiais geram obstáculos à implantação de um policiamento mais eficaz. Além de instalações físicas adequadas, faltam linhas telefônicas, viaturas, combustível, impressoras e computadores, ou seja, materiais sem os quais o trabalho é interrompido. Em relação às instalações, os policiais avaliam que

há prédios adequados (limpos, reformados) e prédios precários. Falta também efetivo policial: o número de escrivães é considerado insuficiente para o número de inquéritos distribuídos nas delegacias.

Embora apontem as conseqüências negativas das limitações de recursos para o exercício de suas funções, os policiais dão maior ênfase ao problema da má gestão dos recursos do que à sua ausência. Nem sempre os efetivos e os materiais são distribuídos ou aplicados adequadamente. Há percepção de que algumas delegacias possuem grande efetivo policial em relação ao volume de trabalho, enquanto em regiões periféricas, onde a demanda é grande, faltam efetivos. Os policiais não se queixam da falta de viaturas, mas de seu modelo inadequado ou da falta de viaturas descaracterizadas, ou ainda da utilização inadequada dessas viaturas.

c) Falta de investimento em recursos humanos

A falta de oportunidade e de incentivos para que os policiais se aperfeiçoem é um fator de desmotivador, sobretudo entre escrivães e investigadores. Estes praticamente não teriam acesso a cursos de especialização e sentem-se muito prejudicados em termos de qualificação. O treinamento insuficiente, aliado ao fato de muitas pessoas ingressarem na polícia sem vocação em razão do desemprego, constituiria mais um obstáculo à qualidade do trabalho policial.

Na avaliação desses profissionais, o plano de carreira não incentiva a ascensão para outras carreiras (por exemplo, prestar o concurso para delegado).

d) Falta de valorização dos bons profissionais

Podem ocorrer situações que prejudicam os bons profissionais, tais como a transferência do policial cujo bom trabalho é reconhecido para distritos mais difíceis, justamente por ter realizado um bom trabalho no seu distrito. Esse tipo de transferência é interpretado como um castigo e provoca desmotivação, já que, em vez de a instituição promover o bom policial e exigir que os outros façam seu trabalho com qualidade, transfere o bom policial para que reorganize distritos cujo trabalho está acumulado, por exemplo, com inquéritos atrasados.

e) Excesso de procedimentos burocráticos

Tanto delegados como escrivães consideram que, em alguns casos, a burocracia excessiva prejudica o andamento do caso ou o atendimento. No disque-denúncia, considerado um excelente recurso para auxiliar a polícia, como as informações passam por vários setores ou unidades, quando chegam ao conhecimento do respectivo distrito policial, muito pouco se pode fazer para solucionar o caso, aumentando a sensação de insegurança da população e o descrédito na instituição policial. As excessivas exigências de preenchimento do inquérito policial também prejudicariam o atendimento.

f) Escala de trabalho

Há consenso entre investigadores, escrivães e delegados sobre a insatisfação provocada pela forma como os turnos de trabalho são distribuídos (plantões, reforços): a estrutura dos plantões é exaustiva e desfavorece o bom relacionamento com a comunidade, pois vários policiais atendem a mesma ocorrência, em razão das mudanças de turno.

g) Baixos salários

Na avaliação de alguns policiais, os baixos salários podem resultar na prática do bico, como forma de complementar a remuneração. Embora o trabalho paralelo seja reconhecido como uma prática comum e considerado até mesmo uma necessidade, os investigadores o condenam, pois o trabalho oficial de servidor público ficaria em segundo plano.

h) Desvio de função

O desvio de função, por exemplo, para fazer escolta de presos, parece ser um tema de especial importância para os investigadores, pois restringe o número desses profissionais em atividade de investigação, provocando uma sobrecarga de trabalho, e desestimula o policial, que se sente mal aproveitado dentro da corporação.

i) Controle excessivo dos órgãos fiscalizadores

Embora os policiais defendam a existência de controle, alguns policiais, sobretudo investigadores, consideram a atuação dos órgãos fiscalizadores excessiva e inibidora do trabalho policial. O controle é percebido como uma demonstração de desconfiança em relação aos policiais, os quais se sentem em uma posição defensiva, tendo que provar aos seus superiores que agiram dentro dos limites da lei quando uma queixa é apresentada à corregedoria. A chamada “via rápida”, instrumento criado pelo governo do Estado para facilitar a demissão de policiais que sofrem acusações, é percebida como um instrumento discriminatório porque recai prioritariamente sobre policiais que ocupam as posições hierárquicas inferiores, e que se baseia em um pressuposto preconceituoso de que a maioria se envolveria com ilícitos.

j) Uso político da polícia

Outra dificuldade apontada pelos policiais é o que eles percebem como uso político da polícia. Na sua avaliação, às vezes pode ocorrer pressão política contra o trabalho investigativo. Esse tipo de pressão ocorreria, por exemplo, em casos que envolvem categorias sociais consideradas poderosas, como políticos, quando o trabalho policial pode ser interrompido através de afastamento dos policiais. A redução da duração do curso de formação em razão do calendário político é outro fato que prejudica a formação dos policiais ingressantes e tem custos para a sociedade.

l) Dificuldade de comunicação entre as polícias civil e militar

Na percepção de alguns policiais, algumas experiências com a polícia militar foram marcadas pela dificuldade de comunicação - dificuldades de falar ao telefone, de se

comunicar por ofícios ou para tomar ou implementar decisões (esta última, em razão da relação entre diferentes hierarquias).

II.5 Propostas para melhorar o policiamento

De modo geral, os policiais civis apresentaram as seguintes propostas:

a) Gestão eficiente dos recursos humanos e materiais: aumento e/ou redistribuição dos recursos

Os policiais propõem melhorar as condições de trabalho a partir da gestão eficiente dos recursos humanos e materiais, promovendo a redistribuição do efetivo e das viaturas de acordo com as necessidades da unidade e o investimento em equipamentos necessários e adequados, como computadores e viaturas descaracterizadas.

O investimento em infra-estrutura - boas instalações, equipamentos, comunicação - é necessário para que a polícia não dependa de favores dos outros, como a prefeitura.

b) Valorização profissional: qualificação e reconhecimento

A administração deve promover a valorização do policial, incentivando os policiais que se interessam em se aperfeiçoar (e oferecendo oportunidades principalmente aos escrivães e investigadores). A requalificação profissional - com objetivo de manter o policial atualizado em relação à legislação, às novas modalidades de crimes, novas tecnologias e mudanças na sociedade - é considerada fundamental para melhorar o desempenho e a satisfação profissional, assim como a premiação de policiais que têm um bom desempenho (atitude que, no atual sistema, dependeria do reconhecimento do superior).

c) Maior rigor na seleção dos policiais

Delegados e escrivães apontam a necessidade de estabelecer critérios mais rígidos para a seleção dos policiais: uma rigorosa avaliação da vida pregressa dos candidatos, bem como da sua vocação para a carreira policial, seriam meios de evitar futuros problemas causados por profissionais inadequados (na percepção dos escrivães, esse controle era muito maior no passado).

d) Reestruturação dos cursos da Academia de Polícia Civil

Os cursos de formação de escrivão e de investigador devem ser mais estruturados: o tempo de formação deve ser suficiente para que os currículos sejam cumpridos integralmente, de forma que os policiais ingressem na carreira bem preparados (há situações em que o tempo de formação é reduzido em razão da demanda por novos efetivos). Os cursos devem ser reestruturados, aumentando a possibilidade de identificar melhor os profissionais que realmente têm vocação para a profissão, evitando que as vagas sejam preenchidas por aqueles que apenas procuram um posto de trabalho.

e) Maior mobilidade entre as carreiras

A abertura de concursos internos entre as carreiras da Polícia Civil seria um forma de permitir que os policiais evoluíssem nas carreiras ou ainda se deslocassem para as funções para as quais se sentissem mais vocacionados, por exemplo, ascensão das carreiras de escrivão ou investigador para delegado ou mudança entre as carreiras de escrivão e investigador.

f) Elevação dos salários como meio de para resgatar a dignidade do policial, extinguir o bico e possibilitar a dedicação integral ao policiamento.

g) Alteração da escala de trabalho (turnos, sistema de plantão) de forma que a carga-horária intensa e a sobrecarga das equipes sejam reduzidas.

h) Remoção dos presos nas delegacias

i) Redução do controle administrativo sobre a ação policial, considerado excessivo.

j) Abolição do desvio de função, permitindo uma distribuição eqüitativa do trabalho (atividade-fim) entre os profissionais.

l) Maior apoio governamental para solucionar os crimes, por meio de incentivos e promoções.

m) Em relação à Polícia Militar:

- melhorar os instrumentos de comunicação entre as corporações;
- aumentar o efetivo de policiais militares nas ruas (policiamento preventivo), oferecendo à população a sensação de segurança e inibindo a ocorrência de crimes;
- aperfeiçoar a experiência do Termo Circunstanciado de Polícia Militar, em que o próprio policial militar registra a ocorrência, sem passar pela delegacia. Essa experiência é avaliada positivamente na medida em que diminui o volume de trabalho das delegacias e proporciona um atendimento rápido à população - mas seria preciso aperfeiçoá-la, pois inicialmente os registros não foram completos e a tarefa retornou às delegacias.

Por fim, as propostas apresentadas apenas pelos delegados:

a) Unificação das Polícias Civil e Militar

A unificação das polícias, com a constituição de um corpo policial de caráter civil, é considerada imprescindível para melhorar a atuação da polícia, pois diminuiria a duplicação de trabalho e aumentaria o efetivo policial. Dessa forma, na avaliação de delegados, melhoraria a comunicação e as disputas de poder entre delegados e policiais militares, em razão da hierarquia militar, seriam reduzidas. Deve-se observar que a unificação não foi uma proposta unânime dos delegados.

b) Descentralização dos Departamentos Especializados

A descentralização dos departamentos especializados - distribuir o trabalho realizado pelas delegacias especializadas nos distritos policiais - teria como objetivo principal a desburocratização dos procedimentos e a otimização de recursos humanos e materiais. Os

distritos teriam divisões para as várias modalidades criminais (patrimônio, homicídios etc) e delegados assistentes responsáveis por cada divisão (e não vários delegados cuidando de todos os problemas).

c) Instauração de Delegacias Participativas

Propõe-se a instauração das delegacias participativas em todas as unidades policiais, consideradas muito importantes para melhorar o atendimento à população (“um caminho sem volta”) e também para recuperar a auto-estima dos policiais. Ainda que possa haver certa resistência da polícia a trabalhar com outros profissionais (psicólogos, assistentes sociais, estagiários de direito), os delegados afirmam a necessidade de superar essa postura e implementar, o quanto antes, essas delegacias.

d) Simplificação do Inquérito Policial

Alguns delegados propõem a desburocratização do atendimento, por exemplo, através da simplificação dos inquéritos policiais, uma vez que as informações mais importantes já estão presentes no boletim de ocorrência.

III. CONCLUSÃO

A seguir, destacam-se os pontos convergentes nas percepções das Polícias Civil e Militar a respeito dos temas tratados na pesquisa: relacionamento entre polícia e população, expectativas da população em relação ao policiamento, policiamento ideal, obstáculos e propostas para melhorar o policiamento.

Relacionamento entre polícia e população

De forma unânime, as Polícias Civil e Militar avaliam que o relacionamento entre polícia e população é beneficiado quando o policial permanece por mais tempo em uma mesma área ou unidade policial. A estabilidade permite uma aproximação entre o policial e a população, aproximação esta que resulta em vantagens para o trabalho policial. Nessas circunstâncias, o policial conhece os problemas locais, obtém colaboração e reconhecimento por parte da população, aumentando a confiança e a credibilidade na polícia. No entanto, a realidade do trabalho policial é marcada pela alta rotatividade dos efetivos, problema apontado pela maioria dos policiais.

Experiências de aproximação ou que incrementem as condições do atendimento policial - como Policiamento Comunitário, Delegacias Participativas, Consegs e programas sociais desenvolvidos pela Polícia Militar - são avaliadas positivamente na medida em que criam espaço para o diálogo e favorecem o bom relacionamento entre polícia e população, informam a população sobre o trabalho da polícia, melhoram as condições de trabalho e aumentam a motivação do policial. Destacam-se como experiências bem sucedidas as

Delegacias Participativas (Polícia Civil), de Policiamento Comunitário e de Policiamento Ostensivo Especializado (Polícia Militar).

A relevância da colaboração da população - ao fazer denúncias, informar a polícia - também é enfatizada pelos policiais. Instrumentos como o disque-denúncia são elogiados como um meio eficaz de obter informações. No entanto, de modo geral, os policiais indicam haver dificuldades para a colaboração da população e incompreensão desta em relação ao trabalho da polícia. Por diversas razões, como receio, medo, falta de informação, descrença, ou desinteresse pelas causas públicas, a participação da população nos assuntos de segurança é considerada insuficiente e as suas demandas nem sempre apropriadas. Muitas vezes, essa participação (por exemplo, nas reuniões dos Consegs) é associada à busca de soluções para problemas individuais ou muito localizados, e não à uma ação propriamente comunitária.

Para ambas as polícias, a relação com a população varia conforme a área da cidade. A Polícia Militar destaca a difícil relação com os moradores de áreas periféricas, sobretudo aquelas dominadas pelo tráfico de drogas, onde predominaria uma grande distância (ou mesmo uma separação radical) entre a polícia e a população, diferentemente das áreas mais centrais. Essa dificuldade está associada a problemas sociais estruturais: nas áreas abandonadas pelo poder público, onde as condições sociais são extremamente precárias, a relação com a população é marcada pela ausência de policiamento ostensivo-preventivo cotidiano e por intervenções de policiamento especializado, ou seja, o contato com a população ocorre praticamente por meio de intervenções policiais de caráter repressivo e que envolvem ações violentas. Dentre os fatores que prejudicam a relação com a população, os policiais civis destacam a tensão durante o atendimento, provocada pela falta de recursos humanos e materiais e pelo grande número de demandas que fogem da competência policial, situação mais acentuada nas áreas periféricas, onde os recursos são escassos e as demandas mais numerosas.

Por outro lado, os policiais percebem a relevância do trabalho policial nas áreas mais carentes, onde a possibilidade de ajudar pessoas necessitadas gera satisfação pessoal - ao contrário das áreas mais favorecidas economicamente, onde prevaleceria uma postura indiferente ou exclusivista dos moradores em relação à polícia.

O apoio financeiro da comunidade à polícia implica uma relação tensa, na avaliação de policiais civis e militares. Se por um lado esse apoio traz benefícios ao viabilizar ou melhorar o policiamento, por outro há grande receio por parte dos policiais em relação a esse tipo de vinculação com a população. Em primeiro lugar, porque nem todas as comunidades têm condições de colaborar materialmente com a polícia, havendo risco de a colaboração resultar em atendimento privilegiado, em prejuízo dos mais carentes; em segundo, há risco de se estabelecer uma relação de troca de favores ou mesmo uma

privatização do serviço público, podendo haver situações em que os colaboradores se sentem no direito de se referir aos policiais como se fossem seus empregados.

Expectativas da população em relação ao policiamento

A percepção das polícias a respeito da grande expectativa da população em relação ao policiamento é consensual: em primeiro lugar, a população deseja a prevenção do delito; em segundo, o bom atendimento, seja pelos policiais militares nas ruas, seja pelos policiais civis nas delegacias. O bom atendimento pode ser entendido como um atendimento rápido e eficaz, desde o registro de uma ocorrência até o término de uma investigação, assim como um atendimento imediato e atencioso após uma chamada ao serviço de emergência da polícia militar (190).

Há consenso também entre as polícias de que a população tem uma ampla expectativa em relação à instituição policial, à qual encaminha muitas demandas de natureza social, além daquelas propriamente policiais - seja por desconhecer os limites da competência policial, seja pela ausência de resposta de outros serviços públicos essenciais, aos quais caberiam atender a população. Dentre essas demandas, destacam-se as ocorrências de desinteligência, que representariam um grande problema para o trabalho policial. Embora em um primeiro momento enfatizem o caráter mais social do que policial dessas ocorrências, os policiais não deixam de considerá-las um problema policial, na medida em que o seu atendimento seria uma forma de evitar agressões futuras. A dificuldade em relação a esses casos se deve à falta de condições para atendê-los frente às demandas mais urgentes por atendimento policial.

O policiamento ideal

Os policiais identificam o policiamento ideal ao exercício efetivo da atividade-fim das polícias: à prevenção, no caso da Polícia Militar, e à resolução dos casos, no caso da Polícia Civil. O grande consenso entre as polícias a respeito dos requisitos para o policiamento ideal refere-se à fixação dos policiais em áreas ou unidades policiais, de forma que possam conhecer a população, o bairro e os problemas locais. Além disso, o bom atendimento, o atendimento policial universal (sem distinção de classe), a redução do efetivo policial alocado no trabalho burocrático e a aproximação entre as polícias civil e militar também caracterizariam o policiamento ideal.

A discussão revelou não haver consenso a respeito de ser o Policiamento Comunitário uma modalidade eficaz para atingir o policiamento ideal. Se, por um lado, há forte apoio das polícias ao que seria o primeiro passo para o Policiamento Comunitário - fixar o policial em uma área delimitada, conhecer e obter colaboração da população local -, por outro, há dúvidas entre os policiais militares quanto à possibilidade de universalização

desse modelo, evitando que atendesse a apenas alguns setores da sociedade, e quanto à sua eficácia em relação à segurança. Entre os policiais militares, somente aqueles que tiveram uma experiência efetiva de policiamento comunitário consideram possível e desejável priorizar o trabalho de identificação de problemas e planejamento da ação policial a partir do diálogo com a população. De modo geral, a maior experiência dos policiais militares é de policiamento ostensivo e atendimento de ocorrências, e não de integração com a comunidade.

Por fim, ambas as polícias reconhecem a importância de estabelecer contato com a população (para que os policiais conheçam a população e esta conheça os policiais), mas, de modo geral, não vislumbram uma participação mais ampla da população no policiamento, além de colaborar informando a polícia.

Principais obstáculos ao policiamento e propostas para melhorar o policiamento

A alta rotatividade de efetivos é um problema comum aos policiais civis e militares, que impossibilita a continuidade do trabalho e dificulta a aproximação entre a polícia e a comunidade. O estabelecimento de um policiamento mais descentralizado - com fixação dos policiais militares e das viaturas nos bairros e dos policiais civis nas unidades policiais - é uma proposta para possibilitar a continuidade do trabalho, a criação de vínculos com a comunidade e a confiança no serviço policial. Além disso, capacitar os policiais para se aproximarem da comunidade e promover ações sociais para atraí-la seriam formas de melhorar a imagem da polícia e vencer as resistências da população em colaborar com a polícia.

A falta de recursos reflete-se no policiamento, pois os policiais não têm acesso a condições de trabalho sequer razoáveis. Os recursos materiais (equipamentos, instalações adequadas, viaturas, computadores) e o efetivo policial são insuficientes para que a atividade policial seja exercida satisfatoriamente: o policiamento ostensivo-preventivo e o Policiamento Comunitário ficam comprometidos frente à necessidade de atender um grande número de ocorrências, o trabalho nas delegacias é interrompido e o atendimento à população prejudicado.

Embora a falta de recursos seja um problema comum às duas polícias, sobretudo nas áreas periféricas, os policiais dão maior ênfase ao problema da má-gestão ou má-distribuição dos recursos existentes do que à sua ausência: nem sempre os efetivos e os materiais são distribuídos ou aplicados adequadamente, de acordo com critérios objetivos (demanda por segurança nas áreas centrais e periféricas) e priorizando a atividade-fim das polícias. Estruturas e procedimentos excessivamente burocratizados impedem a otimização dos recursos, que poderiam ser mais bem aproveitados se direcionados à execução do policiamento. Assim, os policiais concentram as suas propostas na gestão eficiente dos

recursos humanos e materiais, sugerindo a definição de critérios racionais de distribuição desses recursos, a extinção ou modernização de certas estruturas e procedimentos considerados muito burocratizados, como os batalhões policiais militares e os inquéritos policiais, e o investimento em equipamentos adequados.

Destaca-se ainda a preocupação dos policiais com as situações em que o exercício do policiamento passa a depender do apoio financeiro da comunidade, em razão da precariedade das condições de trabalho. Embora reconheçam que a contribuição financeira da população melhora as condições de trabalho, os policiais não consideram que esta seja uma saída para as dificuldades financeiras das polícias. Ao contrário, há forte constrangimento dos policiais em ter que solicitar esse tipo de ajuda às comunidades. No caso das experiências de Policiamento Comunitário e das Delegacias Participativas, há risco de as instalações se concentrarem nas comunidades que têm condições para bancá-las ou de os policiais das bases locais ficarem a serviço dos interesses daqueles que colaboraram, o que é percebido como uma grande distorção em razão da confusão entre as esferas pública e privada. Consensualmente, os policiais defendem o investimento do Estado em infra-estrutura como requisito fundamental para evitar o risco de se estabelecerem relações clientelistas nas comunidades.

Há consenso também de que, para oferecer um bom atendimento à população, a valorização do policial é um passo imprescindível, oferecendo-lhe condições de vida e de trabalho adequadas, investindo em salário, treinamento, equipamento, segurança, e promovendo a maior aproximação entre as diferentes hierarquias da corporação, o reconhecimento interno e da comunidade, a premiação dos bons profissionais.

A elevação dos salários seria um meio de recuperar a dignidade do policial, cujas condições de vida podem ser precárias, e extinguir o bico. Os policiais militares sugerem que a implantação da hora-extra na corporação seria uma forma mais realista de elevar a remuneração e acabar com o trabalho extra-oficial, além de melhorar o policiamento.

Os empecilhos à qualificação profissional, como a falta de oportunidades e de incentivos para fazer treinamento ou aperfeiçoamento, causam grande insatisfação entre os policiais civis e militares. Há forte percepção de desigualdade de acesso aos cursos entre os diferentes níveis hierárquicos da Polícia Civil e entre os policiais militares alocados no trabalho administrativo ou no policiamento especializado e aqueles alocados no policiamento ostensivo ou entre os policiais que atuam nas áreas centrais e aqueles que atuam nas periféricas. Investir em recursos humanos, aumentando as possibilidades de capacitação e atualização dos policiais é um meio de valorizá-los e de melhorar o policiamento. Os policiais militares propõem a inclusão do treinamento no período de trabalho e, no caso dos praças, a complementação da formação em direito penal de modo a auxiliá-los no desempenho de suas funções. Os policiais civis propõem a reestruturação dos

cursos de formação, de modo que a formação seja mais completa e formalizada, e os policiais com vocação sejam identificados.

Os policiais civis e militares, sobretudo praças e investigadores, consideram os mecanismos de controle interno da ação policial excessivos e centrados nos níveis hierárquicos inferiores. Os policiais não sugeriram claramente como esse controle deveria ser exercido, observando apenas que deveria alcançar a todos os níveis hierárquicos.

Por fim, para responder às dificuldades de comunicação entre as polícias civil e militar, os policiais sugerem medidas que promoveriam a cooperação no trabalho operacional, como: plantões conjuntos entre os níveis hierárquicos mais elevados (coronéis e delegados de classe especial); efetivação do plano de metas compartilhadas para redução das ocorrências criminais estabelecido pela Secretaria de Segurança Pública, que prevê reuniões com policiais civis e militares para que troquem informações e desenvolvam um trabalho conjunto; criação de uma central única de informações; estabelecer uma forma de comando único para as polícias, de modo a evitar as divergências entre as altas hierarquias e facilitar o trabalho operacional das bases.