

**AÇÕES DO “ESCRITÓRIO DE CIDADANIA E GOVERNANÇA” DO COMANDO DE
POLICIAMENTO DO CENTRO DE SÃO PAULO: EXPERIMENTANDO SERVIÇOS
PÚBLICOS DE SEGURANÇA SOB A ÓTICA DO MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

LUIS HUMBERTO CAPARROZ
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)

Agradecimento à órgão de fomento:

Aos cidadãos e ONG que têm participado das atividades do Escritório de Cidadania e Governança, a exemplo do Instituto Sou da Paz, PM de Cristo e presidentes dos Conselhos de Segurança Pública (CONSEG) da região central de São Paulo.

ACÇÕES DO “ESCRITÓRIO DE CIDADANIA E GOVERNANÇA” DO COMANDO DE POLICIAMENTO DO CENTRO DE SÃO PAULO: EXPERIMENTANDO SERVIÇOS PÚBLICOS DE SEGURANÇA SOB A ÓTICA DO MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) foi criada em 1831 com a denominação de Guarda Municipal Permanente e passou por várias denominações, tendo se popularizado no começo do século XX como Força Pública, denominação que perdurou até 1970, quando, a partir da unificação com a Guarda Civil, passou a adotar o nome atualⁱ.

Não é preciso grande esforço no sentido de considerar que o modelo de organização que imperou em seus primeiros séculos foi o burocrático weberiano e com orientação fechada à sociedade, até por ser uma instituição militar com base na hierarquia e disciplina, estando nesse momento de existência muito mais fadada à proteção do Estado do que propriamente a serviço da comunidade.

Nesse contexto Secchi (2009, p. 350) salienta que:

O modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. O modelo burocrático é atribuído a Max Weber, porque o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características.

Ainda, segundo Secchi (idem, p. 348), somente a partir da década de 1980 as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública. Foi com base nessas reformas que estavam ocorrendo no setor privado é que se iniciaram as primeiras mudanças de gestão na PMESP, processo que foi acelerado como a Constituição Federal de 1988, sem, no entanto, alterações substanciais no modelo burocrático, exceto quanto à abertura da instituição à comunidade iniciada de maneira paulatina.

Para o Estado é nesse período que o modelo gerencial ganha força como nos afiança Coelho (2012, p. 1):

Neste contexto em que o papel do Estado, o modelo de gestão pública e a relação Estado-sociedade se redefinem no Brasil – nos três níveis de governo –, o processo de democratização e os princípios da administração pública gerencial são, respectivamente, os vetores político e técnico que se imbricam na reforma da administração pública no país.

Assim, com forte influência nesse novo papel do Estado e de suas relações com a sociedade, foram redefinidas as competências das Forças de Segurança no contexto da vigência do Estado Democrático de Direito, o que foi salientado como atribuições na Carta Magna do país:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL, 1998)

Aqui se faz necessário destacar que o sistema de segurança pública para os Estados e Distrito Federal em nosso país se dá de maneira dicotômica em suas atribuições, onde se tem as polícias militares responsáveis pelas atividades de “polícia ostensiva e de preservação da ordem pública” e as polícias civis com responsabilidade pelas funções de “polícia judiciária e de apuração das infrações penais, exceto as militares”.

Ou seja, cabe às polícias militares a “polícia administrativa” e aí reside a “prevenção aos delitos” e a “preservação da ordem pública”, e às polícias civis a “polícia judiciária”, ou, de maneira mais clara, vale dizer o assessoramento ao sistema judiciário de apuração dos crimes.

Embora exista na esteira dos estudos da administração pública o entendimento de que cabe às polícias militares além da “prevenção” também a “repressão imediata”, no que se refere às prisões em flagrante, conforme alerta Silva Junior (2010, p.13), ainda assim, esse sistema está na contramão da maioria dos países onde as polícias, independente de serem militares ou civis, ou, ainda, de coexistirem, normalmente possuem ciclo completo, ou seja, não há divisão de atribuições, cada qual é responsável pelo policiamento preventivo e repressivo, pois atuam antes e após o crime na condução dos processos de assessoramento do Poder Judiciário.

As disfunções burocráticas do sistema de dicotomia colocadas às polícias estaduais trazem sequelas extremamente danosas à sociedade, pois na prática, toda pessoa flagrada por um policial militar cometendo um crime tem que ser levada ao Delegado da Polícia Civil, o que retarda sobremaneira o atendimento, já que normalmente o número de policiais civis, inclusive de delegados, é insuficiente para a demanda existente, trazendo dificuldades tanto para o cidadão que já fora vítima do criminoso, como também para o retorno do policial militar às atividades de prevenção.

Tal situação poderia ser melhorada se fosse autorizado o ciclo completo de polícia para as duas polícias, pois, além da polícia militar não poder seguir com os atos de polícia judiciária, em regra, a polícia civil não poderia utilizar-se de viaturas caracterizadas, já que a atribuição de policiamento ostensivo é das polícias militares, assim, novamente encontramos disfunções burocráticas no sistema atual, vez que é comum observar não só o uso de viaturas caracterizadas como também o uso de uniformes por alguns grupos especiais das polícias civis, o que *in tese* seria, no limite, até mesmo o caso de improbidade administrativa ou de desvio de função.

Longe dessa discussão de interesses diversos, temos que as Polícias Militares efetivamente em todo o país atuam de forma ostensiva e realizam o policiamento preventivo, e, nesse interim, devemos considerar que trabalham junto aos cidadãos por meio de diversos programas e ações.

No Estado de São Paulo a Polícia Militar mantém institucionalizados os Programas de Policiamento Comunitário, Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), Programa de Ronda Escolar e Programa de Vizinhança Solidária, dentre outros programas, ações e estratégias em parceria com a comunidade, como é o caso dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), órgão previsto na estrutura da Secretaria de Segurança Pública, mas que é presidido por um cidadão eleito dentre os moradores da região

onde está inserido e presença obrigatória de um capitão da Polícia Militar e um delegado da Polícia Civil.

Esses programas implementados não só na PMESP, mas também na maioria das polícias militares dos demais estados e DF poderiam ser facilmente contextualizados com a proposta de Secchi (2009, p. 253) que apresenta os modelos organizacionais da Administração Pública Gerencial e o Governo Empreendedor, pois ambos os modelos, chamados de gerencialismos, compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização e eficiência na prestação de serviços.

Foi nesse contexto, prover melhores serviços públicos, que o Comando de Policiamento de Área Metropolitana Um criou o Escritório de Cidadania e Governança. Vale ressaltar que não se trata de um local físico, mas de um grupo de pessoas de origens diversas que se reúnem para organizar os diversos programas e ações de policiamento comunitário e de aproximação com a sociedade, além de capacitação de policiais militares e lideranças comunitárias para aumentar a eficácia e eficiência nos resultados pretendidos a cada programa ou ação, e, sobretudo, melhorar a efetividade no sentido de “fazer a diferença” em relação aos serviços públicos de segurança.

Voltando aos modelos propostos por Secchi, não se distanciando muito da Administração Pública Gerencial ou do Governo Empreendedor, o Escritório estaria mais afeto ao modelo de Governança Pública, onde temos que:

A definição de governança não é livre de contestações. Isso porque tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. As principais disciplinas que estudam fenômenos de “governance” são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública.

[...]

Teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. (SECCHI, 2009, p. 357)

Nota-se que essa definição parece bem adequada ao que se pretende no Escritório de Cidadania e Governança, ou seja, “combinação de boas práticas de gestão pública”.

2 CONTEXTO INVESTIGADO: AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

Sem pretensão de aprofundar o assunto, mas apenas no sentido de contextualização para melhor entendimento do momento em que nos encontramos nos dias atuais, faz-se necessário abordar de maneira sintética as reformas administrativas ocorridas recentemente no Brasil.

Ainda que Paula (2005, p. 41) nos remeta a uma administração pública societal, que por meio da tradição mobilizatória brasileira, no auge na década de 1960, teria se organizado em meio à sociedade por reformas nesse período, seja de grande interesse para o estudo das reformas administrativas em nosso país, abordaremos nesse estudo as reformas que se iniciam a partir da década de 1990, quando o Brasil foi atingido por uma onda de transformações na Administração Pública que foram chamadas de Reformas de Primeira Geração e tiveram como predomínio a reestruturação econômico-financeira, marcada por Planos Econômicos, como os Planos Collor e Real.

Nesse momento e não por acaso a orientação das reformas administrativas era para a “eficiência”, na perspectiva de “fazer mais com menos”, ou seja, um viés economicista que

estava totalmente alinhado aos problemas enfrentados naquele momento, dada as crises fiscais advindas principalmente da década de 1970. (COELHO, 2012, p. 6)

Já as Reformas de Segunda Geração focaram na “eficácia” e foram fortemente influenciadas pelo setor privado no sentido de emprestar uma gestão com foco no cliente, de maneira a criticar as disfunções burocráticas que estavam muito presentes no setor público em relação ao privado. Essa eficácia estava amparada na perspectiva de “fazer melhor”, sendo que nesse período o cidadão passou a ser entendido como “cliente”, corroborando a forte influência das empresas privadas nessas reformas. (COELHO, 2012, p.6).

A pretensão de focar na orientação para serviços mais efetivos relaciona-se às Reformas de Terceira Geração. Nessas o foco está na participação do cidadão que é entendido como um coparticipante do processo de formulação das políticas públicas, garantindo-lhe a perspectiva de atendê-lo em seus direitos sociais, dentre os quais se destacam, segundo Coelho (2012, p. 7), as ideias-chaves de:

- democracia participativa;
- controle social;
- impactos no público-alvo;
- desenvolvimento territorial;
- ação coletiva;
- ampliação dos Direitos Sociais; e
- sustentabilidade.

Essas ideias-chaves serão facilmente identificadas ao longo da explanação que se fará a seguir, chegando-se ao final desse estudo com plena convicção de que o Escritório de Cidadania e Governança está inserido em uma dimensão Sócio-Política, tendo como princípio a equidade e participação social, com plena capacidade de criar valor para o cidadão em relação à segurança pública e qualidade de vida.

3 DIAGNÓSTICO PARAGMÁTICO: POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

O modelo de “policimento comunitário” tem se intensificado no Brasil a partir da década de 1990 por diversas instituições policiais (RIBEIRO, 2014) e é identificado como ideal na prestação de serviços públicos de segurança a serem realizados por policiais militares, pois considera a participação da comunidade como principal elemento na aplicação dos recursos destinados ao policiamento.

Diversos são os trabalhos de pesquisa e acadêmicos no sentido de estudar as melhores práticas não só aqui no Brasil, como em todo o mundo que passou a implementar os chamados modelos de policiamento moderno, com início nas experiências em Londres, quando em 1829 os reformadores da polícia, dentre os quais Robert Peel, aprovaram a Lei que criava a Polícia Metropolitana de Londres, que consistia de uma organização burocrática com um corpo de policiais profissionais. (REINER, 2004, p. 68)

Na Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) as primeiras experiências de polícia comunitária ainda de maneira local e não plenamente institucionalizadas são da década de 1990, não por acaso após a Constituição Cidadã promulgada em 1988 em meio ao clima de redemocratização que aos poucos vai se intensificando e transformando desejos em ações.

No site da Diretoria de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos da PMESP encontramos o seguinte esclarecimento sobre o surgimento desse modelo de policiamento:

Com o fenômeno da globalização, a necessidade de intercâmbio entre países passou a exigir a aplicação da legislação e de regras internacionais, especialmente no que tange ao cumprimento e respeito aos direitos e

garantias dos cidadãos, tornando essencial o conhecimento dos tratados de Direitos Humanos.

O Brasil, como país emergente, cujas dimensões e características ressaltam ao mundo um futuro promissor entre as nações, se faz presente praticamente em todos os acordos internacionais de relevância, tornando assim latente a importância de ter uma Polícia direcionada aos compromissos de defesa da vida e da integridade física das pessoas, bem como voltada à defesa da cidadania e ao respeito pelos cidadãos.

Voltado a tais objetivos, nos idos do ano de 1992, o Comando da PMESP, atento a essas evoluções, determinou estudos sobre formas de atuação que firmassem os conceitos de respeito à cidadania por meio da atuação do policiamento, surgindo então a estratégia doutrinária do policiamento comunitário, a qual em alguns países, como Estados Unidos, Canadá e Cingapura, já se encontrava em desenvolvimento e aplicação, tendo como alicerce o exemplo dessa prática no Japão, com experiência desde o ano de 1868. (DPCDH, 2018)

Em relação ao policiamento preventivo-reativo (tradicional), como prática exclusiva das Polícias Militares para redução da criminalidade e sentimento de medo da comunidade, há unanimidade entre pesquisadores policiais ou não, no sentido de que a mescla entre o policiamento reativo e o comunitário é necessária (ROLIM, 2014, p.12), pois nesse último modelo estão presentes de maneira mais intensa e incontestável o respeito aos direitos humanos e a participação da comunidade como melhores caminhos para se alcançar indicadores de redução da criminalidade, da violência e de qualidade de vida das pessoas.

Nesse contexto a Nota de Instrução que implementou o Escritório de Cidadania e Governança destacou que “existem diversos programas de polícia comunitária e de interação com a comunidade sendo realizadas pelas Subáreas” (CPAM1, 2018, p.01), assim a criação desse escritório foi pensada como uma maneira de organizar essas ações de forma a garantir melhor eficiência, eficácia e efetividade nos resultados, com o diferencial de possibilitar a participação da comunidade para viabilizar atividades e estudos nesse sentido.

Nota-se que o estudo do policiamento comunitário por parte de pesquisadores externos às instituições policiais não é algo novo, Claudio Beato (2002, p. 222) ao descrever a criação do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - CRISP, junto à Universidade Federal de Minas Gerais demonstra essa preocupação nos pesquisadores acadêmicos.

Em sentido similar, a inovação pretendida pelo Escritório de Cidadania e Governança está em condensar esse “pensar” políticas públicas de segurança em esforço conjunto entre policiais, lideranças comunitárias e pesquisadores acadêmicos por meio de suas oficinas.

Por fim, vale ressaltar que hoje a Polícia Comunitária é entendida como um dos pilares institucionais ao lado dos Direitos Humanos e da Qualidade Total, conforme se verifica no Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo – GESPOL (PMESP, 2010, p. 12), onde temos que, como filosofia, a Polícia Comunitária tem o seguinte contorno:

Essa filosofia postula que a atuação conjunta das comunidades e da polícia na melhoria da qualidade de vida e dos relacionamentos, bem como a salubridade de ambientes comuns, tem efeito mais salutar sobre o controle do ilícito penal e a manutenção de uma sociedade mais harmoniosa e isenta de incividades. (PMESP, 2010, p.13)

Destarte ao exposto, pode-se concluir que a proposta do Escritório de Cidadania e Governança está plenamente alinhada aos propósitos institucionais, vez que não há

impedimentos para que lideranças comunitárias e especialistas acadêmicos sejam convidados a participar de estudos que possam fomentar a melhoria dos serviços públicos de segurança.

Tal amalgama também se faz presente quando analisamos a própria estrutura dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), ao vermos fortemente a participação da comunidade pautando políticas públicas de segurança junto aos comandantes de companhia da Polícia Militar e dos delegados de Polícia Civil, observando-se que os CONSEGS datam de meados da década de 1980, antes até mesmo da promulgação da Constituição de 1988.

4 INTERVENÇÃO E RESULTADOS: PROJETOS EM ANDAMENTO DO ESCRITÓRIO DE CIDADANIA E GOVERNANÇA

A Nota de Instrução, documento interno de caráter organizacional da PMESP, que criou o Escritório de Cidadania e Governança, destacou como objetivos os seguintes itens:

3.1. Implementar o Escritório de Cidadania e Governança, como um grupo de pessoas (policiais militares e integrantes da comunidade) vocacionadas e voluntárias para fomentar projetos de estudos de governança voltados às lideranças públicas e comunitárias, capacitação de policiais e cidadãos para o Programa de Vizinhança Solidária, PROERD, JBA (Jovens Brasileiros em Ação), palestras de prevenção primária e policiamento comunitário, dentre outros assuntos, além de promover interações com temas humanísticos, culturais e religiosos, sempre respeitando agenda deliberada e aprovada pelo Cmt do Pol Met de Área Um;

3.2. Identificar, fomentar e assessorar a implementação de boas práticas, por meio de estudos de viabilização e de impactos que possam sedimentar melhorias nas relações comunitárias ou nas ações de policiamento preventivo;

3.3. Alicerçar as ações de polícia visando ampliar a “sensação de segurança e a diminuição de indicadores criminais”, considerando que a Segurança Pública, além de um dever do Estado, conforme previsto no Art. 144 da CF, também é responsabilidade de todos, o que pauta os objetivos aqui descritos a serem implementados de maneira conjunta entre o CPA/M-1 e a sociedade organizada inerente a essa área. (CPAM1, 2018, p.2)

Nota-se a partir desses objetivos que o CPA/M-1 inovou no sentido de ampliar as possibilidades de estudo de governança para ações de polícia comunitária e de policiamento preventivo por meio da capacitação de policiais e líderes comunitários, o que vai além dos projetos de polícia comunitária até então comuns nas últimas décadas.

Tal amplitude fica ainda mais evidente no conceito destinado ao Escritório, também extraído da mesma Nota de Instrução:

5.1. Conceitos:

5.1.1. Escritório de Cidadania e Governança: equipe de policiais militares, formada por oficiais e praças do CPAM/-1, lideranças comunitárias, pesquisadores e acadêmicos, responsáveis por implementar treinamento, assessoramento e capacitação de lideranças comunitárias em assuntos diversos que viabilizem a Vizinhança Solidária, além de outras ações de Prevenção Primária, Policiamento Orientado para Problema e de Policiamento Comunitário, por meio de Oficinas de Cidadania; (CPAM1, 2018, p.3)

O caráter multidisciplinar e de produção de ações sugeridas no conceito acima, seguem além das práticas normalmente empregadas no policiamento comunitário,

demonstrando de forma bastante evidente que a organização do Escritório de Cidadania e Governança possui forte vocação para fazer a diferença por meio de seus integrantes.

Resta, no entanto, a fim de avançarmos nesse estudo, conhecer o que tem se produzido em termos práticos desde sua implementação, além de outras questões como a sua prospecção e capacidade de replicação, ainda que tenha pouco tempo de existência, assim, a seguir verificaremos o que já está em andamento.

4.1 PROERD e JBA

O Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) teve seu início na PMESP em 1993 com a formação da primeira turma de tutores. É um programa que existe desde 1983 implementado pelo Departamento de Polícia de Los Angeles (LAPD) e que foi cedido no começo da década de 1990 para que a PMESP e outras polícias militares do Brasil pudessem utilizar por meio de convênio, assim, com a primeira turma formada e munida de apoio técnico para a atualização, em 1997 o PROERD foi estendido para 18 estados brasileiros e Distrito Federal, e em 2002 se tornou um programa institucional de todas as Polícias Militares do Brasil, com atuação preponderante da PMESP em auxílio técnico a essas outras polícias para se alcançar esse patamar.ⁱⁱ

Na área de atuação do CPA/M-1, como normalmente ocorrem nas outras áreas de policiamento da PMESP, o PROERD é desenvolvido prioritariamente nas Escolas Estaduais e seu desenvolvimento se dá por policiais militares que realizam o curso de professor de PROERD, ministrado pela Diretoria de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos (DPCDH), com as atividades coordenadas diretamente pelos capitães comandantes de Companhia PM, fração menor de administração do policiamento territorial.

Dessa maneira, embora os indicadores do PROERD sejam encaminhados aos batalhões e desses sigam ao CPA/M-1, até então não havia por parte desse último qualquer ingerência na aplicação do programa, mas com a efetivação do Escritório de Cidadania e Governança isso foi alterado, pois os policiais militares professores do PROERD passaram a fazer parte do Time de Cidadania, nomenclatura que foi adotada a partir da Nota de Instrução de criação do Escritório, o que possibilitará a ampliação do programa bem como agregar outros valores por meio de difusão de ações de polícia comunitária desenvolvidas na área do CPA.

O que se pretende agregar ao PROERD, sem alteração de suas bases que são disseminadas pelo DPCDH, reside em selecionar escolas que possam ter ficado fora do programa por quantidade insuficiente de policiais militares professores em atendê-las, por meio de realocação desses professores, além de possibilitar que os policiais militares professores do PROERD possam trocar experiências sobre os planos de aulas já desenvolvidos.

A partir da interação entre os professores, o que antes não ocorria por pertencerem a batalhões distintos, será possível padronizar e levar para os alunos dicas de segurança, por meio de palestras de prevenção primária que poderão ser direcionadas também aos professores e até mesmo para os pais dos alunos e funcionários da escola, já que a prevenção primária é assunto de interesse de todos e pode melhorar os serviços de públicos de segurança nas escolas e em seu entorno.

O Escritório de Cidadania e Governança também, aproveitando da presença dos policiais militares professores nas escolas, está fomentando a implementação de outro programa destinado a alunos que já estejam em fase de adolescência e que normalmente passaram pelo PROERD quando estavam na 4ª série primária, a quem se destina o programa, mas que podem assumir ações de cidadania para a escola onde estudam ou comunidade nos arredores, o chamado Programa Jovens Brasileiros em Ação (JBA).

O JBA, assim como o PROERD, necessita de qualificação dos policiais militares que venham a desenvolvê-lo, e a proposta é que o Escritório, por meio da oficina de capacitação policial, possa auxiliar no mapeamento das escolas em que seria importante a implantação desse programa em relação aos indicadores de vulnerabilidade dos alunos e da região onde as escolas estiverem inseridas, colaborando assim, para a disseminação da prevenção primária e aproximação da polícia com a sociedade, o que possibilitaria melhoria na sensação de segurança para toda comunidade escolar.

4.2 Programa Vizinhança Solidária

Em São Paulo esse programa teve início 2010, ainda como projeto desenvolvido no município de Santo André (ARAUJO, 2014, p. 114), onde a partir de experiências práticas o comandante de companhia dessa região passou a estimular as pessoas a se solidarizarem no sentido de melhorar as práticas de prevenção primária e elevar a sensação de segurança de todos.

O sucesso do projeto o fez ser institucionalizado como programa da PMESP em junho de 2013, com a publicação da Diretriz nº PM3-002/02/13 – Programa Vizinhança Solidária, que em sua descrição salienta o seguinte:

3.1. a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é um sistema que tende a ser mais eficiente quando, além de contar com maior interação de todos os órgãos que o integram, passa a dispor também da efetiva colaboração da sociedade, que deve ser estimulada a participar do processo de formulação de ideias e propostas para propiciar mecanismos voltados ao controle e ou redução dos indicadores criminais, diminuindo a violência, sobretudo no que tange à perda de vidas e prejuízos aos bens, melhorando os níveis de preservação da ordem pública e, conseqüentemente, estimulando níveis de excelência de qualidade de vida:

3.2. nesse contexto, muitos gestores policial-militares têm mobilizado esforços em conjunto com determinados setores da comunidade para otimizar condutas e procedimentos referentes à segurança individual e coletiva. Dentre essas medidas de prevenção, destaca-se o monitoramento de pessoas estranhas ao ambiente com vistas a dissuadir ações que possam atentar contra a ordem pública local;

[...]

3.5. assim sendo, visando a estimular atitudes positivas na busca da valorização da prevenção primária no contexto da violência urbana, mediante a adoção de posturas individuais e coletivas em prol da otimização da percepção da segurança das pessoas e ambientes, pretende-se ampliar a comunhão de esforços por meio do PVS para todo o Estado de São Paulo. (PMESP, 2013, p. 1-2)

O Programa Vizinhança Solidária (PVS) não tem custo de implementação, ou seja, a PMESP de forma gratuita estimula as pessoas de determinada região, que pode ser um conjunto de prédios ou de ruas de um bairro residencial, a se organizarem e manterem algum tipo de contato quer por estruturação de uma rede social ou radiocomunicador (normalmente utilizado para portarias de prédios), ou, ainda por lista de contatos telefônicos, dentre outras possibilidades.

Essa organização deve ter um tutor, pessoa da comunidade que organiza o grupo e tem o contato direto dos policiais militares que trabalham na região, assim, recebe informações e transmite orientações de prevenção primária, que são dicas de segurança pessoal e coletiva para que sejam disseminadas no grupo, e, ao mesmo tempo, esses policiais recebem as demandas do grupo repassadas pelo tutor.

O PVS é desenvolvido por meio de reuniões onde policiais militares recebem os moradores de uma determinada rua ou região, e realizam uma Palestra de Mobilização. Essa palestra é solicitada pelo grupo de pessoas já lideradas por um tutor ou a partir de uma carta-convite distribuída aos moradores de determinada região na qual o comandante do policiamento territorial tem interesse em fomentar o PVS, para que se possa utilizá-lo como uma ferramenta de redução de criminalidade e aumento da sensação de segurança, nesse caso, o tutor é escolhido dentre os participantes da reunião de mobilização a partir da aceitação do grupo em desenvolver o PVS.

Nas fases seguintes são realizadas Palestras de Prevenção Primária que podem ser realizadas em conjunto por policiais militares e pelos tutores, como forma de incentivar práticas pessoais e coletivas de autoproteção de forma preventiva com base no auxílio mútuo entre os vizinhos.

Também são organizadas pelos comandantes de companhia da PM dois tipos de visitas aos participantes do PVS, as “visitas comunitárias”, que são realizadas de maneira programada e dentro de um calendário cumprido pelos policiais do Programa de Policiamento Comunitário e as “visitas solidárias”, destinadas às pessoas da comunidade que foram vítimas de crimes. Nesse caso as visitas têm o cunho de solidarizar-se com a pessoa e também de verificar possíveis evidências que possibilitem a prisão dos criminosos e, ainda, como forma gerar informações que possam evitar que outras pessoas sejam vítimas de crimes similares, o que é repassado ao grupo de participantes do PVS.

No CPA/M-1, por meio do Escritório de Cidadania e Governança que tem uma oficina própria para auxiliar os comandantes de companhia na implantação do PVS, as onze companhias de policiamento estão implementando o programa em suas áreas de responsabilidade. Os casos mais proeminentes estão ocorrendo nos bairros da Aclimação, onde o programa já existia e agora tem se expandido, além dos bairros Bela Vista, Consolação e Liberdade.

É importante ressaltar que essas implantações não ocorrem em toda extensão dos bairros, mas em determinadas ruas e quarteirões, podendo assim existir mais de um grupo de PVS no mesmo bairro, pois cabe ao comandante territorial da PM estimular a criação e dar o apoio necessário para o seu desenvolvimento, mas a existência e permanência do programa dependem dos tutores e da própria comunidade que deve persistir em seus propósitos para garantir sua efetividade.

Nesse sentido o Escritório de Cidadania e Governança vem servindo como um catalizador desse processo a partir da capacitação de tutores e de lideranças comunitárias.

4.3 Capacitação de Tutores para o PVS e de lideranças comunitárias

Embora a Nota de Instrução do Programa de Vizinhança Solidária não tenha como dispositivo a realização de capacitação para tutores, o Escritório de Cidadania e Governança programou uma capacitação por mês, com formato de três horas de duração e participação de dois palestrantes policiais militares e um líder comunitário.

A primeira capacitação foi realizada no mês de junho de 2018 e as demais ocorrerão sempre nas últimas semanas de cada mês. Os temas são: 1) Sistemas de Segurança Pública e Cidadania; 2) Palestra de Prevenção Primária; 3) Saúde e Qualidade de Vida.

Essas palestras destinam-se a capacitar tutores e líderes comunitários, fornecendo materiais pedagógicos para que possam retransmitir o conteúdo programático lhes transmitido em escolas, igrejas, e quaisquer outras comunidades onde tenham circulação.

São fornecidos certificados de participação e cria-se por meio dessa interação vínculo com a instituição policial e com seus integrantes, o que tem sido bastante importante como fomento de ações principalmente para capacitar palestrantes de prevenção primária.

Considerando parceria da Associação PMs de Cristoⁱⁱⁱ com o CPA/M-1, o que já existe há muito tempo, o Escritório de Cidadania e Governança tem aproveitado a experiência de seus pastores e voluntários os convidando a participar da capacitação a tutores e líderes comunitários, assumindo a responsabilidade pelas aulas de Qualidade de Vida.

Já para as aulas de Sistema de Segurança Pública e Cidadania e de Prevenção Primária, os comandantes de companhia PM têm se voluntariado em ministrá-las, até porque possuem vasto conhecimento teórico e prático sobre esse conteúdo, sendo que também preparam os policiais militares de sua administração para que possam realizar esse conteúdo no formato de palestra para escolas, empresas e a todos que solicitam no sentido de influenciar no comportamento das pessoas quanto à prevenção primária.

4.4 Prevenção Primária Volante

Usando da mesma estratégia das palestras de prevenção primária essa ação se reveste em atuar de forma orientada a problemas, dentro de uma perspectiva de levar informações preciosas de prevenção diretamente às pessoas que estejam circulando pelos locais onde ocorrem furtos e roubos de celulares, uma das principais preocupações dos comandantes de policiamento na região central de São Paulo.

Inicialmente realizam-se análises criminais voltadas a identificar os locais onde mais ocorrem os delitos já mencionados, normalmente esses crimes estão associados há regiões de maior adensamento populacional como calçadas, grandes cruzamentos entre avenidas, como Av. Ipiranga com Av. São João e Centros Financeiros dentre os quais os instalados na Av. Paulista.

Uma vez identificados os locais onde serão realizadas as ações de Prevenção Primária Volante (PPV), são formadas as equipes que as desenvolverão. Essas equipes variam sua composição entre seis e dez policiais militares comandados por um sargento, todos do efetivo administrativo e diversificados dentre as sedes do CPA, batalhões e companhias, de forma que nenhuma dessas administrações seja desfalcada pela ausência do policial no dia da atividade do PPV.

Esses policiais utilizando-se de uma Base Comunitária Móvel (BCM), viatura tipo furgão equipada para realização e Policiamento Comunitário, segue para o local identificado com as características acima e permanece estacionada ali por pelo menos seis horas.

Junto à BCM é montada uma pequena exposição fotográfica com painéis que demonstram a interação entre Polícia e Sociedade, o que faz com que muitas pessoas se aproximem para apreciá-la, possibilitando aos policiais aproximarem-se e apresentarem aos cidadãos dicas de seguranças impressas em folders preparados pelo Centro de Comunicação Social da Polícia Militar.

Essa atividade é realizada desde maio de 2018 e tem se revelado uma excelente ferramenta de policiamento comunitário e de policiamento orientado para o problema.

Embora os resultados quanto à divulgação de dicas de Prevenção Primária sejam mensuráveis a partir do número de pessoas atendidas diretamente, o que possibilita também estimativas de pessoas indiretas, dado ao fato de que essas pessoas levarem folder para dividir a experiência e informações com as pessoas de seu convívio familiar e profissional, essa ação não tem o escopo de diminuir indicadores criminais, pois é preciso ter a percepção de que as atividades das Polícias Militares não estão vinculadas somente a diminuição de crimes a partir de prisões, mas sobremaneira, dirigidas para a prevenção de delitos e melhoria da sensação de segurança e da qualidade de vida das pessoas, esses sim são os objetivos principais do PPV.

Outra importante missão do PPV consiste em servir como estratégia de ressignificação das atividades da Polícia Militar, tanto aos cidadãos, que passam a ver o policial militar de maneira humanizada, como para os próprios policiais que se sentem mais

aceitos pela sociedade, o que em situações de atendimento de ocorrências tal perspectiva do “outro” se torna mais difícil de ser percebida.

4.5 Capacitação policial e integração entre instituições policiais

Essa ação tem duas frentes de trabalho, a primeira consiste em fortalecer o treinamento interno por meio das próprias lideranças do CPA/M-1, assim os policiais com treinamento específico são encaminhados para treinar outros policiais possibilitando intercâmbio de conhecimento entre os quatro batalhões subordinados ao Comando de Policiamento de Área Um.

Algo que tem pautado o desenvolvimento de treinamentos específicos está associado à estratégia chamada de Policiamento Orientado para Problemas, que consiste em canalizar energias para problemas específicos que devam ser enfrentados pela Polícia (ARAUJO, 2014, p. 56).

Nesse sentido, policiais militares da Companhia de Ações Especiais de Polícia (CAEP) do CPA/M-1 têm estruturado treinamentos específicos, por exemplo, para policiais militares que atuam na região da Nova Luz, conhecida pelo nome midiático de “Cracolândia”, ou mesmo para policiais que venham a trabalhar em manifestações públicas quer em contexto de preservação da ordem pública ou de seu restabelecimento.

A segunda frente de trabalho consiste em buscar intercâmbio com outras instituições externas de treinamento ou de forças policiais, a exemplo de parceria efetivada com a empresa Moto Honda para treinamento de policiais motociclistas, realizado nas instalações da própria fábrica de motocicletas, com calendário de um treinamento por mês e previsão até o final de 2018, o que possibilitará a todos os policiais motociclistas passar por esse aprimoramento profissional.

Já com outras polícias, foi realizado treinamento com a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal entre os dias 25 e 29 de junho deste ano, demonstrando o comprometimento do Escritório de Cidadania e Governança com seus propósitos, haja vista ter iniciado suas atividades em abril de 2018 e já ter possibilitado a trinta e seis policiais militares algo não muito comum, participar de treinamento integrado com outros policiais.

Esse treinamento realizado para um grupo pequenos de policiais teve em seu ultimo dia, 29 de junho, a promoção de um debate aberto sobre a temática abordada em suas atividades teóricas-práticas, foi o “Ciclo de Debates: Prevenção e Combate ao Crime Organizado e Terrorismo Criminal”.

Como a dimensão do ciclo de debates foi maior do que a do treinamento, embora estivessem ligados pelo tema central de discussão, sua implementação se deu pela Oficina de Governança, já que os debates trouxeram de maneira uníssona a necessidade de integração entre órgãos policiais, segmentos de segurança privada e sociedade com o propósito de viabilizar melhores resultados tanto quanto à prevenção, como também para o combate ao crime organizado e a exteriorização de suas ações delituosas, consideradas como terrorismo criminal, já que levam clima de terror à sociedade por utilizarem de artefatos explosivos e armas de grande calibre, aproximando-se em termos finais das ações conhecidas pelo terrorismo político, embora por objetivos distintos.

4.6 Governança para manifestações e grandes eventos

Considerando parceria já antiga entre a PMESP com o Instituto Sou da Paz, o que vem dando certo há mais de dez anos, e o sucesso do Projeto Protestos Seguros que viabilizou, quanto às manifestações, estudos efetuados entre 2016 e 2017, inclusive com visita técnica de pesquisadores daquele Instituto em conjunto com dois Oficiais da PMESP, um do

CPA/M-1 e um do Policiamento de Choque, à Belfast na Irlanda do Norte e a Londres na Inglaterra, experiência que trouxe bons resultados como se pode observar a partir de informações do Relatório Anual de 2017 do Instituto Sou da Paz:

O projeto Protestos Seguros atuou para oferecer subsídios técnicos à Polícia Militar do Estado de São Paulo, para que esta aprimore sua atuação em manifestações, além de facilitar o contato com as melhores práticas nacionais e internacionais em protestos. Parte desta ação foi a promoção do intercâmbio de dois oficiais da Polícia Militar de São Paulo, que puderam conhecer boas práticas na condução de protestos das polícias de Londres (Inglaterra) e Belfast (Irlanda do Norte).

O projeto mobilizou também setores da sociedade, como o Ministério Público, na construção de regras mínimas para a realização de protestos, visando a responsabilização pela segurança das manifestações públicas. Recomendamos medidas necessárias para evitar episódios de violência em protestos, buscando incentivar uma maior participação do MP na mediação entre poder público e manifestantes. (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2018)

O CPA/M-1 aproveitando dessa aproximação e dos resultados desse projeto convidou o Instituto Sou da Paz a compor juntamente com seus policiais uma Oficina permanente de estudos de Governança, ampliando os assuntos em estudos para abranger também os grandes eventos que ocorrem no Centro de São Paulo.

Essa amplitude para grandes eventos foi proposta pelo fato do CPA/M-1 possuir os locais onde ocorrem os maiores eventos na Cidade de São Paulo, a exemplo do Réveillon na Paulista, Corrida Internacional de São Silvestre, Aniversário de São Paulo no Vale do Anhangabaú, Carnaval de Rua, Marcha para Jesus, Marcha do Orgulho LGBTI, Virada Cultural dentre outros.

A partir dessa Oficina de Governança, o Instituto Sou da Paz manterá um pesquisador atuando junto às reuniões com outros órgãos públicos e privados e auxiliará na composição de decisões integradas que possam minimizar conflitos de interesse, atuando, portanto, como observador externo e, ao mesmo tempo, como conselheiro entre esses órgãos que, embora não tenham relações hierárquicas, necessitam adotar de forma pactuada ações que permitam alcançar melhores resultados para todos, e, assim, externalizar menores impactos aos cidadãos, quer para os que festejam ou aos moradores do Centro de São Paulo.

5 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL E CONCLUSÃO

O Escritório de Cidadania e Governança não consiste em um modelo fechado em si, assim, sua capacidade de prospecção é ampla, embora sua recente criação não permita ainda maiores estudos sobre os impactos a serem considerados para sua efetividade, é possível, mesmo que de forma qualitativa, perceber melhorias na motivação dos policiais militares, líderes comunitários, pesquisadores e comunidade acadêmica que estão trabalhando em suas oficinas.

Verifica-se que possui enquadramento muito próximo do modelo de gestão com base na orientação para a efetividade, como se pode observar a partir da exposição de Coelho (2012, p. 6):

[...] a Orientação para a Efetividade tem como esteio, que se traduzem como suas motivações, os déficits de democracia participativa e, ainda, a inequidade da gestão de políticas públicas na sociedade, bem como o não atendimento de direitos sociais ou, quando atendidos, as falhas de impactos (e efeitos) dos serviços e políticas públicas sobre o público alvo. Tem entre os seus focos o princípio da participação e subentende a efetividade na perspectiva de se “fazer diferença para o beneficiário”, considerando os seus

direitos sociais como cidadão vis-à-vis aos processos e resultados da gestão/políticas públicas. Surge com a ideia de desconcentração do poder do Estado para a sociedade civil, o que leva ao design de mecanismos de participação e instrumentos de controle social. Desenvolve-se, igualmente, pela ideia do desenvolvimento humano integrado, sobretudo da cidadania, respeitando a territorialidade das políticas públicas e o princípio da subsidiariedade^{iv} e, assim, tendo como locus das inovações o nível subnacional. No que concerne às organizações da sociedade civil, incentiva os arranjos organizacionais baseados na ação coletiva e caracterizados pela autogestão, tais como o cooperativismo, o associativismo e a economia solidária. No último decênio, incorporou alguns valores de terceira geração em voga, como a sustentabilidade. Tem como filosofia a criação de valor para a sociedade no que se refere aos cidadãos, que almejam – substantivamente – proteger a res publica, tornar público o processo decisório do Estado (incorporando à sociedade civil) e receber políticas públicas que gerem, de fato, uma transformação social.

Diante das descrições acima, notam-se claramente diversas aproximações entre a “orientação para a efetividade” com algumas das praxes observadas nas oficinas do Escritório de Cidadania e Governança, dentre as quais temos:

- a participação da comunidade (líderes comunitários, pesquisadores e acadêmicos) nos processos de formulação e pesquisas com foco na melhoria dos serviços públicos de segurança;
- inovações quanto à Oficina de Governança, com melhores atuações entre instituições públicas e privadas diferentes, mas com objetivos comuns;
- no PVS o estímulo para que ocorra a organização a partir do cooperativismo buscando a melhoria da sensação da segurança além da redução de incidência de crimes;
- criação de valor para a sociedade no que se refere a recepção de políticas públicas que possam promover uma transformação social.

Essa tendência de “orientação para a efetividade” não está totalmente descolada de outras ações observadas nas praxes diárias do policiamento, facilmente perceptíveis ao se verificar o acompanhamento diário da evolução de indicadores criminais com o propósito de corrigir o planejamento tático para fazer frente ao problema da criminalidade.

A partir das exposições trazidas por esse estudo, pode-se concluir que o Escritório de Cidadania e Governança é plenamente replicável, pois suas estruturas são flexíveis já desde sua propositura, o que pode ser comprovado na Nota de Instrução que o formulou, deixando sempre a possibilidade de adapta-lo a qualquer local onde seja implementado, quer em outras regiões da capital e grande São Paulo, ou mesmo no interior do Estado.

Podemos de maneira simplificada entender que a contribuição social das Oficinas do Escritório de Cidadania e Governança consiste em conciliar as ações do policiamento comunitário com o policiamento orientado para problemas, e mais, possibilitam a participação de lideranças comunitárias, pesquisadores e acadêmicos, além de policiais, reforçando os ditames constitucionais de que Segurança Pública é um dever do Estado ao mesmo tempo direito e responsabilidade de todos.

Esses mesmos estudos demonstraram a capacidade de prospecção, ou seja, investigação de novas atividades que possam melhorar a efetividade dos serviços públicos a partir da participação dos cidadãos que demandam por políticas públicas de segurança.

Assim, as possibilidades de estudos acerca de melhorias que possam ser implementadas podem variar de um local para o outro, o que faz com que a participação dos

cidadãos na composição das oficinas quer de cidadania, de capacitação ou de governança é fundamental para que o Escritório de Cidadania e Governança possa prosperar.

Ficou demonstrada possibilidade de replicação, tendo em vista que possui um sistema aberto e que permite a participação democrática de policiais, lideranças comunitárias, pesquisadores e acadêmicos para a disseminação de boas práticas que possam melhorar a sensação de segurança e, por conseguinte, contribuir para a melhora da qualidade de vida das pessoas.

Por fim, o Escritório de Cidadania e Governança mostrou-se um experimentalismo institucional que busca inovação na prestação de serviços de segurança na PMESP e que pode e deve ser uma referência para uma política - integrada -, no futuro, de orientação para a governança no policiamento.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Temístocles Telmo Ferreira. **Policiamento orientado para o problema: propostas de mecanismos de proteção da população em face da violência urbana**. Tese (doutorado) – Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo, 2014.

BEATO, Claudio. **O Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – Crisp – e a Formação em Análise de Políticas de Segurança Pública**. In.: Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais. Orgs.: Jorge Zaverucha e Maria do Rosário Negreiros Barros. Série Gestão Pública e Cidadania 2. Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana. Recife. 2002.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**.

COELHO, Fernando S.. **Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. In: *Parceria Público-Privada-Social: textos de referência*. Editora Oficina Municipal. 2012. Texto disponível para download no link: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2017-08/gestao-publica-contemporanea-no-brasil.pdf>>

CPAM1, Comando de Policiamento de Área Metropolitano Um, **Nota de Instrução nº CPAM1-005/030/18**, Escritório de Cidadania e Governança, de 02 de abril de 2018.

DPCDH, **Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Site, 2018 - Disponível em: <<http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/index.php/proerd-2/>>. Acesso em 06 de jul. 2018.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Relatório de 2017**. Publicado em fevereiro de 2018. Disponível em <<http://soudapaz.org/relatorioanual2017/#>>. Acesso em 28 de jun 2018

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. In: ERA - Revista de Administração de Empresas, 45(1), p. 36-49, 2005. Artigo disponível para download no link: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>

PMESP, POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo (GESPOL)**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

_____. **DIRETRIZ N° PM3-002/02/13 – Programa Vizinhança Solidária.** São Paulo, 2013.

REINER, Robert. **A Política da Polícia.** Tradução: Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

RIBEIRO, Ludmila. Policiamento comunitário. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: 2014.

ROLIM, Vanderlan Hudson. **O presente volta-se para o passado: velhos hábitos ou um novo tipo de policiamento?** In.: Polícia, Política e Sociedade. Org.: Lúcio Alves de Barros, Vanderlan Hudson Rolim e Antônio Hot Pereira de Faria. Editora Delicatta. São Paulo, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Modelos Organizacionais e Reforma da Administração Pública.** In: *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro 43(2):347-369, mar./abr. 2009. Artigo disponível para *download* no *link*: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034761-22009000200004&script=sci_abstract&tlng=pt>

SILVA JUNIOR, Azor Lopes da. **Fundamentos Jurídicos da Atividade Policial: Uma abordagem histórica e de Direito Comparado das atividades de polícia administrativa e de polícia judiciária.** Suprema Cultura Editora. São Paulo. 2010.

ⁱ Disponível em < <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/institucional/historia-da-pm>> Acesso em 04 de Jul. de 2018.

ⁱⁱ Disponível em <http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/index.php/proerd-2/>. Acesso em 06 de jul. 2018

ⁱⁱⁱ Disponível em <<http://www.pmsdecristo.org.br/site/conteudo.php?p=historia>> Acesso em 07 de jul. 2018

^{iv} “O princípio da subsidiariedade pressupõe que os entes da federação superiores (estados e União), em termos de competências, devem prevalecer sobre os municípios somente quando estes, a seu critério, não estiverem aptos a executá-las de modo eficiente, eficaz e/ou efetivo”. (COELHO, 2012, p. 6 – nota de rodapé)