

# POLÍCIA COMUNITÁRIA

**REVISTA ELETRÔNICA  
BRASILIANO & ASSOCIADOS**

**ISSN 1678-2496N  
Agosto 2006 n°:23°**

[www.brasiliano.com.br](http://www.brasiliano.com.br)



# SUMÁRIO

## **POLÍCIA COMUNITÁRIA: A ONDA COMUNITÁRIA NA AMÉRICA LATINA**

A Revista Eletrônica Brasileiro & Associados n°23 é uma publicação bimestral. Reservado todos os direitos.

Diretor Executivo: Antonio Celso Ribeiro Brasileiro  
Diretora de Treinamento: Enza Cirelli  
Projeto Gráfico e Editoração: Marina Brasileiro  
e-mail: [marinabrasiliano@gmail.com.br](mailto:marinabrasiliano@gmail.com.br)

# MUDANÇA: A ÚNICA CERTEZA NESTES TEMPOS!!



A mudança está fora de nosso controle, e a maneira pela qual lidamos com ela está ultrapassada e é ineficiente. As empresas e por conseqüência o mercado de segurança empresarial no Brasil, supõem que vivemos em um ciclo diferente, mais lento!!

O mercado como um todo, tendo em vista sua dinamicidade exige que mudemos a toda hora. O gerenciar mudanças depende de emergências, mas a mudança não é mais uma emergência, a mudança é normal!!

O mercado da segurança, os profissionais que nele trabalham, deve entender que a evolução é um fato e não mais uma teoria. Quero enfatizar com isso, que a cada dia que passa, mais e mais profissionais de segurança "morrem" dentro do organograma das empresas. Podemos fazer a seguinte comparação: como nascem muito mais indivíduos de cada espécie do que podem sobreviver; e como, por conseqüência, existe uma luta recorrente pela existência, conclui-se que qualquer ser, se sofrer uma variação mínima que seja de qualquer maneira mais lucrativa para si mesmo, sob as condições complexas e às vezes variáveis da vida, terá uma chance melhor de sobreviver, e, portanto, de ser selecionado naturalmente. Se observarmos períodos de tempo longos o suficiente, a geologia declara simplesmente que todas as espécies mudaram; e que elas mudaram de maneira constante e gradual.

A seleção natural só pode agir tirando vantagem de pequenas variações sucessivas; deve avançar a passos curtos, porém constantes. Esta ação, a de mudar constantemente, não garante de forma alguma nossa sobrevivência. Mas nos dá ferramentas para lutar neste cenário de incerteza.

Labuto já há mais de dezoito anos na área da segurança privada, muita coisa já aconteceu e com certeza mudamos, em relação ao que éramos. Minha crítica é que o nosso setor muda não de forma gradual, mas com grandes e devastadoras mudanças, que não podem acontecer a toda hora. Não podemos ficar a deriva das tendências do nosso próprio mercado, devemos estar na frente, olhando para o futuro.

É fácil pensar em inovadores como Picasso e Thomas Edison como homens ousados que corriam riscos, mas é preciso repetir, essas pessoas insistem que não sentiam que estavam correndo riscos. A maioria dos inovadores e empreendedores apenas redefine o significado de risco!!

Hoje nosso mercado de segurança empresarial têm dificuldade em aceitar as mudanças, porque elas acontecem em tempo real!! A principal causa é que somos lentos para admitir qualquer mudança da qual não vemos as etapas intermediárias. Nossa visão não consegue somar e perceber os efeitos completos de muitas pequenas variações, acumuladas durante toda a transição.

**A má notícia para nós da segurança empresarial é que teremos concorrência predatória, ou seja outras áreas já gerenciam a segurança nas empresas. A luta será quase invariavelmente mais dura entre os indivíduos da mesma espécie, entre nós mesmos!! Porque freqüentamos as mesmas regiões, precisamos da mesma comida e estamos expostos aos mesmos perigos.**

Encerro este editorial dizendo que precisamos realizar renovações contínuas e incrementais, pois desta forma as inovações maiores e assustadoras acontecerão por si mesmas. Mudanças contínuas com objetivo de criar um ciclo de aculturação dentro das organizações.

É preciso ter coragem para iniciar o processo, para dar o primeiro passo. Coragem para mudar!!

Sorte e sucesso a todos, nestes tempos de turbulência!!

Antonio Celso Ribeiro Brasileiro  
Diretor Executivo  
abrasiliano@brasiliano.com.br

O Policiamento Comunitário é uma das poucas unanimidades hoje encontradas na esfera da segurança pública. Policiais e acadêmicos, jornalistas, governantes e ONGs, todos parecem ver a idéia com simpatia. Nos Estados Unidos, onde a modalidade existe há vários anos, o Policiamento Comunitário tornou-se, segundo Eck e Rosenbaum, uma espécie de ortodoxia entre os policiais e praticamente a única alternativa disponível para os administradores que pretendem melhorar o relacionamento com o público (Moore, 1994). A idéia vem se alastrando na América Latina, cujas polícias sofrem particularmente com o problema da baixa estima: não só as

como uma tentativa de recuperar prestígio. Chinchilla registrou diversas experiências recentes neste sentido, nos países da região, como o projeto pioneiro do Viva Rio, em Copacabana, no início da década, as atividades com gangues juvenis em Medellín, na Colômbia; os projetos patrocinados pelo Instituto Latino Americano de Direitos Humanos em várias cidades latino-americanas; o Plano Quadrante, adotado pelo Carabineiros no Chile, além do programa de Polícia Comunitária da Polícia Militar de São Paulo, objeto desta pesquisa. (Chinchilla, 1999).

Projetos de Policiamento Comunitário,

# Polícia Comunitária: a Onda Comunitária na América Latina

Túlio Kahn\*

polícias da região estiveram freqüentemente envolvidas com a repressão durante os regimes autoritários como, depois da transição, presenciou-se em quase todos os países uma escalada da violência, que fizeram da América Latina a região mais violenta do planeta. Num contexto como este, polícia comunitária parece ser a tábua de salvação e muitos departamentos estão apostando suas fichas no programa.

Passando por uma crise de legitimidade em diversos países que transitaram do autoritarismo a democracia, as polícias latino-americanas – vistas freqüentemente como ineficientes no combate ao crime e violentas no trato com a população – vêm abraçando com entusiasmo o modelo comunitário de policiamento

Policiamento Interativo, Policiamento Solidário ou Polícia Cidadã – como quer que o conceito seja entendido e aplicado – existem atualmente em cerca de 14 Estados brasileiros. A eclosão destes experimentos sugere que causas comuns são provavelmente as responsáveis pelos mesmos efeitos: desde que, passado o período autoritário, as polícias foram confrontadas com problemas relativos à sua eficiência e imagem junto à população, tentativas de adotar uma nova filosofia de atuação emergiram quase espontânea e simultaneamente em diversos lugares. Regra geral, em todo o mundo, projetos de Policiamento Comunitário emergiram em conseqüência da deterioração da imagem policial frente à comunidade.

Quase todos os programas brasileiros surgiram na polícia militar, mas diferem bastante entre si em vários aspectos, desde a abrangência a definições doutrinárias. Além de São Paulo, existem diversas experiências que podem ser qualificadas de comunitárias, nas polícias de 14 Estados: Espírito Santo, Pará, Paraná, Sergipe, Rio Grande

No Distrito Federal, uma experiência de Policiamento Comunitário começou em 1995, realizada pelo 11º batalhão da PM na cidade satélite de Samambaia. O primeiro projeto de Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro é também de 1995, montado com o auxílio do Viva Rio. Como avalia Elisabeth Sussekind, do Viva Rio, el proyecto,

**“Viva Rio, el proyecto, instalado en los barrios de Copacabana y Leme, donde vivían más de 170 mil personas y hay cinco favelas, funcionó por apenas por un año y siete meses. No sobrevivió al nuevo gobierno del Estado, que lo desmovilizó, afirmando que se trataba de una vigilancia policial para elites y que los efectivos envueltos en él serían más útiles realizando operaciones en las favelas. (Boletim Polícia e Sociedade Democrática nº 1).”**

do Norte, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina e Bahia. (Cerqueira, 1998) No Ceará, as primeiras iniciativas que podem ser equiparadas ao Policiamento Comunitário datam de 1986 e em Minas Gerais desde 1993 procura-se implementar a filosofia comunitária nos níveis estratégicos e práticos do policiamento. A Polícia Interativa do Espírito Santo remonta a 1993 e hoje está em andamento em 70% dos municípios do Estado. Outros Estados vêm replicando o modelo, que foi premiado pelas Fundações Getúlio Vargas e Ford no Concurso de Gestão Pública e Cidadania. O Estado do Pará instituiu o Projeto Povo (Policiamento Ostensivo Volante), que associa atendimento comunitário ao policiamento tradicional. No Paraná a polícia militar colocou em prática, entre outros, os projetos de Policiamento Ostensivo Volante (Povo) e de Policiamento Solidário.

instalado en los barrios de Copacabana y Leme, donde vivían más de 170 mil personas y hay cinco favelas, funcionó por apenas por un año y siete meses. No sobrevivió al nuevo gobierno del Estado, que lo desmovilizó, afirmando que se trataba de una vigilancia policial para elites y que los efectivos envueltos en él serían más útiles realizando operaciones en las favelas. (Boletim Polícia e Sociedade Democrática nº 1).

O projeto de Polícia Cidadã da Bahia começou também em 1995 e vários bairros de Salvador – como Pituba e Amaralina – vêm operando segundo as novas diretrizes inspiradas na Polícia Comunitária. Santa Catarina editou em 1998 um Plano de Implementação da Segurança Interativa e manuais de capacitação para agentes multiplicadores. Até outubro daquele ano tinham sido treinados 7.812 policiais, estando em andamento 74 projetos-pilotos de

Policiamento Comunitário abrangendo 219 municípios. Paraíba planeja colocar em prática um projeto experimental de Policiamento Comunitário em João Pessoa e para este fim já começou a montar cursos de instrução sobre o tema (Cerqueira, 1998).

A adoção do Policiamento Comunitário e a percepção da necessidade de agir de forma preventiva para combater o crime são um grande avanço para os padrões da região. Confrontados com a escalada da criminalidade, a reação tradicional da polícia, ao menos no Brasil, era culpar a falta de recursos e a nova política de direitos humanos dos novos governos democráticos pelo fenômeno. O discurso em favor do Policiamento Comunitário finalmente ganhou força quando se percebeu, em muitos departamentos de polícia, que a preservação da integridade dos infratores da lei não constituiu obstáculo à eficiência policial em nenhum dos países democráticos e que, apesar dos muitos investimentos feitos nas polícias nos últimos anos, a criminalidade recrudescer. Muitos policiais concluíram que, ao invés de ajudar, as violações à integridade física dos criminosos ou suspeitos – ainda quando apoiadas por parte da população e forças políticas retrógradas – somente piorava a imagem da polícia frente à população. Os investimentos no aparato de repressão, por maiores que fossem, eram e são claramente insuficientes para dar conta da criminalidade em sociedades desiguais como as nossas e para diminuir o crime seria preciso contar a colaboração da comunidade.

Inserida no contexto desta onda comunitária, em 30 de setembro de 1997, a Polícia Militar do Estado de São Paulo adotou experimentalmente a filosofia do Policiamento Comunitário, definida como filosofia e estratégia da organização que proporciona a parceria entre a população e a Polícia. Atuando dentro de um território específico e voltada também para os aspectos preventivos do crime, a experiência tem implicado numa parceria entre Polícia, comunidade local, autoridades eleitas e empresários locais, entre outros grupos. De setembro de 1997 até maio de 2000, foram instaladas 239 Bases Comunitárias de Segurança no Estado, sendo 44 na Capital, 39 na Grande São Paulo e 158 no interior. Cerca de 16.000 oficiais e praças já passaram por cursos multiplicadores ou estágios de Polícia Comunitária e somente na Capital existem 462 policiais diretamente ligados ao programa.

A Polícia Militar criou testes psicológicos específicos para selecionar policiais comunitários, passou a incluir a matéria Polícia Comunitária em todos os cursos de formação, aperfeiçoamento e requalificação profissional a partir de 1998 e trouxe diversos especialistas nacionais e estrangeiros – principalmente americanos, canadenses, franceses e japoneses – para assessorar o programa e fazer palestras sobre o tema. Além de trazer especialistas de fora, já enviou policiais paulistas em viagens de estudo e seminários ao Canadá e Japão.

Criou um disque PM para receber

## O Programa de Policiamento Comunitário em São Paulo

reclamações e sugestões da comunidade e Comissões Regionais de Polícia Comunitária nos Comandos de Policiamento de Área da Região Metropolitana e Capital. Além disso, editou e distribuiu material sobre o programa como a Cartilha do Policial Comunitário, o livro Policiamento Comunitário: como começar, de Robert Trajanowicz, cartazes, folhetos explicativos e milhares de Boletins Informativos do Policiamento Comunitário, com tiragem de 20 mil exemplares

por edição.

Polícia Comunitária, como é sabido, não é um conceito unívoco mas antes um conjunto amplo de programas e práticas administrativas inspirados numa filosofia comunitária. É um conceito complexo e ambíguo e nisto reside sua virtude, segundo Moore (Moore, 1994). Entre as novas práticas adotadas pela polícia paulista desde 1997 que se aproximam deste modelo estão:

- **Estabelecimento de pequenas bases fixas, que são edificadas, reformadas e ampliadas, freqüentemente, com a colaboração da comunidade local.**
- **Patrulhamento feito a pé, num território fixo e relativamente determinado.**
- **Policiais fixos na comunidade, embora existam problemas quanto à rotatividade de policiais e comandantes.**
- **Organização de encontros comunitários e seminários de prevenção ao crime nos bairros.**
- **Publicação de boletins sobre Policiamento Comunitário e material impresso sobre medidas de prevenção que a população deve adotar.**
- **Criação de um conselho de implantação do Policiamento Comunitário, com reuniões periódicas.**
- **Incentivo à criação dos Conselhos de Segurança Comunitários, que atuam, freqüentemente, em conjunção com as bases de Policiamento Comunitário.**
- **Pesquisas de avaliação do programa junto aos policiais e as comunidades afetadas.**
- **Organização de atividades recreativas para os jovens.**
- **Campanha de mídia e produção de material de divulgação do Policiamento Comunitário, como adesivos.**



Trata-se de um rol de atividades amplas o suficiente para podermos caracterizar o experimento como um experimento comunitário, ainda que muitas destas atividades fossem feitas anteriormente pela Polícia e que diversas atividades típicas do Policiamento Comunitário – como pesquisas de opinião para identificar os problemas locais, organização de grupos de vigilância comunitária, campanhas de prevenção a drogas, trabalho conjunto com órgãos municipais e estaduais para melhorar a saúde, segurança e limpeza local – sejam pouco enfatizadas.

Ainda que sejam necessários alguns anos para que os resultados da experiência paulista e de outros estados possam ser efetivamente avaliados em sua plenitude, procuramos desde já monitorar os efeitos que os projetos de Policiamento Comunitário possam estar produzindo nas comunidades onde estão sendo aplicados. Este monitoramento pode ser feito em diversos níveis: avaliação das estatísticas oficiais de criminalidade, pesquisas de opinião sobre imagem da Polícia com moradores dos bairros e pesquisa interna com os policiais envolvidos nas iniciativas.

Neste texto, estaremos abordando apenas a etapa da pesquisa de opinião junto aos moradores do Município de São Paulo. Para a avaliação selecionamos bairros de perfil sócio-econômico semelhante: metade dos bairros escolhida tinha Policiamento Comunitário e a outra metade foi utilizada como controle, para precaver-se contra correlações espúrias. As hipóteses com que trabalhamos são as de que nas áreas cobertas pelos projetos de Policiamento Comunitário as taxas de subnotificação de crimes são menores do que

nas áreas com policiamento tradicional, assim como o sentimento subjetivo de insegurança; em contrapartida, a satisfação com a Polícia é maior, bem como melhora a imagem da Polícia.

## **As hipóteses sobre o Policiamento Comunitário**

A evidência de que o mero endurecimento das leis penais e do rigor policial não produzem necessariamente reduções nos índices de criminalidade e tampouco contribuíam para o relacionamento com a população, despertaram a atenção das autoridades policiais para a questão do Policiamento Comunitário. Neste estilo de policiamento, de acordo com Barkan, a Polícia atua de forma bastante próxima com os residentes dos bairros em várias atividades direcionadas a redução do crime, como programas voltados para os jovens (laser, educação pós-escola, primeiro emprego, etc.) ou mutirões para a limpeza e conservação de determinadas áreas deterioradas. (Barkan, 1997) Entre outras mudanças importantes, na maioria dos programas de Policiamento Comunitário existentes, as patrulhas feitas com viaturas são substituídas pelo patrulhamento feito a pé.

A presunção teórica é a de que, trabalhando a pé, os policiais mantêm maiores e melhores contatos com os moradores, favorecendo o entrosamento mútuo e humanizando a relação entre população e policiais, nem sempre baseada na confiança. Uma vez estabelecida uma relação de confiança, a população estaria mais disposta a colaborar com o trabalho policial, notificando os crimes de que foi vítima, fornecendo informações sobre pessoas suspeitas e trabalhando em projetos

comunitários.

Além desses efeitos sobre a comunidade, as patrulhas a pé também permitem que os policiais verifiquem se existe lixo nas ruas, vidraças quebradas, pichações, terrenos baldios, ruas mal iluminadas e uma série de outras situações que contribuem para a deterioração da vizinhança. A hipótese aqui é a da janela quebrada, segundo a qual uma incivilidade atrai outra, pois mostra que a comunidade não se importa com o que acontece ao seu redor. Assim, uma janela quebrada por uma pedra logo atrai outra pedra, mas se a janela é logo consertada, demonstra a preocupação das pessoas pelo que acontece ao redor. Um bairro que demonstra estar preocupado com os pequenos desvios – lixo acumulado, pichações, jogos de azar, etc. – dá sinais de vitalidade comunitária e de que não tolerará os grandes desvios, como o tráfico de drogas ou atuação de gangues juvenis. A Polícia comunitária tem um papel importante nesta fiscalização da qualidade de vida do bairro, com reflexos sobre os níveis locais de criminalidade.

Além destas atividades, existe uma série de outras que costumam estar associadas ao estilo comunitário de policiamento, como por exemplo: organização de grupos de fiscalizadores de vizinhança (ou fiscalizadores de quarteirão, em locais densamente povoados), na casa de moradores do bairro; organização de encontros com a comunidade em locais públicos, onde se discutem os problemas específicos daquela área e propostas para lidar com eles; visitas porta a porta durante o dia, onde os policiais se apresentam aos moradores ou comerciantes da comunidade e aproveitam para colher informações e passar

dicas sobre segurança; 190 reverso, onde os policiais transmitem informações sobre criminalidade e formas de preveni-la para lideranças locais, por fax ou e-mail e inúmeras outras práticas. Assim, não existe um só modelo de Polícia Comunitária, mas vários, com diferentes práticas, que compartilham os mesmos princípios.

As pesquisas criminológicas têm procurado responder se estas teorias e práticas sobre os efeitos do Policiamento Comunitário são válidas ou não. Os resultados são contraditórios, dependendo em boa parte das vezes do que exatamente se está medindo no processo de avaliação. Bayley apontou que o patrulhamento a pé e outros aspectos do Policiamento Comunitário fazem os residentes se sentirem melhor sobre a sua vizinhança e reduzem o medo do crime (Bayley e Skolnick, 1986). Entre os achados mais robustos nas avaliações do Policiamento Comunitário, segundo Moore, estão os de que a população gosta dos programas de Policiamento Comunitário e que ele afeta a percepção dos cidadãos sobre a qualidade do serviço policial, ele reduz o medo do crime e, embora com evidências mais fracas, que tais programas podem ser bem sucedidos no sentido de mobilizar as comunidades para que elas mesmas lidem com seus problemas de crimes e desordens.

Não existem evidências seguras, por outro lado, de que o Policiamento Comunitário tenha contribuído em alguma medida para a diminuição da criminalidade. Na avaliação do Programa de Policiamento Comunitário da Cidade de Nova York feita em 1990 pelo Vera Institute, comparando estatísticas de roubo, furto e chamados à Polícia em

distritos com e sem Policiamento Comunitário, chegam a conclusão de que a existência ou não do programa was not a significant or meaningful factor in explaining variations in these indicators among precincts (McElroy, Cosgrove e Sadd, p. 131).

Reverendo os resultados existentes alguns anos depois, Moore conclui que não há quase nenhuma evidência indicando ainda que programas de Policiamento Comunitário podem ser bem sucedidos na prevenção ou redução do crime ou vitimização (Moore, 1994). Kessler e Dunkan, que avaliaram o impacto do Policiamento Comunitário em quatro bairros de Houston utilizando os chamados telefônicos feitos para a Polícia, encontraram resultados mistos, que indicavam que os programas de Policiamento Comunitário colocados em prática na ocasião não lograram impactos significativos sobre a criminalidade na região (Kessler e Dunkan, 1996). Tanto Barkan como Sherman chegam à mesma conclusão: alguns estudos encontraram esta relação, enquanto outros não (Barkan, 1997; Sherman, 1998). Com efeito, existem hoje sérias dúvidas de que qualquer forma de policiamento, comunitário ou não, possa ter um

impacto significativo sobre a criminalidade porque, frente ao enorme e estrutural problema da violência, a Polícia exerce uma influência marginal.

O problema da mensuração da eficácia da Polícia Comunitária através dos índices de criminalidade é ainda mais complexo porque atua sobre as chamadas cifras negras. Na medida em que a maior confiança na Polícia incentiva a notificação de crimes pela população, um dos efeitos pode ser o aumento dos índices oficiais de criminalidade, mesmo que esta venha objetivamente caindo. Se escolhermos para análise um bairro onde antes ocorriam 100 crimes por mês e apenas 50 eram notificados e que, posteriormente à introdução do Policiamento Comunitário, ocorressem 90 crimes mas 70 deles fossem notificados, seríamos erroneamente levados a crer que a criminalidade aumentou de 50 para 70, quando na verdade teria diminuído de 100 para 90. O problema das cifras negras serve para nos chamar a atenção para a complexidade do problema de mensuração na avaliação do Policiamento Comunitário. Como notou Neild, se han documentado casos donde un alza en llamadas de emergencia y denuncias en las

**“ se han documentado casos donde un alza en llamadas de emergencia y denuncias en las comisarías no significa que la incidencia de crimen vaya en aumento, sino que la gente siente mayor confianza y tiene mayor capacidad de diálogo com la policía a raíz de los programas de policía comunitaria. En este caso, el aumento en el número de denuncias es un indicador positivo, no negativo, de las relaciones com la comunidad (Neild, 1998)”**

comisariás no significa que la incidencia de crimen vaya en aumento, sino que la gente siente mayor confianza y tiene mayor capacidad de diálogo com la policía a raíz de los programas de policía comunitaria. En este caso, el aumento en el número de denuncias es un indicador positivo, no negativo, de las relaciones com la comunidad (Neild, 1998).

Recentemente, Lawrence Sherman fez a pedido do Congresso norte-americano uma reavaliação da literatura existente sobre Polícia Comunitária a fim de testar a hipótese, entre outras, de que existiriam menos crimes quanto maiores e melhores fossem os contatos entre polícia e cidadãos (Sherman, 1998). De acordo com a literatura, os eventuais efeitos preventivos do Policiamento Comunitário sobre o crime se manifestariam de quatro diferentes formas:

### **1) Fiscalização comunitária (Neighborhood Watch):**

umentando a fiscalização voluntária dos bairros residenciais feita pelos próprios residentes reduzir-se-ia a criminalidade porque os criminosos saberiam que a vizinhança está atenta.

### **2) Inteligência baseada na comunidade:**

os encontros comunitários formais e os contatos informais da Polícia com os moradores e trabalhadores locais aumentariam o fluxo de informações sobre crimes e suspeitos, da população para a Polícia, aumentando também a probabilidade de punição dos

criminosos. Este aumento do fluxo de informações seria útil também para as estratégias preventivas contra o crime.

### **3) Informação pública a respeito do crime:**

revertendo a hipótese anterior, esta hipótese supõe que o aumento do fluxo de informações da Polícia para a comunidade aumenta a capacidade de auto-proteção da população. A Polícia informaria as instituições do bairro sobre os padrões e tendências da criminalidade local e quais as medidas mais adequadas para preveni-las. É a idéia de um telefone 190 às avessas, pelo qual a Polícia informa lideranças locais por fax ou outro meio sobre a atividade criminal na área.

### **4) Legitimidade policial:**

a hipótese aqui é de que uma Polícia vista como legítima, justa e confiável, incrementaria uma obediência generalizada à Lei, inclusive por parte de policiais que circunstancialmente a violam.

A avaliação de Sherman de todas as evidências disponíveis em estudos que colocaram à prova o Policiamento Comunitário não é exatamente otimista. Segundo o que se pode constatar, as evidências falam contra a eficiência dos fiscalizadores de bairro e dos programas baseados no fluxo de informações da Polícia para a comunidade. As outras práticas são no máximo promissoras e nenhuma teve sua eficiência comprovada, ao menos no que diz respeito ao problema da redução da criminalidade.

O objetivo primeiro de quase todo novo

programa policial, em última instância, é a redução da criminalidade. O Policiamento Comunitário não foge à regra e acima vimos algumas razões do por que se deveria esperar que a introdução do experimento implicasse em menores índices de criminalidade. A dúvida metodológica, entre outras, é quanto tempo é razoável esperar até que o programa esteja consolidado e produza impactos sobre a criminalidade, e sobre que tipo de criminalidade. No caso do programa paulista, por exemplo, o projeto talvez seja demasiado recente e incompleto, de modo que seria uma

expectativa irrealista e mesmo desleal esperar para já um impacto significativo sobre os índices de criminalidade. Como todo novo projeto, trata-se de um processo lento de mudança, cujos resultados serão visíveis em muitos anos.

Apenas para dar uma idéia da complexidade da tarefa de mensuração da atividade policial, listamos abaixo alguns possíveis indicadores elencados por Bayley (Bayley, 1994), bem como as possíveis fontes para a localização destas informações no Estado de São Paulo.

**Tabela 1. Indicadores de Performance**

Medidas		Resultados	Fontes Possíveis
I. Diretas			
X	A- Fortes	Taxas de Criminalidade	CAP, DHPP, Copom
X		Taxa de Vitimização	Pesquisas de Opinião
		Valores Imobiliários	Jornais, Corretores Imobiliários
		Utilização Pública do Espaço Comum	-
		Atividade Comercial	Associação Comercial
		Número de Situações de Desordem Pacificadas	Copom
		Número de Problemas Comunitários Resolvidos	Copom
		Reclamações Consubstanciadas sobre conduta policial	Ouvidoria / Corregedoria
	B- Fracas		
X		Medo do Crime	Pesquisas de Opinião

X		Confiança Pública na Polícia	Pesquisas de Opinião
X		Compromissos da População com a Vizinhaça	Pesquisas de Opinião
X		Satisfação com a ação policial	Pesquisas de Opinião / Copom
X		Reclamações sobre o serviço policial	Ouvidoria / Copom
X		Receptividade para auxiliar a polícia	Pesquisas de Opinião
X		Percepção da "retidão" policial	Pesquisas de Opinião
II. Indiretas			
	A- Fortes		
		Número de Policiais	SSP
		Número de policiais em função de patrulhamento	SSP
		Razão entre policiais na administração e policiais no patrulhamento	SSP
		Tempo de resposta às chamadas	Copom
		Prisões efetuadas	SSP
		Taxa de resolução de Crimes	Copom, DH, PP
		Número de reuniões comunitárias realizadas	PM
		Número de encontros com Conselhos Comunitários de Segurança (Neighborhood Watch)	PM
		Rapidez no atendimento telefônico	Copom
		Número de contatos "follow-up" com vítimas de crimes	-
		Valor das Drogas apreendidas	Denarc

		Força das Unidades de Corregedoria / Ouvidoria (internal affairs units)	-
		Diversidade de Recrutamento	Academias de Polícia
	B-Fracas		
		Moral	-
X		Auto-estima do policial	Pesquisas de Opinião
X		Percepção policial de sua reputação pública	Pesquisas de Opinião
X		Conhecimento policial da comunidade em que atua	-

A tabela acima apresenta uma gama completa de indicadores para a mensuração de diversos tipos de programas de segurança pública. Todavia, parece claro que nem todos se aplicam ao problema da eficiência do Policiamento Comunitário e alguns são de difícil mensuração, seja porque se referem a indicadores por demais subjetivos (moral), porque não são coletados por nenhum órgão policial, ou ainda porque a própria organização mencionada não existe no sistema de segurança pública local (caso dos Neighborhood Watch ou follow-up com vítimas). Finalmente, alguns indicadores não se aplicam ao caso porque simplesmente não se espera que o Policiamento Comunitário tenha qualquer efeito sobre eles, ao menos de imediato.

Estudos anteriores que procuraram avaliar a eficácia do Policiamento Comunitário (Sherman, 1997) chegaram a conclusão de que, por si só, o Policiamento Comunitário tem um impacto limitado e marginal sobre as taxas de criminalidade mas que, por outro lado,

los programas de policía comunitaria tienen un impacto significativo en reducir el miedo al crimen y la percepción comunitaria del crimen. (Neild, 1998, p.13). Nossa expectativa também era de que, pelo menos por enquanto, seria pequeno ou mesmo nulo o impacto do Policiamento Comunitário sobre os índices de criminalidade, tanto porque a experiência é recente quanto porque está incompleta. Nossa hipótese era de que o impacto maior aconteceria em nível subjetivo, na população-alvo e entre os policiais envolvidos.

Detalhando um pouco mais as hipóteses, a pesquisa trabalhou com as seguintes expectativas:

**Hipóteses da pesquisa:** Nos bairros onde existe o Policiamento Comunitário, serão menores do que nos bairros controle:

- a) as taxas de subnotificação de crimes
- b) o medo do crime

c) as reclamações sobre o serviço policial

Por outro lado, maiores deverão ser:

a) a confiança pública na polícia<sup>1</sup>

b) os compromissos da população com a vizinhança

c) a satisfação com a ação policial.

A maior parte destes indicadores pode ser levantada através da pesquisa de opinião pública junto à comunidade. Nossa intenção foi reproduzir parcialmente as pesquisas de opinião aplicadas por Trojanowicz na década de 80 em Michigan, quando se levantaram as opiniões dos moradores (98 entrevistados) e dos policiais (57 policiais) com relação ao Policiamento Comunitário. (Trojanowicz, 1986) A diferença é que utilizamos amostras maiores, além de amostras adicionais de moradores que não tiveram contato com o experimento, como grupos de controle, a fim de

comparar os resultados entre os dois grupos.

Antes de avançarmos nos resultados da pesquisa e no teste das hipóteses, convém detalhar a forma como a pesquisa foi conduzida, tornando mais fácil a compreensão dos resultados.

## Metodologia

Para avaliar o impacto do Policiamento Comunitário na população do Município de São Paulo foram realizadas 1963 entrevistas em 46 diferentes bairros. Dos bairros, 23 tinham bases de Policiamento Comunitário e os demais 23 foram escolhidos como bairros de controle.

Os 46 bairros foram divididos em 4 clusters construídos a partir das tendências observadas em cada um dos bairros entre 1996 e 1999 em termos de evolução populacional, quantidade absoluta de homicídios, taxa de homicídios por 100 mil habitantes e nível sócio econômico.

**Utilizando o método estatístico conhecido por hierarquical cluster analysis (distâncias euclidianas entre os clusters) foram obtidos os seguintes grupos de bairros homogêneos para o Município de São Paulo:**

### Quadro I – Divisão dos bairros de São Paulo em quatro “clusters”

Bairros do Grupo I	Pol. Comunitária	taxa de cres. Pop. Entre 1996 e 1999	nse	taxa de cres. hom. Entre 1996 e 1999
Itaqueta	sim	1,744372	3,53	57,59322
Cachoeirinha	sim	5.034122	3,3	68,85726

1 Essa expectativa é igualmente compartilhada por membros da polícia militar. O Jornal O Imparcial, de 7 de agosto de 1998, sugeria em seu editorial que “uma pesquisa, sem dúvida, poderá facilmente comprovar que a credibilidade da PM aumentou nos últimos tempos, com o cidadão conhecendo de perto os homens que estão cuidando de sua segurança”.



Jardim São Luis	sim	3,654099	2,85	81,30042
Brasilândia	sim	7,294129	2,49	93,12047
Jardim Ângela	sim	6,500682	2,02	100,2897
Raposo Tavares	não	1,733216	3,3	53,39142
Vila Curuçá	não	4,911322	3,3	56,1861
Cidade Dutra	não	1,350722	3,05	73,92975
Grajaú	não	8,96324	2,35	76,10155
São Rafael	não	5,532347	2,3	73,01997

Bairros do Grupo II	Pol. Comunitária	taxa de cres. Pop. Entre 1996 e 1999	nse	taxa de cres. hom. Entre 1996 e 1999
Vila Maria	sim	-2,70557	3,68	46,19167
Penha	sim	-1,80824	4,22	27,25179
Vila Guilherme	sim	-4,51641	4,49	32,56828
Brás	sim	-3,67647	4,51	69,98938
Mandaqui	sim	-1,16551	4,56	26,88739
Tucuruvi	sim	-3,02281	4,61	22,46707
Bom Retiro	sim	-3,89503	4,62	46,86017
Tatuapé	sim	-2,0331	5,33	21,20895
Vila Medeiros	não	-2,46311	3,54	40,43855
Água Rasa	não	-3,02159	4,3	21,68543

Ipiranga	não	-2,62533	4,97	43,45793
----------	-----	----------	------	----------

Bairros do Grupo III	Pol. Comunitária	taxa de cres. Pop. Entre 1996 e 1999	nse	taxa de cres. hom. Entre 1996 e 1999
Belém	sim	-4,85318	4,93	33,71541
Vila Leopoldina	sim	-1,04611	5,03	39,85955
Morumbi	sim	-1,55172	5,22	67,97419
Sé	não	-3,78859	4,6	87,55875
Carrão	não	-3,07438	4,27	23,31117
Vila Matilde	não	-3,00658	4,31	27,57304
Casa Verde	não	-2,71407	4,58	34,19796
Vila Sonia	não	-1,77695	4,63	45,47753
Socorro	não	-3,94912	4,78	44,55299
Pari	não	-4,25822	4,85	56,24234
Butantã	não	-2,7176	5,37	25,57465

Bairros do Grupo IV	Pol. Comunitária	taxa de cres. Pop. Entre 1996 e 1999	nse	taxa de cres. hom. Entre 1996 e 1999
Santa Cecília	sim	-4,08949	5,6	19,79097
Saúde	sim	-2,49667	5,73	18,68674
Lapa	sim	-3,74478	5,9	18,64035
Bela Vista	sim	-3,23078	6,19	30,08396

Santo Amaro	sim	-5,51074	6,66	48,06594
Perdizes	sim	-1,84737	7	11,68603
Moema	sim	-1,6737	7,92	10,16998
Liberdade	não	-5,21841	5,42	20,76265
Santana	não	-1,67995	5,66	20,60169
Barra Funda	não	-3,68355	5,78	33,7882
Itaim Bibi	não	-5,78609	6,05	21,78799
Campo Belo	não	-4,94048	6,29	34,19566
Pinheiros	não	-4,06628	7,1	14,71081
Alto de Pinheiros	não	-4,18425	7,2	13,82963

Como pode ser visto pelas características dos grupos, o primeiro é formado por bairros de baixo nível sócio-econômico, elevadas taxas de homicídio por 100 mil habitantes, taxas ascendentes de homicídio entre 1996 e 1999 e, diferentemente dos demais grupos, com uma elevada taxa de crescimento populacional no período.

O último grupo é formado por aqueles bairros com características diametralmente inversas: elevado nível sócio-econômico, baixas taxas de homicídios por 100 mil, taxas de homicídios e de crescimento populacional negativas no período 1996 a 1999.

Entre estes dois extremos temos os grupos de bairros 2 e 3, ambos com situação intermediária em termos de nível

sócio-econômico e taxas de homicídio por 100 mil. O crescimento populacional foi negativo no período nos dois grupos de bairros. Os que os diferencia é que no grupo 2 o crescimento dos homicídios no período foi, por algum motivo, bem mais elevado do que no grupo 3. Aliás, os bairros do grupo 2 foram os que apresentaram as maiores taxas de crescimento nos homicídios, entre todos os bairros, taxa superior inclusive ao do grupo 1.

Em cada um dos quatro grupos, existem bairros que possuem e outros que não possuem bases de Policiamento Comunitário, de modo que é possível comparar o impacto da nova filosofia de policiamento em contextos diferenciados, mas ao mesmo tempo a comparação interna a cada grupo é garantida,

pois trata-se de bairros muito parecidos, pelo menos em termos destas variáveis-chaves como tendências criminais e populacionais recentes.

## Amostragem

A pesquisa entrevistou 1963 moradores do Município de São Paulo: 991 de bairros com Policiamento Comunitário e 972 moradores de bairros-controle. Em cada bairro, a quantidade de entrevistas foi calculada como proporção do número de moradores. Existiam na ocasião 42 Bases Comunitárias de Segurança em funcionamento na Grande São Paulo. Optamos por proceder à escolha das Bases de Teste e Bases de Controle apenas entre as que funcionam na Capital, uma vez que já existe uma classificação dos bairros de São Paulo em função de seu nível sócio-econômico e taxa de homicídio por 100 mil habitantes, facilitando o controle destes fatores<sup>2</sup>.

Nos bairros com bases de Policiamento Comunitário, estas foram utilizadas como pontos de referência para as entrevistas, que foram feitas tanto num círculo próximo à base (de 1 a 3 quarteirões) quanto num círculo distante (de 3 a 6 quarteirões). Nos demais bairros, um quadrante contendo aproximadamente 10 quarteirões foi sorteado aleatoriamente para cada entrevistador. O único cuidado tomado foi evitar a proximidade com delegacias de polícia para não enviesar as respostas.

A pesquisa utilizou três filtros: ter 16 anos ou mais, morar no bairro por mais de dois anos e não ser nem ter parente

próximo trabalhando na Polícia. Ao invés de receberem cotas, os entrevistadores foram orientados a seguir, na seleção dos entrevistados, os perfis demográficos dos moradores maiores de 16 anos do Município de São Paulo, conforme levantamento feito pelo Datafolha e Ilanud em pesquisa de vitimização feita em 1997. Apenas no último terço da pesquisa os entrevistadores foram forçados a completar as cotas faltantes.

O pré-teste do questionário (100 entrevistas) ocorreu entre 12 e 14 de junho e o trabalho de campo entre 29 de junho e 18 de agosto de 2000. Com relação ao período em que a pesquisa foi aplicada é preciso mencionar a ocorrência de três fatos relevantes: o pré-teste foi feito logo após o seqüestro de ônibus 174 no Rio de Janeiro e durante o campo foi feita a divulgação do Plano Nacional de Segurança Pública e a campanha Basta! Eu Quero Paz. O tema da segurança pública estava portanto em evidência, contribuindo para inflar a proporção de entrevistados que falaram algo sobre o problema durante o período. Os 12 entrevistadores passaram por duas instruções antes de iniciarem o trabalho de campo.

**Este texto foi retirado do Livro Velha e Nova Polícia, capítulo Polícia Comunitária, do autor Túlio Kahn. Publicado em 2003 pela editora Sicurezza.**

**Túlio Kahn é Sociólogo, com mestrado e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Foi Visiting Scholar no**

<sup>2</sup> Deparamo-nos aqui com o velho problema das diferenças de regionalização entre a polícia e outros departamentos administrativos. Quando surgiram dúvidas quanto à localização exata de algumas BSCs, consultamos o Guia São Paulo e inserimos a BSC junto ao bairro mais próximo daquele para os quais tínhamos a informação sobre população, nível sócio-econômico e taxa de homicídio.

**CILAS, University of California, San Diego em 1996/97 e bolsista do Latin American and Caribbean Studies da University of Michigan, Ann Arbor, 1995. Ex-pesquisador associado, no Núcleo de Estudos da Violência da USP e no Núcleo de Política Comparada da USP. Autor de várias pesquisas e artigos no campo da criminologia e da ciência política.**