

INOVAÇÕES NAS ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO: A CRIAÇÃO DO PROGRAMA RONDA DO QUARTEIRÃO

Emanuel Bruno Lopes de Sousa¹; Maria Glaucíria Mota Brasil²

Universidade Estadual do Ceará-UECE

Introdução

Podemos observar no processo sócio-histórico da sociedade brasileira uma atuação policial marcada pela cultura autoritária e intolerância, onde a violência se faz muitas vezes presente nas ações policiais como prática norteadora dos dispositivos de segurança pública. Atualmente a temática da reforma nas polícias ocupa espaço privilegiado na agenda política de alguns governantes, ou seja, há uma preocupação de criar um modelo de polícia fundado nos princípios dos direitos humanos e de prevenção a criminalidade nos espaços das cidades. São tentativas de “resolver” problemas de uma área intocada (maiorias das vezes as ações que foram desenvolvidas não levaram em consideração o apoio e parceria da sociedade a partir de um policiamento de aproximação), algumas vezes por exigências da sociedade civil organizada, ou muitas vezes as modificações na área da segurança pública surgiram em situações de crises das instituições policiais.

No contexto da instituição policial, o presente trabalho analisa as mudanças operadas na área da segurança pública no Ceará com a criação de uma proposta de policiamento comunitário (vista por alguns setores sociais como polêmica e desafiadora) denominada de “Ronda do Quarteirão – A polícia da boa vizinhança”. O mesmo é definido como “policiamento comunitário”, com estratégias preventivas e ostensivas através de patrulhamento 24 horas nos bairros com 12 policiais que se revezam em cada área de 3km². O trabalho faz uma breve discussão sobre o atual panorama da

¹ Graduado em Serviço Social, mestrando em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará e pesquisador do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética-Labvida/UECE.

² Coordenadora do Labvida e professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Sociedade da UECE.

segurança pública e na sequência mostra as inovações operadas nas estratégias de policiamento no Ceará com o Programa Ronda do Quarteirão.

1. Segurança pública no atual contexto brasileiro

A literatura brasileira sobre o assunto tem mostrado a pouca eficácia das forças policiais (sem desconsiderar experiências exitosas em alguns municípios), multiplicação de seus problemas e com frequência vê-se o envolvimento de policiais em denúncias de violência, abuso de arbitrariedade, tortura, corrupção, entre outras. Cada vez menos capazes de garantir a ordem pública e os direitos humanos na sociedade.

Na perspectiva de Soares (2006), são instituições que funcionam como máquinas reativas, inerciais e fragmentárias, caracterizada pela desarticulação e instrumentos normativos rígidos e inadequados. Existe ainda um conjunto de dificuldades entre PC e PM e a falta de valorização e qualificação profissional, o que tem colocado alguns policiais em outras profissões, ou em atividades paralelas (os denominados bicos). Para o autor, esse panorama pode se agravar, se duas condições persistirem. Primeiro, a existência de um sistema institucional de segurança pública fragmentado, sem eficiência, marcado pela corrupção, sem a confiança da sociedade, alimentador do circuito da violência e da própria criminalidade. Segundo, o “investimento” do tráfico (armas e drogas) que se beneficia da precariedade das condições de vida e da vulnerabilidade dos jovens com oportunidades e perspectivas de integração.

Em meio a essa situação, em 2003 o governo federal propôs a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), gerenciado pela União com programas de reformas nas instituições de segurança pública (como por exemplo, a criação de uma nova estrutura policial, com novo comando e diretrizes para integração das ações policiais), seja com relação às questões de modernização das forças policiais, incentivo à participação da sociedade e o combate às práticas de corrupção e violação dos direitos humanos³. Destacam-se ainda, estratégias de combate a violência e a criminalidade com programas específicos como a criação dos centros de referência (criança e adolescente,

³ Brasil (2000) faz uma análise da segurança pública no Ceará a partir desses eixos, ou seja, modernização, moralização e participação

idosos, negros e mulheres), o controle das armas (com a aprovação da Lei nº. 10.826/03), dentre outras.

As reformas adotadas seriam orientadas para a construção da paz e tendo como norte o compromisso com os direitos humanos. Os Estados, ao elaborarem seus planos e programas específicos, orientados pelas exigências de reformas propostas no SUSP, seriam contemplados com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). No entanto, o governo não conseguiu romper os impedimentos que se faziam e ainda se fazem presentes para realizar as modificações necessárias na área da segurança pública, como desconstitucionalização das polícias e/ou a criação de um novo modelo unificado de polícia com mudanças nos comandos, na estrutura hierárquica e de formação. O máximo que conseguiu foi a integração das atividades da PM e PC em alguns Estados, o Ceará é exemplo desse exercício (Brasil, 2000).

Nos discursos dos governantes, “através dos quais o poder é vinculado e orientado” (Foucault: 2003, p.254), a área da segurança pública sempre teve espaço garantido, recursos financeiros já foram gastos para reformular as ações policiais com modificações em seus, além de outras inúmeras ações que não têm produzido grandes efeitos. O que se percebe é que no atual modelo de polícia, o cidadão deixa de ter uma referência próxima e passa a se relacionar com a polícia como uma instituição cada vez mais estranha que interage apenas nos momentos em que é chamada. Os policiais “não conhecem as pessoas a quem devem oferecer proteção e não possuem qualquer informação relevante sobre as particularidades locais, suas tradições ou conflitos básicos” (Rolim: 2006, p. 34). Muitos policiais quando são chamados para atender uma ocorrência, quando chegam ao local para averiguação, quando percebem que não há o que ser feito, ou que o caso não dá destaque junto aos pares ou nos noticiários, nem da viatura saem, fazem perguntas de dentro do próprio carro (pode ser uma estratégia de resistência para não estreitar laços - de confiança) e em alguns com o argumento de que atenderão outra ocorrência, passam poucos minutos no local. Segundo Rolim (2006, p.37)

Os esforços policiais, mesmo quando desenvolvidos em sua intensidade máxima, costumam redundar em “lugar nenhum”, e o cotidiano de uma intervenção que se faz presente apenas e tão-

somente quando o crime já ocorreu parece oferecer aos policiais uma sensação sempre renovada de imobilidade e impotência. “Corre-se”, assim, para se permanecer onde está, diante das mesmas perplexidades e temores. Para a visão que possuem a respeito de si mesmos e de seu trabalho, o ciclo permanente de chamadas a serem atendidas e a baixa produtividade das providências adotadas no que se refere à identificação e responsabilização dos infratores faz com que uma determinada sensação de inutilidade passe a definir o “espírito objetivo” do policiamento contemporâneo.

O autor aponta que o desafio imposto é o de construir um modelo de polícia dotado de uma nova racionalidade, tendo em vista que o modelo atual não funciona e que as tentativas de renová-lo ou de emprestar-lhe os meios necessários para alcançar seus objetivos estarão fadados ao fracasso. Destaca-se ainda a presença de uma tensão nas polícias brasileiras entre um passado perverso que se faz presente e uma possibilidade mais generosa de futuro sobre a qual ainda não podemos ter nenhuma certeza. Como então romper com essa tensão que caracteriza os dispositivos policiais? Como então construir uma estratégia de policiamento baseado na aproximação, ou seja, no apoio e parceria da comunidade na prevenção das diversas modalidades criminais? Como vem sendo operadas as mudanças nas estratégias de policiamento comunitário? Essas são algumas questões que merecem reflexão ao considerarmos a criação e implementação do Programa Ronda do Quarteirão na política estadual de segurança pública no Ceará.

2. Mudanças na polícia: a criação do Programa Ronda do Quarteirão

Em alguns países da América do Norte, Europa Ocidental e Oriental, os estudos sobre o lado progressivo e avançado do policiamento, realizados por Skolnick e Bayley (2002), mostram que a preocupação central é o papel do público no policiamento, o que impõe também uma nova responsabilidade para a polícia, como a criação de laços mais estreitos entre polícia e comunidade, ou seja, a idéia da “co-produção” na prevenção dos crimes. Para que isso ocorra deve-se romper com a maneira tradicional no policiamento, ou melhor, devem se afastar de certas práticas, caso haja permanência, algumas

inovações podem ser enganosas e de fato, a tão esperada mudança não ocorrerá.

Para os autores, somente se pode considerar a existência efetiva de um policiamento comunitário se forem elevados o nível de participação na manutenção do controle e da ordem pública. Como isso pode ser possível? Os autores nos mostram que em alguns países, como por exemplo, na Grã-Bretanha foram estabelecidos programas através da iniciativa das forças policiais ou como resultados de interesses locais expressos para a polícia. A partir de então, com as modificações realizadas os policiais passaram a trabalhar com os moradores para identificar pessoas com possibilidade de se tornarem líderes responsáveis que auxiliariam na prevenção e aproximação com os que residem no bairro (sistematicamente eram feitas reuniões, mobilizações, informativos e cartilhas). Essas mudanças levantaram algumas críticas, questionou-se se os programas implementados funcionavam de fato na prevenção dos crimes ou se servia apenas para deixar os moradores das áreas com menos medo em relação ao crime.

Em cenários marcados por complexidades, como em algumas países⁴, devido ao aumento da criminalidade, o surgimento de alguns problemas urbanos, hostilidade entre policiais e comunidade (sobretudo, membros das áreas suburbanas), além de fatores sócio-econômicos, políticos e culturais de impacto, podemos destacar que as tentativas e/ou inovações feitas nas estratégias de policiamento em algumas cidades brasileiras, surgiram dentro de circunstâncias bem específicas e complexas, sobre o assunto merecem destaques as produções de Mesquita Neto (2004), Muniz et al (1997), Beato (2007), dentre outros.

No contexto de nossa investigação, alguns episódios na área da segurança pública no Ceará (como policiais envolvidos em práticas criminosas, grupos de extermínios, autoritarismo etc), têm causado desgastes políticos aos seus governantes, o que se mostra paradoxal diante dos avanços conquistados pela racionalidade e modernização da máquina administrativa do Estado

⁴ Nos Estados Unidos, na década de 60 destacam-se as práticas discriminatórias com as minorias, como negros e homossexuais. Na Grã-Bretanha, a elevação das taxas de criminalidade, perda de apoio público, algumas revoltas raciais no início da década de 80, greves dos trabalhadores e protestos no centro de Londres contra a construção de um projeto habitacional (Ver Skolnick e Bayley: 2002, p. 65).

(Brasil, 2003). Ao nosso ver o que está em evidência é capacidade dos governos em busca de confiança e legitimidade das ações policiais junto a sociedade e romper com o descrédito que existe com relação as polícias.

Com a criação e implementação do Programa Ronda do Quarteirão, as mudanças iniciais operadas tiveram a preocupação de resgatar a imagem das forças de segurança pública, ou seja, foi necessário alterar e reconstruir a imagem das instituições policiais e de seus membros, agora, vistos por alguns setores da sociedade de maneira agradável. Os carros para fazer o patrulhamento do Programa Ronda do Quarteirão tem uma nova aparência, foram adquiridas viaturas caras, luxuosos e potentes da marca Toyota Hilux SW4 com equipamentos sofisticados, câmbio automático, bancos de couro, tração das quatro rodas, GPRS, computador e duas câmeras na parte interna (quer dizer, quem faz a vigilância também estará sendo vigiado). Para alguns policiais parecia muito mais um “desfile de viaturas” pelos espaços da cidade.

A exigência de alguns desses acessórios no edital de licitação para compra das viaturas, gerou insatisfações por parte de montadoras concorrentes, que não poderiam participar por não oferecer os itens exigidos. É inegável que a aquisição de viaturas, armamentos, construção de delegacias e incentivos profissionais devem fazer parte das políticas de segurança. No entanto, a compra de viaturas tem sido uma questão priorizada pelos governos locais, prejudicando outras ações que mecerem ser tratadas com primazia⁵.

Sem deixar de mencionar aqui as discussões em torno da criação de um novo fardamento para os policiais do Programa que seria feito por um estilista famoso, o que não ocorreu. O governo abriu edital de concurso para escolha de um profissional das áreas de estilismo e moda, com experiência comprovada e/ou formação técnica ou superior.

Podemos considerar que as modificações feitas inicialmente passaram pela imagem da polícia assumindo características simbólicas. A vestimenta dos policiais deixa de ter uma aparência militarizada, de cor caqui, denominado por alguns policiais como “cor de jumento molhado” e dava espaço para um

⁵ No período de 1999-2006, de acordo com dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará, 45,1% dos investimentos feitos com recursos do Tesouro Estadual foram para aquisição de novas viaturas. Por outro lado, não tem sido priorizado a capacitação do pessoal que compõem o quadro da segurança pública, apenas 3,2% do seu pessoal teve algum tipo de capacitação.

uniforme da cor azul claro e marinho, tonalidade leve e menos militarizada. Alguns policiais antigos da corporação chegaram a dizer que os companheiros lotados no Ronda pareciam mais com “vigias de condomínio de luxo” do que com policiais porque a nova farda não tinha “cara” de polícia, alguns também chegaram a denominá-los de “policiais de enfeite”.

È merecedor de destaque ainda as resistências internas ocasionadas pela criação do Ronda, pode ser visualizado dentro dos comandos da PM no Ceará, um pólo considerado humanista, que pensa e prioriza um policiamento comunitário com diálogos e parcerias com as entidades de direitos humanos. O outro pólo congrega militaristas que defendem e apostam numa perspectiva de policiamento repressivo, com uso de batalhões especiais para manter o controle social e ações chamadas de “saturação” em determinadas áreas da cidade, para alguns policiais existia duas polícias dentro da PM, a “polícia do luxo” e a “polícia do lixo”, a primeira faz alusão aos policiais lotados do Ronda, com novos equipamentos, treinamentos e fardamentos. A segunda, aos policiais há tempo desenvolvem um trabalho e não são valorizados, sendo colocados em escanteio. Nesse contexto, o que deve ser considerado são as relações de poder travadas no interior da instituição PM e a dificuldade que existe em estabelecer o controle, uma vez que os dois grupos se subdividem em subgrupos de interesses rivais e alguns se consideram acima da lei, agindo em grupos de extermínio, ou em outras práticas criminosas que ferem os instrumentos que regulamentam o Estado de Direito.

De acordo com estudos realizados por Bayley e Skolnick (2002, p. 223-4) sobre as inovações no policiamento em alguns países, os maiores obstáculos são aqueles encontrados dentro das organizações policiais, uma vez que “toda e qualquer organização resiste a mudanças, mas é difícil imaginar uma mais resistente do que a polícia”. Essa é uma realidade que também se faz presente nas forças policiais brasileiras, devido a uma mentalidade solidificada que tem dificuldade em aceitar que as estruturas das forças policiais precisam passar por renovações e críticas, como se pode ver nas palavras de Rolim (2007, p.36)

(...) o atual modelo de polícia tem permitido também que determinados interesses particulares, articulados ilegalmente e mesmo em estreita colaboração com grupos criminais, tenham fincado raízes nas

instituições policiais. Reformas, então, também ameaçam práticas altamente lucrativas já acomodadas na instituição, e que beneficiam parte das elites policiais.

Essas modificações iniciais na imagem da polícia são importantes, mas insuficientes e necessitam de transformações mais substanciais e integradas. A criação do Batalhão de Policiamento Comunitário (que está para ser votado no legislativo estadual do Ceará), órgão responsável pela execução do Programa Ronda do Quarteirão, assume significativa importância nesse contexto. De fato, o que é importante e indispensável é a participação e apoio da sociedade junto ao trabalho desenvolvido pelos policiais, o trabalho destes com e para a comunidade e a colaboração de postos estratégicos na hierarquia de poder do sistema estadual de segurança pública (como por exemplo, o fortalecimento dos dispositivos internos e externos de controle da atividade policial para apurar e punir os desvios dos policiais que compõem o programa como já se viu acontecer com alguns membros da sociedade).

Considerações finais

Alguns pontos relevantes merecem reflexão ao analisarmos as mudanças operadas na segurança pública do Ceará com a criação e operacionalização do Programa Ronda do Quarteirão. Primeiro, o assunto não está esgotado, há necessidade de múltiplas análises, daí a importância de pesquisas sobre a temática.

Segundo, é unânime considerar que se houver permanência em tratar a questão da criminalidade e da violência urbana, apenas por meio de uma proposta repressiva ou reduzido a assunto de polícia, as políticas de segurança permanecerão mostrando resultados insignificantes ou nenhum, sem conseguir conter o avanço da criminalidade, do tráfico de drogas e das múltiplas violências manifestadas nos diversos espaços das relações sociais. Esse modelo de segurança pública não responde as pretensões democráticas, porque não coloca de maneira transparente as decisões que devem ser de interesse coletivo. Há o predomínio de vontades particulares, com pouco ou

nenhuma abertura à participação da sociedade nas decisões dos negócios públicos por meio de interlocuções e difusas relações de poder.

Terceiro, podemos perceber que a criação de uma modalidade diferente de policiamento, significa uma certa ruptura na estrutura de poder na instituição PM marcada pela cultura autoritária e militarista. A criação do Ronda não deve ser vista como uma movimentação qualquer, surge como uma tentativa de romper com o modo tradicional de pensar e fazer segurança pública, desta maneira vem dá feições a política estadual de segurança, que busca legitimar, marcar e definir posições e estratégias (sem desconsiderar os embates presentes dentro e fora da corporação) que sejam condizentes com nossos princípios democráticos e assim, não retornar ao mesmo ponto, ou seja, que o Programa Ronda do Quarteirão não se configure como o “mais do mesmo” (Rolim, 2006), repetindo as mesmas práticas, compartilhando a mesma mentalidade, e o pior, definindo fronteiras e distanciando suas ações do restante da sociedade e violando os direitos humanos.

Quarto, de maneira em geral, o desafio colocado às políticas de segurança pública no Brasil, sobretudo, no Ceará, é a capacidade destas para criar e implementar estratégias criativas em que os modelos proativo e reativo se façam presentes, mas que as ações sejam planejados de maneira equilibrada, ou seja, estratégias híbridas de policiamento e o mais importante, que a sociedade possa sentir confiança e colaboradora no trabalho feito pelos policiais e estes possam contar com a parceria e apoio da sociedade de maneira articulada e integradas com ações políticas diferenciadas e intersetoriais. E por fim, é preciso destacar que o Programa Ronda do Quarteirão não vem como uma solução mágica de resolver todos os problemas relacionados a manutenção da ordem e ao controle social, tampouco traz para sua operacionalização heróis dotados de super-poderes, como alguns policiais pensam que são e a sociedade muitas vezes acredita nisso. Podemos destacar ainda que não há policiamento comunitário que se sustente sem a participação incisiva e intensa da sociedade, o que deve existir de diferencial e inovador no Programa Ronda do Quarteirão é justamente a participação social, o reconhecimento das interações e dos dissensos que se constroem e reconstroem nos arranjos sociais para que se possa (re) afirmar direitos e assegurá-los.

Bibliografia

BAYLEY, D. H. & SKOLNICK, J. H. *Nova Polícia*. 2ed. São Paulo: EdUSP, 2002 (Polícia e Sociedade, n. 2).

BEATO, C. C. *Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário*. CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança, Artigos, UFMG, Belo Horizonte, [s.d]. Disponível em <http://www.crisp.ufmg.br> Acessado em: 18 nov. 2007.

BRASIL, M.G.M. As crises na segurança pública: mudanças e permanências. *Políticas Públicas e Sociedade* (Fortaleza), n.6, v.1, p.89-106, jul./dez.2003.

_____. *A segurança pública no “Governo das Mudanças”:* moralização, modernização e participação. São Paulo, 2000. 325p. (Tese (Doutorado em Serviço Social)-Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. 2000. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).

FOUCAULT, M. *Estratégia, saber-poder/Michel Foucault*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003 (Ditos e Escritos; IV).

ROLIM, M. *A síndrome da rainha vermelha*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

_____. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. v 1, n 1, 2007, p.32- 47.

SOARES, L. E. Segurança Pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 56 p. 91-106, 2006.

SKOLNICK, J. H. & BAYLEY, D. H. *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: EdUSP, 2002 (Polícia e Sociedade, n.6).