



INOVAÇÃO INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA E A COMUNICAÇÃO DO PODER PÚBLICO: O DESAFIO DA COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL NA IMPLANTAÇÃO DE UMA FILOSOFIA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA¹

Márcio Simeone Henriques²

RESUMO

O cenário de inovação institucional democrática, com a criação dos mais diversos fóruns que agem na vizinhança das agências governamentais e possibilitam a participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas propõe um desafio à administração da comunicação organizacional estratégica dessas agências. A ampliação da participação civil sob um modelo deliberativo põe em questão os dispositivos de comunicação tradicionalmente utilizados pelos departamentos e assessorias especializados, baseados na difusão massiva de informações para grandes públicos, e passa a incorporar também a demanda por uma comunicação dirigida a públicos específicos, que não apenas dê contas aos cidadãos das realizações do poder público, mas fomente a participação e informe as discussões de temas publicamente relevantes. A pesquisa apresenta o exemplo de inovação institucional da Polícia Militar de Minas Gerais com a implantação de uma filosofia de polícia comunitária e a instituição de Conselhos Comunitários de Segurança Pública. Evidencia a demanda por inovação na sua estrutura de comunicação e no seu *modus operandi* e, por outro lado, as dificuldades de conceber as estratégias de comunicação para os públicos locais.

Palavras-chave:

Democracia - Comunicação Pública – Inovação Institucional

1 Introdução: soluções democráticas para a segurança pública

A segurança pública tem sido uma questão a despertar inúmeras preocupações de todos os setores da sociedade brasileira atual e, particularmente, de cada cidadão, que assiste nos últimos anos a uma escalada da violência e vê crescer substancialmente a sua própria sensação de insegurança. No campo da formulação de políticas públicas constitui um desafio sem igual, que requer ações programadas e esforços conjugados de toda a

¹ Trabalho apresentado na Sessão Coordenada Temas em Comunicação e Democracia II, do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, ocorrido na Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA, 2006. A comunicação refere-se à pesquisa realizada para fins de doutoramento em Comunicação Social na UFMG, sob orientação da Profa. Dra. Rousiley Celi Moreira Maia.

² Professor da Universidade Federal de Minas Gerais. Aluno do Programa de Doutorado em Comunicação da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Grupo de Pesquisa Comunicação e Espaço Público (EME) da Universidade Federal de Minas Gerais. simeone@fafich.ufmg.br / O presente trabalho foi realizado com o apoio da CAPES, entidade do Governo Brasileiro voltada para a formação de recursos humanos

sociedade para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade à violência e geração de padrões de convívio mais pacíficos. Este desafio se torna ainda maior diante do cenário de consolidação democrática no país, o que permite dizer que demanda uma profunda reforma institucional que coloque a segurança como questão de Estado, acima das diferenças políticas, inscreva o programa de enfrentamento no campo do respeito aos direitos humanos e convoque à co-responsabilidade todos os setores, integrando as diversas áreas do poder público (Soares, 2006).

A multidimensionalidade do problema e, por consequência, das soluções, por certo exige um conjunto de ações interdependentes e cuja formulação é bastante complexa, não se esgotando apenas na reforma das instituições policiais ou no sistema de justiça criminal. As mais diversas experiências internacionais bem sucedidas, assim como algumas iniciativas brasileiras - mesmo que embrionárias, têm conduzido, nas últimas décadas, a reflexões que evidenciam a necessidade de reposicionar as agências policiais junto à sociedade. No dizer de Soares: “não há política de segurança consequente sem participação, transparência, credibilidade e relações positivas entre as instituições policiais e a sociedade” (2006:128). Para esse novo tipo de relacionamento, no entanto, exige-se, muito mais que vontade política, uma adequação estrutural dessas instituições para estabelecer uma nova comunicação, com foco em redes locais. Não se esgota, ademais, numa descentralização operacional, mas na criação de possibilidades de interlocução com os públicos em cada local. Este “diálogo com as sociedades locais”, baseado no “mapeamento interativo dos problemas e das prioridades”, criaria as condições, segundo Soares “para a negociação democrática de contratos locais de cogestão do programa segurança, entendido em seu sentido mais abrangente” (2006:128). É assim que o chamado “policimento comunitário” (ou a “filosofia de polícia comunitária”) torna-se um aspecto particularmente importante dentro de um programa mais amplo de segurança pública. Segue uma ampla corrente internacional que, desde a década de 1960, vem tentando responder a um processo intenso de questionamento das agências policiais em países democráticos, após um longo período em que a sua burocratização e a extrema profissionalização acarretaram um isolamento dessas agências em relação às comunidades que deveriam servir.

A Polícia Militar de Minas Gerais vem implementando nos últimos anos uma filosofia de polícia comunitária. Desde o ano 2000 essa filosofia tem-se concretizado com a

instituição de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP), no âmbito das frações territoriais de ação policial, em todo o Estado, como fóruns de interlocução e cooperação com públicos locais. Assim, mais do que uma mudança nas diretrizes de operação – que pressupõem uma forte atuação preventiva, a introdução de tal filosofia manifesta-se concretamente numa nova orientação das ações de comunicação que não podem mais prender-se apenas às relações da polícia com os públicos em geral - abrangendo toda a sociedade - mas precisa incorporar as relações mais específicas com estes públicos locais - que são genericamente denominados "comunidades". Neste trabalho, pretendemos mostrar algumas evidências de como a introdução dessa filosofia na PMMG, correspondendo a uma demanda por inovação democrática, provoca a necessidade de um novo arranjo do próprio setor de comunicação organizacional da corporação. Essas evidências foram colhidas na própria evolução histórica do setor e também nos documentos nos quais se inscrevem elementos importantes da política de comunicação da Polícia Militar.

2 Polícia Comunitária no contexto da inovação institucional democrática

A literatura sobre o desenvolvimento das forças policiais nos mais diferentes países registra, em geral, uma linha evolutiva comum. Nos países democráticos, figuram questões semelhantes de legitimação dessas forças, baseadas num processo de progressiva profissionalização e de constituição de uma estrutura burocrática rígida (Monkkonen, 2003; Manning, 1997; Goldstein, 2003). Muitos autores observam que, em que pese uma expressiva evolução técnica e um relativo e temporário sucesso na repressão e no esclarecimento de crimes, a extrema profissionalização implantada ao longo do século XX com o intuito de criar uma “blindagem” política das polícias provocou também um isolamento em relação às comunidades que deveriam servir. Além do mais, as pressões intensas em relação aos direitos humanos colocarão a polícia no centro de importantes discussões nos países democráticos a partir do Pós-Guerra, no sentido de buscar conter quaisquer tipos de abusos cometidos por estas agências e buscar reaproximá-las de seus públicos (Reiss Jr., 1971, 2003; Reiner, 2004). É no contexto de uma nítida “repolitização” da polícia, principalmente a partir dos anos 1960, que ganha corpo o desafio de torná-la

mais adequada às exigências democráticas e do Estado de Direito, acarretando uma “ênfase renovada na necessidade de consentimento público” (Reiner, 2004, p. 287). Como resposta, vários departamentos de polícia em várias partes do mundo viram nos programas comunitários uma forma de reaproximação com os públicos em cada localidade. Esta abordagem de *policciamento comunitário*³ visa introduzir novos valores ao policiamento e aumentar a sensibilidade da polícia quanto à delicada natureza das suas múltiplas funções.

Algumas das primeiras experiências expressavam claramente os objetivos de obter confiança da população na polícia e, através da cooperação das comunidades, prevenir as oportunidades para que os crimes fossem cometidos. A função do policiamento não seria apenas de combater o crime, mas também o de garantir direitos democráticos, através de uma participação do público no planejamento e supervisão das operações policiais. Firmada na crença de que uma resposta ideal à questão da segurança pública depende do conjunto de soluções locais, tal abordagem considera essencial “que a polícia sirva à comunidade, aprenda com ela e seja responsável por ela” (Bayley & Skolnick, 2001, p. 225). De toda forma, não é um conceito unívoco, mas um conjunto amplo de programas e práticas administrativas (Ilanud, 2002). Friedmann (1994) apresenta o conceito de policiamento comunitário nos seguintes termos:

Policciamento comunitário é uma política e uma estratégia voltada para alcançar um controle mais efetivo e eficiente do crime, redução do medo do crime, melhorar a qualidade dos serviços policiais e a legitimidade da polícia, através de uma confiança pró-ativa nos recursos da comunidade que busca mudar as condições que provocam os crimes. Assume uma necessidade de maior accountability da polícia, maior compartilhamento das decisões com o público e maior respeito aos direitos e liberdades civis.

³ O termo policiamento comunitário tem sido o de uso mais abrangente para designar múltiplas modalidades das práticas policiais orientadas para a prevenção e solução de problemas a partir de ações locais. Outros termos têm sido utilizados comumente, tais como Polícia Cidadã, Polícia Preventiva, Polícia Interativa, Polícia Solidária etc., para nomear os programas institucionais de vários departamentos de polícia em vários países do mundo e também nos vários estados brasileiros.

As idéias de polícia comunitária foram introduzidas no Brasil nos anos 80, tendo como principal precursor e disseminador o Cel. Carlos Nazareth Cerqueira, da Polícia Militar do Rio de Janeiro, sob marcada influência de reflexões sobre os modelos de policiamento e de práticas inovadoras implantadas nos Estados Unidos, no Canadá e alguns países europeus. O momento de redemocratização do país na segunda metade da década de 80 compôs o cenário a inspirar e impulsionar o ideário de polícia comunitária. O novo ordenamento institucional conferido pela Constituição Federal de 1988, possibilitando um crescente fortalecimento da sociedade civil, foi fator preponderante na implantação de programas de formação em direitos humanos para policiais, inserida inclusive no âmbito das academias de polícia militar. Ao longo da década de 90, a questão dos direitos humanos torna-se ainda mais expressiva no debate público, não apenas pelo crescimento dos índices de violência e criminalidade, mas também por vários episódios de truculência na repressão policial, gerando forte clamor da opinião pública e da sociedade civil em favor de uma “polícia cidadã”, capaz de respeitar os direitos dos cidadãos e agir dentro de limites éticos.

Na última década a filosofia de polícia comunitária ganharia, em muitos países e também no Brasil, *status* de doutrina policial, que pode ser compreendida em três grandes dimensões interdependentes: (a) como estratégia operacional, (b) como estratégia de relacionamento com os públicos e (c) como estratégia política. Como *estratégia operacional*, refere-se à *eficácia* do trabalho policial, a partir do reconhecimento da essencialidade do envolvimento da comunidade no combate ao crime e aos diversos tipos de violência, tendo como característica primordial a ênfase na prevenção. Como *estratégia de relacionamento com os públicos*, está ligada à produção de *legitimidade* da organização policial e de suas ações, ou seja, a reaproximação com os públicos reflete a necessidade de reconstruir, sob novas bases, a imagem da força policial e resgatar a confiança na sua atuação. Como *estratégia política*, busca redefinir as tarefas da polícia que, além da repressão e do controle de condutas criminosas, deve proteger garantias constitucionais. Expressa nitidamente o objetivo de oferecer solução para os dilemas de responsabilização da autoridade policial, através do estabelecimento de canais de interlocução com os públicos, tornando-se mais sensível e permeável às suas demandas.

Sob o ponto de vista político, um aspecto importante, mas nem sempre muito evidente, da filosofia de polícia comunitária refere-se ao atendimento à demanda por

participação. Podemos também considerá-la uma resposta à exigência mais ampla de participação civil na formulação de políticas e na gestão dos negócios públicos. A construção democrática das últimas décadas vem consolidando um modelo de relacionamento entre o Estado e a sociedade marcado por uma significativa ampliação do conceito de cidadania – que passou a incluir vastos contingentes antes excluídos de possibilidades de participação nas questões públicas – e pela crescente mobilização dos cidadãos no sentido de buscar exercer influência sobre o sistema político que vai além da escolha de representantes. Este modelo – essencialmente participativo - pressupõe, de um lado, a construção de instituições democráticas e, de outro, uma incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas (Avritzer, 1994; Fung, 2004). A idéia de uma sociedade civil organizada, com poder de inserção no debate público e de participar das esferas de deliberação forma a base de um modelo de cidadania em que os mais diversos problemas publicamente tematizados precisam ser encarados como sendo de responsabilidade compartilhada.

De modo geral, a criação de fóruns de discussão ligados às variadas agências administrativas coloca o poder público frente ao desafio de buscar um novo *modus operandi* e formas administrativas inovadoras, desenvolvendo estruturas e instituições que permitam aos cidadãos participação efetiva. Archon Fung denomina estas estruturas “minipúblicos”. São esforços construtivos “no sentido do engajamento cívico e da deliberação pública na política contemporânea”, espaços constituídos na vizinhança das agências administrativas públicas que residem na “classe intermediária das instituições democráticas” (2004:174). Fung chama a atenção para a diversificação dessas experiências participativas, que podem assumir vários desenhos institucionais, cuja contribuição se estende “para bem além da legitimidade para incluir *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular” (Id:175). Ele concebe quatro tipos de minipúblicos: (i) fórum educativo, (ii) conselho consultivo participativo, (iii) cooperação para a resolução participativa de problemas e (iv) governança democrática participativa. Ao lado das práticas de conselhos populares, orçamento participativo e outras experiências congêneres, Fung destaca como exemplo de cooperação para resolução participativa de problemas o policiamento comunitário na cidade de Chicago, implantado em 1994.

Se as exigências intrínsecas de um formato democrático participativo e a ampliação das noções de direitos humanos e cidadania têm forçado o poder público como um todo à inovação institucional em todas as suas áreas, num setor de atuação típica, forte e central para o Estado, como as agências policiais, a complexidade das questões ligadas à segurança pública e a emergência da filosofia de polícia comunitária fazem surgir com grande força a necessidade de compor novos arranjos políticos, administrativos e operacionais e ainda de romper com as suas formas tradicionais de comunicação organizacional. Esta nova realidade institucional exige esforços para gerar interação mais efetiva com públicos mais diversificados e localizados, o que aponta para outras formas de conceber estes públicos. Gera a necessidade de administrar os dispositivos de comunicação organizacional sob uma outra lógica e de organizar a própria comunicação com a sociedade sob novos modelos.

3 O desafio à comunicação do poder público

O diálogo público que toma forma em diversos fóruns e atravessa o campo administrativo, impõe novas demandas de administração dos dispositivos especializados de comunicação, colocando em xeque o modelo operacional de difusão massiva de informação sob o qual foram tradicionalmente estruturados e que são ainda predominantes nos departamentos e assessorias de comunicação. A própria denominação de “minipúblicos” sugere uma mudança na expectativa de relação com a sociedade, não sob a perspectiva de uma comunicação massiva entre as agências administrativas e um grande público, voltadas para milhões ou dezenas de milhões de pessoas, mas, ao contrário, em deliberações públicas organizadas em segmentos que reúnem os cidadãos “às dúzias, às centenas ou aos milhares” (Fung, 2004:174). Assim, o estabelecimento pelo poder público de uma comunicação abrangente, deve encarar os públicos sob uma nova ótica, que sustente o objetivo de gerar ambientes de debate, deliberação e cooperação que respeitem a pluralidade social. Os esforços de comunicação, além de dar visibilidade às causas de interesse público, devem fomentar continuamente a constituição de públicos críticos, capazes de intervir nas discussões dos assuntos publicamente relevantes.

Um modelo de comunicação do poder público assentado prioritariamente na produção e circulação massiva de informações não oferece condições suficientes para dar

conta dessa nova realidade que exige esforços diferentes para gerar interação mais efetiva com públicos mais diversificados e localizados. Um novo modelo, ao lado das funções já tradicionais de esclarecer sobre as questões públicas e prestar contas, deve voltar-se também para a função de estabelecer políticas e estratégias de comunicação capazes de estimular a participação e cooperação dos cidadãos, estabelecer e orientar a interlocução e fomentar o próprio debate cívico (Zémor, 1995). De uma ênfase quase exclusiva na produção de informações, passa-se a uma exigência de interlocução, o que altera o fluxo comunicativo e a própria forma de operar os instrumentos de comunicação.

O desenho institucional que prevê a participação dos públicos em fóruns mais localizados demanda uma circulação de informações mais específicas sobre os temas publicamente relevantes, inclusive sobre os impactos mais imediatos na própria localidade, enquadrando as questões nos contextos próximos dos sujeitos. Por isso, para cumprir essas funções, é necessária uma combinação entre instrumentos de comunicação de largo alcance, para os públicos em geral, e de instrumentos capazes de operar em âmbitos locais para públicos particulares - que guardem complementaridade e coerência entre si. Assim, as agências do poder público, acostumadas a falar através dos meios de comunicação de massa sobre as suas realizações e respondendo aos questionamentos que lhe são dirigidos pela grande imprensa, vêm-se agora diante da necessidade de apresentar-se aos públicos locais numa relação que se caracteriza não somente pela maior proximidade, mas por uma maior reciprocidade.

Um exame do caso de implantação da filosofia de polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais, bem como da evolução da sua estrutura de comunicação organizacional, torna evidente de que modo as exigências de inovação institucional que tal filosofia comporta e provenientes do quadro político mais amplo no qual a proposta se insere provocam uma significativa demanda por mudanças no modelo de administração de seus dispositivos de comunicação organizacional.

4 Breve exame da experiência da Polícia Militar de Minas Gerais

A Polícia Militar de Minas Gerais implementou suas primeiras ações de policiamento comunitário em 1993, em alguns bairros de Belo Horizonte, fruto de uma

reconfiguração da política de operações que priorizava a integração da PMMG ao Conselho de Defesa Social, desde 1992. Através de uma Diretriz de Planejamento de Operações (DPO 3.008), institucionalizou a polícia comunitária na corporação, com o propósito de “demonstrar que a atividade policial-militar nasce da comunidade, integra a comunidade e sobrevive em função da comunidade, destinatária de um serviço público considerado e visualizado como indispensável à preservação da ordem coletiva” (Souza, 2003:235)⁴. As primeiras ações realizadas na Capital foram efêmeras e ainda sofreram grande resistência por parte do efetivo da polícia. No interior do Estado, no entanto, emergem, por estímulo da PM, algumas experiências de constituição de associações e mesmo de conselhos comunitários, nos moldes dos conselhos das áreas de saúde e de meio ambiente que então se disseminavam.

Os anos de 1994 a 1999 foram marcados por uma crise do modelo operacional da PM do Estado, com uma conseqüente paralisia na produção doutrinária, como registra Souza (2003:242)⁵. A exposição das graves questões de segurança conduz o debate público e provoca reações do Estado e da corporação. Em 1998, o Comando de Policiamento da Capital toma a iniciativa de elaborar um amplo planejamento denominado Polícia de Resultados. O programa formulado baseava-se em dois eixos estruturadores: o mapeamento da criminalidade, através de técnicas de geoprocessamento (possibilitando melhor planejamento estratégico de operações) e o atendimento descentralizado às demandas das comunidades em cada fração policial, através da criação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP).

O caso da PMMG permite vislumbrar de que forma surge a demanda por um novo desenho da própria estrutura de seu setor de comunicação que vai além da descentralização das suas atividades e diversificação de seus produtos. O exame dos vários documentos que tratam das formulações estratégicas da corporação e das diretrizes operacionais no período de implantação da filosofia de polícia comunitária (2000-2006), bem como da trajetória mais recente do setor de comunicação já indicam essa preocupação e que o recurso aos dispositivos de informação pública em escala massiva não é suficiente, sendo necessário

⁴ Merece destaque a criação, nesta época, do 22.º Batalhão, na região do Bairro Santa Lúcia, em Belo Horizonte, nascido com o objetivo de implementação de um modelo comunitário.

⁵ O auge da crise se deu em 1997, com uma greve dos policiais militares, o que acabou expondo de forma dramática os graves problemas institucionais e colocou em debate público a atuação dos órgãos de segurança, em especial da Polícia Militar.

gerar uma interlocução descentralizada com públicos que são formados especialmente para esta finalidade.

A filosofia de polícia comunitária que vem sendo implantada desde então pela PMMG prevê não apenas uma capacitação interna e uma adequação operacional, mas o estímulo à constituição dos CONSEP como fóruns de interlocução com os públicos locais⁶. A Polícia Militar de Minas Gerais tem procurado estruturar e consolidar internamente a nova filosofia, através de diretrizes para a produção de serviços de segurança pública, do Comando-Geral⁷. A diretriz específica sobre a implantação dos CONSEP é explícita ao definir como uma de suas finalidades

democratizar o planejamento das atividades de polícia ostensiva de preservação da ordem pública, no âmbito de cada município, para a definição de prioridades de segurança pública, no espaço de abrangência de cada CONSEP⁸.

A documentação produzida pela PMMG deixa claro o caráter dos CONSEP de instância intermediária capaz de constituir-se num espaço de interlocução entre a corporação e as comunidades: “a PMMG deve abrir-se ao diálogo com as comunidades e os CONSEP constituem o lugar ideal para que isso aconteça de forma produtiva e madura⁹”. A caracterização do CONSEP como instância de interlocução evidencia-se também na sugestão de estatuto anexa à Diretriz 05/2002 que, em relação aos objetivos específicos do Conselho enuncia como primeiro item: “constituir-se em canal privilegiado, pelo qual as

⁶ Os primeiros CONSEP foram instituídos em 2000 (26 em Belo Horizonte) e disseminou-se rapidamente para o interior por uma própria determinação da PMMG, nos três anos seguintes. Em dezembro de 2005 estavam ativos no Estado de Minas Gerais 372 CONSEP, sendo 22 no Município de Belo Horizonte, envolvendo mais de 5.000 membros. 2003 foi significativo para o crescimento na instalação dos conselhos que, em todo o Estado, dão um salto de 42% apenas no período de julho a dezembro. Quanto à abrangência dos CONSEP, define-se como sendo coincidente com o espaço de responsabilidade territorial da fração policial a ele vinculada (no caso, as Companhias de Polícia Militar), embora não seja descartada a possibilidade de desdobramento em mais de um Conselho, em razão da população alcançada.

⁷ A Diretriz 04/2002 tem por objeto “A filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais” e a Diretriz 05/2002 disciplina a “Estruturação e Funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP”.

⁸ MINAS GERAIS. Comando Geral da PMMG. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n.º 05/2002, dezembro de 2002. Regula a estruturação e funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP.

⁹ Idem p.3

autoridades policiais e de órgãos do sistema de defesa social locais, auscultarão a comunidade, contribuindo para que as instituições estaduais operem em função dos cidadãos e da comunidade”. A Diretriz 04/2002, de dezembro de 2002, que dispõe sobre a Filosofia de Polícia Comunitária na PMMG, coloca como sendo o maior desafio para a consecução dos objetivos da polícia comunitária “motivar e sustentar a participação do público¹⁰” ou seja, explicita a demanda por uma comunicação não apenas informativa, mas capaz de fomentar a participação cívica.

O Plano Estratégico 2004-2007 contém os vários aspectos de inovação institucional. Em especial no seu objetivo 25 – de consolidar a filosofia de polícia comunitária, menciona a estratégia de “incrementar campanhas de comunicação e *marketing* para divulgar a polícia comunitária em Minas Gerais”¹¹. Já o objetivo 32 refere-se diretamente a “fortalecer a imagem da PMMG junto aos diversos segmentos da sociedade”. Aí encontramos definidas tanto estratégias de comunicação com públicos gerais – como a ampliação da PMMG na mídia de massa através de campanha educativa e realização de pesquisas de imagem e opinião – quanto estratégias com os públicos locais:

Implementar o uso de canais alternativos de comunicação com a comunidade, por intermédio da divulgação sistemática nas mídias comunitárias, carro de som, disponibilização banco de dicas PM pela Internet e intranetpm e implantação do sistema de voz único para espera telefônica administrativa, transmitindo orientações preventivas¹².

A própria evolução da estrutura de assessoria de comunicação organizacional da corporação constitui um elemento importante a ser observado. Através dela se pode perceber uma crescente e contínua profissionalização no trato com os dispositivos de comunicação (embora recente), principalmente no que se refere ao atendimento à

¹⁰ MINAS GERAIS. Comando Geral da PMMG. *Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n.º 04/2002*, dezembro de 2002. Filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais. p.12.

¹¹ MINAS GERAIS. Comando Geral da PMMG. *Plano Estratégico 2004-2007*. Belo Horizonte, 2003. p.59

¹² Idem p.79

imprensa¹³. Até o final da década de 1980 as demandas por posicionamento público da PMMG no que respeitava a “assuntos da sociedade” eram atendidas por um setor denominado de Assuntos Cíveis. A partir daí constituiu-se a Sala de Imprensa e, em seguida, um Setor de Relações Públicas. As mudanças de organograma da corporação no final da década de 1990 reuniram as tarefas de assessoria de comunicação organizacional em uma das seis grandes unidades que subdividem o Comando Geral¹⁴. A chamada PM5 passou a englobar as áreas de comunicação interna e externa e a sala de imprensa. A mesma estrutura é desde então aplicada aos batalhões PM, o que denota a necessidade de descentralização das ações de comunicação a este nível¹⁵.

Tal modelo administrativo dá à área da comunicação um *status* equivalente às demais áreas de comando, o que, por si só, já é elemento forte de evidência de que as relações da PM com seus públicos passaram a ser questão de extrema relevância no período após a Constituição de 1988. Mas é justamente na passagem da década de 1990 para os anos 2000, coincidente com o a proposição de um Plano de Polícia de Resultados para o Comando de Policiamento da Capital (CPC) e com a proposta de implantação efetiva da filosofia de polícia comunitária (que até então tinha sido apenas ensaiada) que a comunicação começa a ser apontada como uma área estratégica fundamental.

Assim, é significativo que a própria PM5, a partir de 2000, tenha se preocupado em estruturar um processo seletivo apurado e criterioso para a escolha dos policiais com função de P5 nos batalhões, procurando cumprir também uma exigência cada vez maior por treinamento em comunicação desses policiais. A constituição dos CONSEP no âmbito territorial das companhias PM passou a requerer um acompanhamento mais efetivo dos batalhões. Mesmo assim, o próprio Plano Estratégico 2004-2007 reconhece a necessidade de aperfeiçoar a estrutura de comunicação da PM e de adequá-la a um novo perfil, como tarefa premente e essencial para o posicionamento da corporação numa filosofia de polícia comunitária.

¹³ Dados sobre essa evolução e sobre a estrutura e funcionamento da Assessoria de Comunicação Organizacional foram obtidos através do exame de documentos internos e entrevistas com o atual Comandante da PM5, Ten. Cel. Alexandre Salles de Oliveira e a ex-Comandante no período 2000-2004, Ten. Cel. Luciene Albuquerque, realizadas em agosto e setembro de 2006.

¹⁴ São elas: PM1- Recursos Humanos; PM2 – Inteligência; PM3 – Planejamento e Emprego Operacional; PM4 –Logística; PM5 – Comunicação e PM6 – Financeiro.

¹⁵ Nos batalhões, a área de comunicação é denominada de P5 e é exercida por policial que assume as atribuições de P5 no local. Entretanto, a subordinação desse agente não é direta à chefia da PM5, mas ao comando do Batalhão.

5 Considerações finais

Entendemos, então, que a adoção dos princípios de polícia comunitária constitui um desafio à comunicação organizacional da PMMG um em pelo menos dois sentidos: (a) pela premência de estabelecer um novo perfil de comunicação pública da corporação em consonância com os novos princípios propostos e (b) pela necessidade de uma concepção de públicos distinta da tradicionalmente adotada que abarque a variedade descentralizada de públicos locais com os quais precisa interagir.

A análise do Plano Estratégico da PMMG já permite vislumbrar a preocupação em lidar com a imagem deteriorada da corporação, de reestruturar sua assessoria de comunicação organizacional e de ampliar a visibilidade acerca das questões preventivas. O esforço de comunicação para constituir as instâncias cooperativas e de interlocução entre a polícia e a sociedade revela-se como algo fundamental, não apenas pela necessidade de visibilidade em massa – mas para que os cidadãos reconheçam a segurança pública como tema relevante sobre o qual devem exercer uma co-responsabilidade no seu âmbito local. Evidencia a demanda por estratégias de comunicação capazes de configurar uma nova política de relacionamento com seus públicos – seja o público geral (o conjunto da população), sejam públicos locais (na referência às comunidades específicas) e que não se baseiem apenas na difusão de informações. A reunião desses públicos em conselhos, em frações territoriais de organização da ação policial, requer também esforços de comunicação dirigida, em menor escala e aplicável especificamente aos âmbitos das localidades, sob uma outra lógica.

A proposta de polícia comunitária requer uma comunicação capaz de gerar e alimentar a conversação sobre o tema e de processar as divergências de visões e os conflitos morais decorrentes da abertura do tema da segurança ao debate com os cidadãos. Mas isso implica a dificuldade de a polícia conceber estratégias de comunicação de forma mais abrangente, que dêem conta de visualizar as complexas relações entre os processos massivos e os processos comunicativos que penetram as redes de sociabilidade local, bem

como rever a sua concepção de públicos para englobar a imensa variedade desses públicos locais.

6 Referências Bibliográficas

- AVRITZER, L. (1994). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- BAYLEY, David H. & SKOLNICK, Jerome H. (2002). *Policiamento comunitário. Questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- BOHMAN, J. (2000). *Public Deliberation: Pluralism, complexity and democracy*. Massachusetts/USA: MIT Press.
- BRASIL, Ministério da Justiça. (2002). *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília/DF, [recuperado 20-04-2005] de www.mj.gov.br.
- FRIEDMANN, W. (1994). *The community role in community policing*. In: Rosenbaum, D. P. (Org.). *The challenge of community policing – testing the promises*. London/New Delhi: Sage Publications.
- FUNG, A. (2004). *Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências*. In: COELHO, Vera S. P. & NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34. p. 173-209.
- GOLDSTEIN, Herman. (2003). *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- HELD, D. (1995). *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Ed. Paidéia.
- ILANUD (Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente). (2002). *Polícia Comunitária. Pesquisa de Avaliação da experiência no município de São Paulo*. Revista do Ilanud. Vol. 1, n.º 19.
- MANNING, P. (1997). *Police Work*. Prospect Heights, IL. Waveland Press.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. (2002a). *Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 04/2002-CG: A Filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 16 de dezembro de 2002.

- MINAS GERAIS. Polícia Militar. (2002b). *Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 05/2002-CG: Estruturação e Funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública - CONSEP*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 27 de dezembro de 2002.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. (2003) *Plano estratégico 2003-2007*. Belo Horizonte: Comando-Geral.
- MONKKONEN, Eric H. (2003). *História da Polícia Urbana*. In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.). *Policimento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. pp.577-612.
- MOORE, Mark H. (2003). *Policimento Comunitário e Policimento para a Solução de Problemas*. In:TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.). *Policimento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. pp.115-175.
- REINER, R. (2004). *A política da Polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- REISS Jr., Albert J. (2003). *Organização da Polícia no Século XX*. In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.). *Policimento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. pp.65-114.
- REISS Jr., Albert J. (1971). *The police and the public*. New Haven/London: Yale University Press.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.
- SOUZA, Renato V. de. (2003). *Do exército estadual à polícia de resultados: crise e mudança de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002)*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. [Dissertação de Mestrado em Administração Pública].
- ZÉMOR, Pierre. (1995). *La Communication Publique*. PUF, Col. Que sais-je ? Paris.