

Alexandre Alberto Adrega Fonseca

Análise da gestão operacional do policiamento
preventivo de uma operação de segurança pública:
O estudo de caso da Operação Gávea Presente

PROJETO DE GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
APRESENTADO AO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA INDUSTRIAL
DA PUC-RIO, COMO PARTE DOS REQUISITOS PARA OBTENÇÃO
DO TÍTULO DE ENGENHEIRO DE PRODUÇÃO

Orientador: Marcelo Xavier Seeling

Departamento de Engenharia Industrial
Rio de Janeiro, 01 de dezembro de 2023.

RESUMO

A presente monografia apresenta uma análise de uma operação de segurança pública de policiamento de proximidade que atua no Rio de Janeiro nos bairros da Gávea, Lagoa e Jardim Botânico. O principal objetivo deste estudo é ajudar a melhorar a segurança e a sensação de segurança da população por meio da análise das atividades da operação, identificação de gargalos e proposição de soluções. Para fundamentar este estudo é apresentado no referencial teórico as principais estratégias de policiamento desde a origem da polícia até a atualidade. No estudo de caso é apresentado as características da operação. Na discussão de resultados, a literatura apresentada é citada e demonstrada na prática na operação, assim como é relatado os problemas, vantagens e desvantagens das estratégias utilizadas. Por fim, são apresentadas propostas de soluções para os principais desafios. As mais relevantes oportunidades de melhorias identificadas são: a estabilização da disponibilidade de efetivo diário de agentes de segurança pública por meio do uso de agentes civis, e o aumento da clareza, controle e transparência sobre as atividades e performance dos agentes. O aproveitamento dessas oportunidades tem grande potencial de elevar a qualidade do serviço prestado ao cidadão e aumentar a qualidade de vida nos bairros estudados.

Palavras-chave: Policiamento Comunitário; Policiamento Orientado à Problemas; Policiamento Político; Gerenciamento pela rotina; Operação Segurança Presente, Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This monograph presents an analysis of a public security operation involving proximity policing that operates in Rio de Janeiro in the neighborhoods of Gávea, Lagoa and Jardim Botânico. The main objective of this study is to help improve the population's safety and sense of protection by analyzing operation activities, identifying bottlenecks and proposing solutions. To support this study, the main policing strategies from the origins of the police to the present are presented in the theoretical framework. The characteristics of the operation are presented in the case studies. In the discussion of the results, the literature presented and demonstrated in practice in the operation is cited, as well as the problems, advantages and benefits of the strategies used are reported. Finally, proposals for solutions to the main challenges are presented. The most relevant improvement opportunities identified are: stabilizing the daily availability of public security agents through the use of civilian agents, and increasing clarity, control and transparency over the activities and performance of agents. Taking advantage of these opportunities has great potential to increase the quality of service provided to citizens and increase the quality of life in the neighborhoods studied.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO	5
2.1 ORIGEM DA POLÍCIA MODERNA.....	5
2.2 ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO	9
2.2.1 Policiamento Político	10
2.2.2 Policiamento Profissional-burocrático	12
2.2.3 Policiamento Comunitário.....	14
2.2.4 Policiamento Orientado à Resolução de Problemas	21
2.3 GERENCIAMENTO PELA ROTINA	28
3. MÉTODO DE PESQUISA.....	30
3.1 DEFINIÇÃO DE ESTUDO DE CASO.....	30
4. ESTUDO DE CASO: RESULTADO	33
4.1 A OPERAÇÃO	33
4.2 ESTRATÉGIA DE POLICIAMENTO	35
4.3 CULTURA.....	38
4.4 OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE E UPP	39
4.5 QUEBRA DE PARADIGMA	40
4.6 PESSOAL.....	40
4.7 INFRAESTRUTURA.....	41
4.8 TREINAMENTO	42
4.9 FINANCEIRO	42
4.10 OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE NA LAGOA E GÁVEA	43
5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES.....	44
5.1 PROBLEMA I: FALHA NO PATRULHAMENTO	44
5.2 PROBLEMA II: BAIXA PROXIMIDADE COM A POPULAÇÃO	49
5.3 PROBLEMA III: BAIXA QUALIDADE EM ABORDAGENS.....	52
5.4 PROBLEMA IV: BAIXA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS.....	53
5.5 PROBLEMA V: SUBUTILIZAÇÃO DO POTENCIAL DOS SUPERVISORES:	56

5.6 PROBLEMA VI: FALTA DE ESTABILIDADE E CONTINUIDADE NA GESTÃO DA OPERAÇÃO	62
5.7 PROPOSTA DE SOLUÇÃO I: RESPONSABILIZAÇÃO	65
5.8 PROPOSTA DE SOLUÇÃO II GERENCIAMENTO PELA ROTINA	66
5.9 PROPOSTA DE SOLUÇÃO III: AUMENTAR QUANTIDADE DE AGENTES CIVIS	54
5.10 PROPOSTA DE SOLUÇÃO IV: AUMENTAR USO DE POLICIAIS MILITARES DA RESERVA.....	55
5.11 PROPOSTA DE SOLUÇÃO V: AUMENTAR QUANTIDADE DE AGENTES FIXOS	56
5.12 PROPOSTA DE SOLUÇÃO VI: AUMENTAR SEGURANÇA JURÍDICA.....	56
5.13 PROPOSTA VII: AUMENTAR USO DE AGENTES CIVIS NO POLICIAMENTO	58
 6. CONCLUSÕES	 60
 7. BIBLIOGRAFIA	 62
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	75
APÊNDICE B – PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO DE PATRULHAMENTO	76
APÊNDICE C – DESCRIÇÃO DE CARGOS E FUNÇÃO	77

Lista de Figuras

Figura 1 – Europa do século IV e V	6
Figura 2 — Europa do século XIX e XX	8
Figura 3 - Linhas básica para melhoria do gerenciamento da rotina.....	29
Figura 4 - Cargos da Base da Operação Lagoa Presente	41
Figura 5 – Quantidade de bases da Operação Segurança Presente.....	64
Figura 6 - Áreas de patrulhamento	66
Figura 7 - Setores de responsabilidade.....	66

Lista de tabelas

Tabela 1 – Gasto com violência	2
Tabela 2 – Comparativo policiamento profissional e comunitário	17
Tabela 3 - Riscos.....	49
Tabela 4 - Custos diários de agentes de patrulhamento da operação.....	56
Tabela 5 – Soluções	59

1. INTRODUÇÃO

Existem diversas instituições que atuam na Segurança Pública no Brasil: Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Municipal, Polícia Penal, Força Nacional, judiciário e diversas outras instituições (BRASIL, 2018). No entanto, apesar dessa quantidade de atores com a missão de cuidar da segurança do cidadão, segundo pesquisa do Instituto for *Economics & Peace* (IEP, 2021), a população brasileira é a que mais tem medo da violência no mundo. Segundo Soares (2007), o sentimento de insegurança no Brasil possui níveis elevados ao ponto de poder ser considerado uma questão de saúde mental pública.

Diante dessa realidade, surge o questionamento, do porquê o brasileiro sentir tanto medo. Para esclarecer essa dúvida podem ser levantadas algumas hipóteses: seria o excesso de criminalidade, a desigualdade, a falta de investimento, a falta de policiais, os fatores culturais, os problemas de gestão (CARDOSO, 2013)?

Do ponto de vista da criminalidade, a mesma pesquisa que indicou que a população do Brasil é a que mais sofre com o medo da violência no mundo, essa posiciona o Brasil em 128 de 168 países em um ranking que avalia a paz global (IEP, 2021). Outro indicador importante é a quantidade de homicídios para cada cem mil habitantes. No *ranking* que classifica os países com mais homicídios por cem mil habitantes, o Brasil ocupa a posição 15 entre 137 países participantes da pesquisa. O Brasil fica em posição melhor do que países como África do Sul, México e Colômbia (United Nations Office on Drugs and Crime, 2019). Essa realidade mostra que apesar de a criminalidade no Brasil ser grande, a sensação de insegurança do brasileiro é maior do que a de populações em países mais violentos que o Brasil.

Quando se analisa a desigualdade, segundo o Índice Gini, que mede a concentração de riqueza, o Brasil está na nona pior posição, atrás de países como África do Sul, Moçambique e outros países africanos (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020). Quando se avalia o desenvolvimento humano do Brasil, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2020), o Brasil ocupa a posição 84 entre 190 países no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), na frente de países como China, Índia e África do Sul. Assim, a posição do Brasil no *ranking* GINI aproxima-se da sua colocação no

ranking de medo da violência. Mas quanto ao IDH, o país ocupa uma posição intermediária.

Da perspectiva financeira, o Brasil está entre os cinco países no mundo que mais gastam com violência, sendo que desses cinco países: o Brasil só fica atrás apenas do Estados Unidos e Rússia em gasto de dinheiro *per capita* (IEP, 2021). Por gastos com a violência, entende-se que os recursos financeiros demonstram não ser o gargalo do combate à violência no país. A Tabela 1 apresenta o volume de recursos consumidos pela violência.

Tabela 1 – Gasto com violência

Países	Per capita	Total
Estados Unidos	\$9.017,31	\$ 1.675.322,83
Rússia	\$4.924,31	\$413.561,04
Brasil	\$2.072,37	\$313.482,32
China	\$1.497,40	\$1.145.139,88
Índia	\$732,01	\$573.462,89

Fonte: Adaptado de (IEP, 2021)

Analisando a quantidade de policiais, é importante notar que a presença de polícias uniformizados aumenta a sensação de segurança pela população (DOYLE, FROGNER e ANDERSHED, 2015). Além disso, o Brasil possui uma quantidade aproximada maior de agentes de segurança pública para cada cem mil habitantes do que os EUA, Inglaterra e África do Sul, quando comparados individualmente (UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2018; GARDNER e SCOTT, 2018; FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DOS GUARDAS MUNICIPAIS, 2019; FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020; SAPS, 2022; STATSSA, 2022).

Dessa forma, essa quantidade pode indicar que o gargalo da insegurança não esteja relacionado a um possível baixo efetivo policial brasileiro.

Do ponto de vista da cultura policial, é necessário olhar para o passado. Desde a Grécia Antiga, no século V A.C., já existia uma preocupação com a segurança pública. Dessa época, já existem relatos de uso de homens que representavam o Estado e tinham autorização para uso da força, assim como poder de efetuar prisões para manutenção da ordem e segurança e nas cidades gregas (WESTERMANN, 1943). Diante desse longo histórico, no decorrer do trabalho são apresentadas de forma resumida a origem da polícia e a sua evolução até a atualidade.

Desse contexto de complexidade da segurança pública, com diversas possibilidades de abordagens do tema, considerando o grande custo da violência no Brasil, o aparente excesso de agentes de segurança pública brasileiros, a sensação de insegurança da população e a importância do policiamento para a segurança, surge a seguinte pergunta de pesquisa que orienta este trabalho:

PP: “Como se pode melhorar a segurança pública por meio do policiamento preventivo no Rio de Janeiro?”

O objetivo geral deste trabalho é realizar um estudo de caso da operação de segurança pública do Rio de Janeiro que atua nos bairros da Gávea, Lagoa e Jardim botânico, denominada Gávea Presente, e propor melhorias. Este trabalho de pesquisa, apresenta ainda um breve histórico da origem da polícia contemporânea, com foco nas principais estratégias de policiamento utilizadas ao longo da história para embasar as análises realizadas.

Os objetivos específicos deste trabalho de pesquisa são:

- O1 – Analisar as principais estratégias de policiamento utilizadas no Brasil e em países que são referências no mundo;
- O2 – Analisar os principais processos utilizados pela Operação Gávea Presente, os seus resultados e os fatores que dificultam a adoção das melhores práticas.
- O3 — Analisar o impacto da Operação Gávea Presente na promoção da prevenção e na sensação de segurança do bairro.

Esse trabalho de pesquisa é organizado em seis capítulos mais uma seção destinada à bibliografia. O presente capítulo trata-se da Introdução, onde é feita a contextualização do cenário e apresentada a relevância do tema. Também são apresentados a pergunta de pesquisa e os objetivos geral e específicos, assim como a estrutura da monografia. O Capítulo 2, denominado Referencial Teórico, apresenta os principais conteúdos necessários para o embasamento e desenvolvimento da pesquisa. O terceiro capítulo é o Método de Pesquisa, que apresenta como esta pesquisa foi realizada. O Capítulo 4, Estudo de Caso, apresenta o estudo de campo realizado e os seus resultados. O próximo capítulo, Discussão de Resultados, analisa os resultados da pesquisa à luz da literatura e propõe melhorias. O sexto e último

capítulo, a Conclusão, demonstra como a pergunta de pesquisa foi respondida, como os objetivos foram alcançados, apresenta as principais descobertas e as sugestões de melhorias, assim como apresenta propostas de trabalhos de pesquisa complementares futuros, fora do escopo desta monografia.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

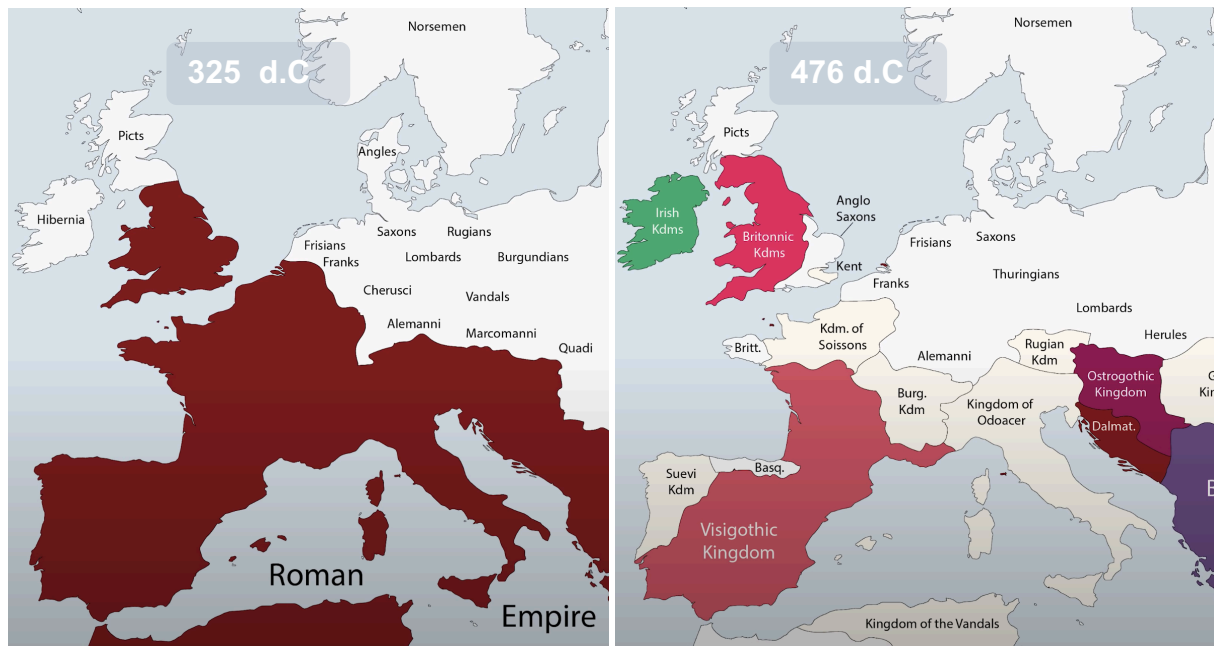
O presente capítulo consiste em um referencial teórico de conceitos relevantes ao estudo de caso analisado.

2.1 Origem da polícia moderna

Segundo Monet (1986), Emsley (2011), Afonso (2014), a polícia é uma intuição criada historicamente pela sociedade para manter a ordem e realizar o controle social, os quais são necessidades características de grandes comunidades. Diante dessa afirmação, é necessário olhar para a origem das cidades contemporâneas.

Para isso, é preciso lembrar que, com a queda do império romano no século V e o fim de uma autoridade central, as cidades romanas daquela época tiveram seu esvaziamento acelerado por uma ruralização que já vinha acontecendo devido às doenças que atingiam centros urbanos, crise econômica nas cidades, incentivo a agricultura no campo e violência urbana (CHRISTIE e AUGENTI, 2012). Dessa forma, a região onde hoje encontra-se a Europa tornou-se uma região majoritariamente rural. O fim do Império no ano 476 foi um momento histórico que marca o início do Feudalismo (WICKHAM, 1984). Nesse período, a região romana foi dividida em pequenos reinos, que por sua vez eram divididos em terras, as quais pertenciam aos Senhores Feudais (FABER, 2011). A dimensão dessa divisão do Império romano fica evidente na Figura 1.

Figura 1 – Europa do século IV e V



Fonte: Adaptado de Cottureau (2018)

O Feudalismo foi um sistema de organização econômica, social e política, que possuía três classes sociais: nobres, clero e vassalos (FABER, 2011). Os vassalos serviam aos senhores feudais — nobres donos das terras — em troca de moradia, terra, proteção entre outros (GRIERSON, 1996). Essa relação permitiu que os vassalos utilizassem as terras cedidas para produzir e trocar/vender a sua produção (BRENNER, 1987). Essa comercialização foi evoluindo durante o período feudal: no início esse comércio era realizado nos próprios feudos, depois evoluiu para comércio entre feudos, nas feiras que eram estabelecidas nas proximidades dos feudos. Depois, essas feiras evoluíram e se tornaram cidades. Esse desenvolvimento foi possível graças aos diversos acontecimentos históricos: como as Cruzadas — que promoveram o comércio — e a ganho de força pelas monarquias, com destaque ao reino inglês e francês (SAES e MACCHIONE, 2013).

No início do Feudalismo, os feudos eram propriedades dos senhores feudais, os quais estavam ligados a um reino. No entanto, devido à alta desintegração territorial, os monarcas não tinham força para exercer um governo central e garantir a estabilidade de seu reinado (PETIT-DUTAILLIS, 1936). Ao longo do tempo, essa realidade mudou e as monarquias ganharam força e os senhores feudais perderam autonomia sobre suas terras (PIRENNE, 1963). Essa nova configuração favoreceu

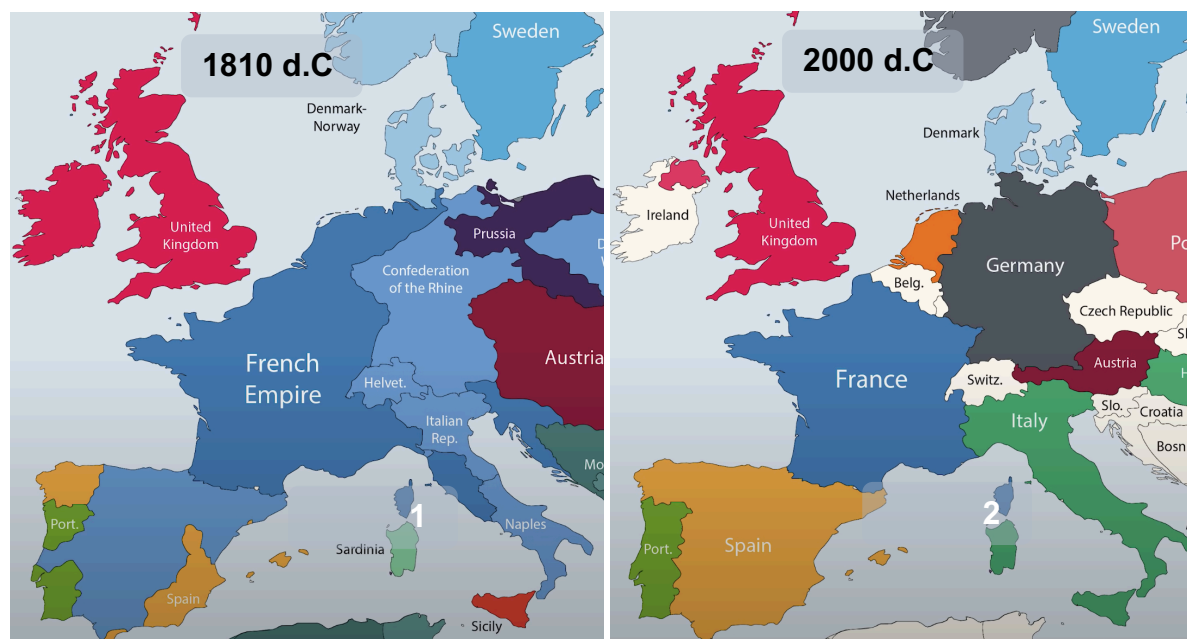
maior estabilidade aos reinos e contribuiu para o desenvolvimento das cidades (SAES e MACCHIONE, 2013). Nesse contexto de maior protagonismo dos reis, no século XIV, durante a Guerra dos Cem Anos entre o reino inglês e o reino francês, foi criada a *Maréchaussée*, força de segurança que no futuro daria origem a polícia militar francesa (FERREIRA e REIS, 2012)

É importante perceber a importância da França e da Inglaterra para a construção da atual sociedade (MORRIS, 2010). No último Milênio, esses países protagonizaram diversos acontecimentos históricos que moldaram a sociedade contemporânea, como a Revolução Francesa e a Primeira Revolução Industrial (BAYLY, 2003). Esse protagonismo, também se desdobrou na polícia que conhecemos na atualidade. A "*Maréchaussée*" foi uma força militar de segurança criada na França do século XIV para prender os desertores da Guerra dos Cem Anos e combater a violência nas retaguardas do exército (FERREIRA e REIS, 2012). Com o passar do tempo, essa instituição passou a atuar para além de problemas gerados pelas guerras e, em 1536, passa a atuar com problemas de segurança causados por civis (MONET, 1986).

Com essa nova missão, a "*Maréchaussée*" aumenta sua área de atuação e ao longo da sua evolução perde características de Polícia do Exército Francês, e se torna uma força policial de manutenção de ordem pública (EMSLEY, 2011). Enquanto a *Maréchaussée* era uma polícia militar, em 1667 foi criada a *Polícia de Paris*. Essa era uma polícia civil, cuja responsabilidade estendia-se pela área urbana da cidade, a qual nesse período sofria com a violência, doenças e revoltas populares (RILEY, 1983). Esse modelo de polícia civil urbana passa ser exportado de Paris para outras cidades, tais como: São Petersburgo (1718), Berlim (1742), Viena (1751), entre outras (MONET, 1986). Durante o período entre 1650 e 1850, grande parte dos Estados europeus buscaram a formação de uma polícia moderna (MONET, 1986).

Durante a revolução francesa, a polícia militar da França — *Maréchaussée* — mudou de nome para *Gendarmerie Nationale* e, após o fim do governo de Napoleão Bonaparte, vários países por ele unificados construíram sua própria Guarda Nacional, tais como a Itália, Holanda e Espanha (FERREIRA e REIS, 2012). Na Figura 2 é possível visualizar o tamanho do que foi o império francês com Napoleão e a quantidade de regiões por ele influenciadas devido a essa ocupação francesa.

Figura 2 — Europa do século XIX e XX



Fonte: Adaptado de Cottureau (2018)

Enquanto a França exportava seu modelo de policiamento, a Inglaterra — grande rival dos franceses na época — rejeitava o modelo. Segundo Monet (1986), os ingleses tinham medo de construir uma polícia com caráter inquisitório e violenta, como eram consideradas as polícias francesas da época (WHITEHOUSE, 2014). No entanto, diante das grandes manifestações e revoltas populares, em 1786, é criada na Irlanda uma polícia civil em Dublin, e uma polícia militar para patrulhar o resto do país. Após esses e outros experimentos em países do reino unido, apenas em 1829 foi instituída uma polícia em Londres (MONET, 1986), considerada a primeira polícia moderna estabelecida em um país representativo (MILLER, 1999). Após trinta anos, esse modelo londrino foi expandido para o resto do país (MONET, 1986). Essa demora na formação da polícia inglesa, foi causada pelo desafio autoimposto de criar, desde sua origem, uma polícia preventiva, acessível, cortês e não violenta (EMSLEY, 1997).

Em Portugal, foi criada a Intendência da Polícia da Corte, em 1760, baseada na polícia civil francesa e, em 1801, foi criada a Guarda Real da Polícia de Lisboa — baseada na *Gendarmerie Nationale*, a polícia militar francesa (FERREIRA e REIS, 2012). Com a vinda da família real de Portugal para o Brasil em 1808, Dom João VI trouxe consigo os conceitos administrativos portugueses, inclusive as práticas adotadas na segurança pública de (BETHELL, 2004). Dessa forma, em 1808, foi

criada a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, baseado na polícia civil francesa e, em 1809, foi criada a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia, baseada na polícia militar francesa (HOLLOWAY, 1997).

Nos Estados Unidos, o primeiro departamento de polícia moderna foi criado em 1845 na cidade de Nova York, diante a graves problemas sociais e de segurança que a cidade vivia no momento (NEW YORK POLICE DEPARTMENT, 1993). Nessa época, boa parte das ruas da cidade não eram asfaltadas, as fábricas tinham condições insalubres e revoltas populares eram constantes (WHITEHOUSE, 2014). O departamento de polícia de Nova York, apesar de ser inspirado no modelo de policiamento inglês, teve muita resistência à sua implantação e acabou por ser um modelo com muitas características próprias (BATITUCCI, 2010).

De acordo com Uchida (1996), os primeiros departamentos de polícia americanos modelaram-se a partir da Polícia Metropolitana de Londres, mas eles pegaram as ideias emprestadas de forma seletiva e não copiaram completamente.

Essa americanização que aconteceu durante implantação do modelo inglês de policiamento nas cidades americanas foi influenciada por questões políticas (BATITUCCI, 2010). Enquanto a Polícia de Londres era altamente centralizada e afastada de influências políticas, as polícias americanas foram implantadas de forma local e descentralizada, sobre forte influência do grupo político dominante local, o qual acabava tendo poder de decisão sobre a escolha das pessoas que trabalhariam no departamento de polícia (MILLER, 1957).

Diante dessa contextualização, foi possível apresentar uma parte importante das origens do policiamento moderno, o qual continuou evoluindo e passou por várias fases: policiamento político, policiamento profissional burocrático, policiamento comunitário, policiamento orientado a problema até chegar na atualidade.

2.2 ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO

O policiamento moderno pode ser dividido em quatro fases importantes, o Policiamento Político de 1830 a 1930; o Policiamento Profissional, de 1931 a 1980; o Policiamento Comunitário, de 1981 a 2000; e o Policiamento Orientado à Resolução de Problemas, de 2001 até hoje (PEARSON, 2013) (HIPÓLITO e TASCA, 2020)

(MORAIS e VIEIRA, 2015). Essas fases são marcadas por diferentes estratégias de policiamento que serão abordadas a seguir.

2.2.1 Policiamento Político

A Primeira revolução industrial causou um grande aumento populacional nas cidades. De 1750 a 1820 a população urbana inglesa quase dobrou (MILLER, 1999). Essa migração em massa provocou no século XVIII e XIX superlotação nos grandes centros industriais, falta de habitação, condições impróprias de trabalho, violência e muitas revoltas populares (ENGELS, 1845). Diante dessa realidade e da incapacidade de o Estado lidar com essa situação, os sistemas policiais da época, em especial da Europa e Estados Unidos, precisaram desenvolver-se (ONRY e MORRIS, 1992).

Nesse contexto, em 1829, foi criada a Polícia Metropolitana de Londres, a primeira força policial organizada em larga escala do mundo, considerada a polícia mais inovadora da época (NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE, 2015; LAWRENCE, 2021). Em 1845, foi criado o primeiro departamento de polícia moderno nos Estados Unidos, inspirado no modelo inglês (NEW YORK POLICE DEPARTMENT, 1993). Além dos EUA, durante o século XIX, a Prússia, Áustria e outros países do norte da Europa enviaram oficiais de polícia para Londres – e não mais para a França – com o objetivo de apreender sobre a modernização realizada pela polícia inglesa. O próprio rei francês Napoleão III enviou nesse período uma delegação de oficiais para Londres com este mesmo objetivo (MONET, 1986).

Baseada nos pilares de forte centralização, hierarquia, burocracia, neutralidade política, prevenção, transparência e não violência, a polícia da capital inglesa torna-se referência para vários países (BATITUCCI, 2010). No entanto, apesar desse ideal inglês ser almejado por diversas nações, na prática, esse sonho estava longe de ser alcançado. O desafio de construir polícias que fossem legitimadas ou pelo menos aceitas pela população ainda era um desafio no século XIX (MONET, 1986).

Nos Estados Unidos, a implantação do modelo inglês de polícia sofre muita resistência. Até então, o patrulhamento das cidades era realizado por grupos locais desuniformizados que frequentemente tinham o monopólio para fiscalizar e combater o crime na sua localidade. Esse quase absolutismo desses grupos em determinados espaços geográficos, gerava muita oportunidade para corrupção e omissão ou ação

dos agentes que cuidavam da segurança pública em função dos interesses de grupos políticos que os colocaram nessa função (POTTER, 2013). Em algumas cidades a promoção dos policiais era feita mediante a pagamento de propina. (SAGEPUB, 2015).

Esse convívio dos agentes de segurança pública com o crime e com a política, casos de corrupção, omissão dos agentes em favor de determinado grupo de criminosos ou políticos, e excesso de violência com outra parcela da sociedade, em especial com o uso desproporcional da força para repressão de revoltas populares, marcaram o período conhecido como Policiamento Político (1830-1930) (UCHIDA, 1996; BATITUCCI, 2010; HIPÓLITO e TASCA, 2020).

Essa, não era uma situação exclusiva dos EUA. Durante o século XIX, países como Astúria, Prússia e França, que também buscavam na Polícia Metropolitana de Londres uma solução para a modernização de suas polícias, passavam por problemas semelhantes aos EUA (MONET, 1986).

Nesse período, o Brasil passava por grande instabilidade política, com várias revoltas e mudanças de regimes (CALMON, 1956). Diante dessa realidade, durante o século XIX, foram criados e extintos diversos corpos auxiliares para ajudar as forças policiais a realizarem seus trabalhos. Essa situação evidenciou a necessidade de evolução da polícia brasileira da época, mas também demonstrou um movimento para modernização das instituições de segurança pública (COTTA, 2006). Algumas das ações consideradas importantes nesse período, foram a criação de Código de Processo Criminal de 1832, além da extinção das forças policiais existentes e a criação de novas instituições, tais como: o Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Corte (1831), Secretaria de Polícia da Corte (1832), Chefatura de Polícia (1832), Polícia Política (1900), Guarda Civil (1903), Polícia Militar do Distrito Federal (1920) (PESSOA, 2018) (CARVALHO, 2010).

Segundo Holloway (1997), o período entre 1833 e 1841, foi marcado como um período de transição da polícia, expandindo a sua atuação para além da repressão. Nesse período, as polícias passam a ter atribuições legais de prevenção e vigilância (BRASIL, 1832). No entanto, no período do Segundo Reinado (1840-1889), com a reforma do código processual de 1841, pode-se dizer que houve uma maior

interferência política nas instituições policiais devido à centralização do controle dessas instituições na estrutura administrativa e judiciária do império (CARVALHO, 2010). Além disso, os períodos da República da Espada (1889-1894) e República Oligárquica (1895-1930) foram marcados pelo coronelismo, clientelismo, revoltas, repressão e violência (PATTO, 1999).

Apesar desses graves desafios internos que as instituições policiais passavam, a era do Policiamento Político deixou seu legado. No final do século XIX, o efetivo de policiais pelo mundo havia aumentado, o uso de uniformes por policiais havia se tornado comum e boa parte das grandes cidades possuíam departamentos de polícia. Na capital francesa, por exemplo, o efetivo havia passado de centenas de guardas em 1829 para mais de sete mil em 1870. No entanto, os problemas de influência política, corrupção e violência policial permaneciam e pioraram, uma vez que as instituições policiais haviam se expandido. Foi nesse contexto que se chega ao momento de uma nova era de policiamento. (SAGEPUB, 2015).

2.2.2 Policiamento Profissional-burocrático

Diante dos grandes problemas internos que as instituições policiais passavam no final do século XIX e início do século XX, surge, principalmente nos EUA e Europa – o chamado estratégia de Policiamento Profissional Burocrático (WALKER, 1977). Durante o século, XIX diversos países se esforçaram para implementar modelos de policiamento inspirados no policiamento inglês de 1829. No entanto, no final do século XIX, a teoria inglesa ainda estava distante da prática nesses países, e a desorganização, política e brutalidade ainda estavam presentes. Nesse contexto, foi construído a estratégia de Policiamento Profissional Burocrático, que buscava desenvolver as polícias, baseado fortemente nos princípios e resultados alcançados pela Polícia Metropolitana de Londres (BATITUCCI, 2010) (SAGEPUB, 2015).

No início do século XX, as polícias já sabiam que queriam profissionalizar-se, apesar da resistência de boa parte dos policiais. Segundo o Wilson (1953), August Vollmer pode ser considerado pai da polícia moderna. Sua atuação influenciou a profissionalização-burocrática policial nos EUA e no mundo. Esse período foi marcado pela massificação da burocracia nos departamentos de polícia de boa parte dos países e introdução intensiva do uso de ferramentas tecnológicas (BATITUCCI, 2011).

Utilização de carros, rádios, telefones, centrais de despacho, veículos aéreos, construção de escolas policiais, coleta de dados biométricos, métodos de investigação criminal, conselhos de segurança, processos seletivos, processos de gerenciamento científico, modelos e políticas operacionais, centralização e controle, registros policiais centralizados, entre outras práticas, foram introduzidos ou consolidados nas polícias no século XX, marcando um período de grande desenvolvimento e profissionalização das organizações de segurança pública (SAGEPUB, 2015).

Esses avanços tornaram as polícias mais disciplinadas, legalistas e menos politizadas. O principal esforço delas estava relacionado à aplicação da lei para controle e prisão de criminosos. Buscava-se realizar o controle do crime pela intimidação de criminosos. Nesse período, entrava em cena a “Guerra ao Crime”, que teve início nos EUA, mas se espalha pelo ocidente devido ao aumento da criminalidade (PONCIONI, 2014).

Outro grande propulsor do avanço policial nessa época foi a Crise de 1929. Devido à recessão econômica da época, as polícias precisavam ser mais eficientes com menos recursos. Além disso, precisaram lidar com um grande aumento da criminalidade (KINDLEBERGER, 1986).

No Brasil, em 1930, iniciava a Era Vargas, que foi um período marcado pela evolução da polícia, mas também marcado pela grande influência política nas organizações policiais (FLORINDO, 2011). Além disso, no governo de Getúlio Vargas, o “Pai dos Pobres”, ganhou espaço o autoritarismo, controle social, censura, investigação de opositores políticos e repressão de movimentos antigovernistas. Nesse contexto, houve um grande investimento e estruturação das polícias, as quais tiveram papel fundamental para o controle das revoltas políticas e sociais, assim como na manutenção do regime (CANCELLI, 1994) .

Depois da Era Vargas, o Brasil passou por dezoito anos de democracia até 1964. No entanto, esse breve período também foi marcado por grande polarização política, crises institucionais e manifestações populares. Essa não era uma peculiaridade brasileira, pois pelo mundo afora diversos movimentos questionavam o modelo social vigente e suas instituições, de forma que a polícia atuava como uma ferramenta profissional do Estado para proteger o Governo. Nesse período, os EUA

aumentaram sua influência com programas de treinamentos para intuições policiais estrangeiras (FERREIRA, 2010).

O intercâmbio de informações entre a polícia americana com as polícias latinas já existia antes da Segunda Guerra Mundial, com destaque para a integração entre a Polícia Política de Vargas e o *Federal Bureau of Investigation (FBI)*. No entanto, durante e no pós-guerra, com o advento da guerra fria e o combate ao Comunismo, a influência americana nas instituições policiais da América Latina se acentuou (LOPES, 2004).

Durante o Governo Militar no Brasil (1964-1982), a escalada de violência e tensão entra a polícia e sociedade atinge seu auge. Nesse período, as organizações policiais, que já vinham sendo utilizados como um instrumento de repressão de opositores em nome da Segurança Nacional, são ainda mais desenvolvidas nesse sentido (REZNIK, 2004).

No Regime Militar Brasileiro, as organizações policiais tiveram sua centralização no governo federal fortalecida. Por meio de decreto, em 1969, os guardas civis foram extintos, todas as polícias estaduais foram padronizadas e houve um reforço na distinção já existente entre a Polícia Militar, que é responsável pelo policiamento ostensivo, e a Polícia Civil, que é responsável pelo policiamento investigativo (BRASIL, 1969) (GUERRA, 2016).

Seguindo as tendências da estratégia de Policiamento Profissional-Burocrático e a influência norte-americana, o governo militar estruturou e organizou as polícias. Treinadas e especializadas na aplicação da lei, as polícias exerceram um papel fundamental para a manutenção do governo ao investigar e reprimir opositores. Essa realidade brasileira refletia, não apenas um momento social nacional, mais sim uma conjuntura mundial.

2.2.3 Policiamento Comunitário

Diante da dificuldade da polícia em promover a sensação de segurança e tranquilizar a população, surge o Policiamento Comunitário.

A partir da década de 60, diversos movimentos pelo mundo afastaram a polícia da população. Movimentos como o Contracultura, os protestos contra Guerra do Vietnã, a Guerra Fria, os protestos contra o autoritarismo político, os protestos contra racismo, o movimento *hippie*, a Guerra às drogas, todas essas iniciativas em geral colocavam a polícia e a população em lados opostos. De um lado boa parte da população enxergava a polícia como inimiga, de outro lado a polícia enxergava na população um risco que precisava ser controlado ou combatido, mesmo que para isso fosse necessário o uso da força (SKOLNICK e BAYLEY, 2006).

Além desse contexto, no início da década de 70 e 80, diante da alta quantidade de crimes, foram realizados um conjunto de pesquisas e experimentos em algumas cidades nos Estados Unidos e Inglaterra que evidenciaram as ineficiências da estratégia de policiamento até então utilizada. Esses estudos apontaram que a ausência de policiais pode gerar um aumento da criminalidade, no entanto, apenas o aumento na quantidade de policiais e aumento do orçamento da segurança pública não necessariamente geram redução da criminalidade (CLARKE e HEAL, 1979; MORRIES e HEAL, 1981); o policiamento motorizado aleatório não reduz a criminalidade e nem aumenta a probabilidade de prisão de suspeitos, além de não reduzir o medo da população na região, também não aumenta a confiança da população na polícia (KELLING e PATE, 1974).

De forma complementar a essas pesquisas, outros estudos foram realizados e evidenciaram que o policiamento intensivo em determinada região consegue reduzir temporariamente a criminalidade no local, no entanto, essa criminalidade não é eliminada, mas sim deslocada para outra região (REISS, 1971). Além disso, outros resultados demonstraram que o policiamento a pé realizado por dupla de agentes consegue reduzir o medo do crime por parte da população, sendo mais eficiente nesse aspecto do que o policiamento motorizado (POLICE FOUNDATION, 1981), e que o apoio da população é fundamental para elucidação de crimes e resolução de problemas (SKOLNICK e BAYLEY, 2006).

A partir desse e outros estudos realizados até o início da década de 80, a polícia começou a passar por significativas mudanças e se visualizava no surgimento da estratégia de Policiamento Comunitário uma esperança para mudar a imagem da instituição (GREENE, 2000).

De acordo com Eck e Rosenbaum (1994, p. 3):

O policiamento comunitário tornou-se uma nova ortodoxia para os policiais. Simultaneamente ambicioso e ambíguo, o policiamento comunitário promete mudar radicalmente a relação entre a polícia e o público, abordar os problemas comunitários subjacentes e melhorar as condições de vida dos bairros.

Com a chegada do policiamento comunitário, boa parte da estrutura organizacional das agências de polícias americanas começou a ser revistas. No lugar de longas estruturas hierárquicas com comando e controle centralizados, passou-se a dar mais autonomia aos policiais locais, os quais se reportavam a administração central. Dessa forma, os policiais passaram a ter papéis maiores e mais complexos nos seus locais de atuação. A expectativa é que esse agente consiga interagir com a comunidade local de maneira autônoma e tomar as decisões necessárias para aumentar a segurança e sensação de segurança do local. Nesse cenário, a aplicação da lei fica em segundo plano e a missão prioritária do policial passa a ser a tranquilização da população (GREENE, 2000). A Tabela 2 compara a polícia comunitária e o modelo tradicional utilizado antes da estratégia comunitária.

Tabela 2 – Comparativo policiamento profissional e comunitário

QUESTÃO	MODELO	
	POLÍCIA TRADICIONAL	POLÍCIA COMUNITÁRIA
O QUE faz o policial eficaz?	Executa a patrulha de rádio-atendimento. É eficaz o policial que atende com baixo tempo de resposta e prioriza atendimento aos crimes sérios.	Realiza uma abordagem ampla de solução de problemas, de forma cooperada com as lideranças comunitárias. Será mais eficaz se evitar a ocorrência de um crime.
QUEM é o policial?	Um representante da agência governamental responsável pela aplicação da lei. Geralmente o policial é anônimo e não conhece a própria comunidade (seu cliente).	A polícia é o público e o público é a polícia. Policiais são aqueles que são pagos para dar atenção integral a cada cidadão. O policial conhece e é conhecido pela sua comunidade.
QUANDO o policial age?	Atua depois do delito, de forma reativa e, geralmente, repressiva.	Atua de forma pró-ativa e, geralmente, preventiva.
QUANTO custa o serviço policial?	Alto investimento público em todo o sistema de Segurança Pública, principalmente, nas atividades repressivas, investigativas e prisionais.	Baixo investimento público. São priorizadas as companhias, as delegacias distritais, os postos ou bases de policiamento comunitário e os locais de atendimento comunitário.
POR QUE o policial age desta forma?	Para resolver os crimes de destaque (alto valor social): assalto aos bancos e crimes violentos.	A prioridade é qualquer problema que perturbe a maioria da comunidade.
ONDE é realizado?	É executado a partir das grandes estruturas, quartéis e delegacias, que ditam regras e diretrizes. Tem gestão concentrada.	É realizado por toda estrutura organizacional, principalmente nas companhias, delegacias distritais, postos e bases de policiamento comunitário. Tem gestão desconcentrada.
COMO realiza?	Sempre prioriza o conflito, depois que é chamado. Foco na resolução de crimes.	Busca identificar as causas dos problemas para evitar que ocorram e resolvê-los de forma conjunta.

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP (2008, p. 14)

Segundo Camargo (2015), para que a estratégia de Policiamento Comunitário apresente resultados é necessário que ela seja adotada como filosofia e estratégia organizacional da agência policial e não seja tratada apenas como um projeto temporário ou de *marketing* organizacional. A implantação do Policiamento Comunitário exige uma reforma da polícia, tanto organizacional quanto cultural, e

como todas as mudanças apresentam resistências, é necessário grande esforço para sua consolidação.

O Policiamento Comunitário era já amplamente adotado nos EUA e em outros países como Reino Unido e Austrália, no final da década de 1990, e pesquisas realizadas na época indicavam que 85% das cidades dos EUA com mais de 100 mil habitantes adotaram ou pretendiam adotar o modelo de policiamento (SKOGAN e FRYDL, 2004). O grande disseminador dessa estratégia de policiamento nos EUA foi o *Community Oriented Policing Services (COPS Office)*, criado em 1994, com o objetivo de treinar, financiar e introduzir o modelo de policiamento comunitário nas cidades americanas (GILL, *et al.*, 2014).

No Brasil, o modelo de Policiamento Comunitário começou a ser introduzido em São Paulo, na década de 90. Fora de São Paulo, uma das primeiras experiências aconteceu no Rio de Janeiro, durante os governos de Leonel Brizola, entre os anos de 1983 e 1984 e entre 1991 e 1994 (NETO, 2004). No entanto, no Rio de Janeiro nesses períodos, a estratégia não teve o resultado esperado e o Rio de Janeiro teve um grande aumento da criminalidade (BRITO e GOMES, 2021).

Apesar da experiência negativa no Rio de Janeiro, a violência nesse período vinha aumentando no Brasil independentemente da estratégia de policiamento utilizada (SOUZA, 1998; PERES e SANTOS, 2005). Além disso, naquele momento os policiais apresentavam muita resistência ao modelo de Policiamento Comunitário, em grande parte pela cultura e modo de agir internalizados durante o Regime Militar (MAMEDE, 2010). Para acentuar a baixa de aceitação policial ao modelo, a crise financeira da década de 80 e 90, o baixo investimento nas polícias e a defasagem salarial dos agentes agravava a situação (ROSTOLDO, 2015).

Em 1997, com a chegada de uma nova gestão na Polícia Militar do Estado de São Paulo, a instituição adota o Policiamento Comunitário como filosofia, estratégia organizacional e ferramenta operacional (CAMARGO, 2015). Inicialmente inspirado nos modelos de Policiamento Comunitário americano, japonês e canadense, a estratégia começa a ser executada em São Paulo (NETO, 2004). Em 2005, a Polícia Militar de São Paulo realiza um acordo internacional de cooperação técnica com o Japão para a implantação do modelo de policiamento japonês Koban em 8 regiões do

estado. Esse modelo foi escolhido pois, dentre os modelos analisados, era o mais próximo da realidade paulista e os japoneses eram mais didáticos em relação às outras nacionalidades (ASSOCIAÇÃO DE BOLSISTAS DA AMAZÔNIA JICA , 2022)

Os resultados do modelo japonês de policiamento comunitário foram significativos. O bairro de Santa Angel na capital paulista, considerado na década de 90 como o local mais violento do mundo pela Organização das Nações Unidas (ONU), após a implantação do Policiamento Comunitário teve a criminalidade reduzida em grande proporção. O número de homicídios naquela região caiu 66%, de 120 para 40 homicídios por 100 mil habitante do ano de 1995 para 2005 (VARELA, 2015). Após esses e outros resultados, a cooperação entre São Paulo e Japão intensificou-se. Em 2005, policiais paulistas foram enviados ao Japão para treinamento e policiais japoneses foram enviados ao Brasil para auxiliar na implantação do modelo (FERRAGI, 2011).

O sucesso do policiamento comunitário Koban em São Paulo fez com que esse modelo fosse disseminado do para os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Em 2008, o Ministério da Justiça lança o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania composto por diversas ações, sendo uma delas a implantação do Policiamento Comunitário (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2007). Os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul são escolhidos pelo Ministério da Justiça como Estados multiplicadores para disseminar seus modelos de policiamento comunitário para o resto do Brasil. O programa abrangeu 26 estados e o Distrito Federal e foram formados 138 policiais multiplicadores no Japão e 480 no Brasil (JICA, 2014). Após experiência com os multiplicadores no país, a Polícia Militar de São Paulo ultrapassou as fronteiras nacionais e se tornou multiplicadora do modelo para países como Honduras, Costa Rica, Nicarágua, El Salvador e Guatemala (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO, 2016).

Independente da iniciativa paulista, a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro inicia em 2008 a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Esse projeto envolvia a implantação do Policiamento Comunitário em regiões dominadas por criminosos. Assim como o Policiamento Comunitário paulista foi implantado em regiões com altos índices criminais, as UPPs também foram implantadas em regiões que concentravam grande quantidade de crimes. No entanto,

diferente de São Paulo, as UPPs eram implantadas em regiões dominadas por criminosos fortemente armados, os quais realizavam constantes trocas de tiros com policiais e não admitiam a presença de agentes de segurança pública em seu território (BURGOS, *et al.*, 2011). Essa diferença entre o poder de fogo dos criminosos paulistas e fluminenses fica evidenciada na quantidade de fuzis apreendidos. Apenas nos três primeiros meses de 2023, foram apreendidos mais fuzis no Estado do Rio de Janeiro do que o ano inteiro de 2022 no Estado de São Paulo (ISP, 2023; SSP, 2022). A situação nas favelas do Rio de Janeiro era tão violenta, que segundo o Ex-secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro Mariano Beltrame (2007 – 2016), o primeiro passo para a implantação das UPPs foi reconhecer que determinadas regiões do estado viviam em situação de guerra. Segundo ele, a própria escolha do nome “pacificação” teve muita resistência, pois confirmaria que aqueles locais viviam uma situação de grande violência e precisavam ser pacificados (2015). A situação nas favelas do Rio de Janeiro era tão violenta, que segundo o Ex-secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro Mariano Beltrame (2007 – 2016), o primeiro passo para a implantação das UPPs foi reconhecer que determinadas regiões do estado viviam em situação de guerra. Segundo ele, a própria escolha do nome “pacificação” teve muita resistência, pois confirmaria que aqueles locais viviam uma situação de grande violência e precisavam ser pacificados (2015).

Diante dessa realidade local, apesar da equipe responsável pela implantação das UPPs estudar e se inspirar em outros modelos de Policiamento Comunitário, a UPP é um projeto carioca. O modelo das UPPs foi construído na prática. O projeto piloto começou com a ocupação da Favela Dona Marta, no bairro de Botafogo, em 2008. Naquele momento, não existiam policiais treinados para trabalhar com Policiamento Comunitário. Os agentes foram treinados ao longo do piloto para levar para aquela região um policiamento cada vez menos ostensivo e cada vez mais de proximidade (MORAIS e VIEIRA, 2015) .

Segundo Beltrame (2015), no início da implantação das UPPs não existia um projeto detalhado e estruturado. As unidades foram evoluindo de forma experimental nas implantações realizadas entre 2008 e 2011, quando após a implantação da UPP favela da Rocinha, considerada naquele momento a maior favela do Brasil, foi documentado e formalizado o projeto das UPPs.

Pesquisas realizadas em 2010 com 4.000 moradores de 8 regiões com UPP indicaram que 92% dos entrevistados se mostraram satisfeitos com a UPP. A média de satisfação foi de 72%, e 87% dos entrevistados concordaram com a afirmação: “a pacificação é uma medida importante para reduzir a violência” e 80% gostariam que as UPPs permanecessem definitivamente. Além de grande aceitação dos atendidos diretamente pelas UPPs, a repercussão era positiva no Brasil e no mundo, uma vez que o Rio de Janeiro se preparava para grandes eventos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012).

Em 2011, as UPPs já haviam vencido a tradicional Guerra às Drogas nos locais onde foram implementadas. Após a implantação das UPPs, as regiões atendidas apresentavam redução média de 76% na quantidade de mortes violentas, saindo de uma média de 120,36 para 26,52 mortes violentas por ano (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012). De 2008 até 2015, a Comunidade Dona Marta, que foi a primeira a receber uma UPP, não registrou nenhum homicídio (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO, 2015). Esses e outros resultados tornaram naquele período as UPPs um grande sucesso do modelo de Policiamento Comunitário, apesar de na atualidade as UPPs enfrentarem graves problemas que são tratados ao longo do trabalho.

Esses avanços foram apoiados pelo Governo Federal que se movimentou nesse período para a modernização da Segurança Pública. Algumas ações importantes foram a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1998), Programa Nacional da Segurança e Cidadania (PRONASCI - 2006), planejamento do Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP – 2004) e sua criação em 2018, assim como a criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018) (UFRS, 2016; MJ, 2021).

Diante dos resultados obtidos com o policiamento comunitário pelo Brasil e no mundo, essa estratégia de policiamento continua sendo adotada, aprimorada e buscada por diversas organizações policiais.

2.2.4 Policiamento Orientado à Resolução de Problemas

Diante da insatisfação do cidadão quanto ao serviço prestado pela polícia e a baixa efetividade da instituição em resolver os problemas de segurança pública, surge

a estratégia de Policiamento Orientado à Resolução de Problemas. Esse modelo propõe uma abordagem sistematizada do policiamento com mapeamento dos problemas que afetam o cidadão; busca por soluções, implantação de soluções; acompanhamento e documentação dos problemas, das soluções e dos resultados, assim como a melhoria contínua e reutilização das soluções (SCOTT e KIRBY, 2012).

Teorizado em 1979 por Goldstein, o policiamento orientado a problema nasce como um modelo autônomo e alternativo aos modelos de policiamento profissional burocrático e comunitário. No entanto ao longo do tempo passou a ser apresentado como uma extensão do modelo de policiamento comunitário, o qual incorporou várias características do policiamento orientado a problema (PONSAERS, 2001). Embora apresentado em 1979, as dificuldades de resolução de problemas pelas organizações policiais permanecem até a atualidade (MORAIS e VIEIRA, 2015).

Segundo Goldstein, um dos grandes problemas da polícia, é que ela utiliza boa parte de seus recursos em "atividades meio" e sobra pouca energia para a "atividade fim": garantir a segurança e satisfação do cidadão (1979). Ao longo do tempo, a demanda das polícias aumentou significativamente, assim como o tamanho das organizações de Segurança Pública. Nesse contexto, essas instituições precisaram profissionalizar-se para conseguir organizar-se e atender as demandas. Desta forma, até o final da década de 1960, essa profissionalização concentrava seus esforços quase que exclusivamente na melhoria da gestão interna: racionalização da organização, atualização de pessoal, modernização de equipamentos e estabelecimento de procedimentos operacionais. Esse desequilíbrio entre o esforço com os objetivos secundários — melhoria da organização/gestão interna — e a preocupação com o objetivo primário — o policiamento — permanecem (GOLDSTEIN e SUSMILCH, 1981).

Para superar essa deficiência no atendimento as necessidade e dores do cidadão e auxiliar na resolução de problemas, o policiamento orientado a de problemas utiliza diversas metodologias, dentre elas a principal é o modelo SARA (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*).

De acordo com PRONASCI (2014, p. 18)

O método SARA é uma ferramenta utilizada no Policiamento Orientado para o Problema (POP) ou policiamento voltado para a resolução de problemas. Ele atua como uma vitamina que previne doenças, diferente do policiamento tradicional, que é como um analgésico para a dor. O POP previne a doença, ou seja, o crime, ao invés de somente tentar curá-lo ou reprimi-lo.

A metodologia SARA se divide em 4 etapas:

a. *Scanning* (Identificar)

Segundo Henson (2020), a etapa de identificação do problema é fundamental para o sucesso da solução, pois caso o problema seja definido incorretamente, todo o trabalho subsequente será direcionado para o caminho errado. Um problema bem definido pode ser escrito em uma frase, e diversos erros geralmente atrapalham a precisão na escrita do problema, como: descrever vários problemas na mesma frase, descrever consequências, falta de clareza e descrição limitada.

Após definir o problema é necessário identificar quem são os atores que compartilham o mesmo desafio e buscar apoio com esses para que eles possam participar das tratativas do problema. O próximo passo é definir em conjunto com os parceiros o objetivo a ser alcançado, e para isso o objetivo precisa ser específico, mensurável, alcançável, relevante e com prazo determinado, além de utilizar a escala de impacto.

A escala de impacto define cinco opções sobre os resultados almejados: eliminar o problema, amenizar o problema, reduzir a gravidade do problema, lidar com o problema de maneira mais inteligente, e persuadir outro ator a assumir responsabilidade sobre o problema (SPELMAN e ECK, 1987).

Definido o objetivo, o próximo passo é pesquisar sobre o problema. Seguindo essa ordem, é necessário realizar entrevistas com as pessoas envolvidas na problemática. Nessa conversa, deve ser aplicado um questionário diagnóstico padrão da metodologia, e realizar outras perguntas que facilitem o entendimento do problema (HENSON, 2020).

Depois do maior entendimento do problema, se faz necessário pesquisar sobre problemas e crimes semelhantes, buscar padrões entre eles e entender como eles foram tratados. Para isso, devem ser consultado diversos bancos de

dados de crimes, como o repositório do Community Oriented Police Services (COPS), no qual são criados “Guias para problemas específicos” para auxiliar os policiais a resolverem problemas.

A partir do estudo comparativo, se faz necessário mapear os principais causadores desse problema no local. Após mapeá-los, deve ser usado o Princípio de Pareto para identificar quem são os principais causadores de problema. O Princípio de Pareto, também conhecido como regra 80/20 afirma que algo em torno de 20% de uma população estatística é responsável por algo em torno de 80% dos resultados alcançados (SANDERS, 1987). Dessa forma, para amenizar um problema com maior agilidade deve-se focar nos 20% dos causadores de problemas que mais geram impacto no local.

Definido a amostra de interesse, o próximo passo é definir indicadores: medidas que representem o estado atual do problema e que possam evidenciar uma evolução ao longo do processo. Essas medidas podem ser obtidas a partir de pesquisa de opinião qualitativa e quantitativa com as pessoas que convivem com o problema estudado (HENSON, 2020).

Além de definir as pessoas causadoras de problemas que serão analisadas, também é necessário definir com precisão quem serão as pessoas responsáveis pela geração dos indicadores, aquelas que responderão às pesquisas e emitirão opinião sobre o problema. Isso é importante para haver um alinhamento de expectativa entre a viabilidade da resolução de problema e a expectativa do opinante. Caso essas pessoas estejam com uma expectativa muito alta ou irrealista, pode ser que a percepção de mudança delas ao longo do processo não mude ou não reflita a evolução da realidade (FIELDING e INNES, 2006).

Outra técnica importante na etapa de identificação, é o mapeamento dos opostos, ou seja: quem não é afetado pelo problema, onde não existe o problema, o horário que não acontece o problema, entre outras. O entendimento dessas características pode ajudar a entender os motivos pelos quais o problema acontece e servir como inspiração para a resolução dos problemas.

Para finalizar a etapa de identificação da técnica IARA, é utilizado o Storyboard. Essa é uma ferramenta muito utilizada por produtores

cinematográficas, trata-se de uma grande história em quadrinho do filme para ajudar os diretores a visualizarem as cenas e identificarem possíveis problemas de gravação. Hoje, esse roteiro visual didático vem sendo utilizada em diferentes áreas para ajudar no alinhamento dos envolvidos em um mesmo processo (LELIE, 2005). Dessa forma, o Storyboard auxilia a finalização da etapa de Identificação da técnica IARA ao contar em uma única história o problema identificado e evidenciar aos envolvidos quais são os principais momentos do desafio.

b. *Analysis* (Análise)

Nessa etapa, o objetivo é dar profundidade no entendimento do problema e identificar os principais gargalos a partir das informações levantadas.

Com intuito de facilitar e agilizar o processo de análise do problema, deve-se pesquisar sobre problemas e crimes semelhantes, buscar padrões entre eles e entender como eles foram tratados. Para isso, devem ser consultados diversos bancos de dados de crimes, como o repositório do Community Oriented Police Services (COPS) (CLARKE e ECK, 2003). Essa consulta por trabalhos já realizados sobre análise, solução e resultado da solução de problemas, deve auxiliar os policiais a entenderem melhor o problema com os quais estão tratando.

Após a pesquisa, a próxima ferramenta a ser utilizada nessa etapa é a técnica dos “Cinco Porquês”. Esse modelo visualiza que uma das melhores formas para chegar na causa do problema é a partir do resultado. Dessa maneira, a partir da declaração precisa do resultado do problema, o resultado e suas causas são questionados 5 vezes consecutivas para se alcançar as raízes mais profundas dos problemas. Essas causas raízes, quando tratadas, aumentam as chances de amenizar ou resolver o problema (SERRAT, 2017). Dessa forma, essa técnica irá auxiliar a mapear as causas do problema estudado.

Para alcançar mais profundidade na análise, são utilizadas algumas teorias de crime como: o “Triângulo do crime”, “Teoria da atividade de rotina”,

“Teoria da atividade racional”, “Teoria das janelas quebradas” e “Prevenção situacional do crime”.

Para atrapalhar a atuação do criminoso, outra estratégia utilizada é buscar dificultar as suas atividades em toda sua jornada, desde o momento que ele sai de casa até o momento que ele retorna. Para isso, é necessário mapear o perfil dos criminosos, de onde eles são, por onde eles se deslocam, quais meio de transporte utilizam, entre outros. Nessa etapa de mapeamento da jornada do criminoso, quanto mais informações forem levantadas, mais efetivo será o plano de ação para combater e atrapalhar o criminoso.

c. *Response (Responder)*

Na etapa de resposta, o primeiro passo é planejar as ações. Para isso, é sugerido realizar um brainstorming de possíveis intervenções para o problema. Nesse momento, os policiais envolvidos na tratativa do problema, assim como convidados, são provocados a sugerirem diversas possíveis soluções que alcancem o objetivo desejado.

Após o mapeamento das ideias sugeridas, o próximo passo deve ser pesquisar sobre soluções já implementadas para problemas semelhantes. Outras agências policiais provavelmente já enfrentaram problemas semelhantes e desenvolveram soluções para tais. Pesquisar sobre esses casos e entender os artifícios utilizados pode economizar tempo e servir como inspiração para o desenvolvimento de novas soluções (CLARKE e ECK, 2003).

Com soluções desenhadas, é necessário realizar a análise de risco das propostas. Para isso, deve-se identificar quais ameaças podem impedir o sucesso da solução, avaliar qual probabilidade do risco se concretizar e o custo desse risco, mapear formas de reduzir riscos da solução, e utilizar entre outras técnicas de análise de risco necessárias para o estudo (HENSON, 2020).

A partir da análise de risco realizada, deve ser avaliado o custo-benefício de cada uma das soluções, assim como a viabilidade de sua implantação. Após essa verificação, caso necessário, deve se buscar parceiros que serão impactados pela solução que viabilizem a implantação (CLARKE e ECK, 2003). Concluídas essas etapas, as soluções devem ser priorizadas e selecionadas.

Para finalizar a etapa de resposta, deve ser realizado um plano de ação com as soluções escolhidas. Nesse planejamento deve ser utilizada a ferramenta 5W2H, para especificar o que deve ser executado, o motivo da ação, quem deve realizar, onde a ação deve acontecer, quando deve ser realizado, detalhes de como deve ser implantado, assim como uma estimativa de custo. Superada essas etapas chega o momento de seguir para a ação e implantar as soluções.

d. *Assessment* (Avaliar)

Durante a implantação das soluções é necessário avaliar a situação do problema antes, durante e após a intervenção. Para isso, é importante definir com clareza os indicadores e o grupo experimental, os quais irão avaliar o progresso da intervenção.

No processo de avaliação, tão importante quanto monitorar se as ações planejadas estão sendo realizadas, é verificar se elas estão alcançando os resultados esperados. Caso as ações não estejam dando resultado, é necessário ajustar ou até mesmo interromper a implantação da solução. Além disso, para manter os agentes estimulados a seguir o plano, é importante reconhecer aqueles que obtiveram resultado, assim como aqueles que identificaram problemas na solução e auxiliaram no ajuste da mesma para garantir o sucesso da intervenção (HENSON, 2020).

Tanto os casos de sucesso quanto as soluções que falharam devem ser documentadas para poderem ser compartilhadas e até mesmo replicadas. (CLARKE e ECK, 2003). Dessa forma, o processo da metodologia SARA, visa auxiliar os policiais na resolução de problemas, assim como gerar uma literatura prática que possa ser compartilhada para facilitar o trabalho de policiais que enfrentem problemas semelhantes.

Essas e outras técnicas atuam de forma complementar ao policiamento reativo e policiamento comunitário, e apresentaram diversos resultados positivos ao auxiliarem na redução de índices criminais por meio da resolução de problemas locais. Isso ficou evidente nos resultados alcançados com a redução de furtos e arrombamentos (SPELMAN e ECK, 1987), redução da venda de drogas nas ruas

(KENNEDY, 1993) (HOPE, 1994), redução da incidência de crimes violentos em locais específicos (BRAGA, 1997).

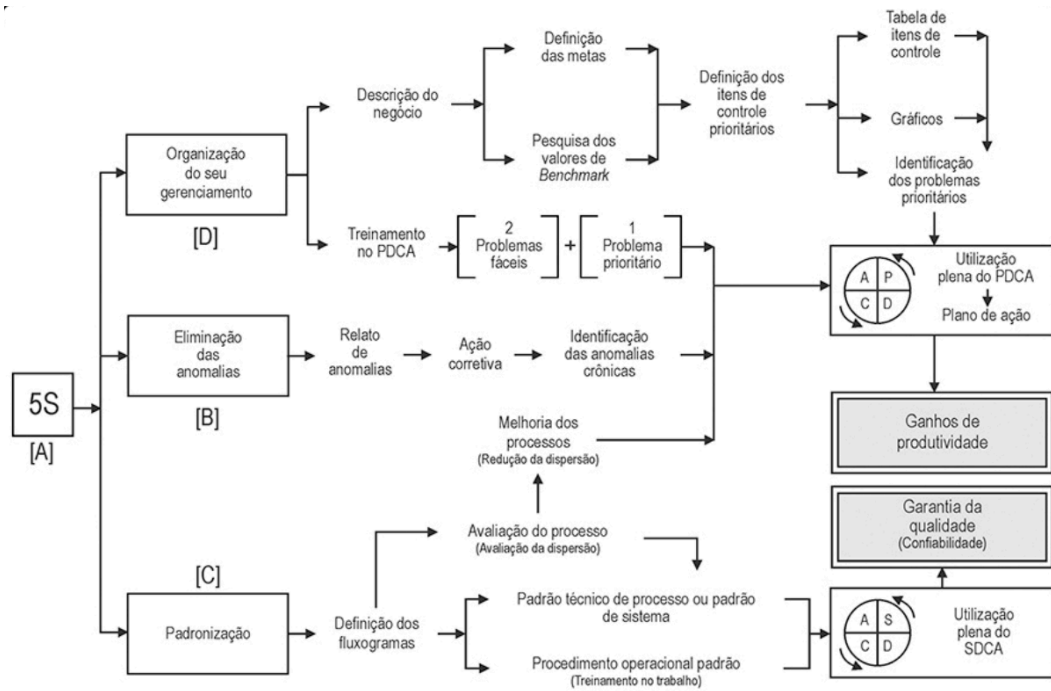
2.3 GERENCIAMENTO PELA ROTINA

Algumas das propostas de solução apresentadas no trabalho se embasaram no modelo de gerenciamento pela rotina, por isso esse modelo é apresentado no referencial teórico.

O Gerenciamento pela rotina é uma abordagem de gestão com ênfase no curto prazo focada no controle de qualidade das tarefas do dia a dia como forma de aumentar a eficiência e competitividade da empresa para garantir sua sobrevivência. Esse modelo de gestão permite a empresa alcançar melhorias contínuas, diferente do modelo de gerenciamento pelas diretrizes, o qual foca em resultados de médio e longo visando atender metas estratégicas, as quais no geral exigem mudanças mais complexas para que seja possível alcançar as grandes evoluções desejadas (FALCONI, 2013).

No modelo de gerenciamento da rotina, o foco é no controle das operações em todos os níveis da organização. Para isso, são utilizadas diversas metodologias e ferramentas que auxiliam nesse controle. PDCA (Plan, Do, Check, Act), procedimentos operacionais padrão, 5S, Itens de verificação, itens de controle, fiscalização, mapeamento de processo, são alguns dos mecanismos utilizados pelo modelo de gestão. Nele, não existe um método rígido de melhoria do gerenciamento. O importante é ir trabalhando simultaneamente com as ferramentas propostas para melhorar os resultados como apresentado na Figura 3.

Figura 3 - Linhas básicas para melhoria do gerenciamento da rotina



Fonte: Falconi (2013, p. 36)

3. MÉTODO DE PESQUISA

Este capítulo apresenta o método de pesquisa utilizado no trabalho.

3.1 DEFINIÇÃO DE ESTUDO DE CASO

O presente estudo de caso utilizou o método de pesquisa exploratória devido à capacidade desse em lidar com variedade de evidências, documentos, entrevistas observações, entre outros. Essa estratégia de pesquisa abrangente cria um ambiente favorável a exploração de problemas assim como a discussão de suas causas, consequências e desenvolvimento de propostas de soluções (YIN, 2001).

De acordo com Gil (2008, p. 27):

Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seus esclarecimentos e delimitações, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante a procedimentos mais sistematizados

Assim, o método de pesquisa exploratória se mostrou adequado ao presente trabalho, uma vez que para realizar o estudo de caso da operação de segurança pública que atua nos bairros da Gávea, Lagoa e Jardim Botânico, foi necessário discussão com especialistas, entrevistas com agentes, revisão da literatura e diversos outros procedimentos para o alcance do objetivo do trabalho.

Segundo Gil (2008), o estudo de caso pode ser dividido em sete etapas:

- A. Formulação do problema: Derivada de reflexões dos fundamentos bibliográficos, essa etapa garante que problema seja passível de verificação.
- B. Definição da unidade-caso: São três possibilidades. O intrínseco, em que o tratasse do próprio objeto de pesquisa. O instrumental, cujo objeto de estudo é aumentar o conhecimento sobre o problema. O coletivo, que objetiva aumentar o conhecimento sobre uma população;
- C. Determinação do número de casos: Pode ser um único caso ou múltiplos casos. Essa quantidade deverá ser definida de acordo com a necessidade para atingimento do objetivo do trabalho;

- D. Elaboração do protocolo: Deve antecipar possíveis problemas e conter visão global do projeto, procedimentos de campo, determinação das questões e guia para elaboração do relatório;
- E. Coleta de dados: É recomendado utilização de mais de uma técnica de coleta de dados para garantia da qualidade dos resultados;
- F. Avaliação e análise dos dados: Podem ser utilizados diferentes modelos para análise dos dados;
- G. Preparação do relatório: O relatório pode ser apresentado em diferentes formas, e a estrutura mais utilizadas para estudos de caso único é a narrativa em capítulos ou tópicos.

Foram utilizadas no trabalho essas sete etapas no presente estudo de caso, as quais foram detalhadas:

- A. Formulação do problema: a pergunta de pesquisa é “Como se pode melhorar a segurança pública por meio do policiamento preventivo no Rio de Janeiro?”;
- B. Definição da unidade-caso: estudo de caso intrínseco;
- C. Determinação do número de casos: Trata-se de um estudo de caso único, dado que foi analisado apenas uma operação de segurança, apesar de ter sido realizada visitas a outras unidades para melhor entendimento da operação;
- D. Elaboração do protocolo: Foram realizadas 10 entrevistas estruturadas, sendo 8 com supervisores e 2 com coordenadores. Cada entrevista teve duração aproximada de 1 hora, e foi utilizado um protocolo no formato de questionário que se encontra no apêndice A, quando necessário foram realizadas perguntas complementares. Além dessas entrevistas, foram realizadas conversas com mais de 20 agentes de diferentes cargos para elucidar as dúvidas do trabalho e obter novas informações;
- E. Coleta de dados: os dados foram coletados por meio de visitas de mais de 200 horas de pesquisa de campo, nas quais foram realizadas observações passivas, conversas com os agentes, entrevistas estruturadas e não estruturadas de mais de 30 agentes de diferentes cargos. Além disso, foram analisados documentos públicos e disponibilizados pela operação;

- F. Avaliação e análise dos dados: foram analisados os dados obtidos em documentos, entrevistas, conversas e visitas de campo;
- G. Preparação do relatório: o presente trabalho de pesquisa consiste no relatório de estudo de caso.

4. ESTUDO DE CASO: RESULTADO

O objetivo deste capítulo é apresentar a Operação Segurança Presente e sua aplicação nos bairros da Gávea, Lagoa e Jardim Botânico. As informações presentes nesse capítulo foram obtidas a partir de entrevistas realizadas com integrantes e ex-integrantes da operação, documentos por eles disponibilizados e literatura.

4.1 A OPERAÇÃO

A Operação Segurança Presente foi criada em janeiro de 2014 pelo então Coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro Anderson Fellipe Gonçalves, com o objetivo de complementar o policiamento realizado pelo Batalhão de Polícia convencional que atende a região. Dessa forma, a Operação atua em regiões definidas dentro dos bairros, as quais concentram os maiores problemas, reclamações e riscos. Esse estudo de caso analisou a operação segurança presente que atua nos bairros da Gávea, Lagoa e Jardim Botânico.

De acordo Gonçalves (2018, p. 13):

O Segurança Presente parou de focar nos criminosos e nos morros. E entendeu que é a vez de se relacionar com o cidadão e com o “asfalto”.

A operação buscou blindar-se de interferências políticas, situação que é comum até os dias de hoje Rio de Janeiro e típica do policiamento político do século XIX, afastou-se da lógica de ações reativas e de guerra ao crime típicas do Policiamento Profissional do século XX, e tirou os polícias das viaturas e os colocou nas ruas para próximo da população seguindo a estratégia do policiamento comunitário. Além disso, a Operação teve uma grande inspiração na modelo de tolerância zero implementado na cidade de Nova York, e na estratégia de policiamento orientado a resolução problemas.

Assim como na Inglaterra, que usa agente civis voluntários para realizar o patrulhamento das ruas, a Operação também utiliza agentes civis remunerados para realizar o patrulhamento em conjunto com os policiais. Essa característica em si, torna o modelo ímpar no Brasil. Além deles, também há assistentes sociais com principal objetivo de legitimar as abordagens a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Durante as abordagens, a presença de assistentes sociais ajuda a reduzir resistência do cidadão atendido, minimizando o risco de possível confronto entre a polícia e a população.

Com estrutura enxuta e descentralizada, a operação se diferenciava dos batalhões de polícia convencional. Até mesmo o financiamento da Operação seguia outro padrão, sendo financiado pela Federação do Comércio do Rio e pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Diante de tantas peculiaridades e inovações, para superar a resistência e dar viabilidade jurídica a esse novo modelo, a Operação Segurança Presente precisou ser criada na Secretaria de Governo, ou seja: fora da Secretaria de Segurança Pública e fora da estrutura da Polícia Militar.

De acordo com Gonçalves (2018, p. 40):

Segurança Presente inovou?

ELIMINOU – O antigo formalismo nas relações entre Polícia e População: os policiais usam coletes com cores próprias de cada área atendida, bem como os ex militares e as assistentes sociais. Isto cria um ambiente mais descontraído e de diálogo com os moradores. A polícia fardada, claro, permanece no local, também cuidando da prevenção.

REDUZIU – O quartel. O Segurança Presente tem pequenas bases, bem próximas dos locais em que os policiais atuam, com mais interação, controle e próximo da população.

ELEVOU – O papel dos capitães e majores, oficiais intermediários, sempre mais próximos da tropa e com habilidades mais alinhadas ao tempo de agora.

CRIOU – Papéis protagonistas para ex militares das Forças Armadas, que davam baixa depois de oito anos. Muitos deles acabavam trabalhando em segurança privada irregular, e anos antes da criação do Segurança Presente, eram comuns as histórias sobre aqueles que davam baixa e, na falta de oportunidades, acabavam indo para o crime com seu conhecimento de armas.

Ao longo do tempo bons resultados foram alcançados. A Operação foi avaliada como positiva por 91% das pessoas consultadas (OBSERVATÓRIO SOCIAL DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE/UERJ, 2021), e começou a ser expandido para outras regiões. A sua expansão começou a ser realizada para outros bairros da cidade do Rio de Janeiro e, no ano de 2023, já conta com mais de 40 bases em diversos bairros e cidades do Estado do Rio de Janeiro.

Em sua origem, a Operação Segurança Presente contava com processo seletivo detalhado, avaliando o histórico e capacidade de cada agente. Alinhada com a estratégia de Policiamento Comunitário, promovia treinamento regionalizado para que os agentes adequassem sua forma de atuação às necessidades da população de cada localidade.

De acordo com o Vice-reitor comunitário da PUC-Rio Augusto Sampaio (2018, p. 11):

O foco era mexer na infraestrutura e na forma de gestão. Estava tudo ali: o foco no cliente (cidadão), a estrutura mais enxuta e eficaz, o fim de atividades-meio que não tinha relação com a atividade-fim (como rancho, laboratório farmacêutico, abastecimento de combustível) e a melhoria das condições de trabalho dos integrantes da corporação. A forma de gestão, voltada para a proximidade entre policial e morador, era bem o que hoje propõe o Segurança Presente.

Essa estratégia está alinhada à estratégia de Policiamento Orientado à Resolução de Problemas, evitando um dos principais problemas das polícias que é o uso de muitos recursos em atividade meio e pouca energia na atividade fim (GOLDSTEIN, 1977). Além disso, esse alinhamento também fica evidente na integração que a Operação teve com outros órgãos públicos, como defensoria pública e prefeitura, com o objetivo de resolver os problemas do cidadão. De forma complementar, a equipe da operação conta inclusive com Policiais Civis para amenizar os problemas que o ciclo incompleto de polícia brasileiro causa no atendimento população.

4.2 ESTRATÉGIA DE POLICIAMENTO

O policiamento da Operação Segurança Presente baseia-se na estratégia de proximidade com o cidadão. Essa estratégia é desdobrada em um conjunto de atividades: planejamento descentralizado de cada área de atuação, interação com o cidadão, posicionamento dos agentes em regiões de grande visibilidade, constante movimentação desses agentes, abordagens a pessoas suspeitas, atendimento social

a pessoas em situação de vulnerabilidade, rápido atendimento as demandas do cidadão e resolução de problemas em conjunto com outros órgãos públicos e associações.

4.2.1 Planejamento operacional descentralizado:

O planejamento é realizado com o objetivo de definir as atividades que serão realizadas pelos agentes de campo e tem a finalidade de aumentar a sensação de segurança da população, reduzir os riscos de crime na região e dar agilidade em eventuais atendimentos reativos. Esse planejamento é elaborado de maneira descentralizada pela coordenação local da operação, a partir da análise de indicadores criminais, conversas com os agentes de campo e comunidade local. Assim, são mapeados os principais riscos das regiões, definidos os locais de baseamento dos agentes e definido os roteiros de patrulhamento.

4.2.2 Interação com o cidadão

A interação com o cidadão é um dos pilares da operação. Os agentes de campo durante suas atividades de patrulhamento e baseamento, sempre que possível, é desejável que eles de maneira proativa interajam com a população, cumprimentando moradores e comerciantes. Essas conversas informais são importantes, pois elas aumentam a sensação de segurança da população e são porta de entrada de informações como: presença de pessoas suspeitas na região, casos de crimes não notificados, crimes de violência doméstica não denunciadas, medos da população entre outras informações importantes.

4.2.3 Baseamento

No planejamento operacional são mapeados os riscos e de acordo com esse levantamento são escolhidos os locais onde os agentes devem ficar parados durante certo tempo em determinados horários. Essas localizações devem proporcionar grande visibilidade do agente para a população que trafega pela região com o objetivo de aumentar a sensação de segurança e inibir a ação de criminosos. Essa posição também deve ser escolhida estrategicamente para proporcionar a interação dos agentes com a população e fortalecer o policiamento comunitário.

4.2.4 Patrulhamento

O patrulhamento objetiva criar uma sensação de onipresença dos agentes pela região, aumentar a sensação de segurança no local e inibir a atuação de criminosos. Para isso, os agentes devem se movimentar constantemente e de forma repetitiva na sua região de atuação. Esses deslocamentos também devem ser realizados de forma a privilegiar a interação dos agentes com o cidadão para fortalecer o policiamento de proximidade.

4.2.5 Abordagem

Inspirado na filosofia da tolerância zero, a Operação Segurança Presente em sua origem realizava muitas abordagens sob fundada suspeita. Durante a sua jornada de trabalho, os agentes devem estar atentos a qualquer comportamento suspeito e realizar a abordagem de pessoas que apresentem esse comportamento. Esse procedimento auxiliou a prisão de 554 foragidos da justiça apenas nos dois primeiros anos da operação Lapa Presente e mais de 6 mil mandados cumpridos até 2022 (OBSERVATÓRIO SOCIAL DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE/UERJ, 2022). Além de permitir a identificação e prisão de criminosos, esse procedimento aumenta visibilidade da atuação da polícia, aumenta a sensação de segurança da população e inibe a circulação de meliantes na região, os quais temem ser abordados e presos.

4.2.6 Atendimento social

O atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade por assistente sociais é um dos grandes diferenciais da Operação Segurança Presente. Diante da crise social que o estado do Rio de Janeiro enfrentava, com o crescimento da população em situação de rua, dependentes químicos e outras em situações de vulnerabilidade, constantemente os agentes se deparavam com ocorrências que não se tratava de casos de polícia, mas sim de pessoas que precisavam de ajuda, de assistência social.

Diante dessa realidade, a operação nasceu com o serviço destinado a essas pessoas. Assim, as assistentes acompanham os policiais em rondas e quando os agentes de campo identifiquem um cidadão em situação de vulnerabilidade, nesse momento, de acordo com a disponibilidade é enviada uma assistente social para o atendimento dessa pessoa. Além disso, em diversos casos pessoas em situação de vulnerabilidade se apresentam na base da Operação em busca de apoio. Assim, elas

realizam a atividade de assistência liberando os policiais para atuarem em aspectos mais relacionados à segurança.

4.2.7 Rápido atendimento ao cidadão

A grande capilaridade da operação com seus agentes espalhados pelos bairros e relacionamento de proximidade estabelecido entre a população e os agentes de segurança pública propicia que as demandas do cidadão cheguem rapidamente à Operação, tanto de forma presencial com o cidadão falando nas ruas com o agente, quanto de forma digital por meio de grupos de WhatsApp formado por agentes, moradores e frequentadores da região. Os agentes espalhados pelo bairro de forma integrada são instruídos a atender rapidamente qualquer tipo de demanda seguindo a filosofia do policiamento comunitário.

4.2.8 Resolução de problemas

Com a chegada de diversas demandas da população, a operação fica diante de diversos problemas cuja resolução não depende da polícia. Essa situação foi o motivo da Operação desde o início atuar de forma integrada com diversos outros órgãos, como Guarda Municipal, serviço de limpeza municipal, Rio Luz entre outros. Seguindo a doutrina do policiamento comunitário, essa atuação de forma integrada permite a Operação atuar como um facilitador, recebendo a demanda do cidadão e interagindo com os órgãos competentes para a resolução dos problemas.

4.3 CULTURA

A Operação Segurança Presente foi criada pela mesma equipe que criou a Operação Lei Seca no Rio de Janeiro. Criada em 2009, essa operação logo ficou conhecida pela população carioca pela sua idoneidade, honestidade e educação. Respeitada pela população, na Operação Lei Seca não se ouvia falar em casos de corrupção e os policiais que ali trabalhavam eram selecionados. A cultura de trabalho já compartilhada entre esses agentes foi levada por eles para a Operação Segurança Presente. (OBSERVATÓRIO SOCIAL DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE/UERJ, 2022)

4.4 OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE E UPP

O foco da Operação Segurança Presente não eram as áreas mais violentas das cidades e sim priorizou as regiões turísticas e comerciais. No momento em que ela foi criada, a missão de atuar nas áreas consideradas de guerra dominada por criminosos fortemente armados era das UPPs. A Operação Segurança Presente tem como principal missão a retomada das ruas, a redução do medo, a promoção de atividades econômicas de consumo e a geração de emprego e renda (GONÇALVES, 2018).

Essa realidade, não é apenas uma singularidade brasileira. Outras nações desenvolvidas também são regidas por forças similares. De acordo com Potter (2013, p. 14):

Desde o início, o policiamento americano esteve intimamente ligado não ao problema do crime, mas às exigências e demandas da economia política americana. Desde o ataque anti-imigrante das primeiras forças policiais, à quebra de greves no final dos anos 1800, à corrupção maciça do início do século 20, através do profissionalismo, taylorização e agora tentativas de melhoria através do policiamento comunitário, o papel da polícia no Estados Unidos foram definidos pela economia e pela política, não pelo crime ou pelo controle do crime.

Tanto a UPP quanto a Operação Segurança Presente compartilham alguns pilares, inclusive boa parte dos oficiais que participaram da criação do Segurança Presente passaram pelas UPPs (GONÇALVES, 2018). Uma das suas principais semelhanças é a estratégia de “saturação de território”, que consiste na ocupação de terreno por policiais para inibir a ação de criminosos. Essa característica apesar de produzir rápidos resultados não se mostrou sustentável nas UPP e não está se mostrando sustentável na Operação Segurança Presente.

Durante a expansão das UPPs, boa parte dos efetivos que trabalhavam no patrulhamento dos bairros foi transferido para estas unidades para viabilizar a pacificação das comunidades. Esse foi um dos motivos que provocou o aumento de crimes nos bairros devido à redução de policiamento nas ruas. Além disso, essa situação também estimulou a criação da Operação Segurança Presente, que conseguiu aumentar a quantidade de policiais nas ruas e amenizar o problema.

No entanto, assim como a UPP teve um crescimento maior que a capacidade da polícia de fornecer mão de obra para atender o modelo, a Operação passa pelo mesmo problema. Atualmente, também devido a sua grande expansão, a Operação Segurança Presente, em alguns casos, inicia a operação com menos de 30% do efetivo planejado.

4.5 QUEBRA DE PARADIGMA

A Operação Segurança Presente conseguiu amenizar uma histórica relação de atrito e desconfiança entre a população e a polícia. Segundo agentes civis, quando a operação iniciou, o tratamento que a população dava as equipes de policiais era muito ruim, o agente dava bom dia para as pessoas e ninguém respondia. No entanto, ao longo dos anos esse cenário mudou, com passar do tempo a operação conseguiu se aproximar da população, a qual passou a ter mais confiança e respeitar as equipes, estabelecendo um relacionamento mais cordial (OBSERVATÓRIO SOCIAL SEGURANÇA PRESENTE/UERJ, 2022).

4.6 PESSOAL

A estrutura de pessoal da Operação Segurança Presente é composta por três integrantes básicos: Agentes civis, Policiais fixos e policiais estímulos, os quais são divididos em diversos cargos.

4.6.1 Policiais fixos:

São policiais oficiais ou praças, da ativa ou da reserva da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ. Esses policiais possuem dedicação exclusiva para trabalhar na Operação Segurança Presente e recebem gratificação. Apesar de serem policiais militares, eles não trabalham na PMERJ, mas sim na Secretaria de Governo do Estado do RJ, a qual é a responsável pela Operação.

4.6.2 Agentes civis

São em sua maioria egressos das forças armadas e acompanham os policiais durante o policiamento das ruas. Os Agentes civis que não passaram pelas forças

armadas brasileira realizam atividades administrativas e de apoio, e não podem realizar patrulhamento. Apesar de a Operação Segurança Presente ser subordinada à Secretaria de Governo, a partir de 2022 os agentes deixaram de ser contratados em cargos comissionados por essa Secretaria e passaram a ser contratados pela UERJ como extensionistas universitários.

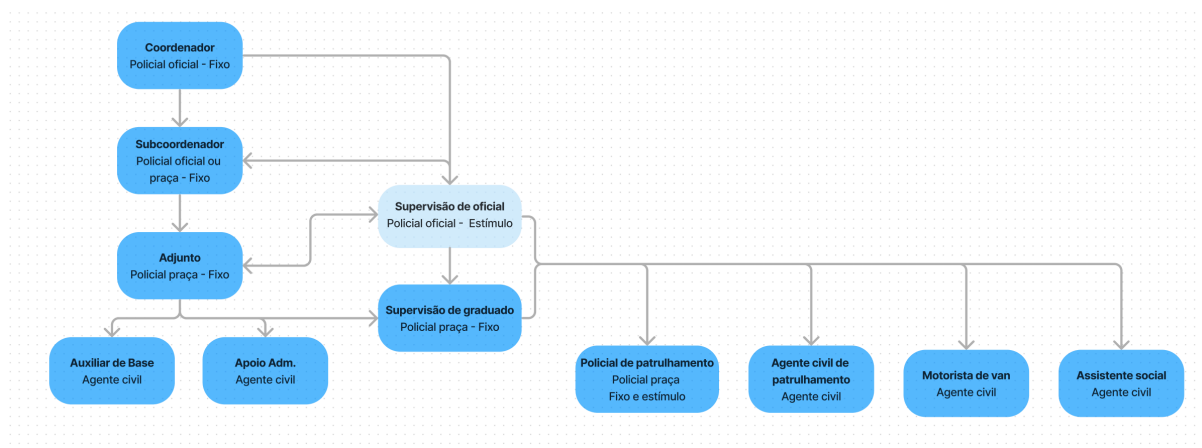
4.6.3 Policiais estímulos

São policiais civis, policiais militares e bombeiros militares que realizam horas extras na Operação remunerados pelo Governo do Estado, ou seja, trabalham nos seus dias de descanso. O Decreto nº 46.757 de 02 de setembro de 2019 permitiu que os agentes, de forma voluntária, realizassem até 120 horas extras por mês, totalizando até 280 horas trabalhadas por mês, o equivalente a 70 horas por semana (GERJ, 2019; DINO e ZACA, 2019).

4.6.4 Cargos

Os cargos de cada base são apresentados na Figura 4 e apêndice c:

Figura 4 - Cargos da Base da Operação Lagoa Presente



Fonte: Dados da base da operação Lagoa Presente

4.7 INFRAESTRUTURA

Em sua origem, a infraestrutura da Operação Segurança Presente era móvel. Uma van com todo o material necessário era posicionada em um local de grande visibilidade e era montada uma tenda. Nessas estruturas móveis, os agentes ficavam expostos ao clima e enfrentavam um ambiente de trabalho impróprio, principalmente

nos dias de elevadas temperaturas ou grandes chuvas. Atualmente, está ocorrendo a substituição por estruturas fixas com o apoio de prefeituras, Polícia Militar e Associação de Moradores. Nesse novo formato, a base acaba por se afastar da população quando comparado a proximidade promovida pelas tendas.

As bases operacionais variam entre si. Alguns espaços são cedidos pela prefeitura, outros pela PMERJ ou associações. Não existe grande padronização entre elas. A infraestrutura mínima de uso: computador, internet e impressora é disponibilizada pela Secretaria de Governo. Coletes balísticos, rádios e armamentos são disponibilizados PMERJ. Móveis, suprimentos de limpeza, escritório e outros são fornecidos por associações parceiras ou os próprios agentes adquirem com recursos próprio.

A operação atua com veículos de passeio, vans, motos e bicicletas. Os veículos motorizados são alugados, o que garante a sua disponibilidade, no entanto, em caso de manutenção os veículos são deslocados para uma oficina por um policial e um agente civil, os quais deixam de trabalhar nas ruas. As bicicletas e a manutenção das mesmas, no geral, são financiadas por associações e moradores parceiros.

4.8 TREINAMENTO

O treinamento dos agentes civis é realizado de forma continuada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, e a Secretaria de Governo realiza treinamentos pontuais dos policiais e dos agentes civis. O treinamento realizado pela UERJ é uma inovação. Foi criada uma trilha de aprendizado anual para os agentes. Esse treinamento virtual é focado em direitos humanos, cidadania, direitos fundamentais, abordagem de proximidade, mediação, legislação entre outros. O conteúdo foi bem avaliado pelos agentes e, segundo eles, esse ensino ajuda principalmente na forma que eles devem atuar e quais são seus direitos e poderes.

4.9 FINANCEIRO

A Operação Segurança Presente surgiu em 2014, período no qual o Estado do Rio de Janeiro passava por grande crise financeira e aumento da violência. Para sua viabilização, a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (FECOMERCIO)

financiou a operação em diversos bairros. Em 2018, por determinação da justiça, a FECOMERCIO foi proibida de continuar o financiamento e o governo do estado assumiu os custos. Algumas prefeituras também ajudavam a financiar, mas em 2021 o governo do estado assumiu por completo o custeio da operação.

4.10 OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE NA LAGOA E GÁVEA

A Operação Lagoa Presente iniciou em 2015, seis meses após o assassinato do médico Jaime Gold na orla da Lagoa. A operação atuava apenas no entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas e, com o tempo, teve sua área de atuação expandida para os bairros Gávea, Jardim Botânico e Fonte da Saudade. A atuação da operação na Gávea iniciou em 2020, após uma possibilidade de acordo de cooperação entre o Instinto Kuidamos, Operação Segurança Presente e o Departamento de Informática da PUC-Rio para criar um espaço de desenvolvimento e teste de soluções tecnológicas de apoio. No entanto, com as constantes trocas de secretários na Secretaria de Governo do Estado do Rio de Janeiro, o acordo não avançou, mas a operação foi criada e foi mantida no bairro.

5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES

Essa seção contém as análises dos resultados e recomendações de melhorias com base nas observações e no referencial teórico estudado.

Segundo Gonçalves (2018), são inegáveis os resultados alcançados pelas Operações Segurança Presente. A redução dos indicadores criminais em suas áreas de atuação e a avaliação positiva da população refletem esse sucesso. No entanto, como toda organização é passível de melhoria, neste capítulo é discutido e relacionado os resultados obtidos a partir da realidade identificada nas pesquisas de campo, teorias e ferramentas apresentadas nos capítulos anteriores.

De acordo com Deming (WALTON, 1992, p. 9)

No estilo gerencial americano, quando algo sai errado, a reação é buscar alguém para se culpar e punir, ou procurar alguma coisa para que se possa ser “ajeitada”, ao invés de olhar para o sistema como um todo para aperfeiçoá-lo. A regra 85 – 15 afirma que 85% daquilo que sai errado se devem ao sistema, e somente 15% a indivíduos ou coisas isoladas.

Nessa perspectiva, focado no sistema da Operação Segurança Presente, são analisados alguns dos principais processos e gargalos que atrapalham o alcance dos seus dois principais objetivos estratégicos: reduzir a violência e aumentar sensação de segurança da população.

5.1 PROBLEMA I: FALHA NO PATRULHAMENTO

O patrulhamento da Operação se baseia no modelo de policiamento ostensivo, que segundo o mito do espantalho, a presença de policiais nas ruas inibe e espanta a atuação de criminosos (HIPÓLITO e TASCA, 2020).

Esse patrulhamento, é definido no planejamento de patrulhamento, com previsão dos locais e horários onde os agentes devem se posicionar conforme as demandas da região. No entanto, o que foi percebido durante as pesquisas de campo é que esse planejamento é descumprido com recorrência.

5.1.1 Causa: Alta rotatividade de agentes

Apesar de a Operação Segurança Presente inspirar-se na estratégia de policiamento comunitário, a qual prevê a fixação do policial em uma região de atuação pequena, na verdade a maioria dos policiais não são fixos. Assim, esses acabam tendo pouco conhecimento prático sobre o roteiro operacional, dificultando o seu cumprimento.

5.1.2 Causa: Intervenção política

Apesar de ser um problema típico modelo de policiamento político do século XIX, foram relatados diversos casos de influência política na operação. Essa força provoca:

- I.a.1. Constantes trocas dos agentes fixos, tanto dos policiais fixos cedidos para trabalhar na operação, quanto dos agentes civis contratados pela UERJ.
- I.a.2. Manutenção de agentes ruins: Apesar do policiamento comunitário prever autonomia para os coordenadores de campo, atualmente, mesmo que esses coordenadores identifiquem agentes sem bom comportamento ou bom desempenho, caso esses agentes sejam originários de indicação política, a coordenação tem dificuldade de provocar melhoria no comportamento desses agentes e de substituí-los.
- I.a.3. Baixa performance dos agentes: A não punição ou exoneração de agentes com baixa performance ou comportamento inadequado, acaba desmotivando os demais agentes.
- I.a.4. Descumprimento dos princípios da Operação: Em sua origem, todos os agentes que trabalhavam na Operação Segurança Presente tinham seu histórico considerado para seu recrutamento e seu comportamento constantemente avaliado para a permanência. Atitudes indesejadas eram motivos para rápido desligamento e esse processo garantia maior qualidade. Atualmente esse controle de qualidade está comprometido.

5.1.3 Causa: Alta padronização do patrulhamento

O modelo do Policiamento Comunitário prevê customização do policiamento local e autonomia para o policial de campo. No entanto, o planejamento de patrulhamento prevê com exatidão de até 20 minutos o horário e o local onde o agente deve estar. Dessa forma, o agente de campo perde a autonomia necessária e o cumprimento do planejamento torna-se frágil, uma vez que diversos motivos podem justificar ausência do agente no local e horário determinado.

5.1.4 Causa: Dificuldade de entendimento do roteiro de patrulhamento

O roteiro de patrulhamento é um documento de texto passado aos agentes e supervisores, onde constam os horários e locais onde os agentes devem estar. Mas com frequência os agentes não entendem com exatidão as localizações, causando posicionamento incorreto dos agentes.

5.1.5 Causa: Baixo efetivo e alta padronização do roteiro operacional

Quase 70% do efetivo de patrulhamento da Operação Lagoa Presente é composto por policiais estímulos voluntários e, a partir de 2021, o preenchimento dessas vagas reduziu significativamente, tendo dias em que nenhuma dessas vagas foram ocupadas. Com grandes reduções no efetivo, o cumprimento do planejamento de patrulhamento é constantemente comprometido. Como o planejamento de patrulhamento é planejado prevendo a ocupação de todas as vagas disponibilizadas, o seu total cumprimento é inviabilizado. Além disso, com poucos agentes e áreas muito grandes, essa situação vai de encontro a um dos princípios pilares do Policiamento Comunitário, que prevê a responsabilização de equipes para patrulhamento de áreas reduzidas.

5.1.6 Causa: Falta de condições físicas e psicológicas dos agentes:

Atualmente, a jornada de trabalho de um policial militar na operação pode ultrapassar 96 horas por semana, enquanto um vigilante no mercado privado pode realizar no máximo 48 horas de trabalho por semana. Essa quantidade de horas trabalhadas acaba comprometendo a qualidade do patrulhamento, uma vez que essa atividade exige constante atenção, movimentação e rápida resposta.

Segundo um policial entrevistado:

As jornadas de 12, 16 e 24 horas não deveriam existir. Depois de 6 ou 8 horas de trabalho o policial não está com a mesma atenção. Os Cavalos e os cachorros da polícia só podem trabalhar no máximo 6 horas em um turno, mas a RP (Radio patrulha — Veículo conduzido por dois policiais) trabalha 12 horas. A jornada do policiamento de rua deveria ser de 6 horas.

Essa fala demonstra a insatisfação quanto à jornada de trabalho. No entanto, como as horas extras realizadas pelos policiais podem representar um aumento de quase 100% de sua remuneração, os policiais permanecem trabalhando e evitam tirar licenças médicas, mesmo quando estão doentes. Isso foi possível perceber durante a pesquisa de campo, onde diversos policiais comentavam estarem trabalhando com problema na coluna e com limitação de movimento, ou durante a pandemia na qual os policiais iam trabalhar mesmo com febre.

Além do trabalho na polícia e horas extras, os policiais também costumam trabalhar em outros locais, o que compromete ainda mais a capacidade de trabalho desse profissional. Segundo policiais entrevistados, isso acontece, pois os policiais precisam complementar a sua renda.

5.1.7 Causa: Falha na supervisão

A supervisão na Operação é responsável por garantir que o policiamento está sendo executado de maneira correta. A causa dessa falha será detalhada adiante no Problema V.

5.1.8 Causa: Excesso de burocracia e ciclo incompleto de polícia

O excesso de burocracia compromete a disponibilidade dos agentes para patrulhamento. Isso fica evidente nas apreensões de pequenas quantidades de drogas. Quando uma pessoa é identificada com qualquer quantidade de uma substância suspeita de ser ilícita, essa pessoa precisa ser conduzida para delegacia pelos policiais. Após deixar o suspeito na delegacia, os policiais precisam se deslocar até outra delegacia percorrendo mais de 30 km para realizar os testes da substância. Nesse processo, os policiais costumam gastar mais de 4 horas e colocar sua vida em risco, uma vez que nesse deslocamento eles passam por diversas regiões dominadas por criminosos, onde os policiais são constantemente atacados.

Esse processo é definido por outra polícia, a polícia civil, demonstrando uma das desvantagens do ciclo incompleto de polícia, uma vez que esse é um processo

definido e eficiente para a Polícia Civil, mas ineficiente para a sociedade e para a Polícia Militar. Além disso, esse processo ineficiente reduz a quantidade de policiais nas ruas e incentiva os policiais a ignorarem o crime, indo de encontro a filosofia de tolerância zero, a qual é um dos pilares do policiamento da Operação Segurança Presente. Isso acontece, pois caso os policiais conduzissem todas as pessoas que estão cometendo crime para a delegacia, a quantidade de policiais nas ruas seria reduzida significativamente devido ao tempo que esses agentes passam nas delegacias de polícia civil realizando procedimentos burocráticos, ou no tribunal prestando esclarecimento ao juiz.

5.1.9 Consequência: Aumento de crimes

Segundo a política de tolerância zero criada em nova York, o combate ao vandalismo e aos pequenos delitos devem auxiliar no combate e inibição de crimes mais graves. No entanto, apesar de essa política ser uma das inspirações da Operação Segurança Presente, atualmente, devido a condições operacionais impostas, a operação se vê inviabilizada de seguir tal política e observa a quantidade de crimes aumentar, tendo aumento de efetivo e outras ações geralmente apenas após aumento das estatísticas criminais.

5.1.10 Consequência: Aumento da sensação de insegurança

Piora na sensação de segurança devido a diversos fatores como: ausência de agentes em determinados locais e posicionamento inadequado dos agentes. Isso, ocasiona pouca visibilidade dos agentes, baixa inibição de violência e intercorrência de crimes.

5.1.11 Consequência: Retorno da violência

Para reduzir ou até mesmo zerar as ocorrências de violência na área de atuação, a operação é implantada com uma grande quantidade de agentes, e ao longo do tempo se reduz essa quantidade para não permitir o retorno da violência. No entanto, caso essa retirada de policiais seja descontrolada ou abrupta, a criminalidade costuma ressurgir no local. O que se percebe no caso da Operação na Lagoa, é que a redução descontrolada do efetivo tem relação com o aumento dos índices criminais na região.

5.1.12 Consequência: Alto custo operacional e perda de credibilidade

Após o retorno da violência, é novamente necessário o uso abundante de policiais na região para reduzir a violência e aumentar a sensação de segurança. Esse é um procedimento que provoca altos custos operacionais, e uma perda de credibilidade da Polícia Militar, a qual demonstra incapacidade de manutenção do controle da violência no local.

5.2 PROBLEMA II: BAIXA PROXIMIDADE COM A POPULAÇÃO

Um dos principais diferenciais da Operação Segurança Presente é a proximidade com a população. Seguindo o princípio do Policiamento Comunitário, com constante interação e relacionamento com o cidadão, a operação conseguiu ajudar a melhorar a imagem da polícia, a aumentar a confiança da população nos agentes de segurança pública, e a elevar a sensação de segurança do cidadão (OBSERVATÓRIO SOCIAL DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE/UERJ, 2022). Apesar dessas conquistas, ainda existe um longo caminho pela frente. Nesse tópico, será abordado alguns gargalos que limitam a proximidade dos agentes de segurança pública com o cidadão.

5.2.1 Causa: Alta rotatividade dos agentes de segurança pública

Apesar de a Operação Segurança Presente se inspirar na estratégia de policiamento comunitário, a qual prevê a fixação do policial em uma região de atuação pequena, na Operação a maioria dos policiais não são fixos.

Essa situação, compromete a relação de proximidade com a população, a qual é a base do policiamento comunitário. Esse vínculo, como toda relação humana, exige tempo e convivência. No entanto, a alta rotatividade não permite que os agentes conheçam as pessoas da localidade, muito menos construam vínculos. Dessa forma, a promoção da sensação de segurança por meio do relacionamento de proximidade é comprometida.

5.2.2 Causa: Intervenção política

O atendimento de demanda de políticos provoca a substituições constantes de agentes por novos agentes indicados.

5.2.3 Causa: Alta padronização do patrulhamento

A autonomia para o policial de campo é um dos pilares do policiamento comunitário. Nesse modelo, cabe ao policial na sua região de atuação interagir com a população, identificar riscos, problemas e medos da população, e executar soluções no local. Isso permite que ele se aproxime da população, aumente a confiança do cidadão na polícia, promova a sensação de segurança no local e iniba crimes. No entanto, o atual planejamento de patrulhamento que define horários e locais fixos nos quais os agentes devem estar com precisão de até 20 minutos, e isso retira a autonomia dos agentes. Assim, o policiamento comunitário com uso da capacidade crítica do policial perde prioridade para o deslocamento e baseamento dos policiais em locais pré-determinados. Essa situação afasta o policial da população, e lembra o modelo de policiamento profissional burocrático do século XIX, onde os policiais foram retirados das ruas e colocados em viaturas para atendimento de ocorrência e patrulhamento em roteiros pré-definidos.

5.2.4 Causa: Baixa quantidade de efetivo

O policiamento comunitário prevê a responsabilização de policiais para pequenas áreas de atuação, no entanto, por diversas vezes a Operação já iniciou com menos de 60% do efetivo previsto, o que obriga os policiais presentes a realizarem o patrulhamento de grandes áreas. Assim, a proximidade com o cidadão é comprometida, uma vez que com grandes áreas sob sua responsabilidade, o policial não tem tempo para interagir com qualidade com o cidadão, e precisa ficar se deslocando dentro de sua grande área de atuação.

Além disso, com a transferência da responsabilidade de contratação e pagamento dos agentes civis fixos da Secretaria de Governo para UERJ, os salários desses agentes passaram a ser pagos constantemente com atraso. No ano de 2023, eles foram pagos atrasados quase metade dos meses do ano. Quando esses salários são atrasados, os agentes passam a trabalhar metade da sua carga horária até o pagamento ser normalizado. Assim, a operação que já possui problemas com baixo efetivo de policiais voluntários, passa a contar com a metade dos seus agentes fixos, os quais são essenciais para o policiamento comunitário.

5.2.5 Causa: Falta de condições físicas e psicológicas dos agentes

Após jornadas de trabalho que podem ultrapassar 90 horas semanais, os agentes apresentam dificuldade de interação com a população. O cansaço físico, falta de atenção e paciência comprometem a aproximação entre os policiais e a população.

5.2.6 Consequência: Desperdício do potencial de gerar sensação de segurança

O relacionamento entre a polícia e a população aumenta a sensação de segurança no local. Quando os moradores e comerciantes conhecem os responsáveis pelo policiamento local e sabem que podem contar com eles, esse relacionamento de confiança desenvolve uma sensação de segurança nessas pessoas. No entanto, as ações e processos identificados nesse tópico não aproveitam esse potencial.

5.2.7 Consequências: Desperdício do potencial de atuação preventiva

O relacionamento de proximidade com o cidadão permite que a polícia entenda melhor as demandas, medos e dores da sociedade. Quanto mais a polícia entende essas necessidades, melhor serão as soluções desenvolvidas e executadas pela polícia. Por meio da interação entre a polícia e o cidadão, o comerciante informa sobre pessoas suspeitas no bairro, a população conversa sobre seus medos no bairro e a polícia pode se planejar para atender essas demandas de forma mais eficiente, customizada e preventiva. No entanto, as ações e processos mapeadas nesse tópico, afastam a polícia do cidadão e desperdiçam a oportunidade de a polícia aumentar a satisfação do cidadão com prevenção.

5.2.8 Consequências: Acontecimento de crimes

Quando a polícia se afasta da população, passa ignorar ou não consegue mapear as demandas da população, ela passa a responder apenas as ocorrências de crimes reativamente. Após o aumento da mancha criminal em determinado local, a polícia realiza um planejamento para reduzir a quantidade de crimes na região. Assim, a polícia passa a se orientar pelas ocorrências de crime e precisa esperar a ocorrência deles para se planejar, ao invés de agir preventivamente a partir das demandas do cidadão.

5.3 PROBLEMA III: BAIXA QUALIDADE EM ABORDAGENS

As abordagens com base em fundada suspeita são uma das principais ações comumente executadas no policiamento comunitário em diversos países. Essa atividade ajuda a inibir o crime. O meliante percebe que naquela região o policial está atuando e evita circular ou cometer crime na região. Além disso, essas abordagens conseguem identificar e prender pessoas com mandados de prisão em aberto, e pessoas com armas ou substância ilegais. Essas abordagens, já permitiram a Operação identificar e realizar a prisão de mais de seis mil pessoas procuradas pela justiça no período de 2014 a 2021 (OBSERVATÓRIO SOCIAL DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE/UERJ, 2021). De forma complementar, essa ação aumenta a sensação de segurança da população, a qual percebe o trabalho da polícia sendo realizado nas ruas.

Apesar dos benefícios dessa atividade, alguns fatores atrapalham o aproveitamento do seu potencial.

5.3.1 Causa: Baixa qualidade e engajamento dos agentes

Segundo os agentes entrevistados, nos primeiros anos da Operação, os agentes que participavam da Operação eram mais atuantes, realizavam constantemente abordagens e apreensões. Isso acontecia com mais frequência, pois os agentes eram melhor selecionados. Todos os agentes, inclusive os não fixos, passavam por um processo seletivo criterioso, e podiam ser desligados ou impedidos de atuar na Operação. Isso, segundo os agentes, era um estímulo para o bom comportamento e produtividade.

Atualmente diversos fatores prejudicam esse engajamento dos agentes:

- 1 Interferência política: Segundo os agentes entrevistados, diversos agentes originários de indicações políticas, apesar de não apresentarem boa produtividade, não são desligados ou impedidos de atuar na operação.
- 2 Justiça: Após questionamento dos critérios utilizados para permitir ou não a participação de determinados policiais na Operação Segurança Presente, a justiça dificultou o processo de proibir determinados policiais de atuarem na

Operação. Em sua origem, a própria coordenação tinha autonomia para escolher quem poderia ou não trabalhar na Operação, o que garantia maior controle de qualidade, motivação dos agentes e respeito a coordenação, uma vez que caso a coordenação não ficasse satisfeita com o serviço realizado, ela tinha autonomia para autorizar ou não a escalação desse policial.

- 3 Oferta maior que demanda: Com a expansão da operação, sobram vagas para policiais em diversas bases. Assim, caso a coordenação da base cobre esses policiais, eles acabam indo trabalhar em outra base. Dessa forma, a coordenação exigente fica em uma situação difícil, pois acaba tendo que escolher entre não cobrar os policiais e ter agentes pouco produtivos, ou cobrar os policiais e reduzir seu efetivo. Por meio da cobrança dos policiais, a coordenação corre o risco até de zerar seu efetivo não fixo, o qual representa em torno de 60% de seu pessoal de patrulhamento.

5.3.2 Causa: Falta de controle e indicadores eficientes

A quantidade de abordagens sem suspeita fundada realizadas pelos policiais é um tema que gera constantes debates, pois nem sempre o excesso de abordagens realizadas é sinônimo de qualidade de serviço. Durante alguns meses para motivar os policiais a realizarem abordagem, foi estabelecido que o primeiro policial da base que realizasse 30 abordagens seria liberado no momento que alcançasse a meta. Essa estratégia, fazia com que diversos policiais se aproximassem de 30 abordagens na sua primeira hora de trabalho. Isso demonstrou que a cobrança apenas por uma determinada quantidade de abordagem dificilmente refletirá em qualidade. Nesse caso citado, para sair mais cedo, os policiais abordavam as primeiras pessoas que passavam pela sua frente o mais rápido possível para ser o primeiro a alcançar a meta e ser liberado.

5.4 PROBLEMA IV: BAIXA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS

O Operação Segurança Presente nasce centrada no cidadão como seu cliente, visando atendê-lo e ajudá-lo a resolver seus problemas. No momento do seu

surgimento, o maior problema nas regiões onde as operações foram implantadas era o alto índice de roubos. Com objetivos e estratégias bem definidos, a operação conseguiu, por exemplo, reduzir no primeiro mês de atuação em mais de 90% os índices criminais em um dos setores no centro do Rio de Janeiro. Essa redução nos índices criminais era constante onde a operação era inaugurada, até mesmo conseguindo zerar as ocorrências criminais por meses consecutivos, em algumas bases, como foi o caso da Lagoa (ISP, 2023).

Com equipes multidisciplinares focadas na redução e manutenção de baixos índices criminais, a operação geralmente alcança sucesso nas suas áreas de atuação. No entanto, a expectativa do cidadão é de que, a partir do momento em que seja consolidado o seu objetivo, a operação deveria começar a ir além, expandindo sua área de atuação, alongando seu horário de funcionamento, e atuando em problemas que até então não eram prioritários. No entanto, para que isso seja possível, é necessário novas estratégias para o enfrentamento dos novos problemas prioritários, e até mesmo mais recursos humanos e materiais para que a nova atuação não comprometa a manutenção dos objetivos já alcançados, e permita que a operação consiga resolver novos problemas.

5.4.1 Causa: Grande expansão da operação

A partir do ano de 2018, a operação sofre grande expansão, saindo de 12 para 34 bases, em menos de 2 anos. Essa estratégia de expansão, apesar de ter levado mais segurança para mais regiões da cidade, comprometeu a qualidade das operações já consolidadas. Houve reduções nos efetivos fixos e estímulos, grande troca de pessoal e redução do padrão de qualidade no processo seletivo. Essas e outras consequências da expansão prejudicaram a capacidade de resolução de problemas das bases.

5.4.2 Causa: Alta rotatividade de pessoal

Na estratégia de policiamento comunitário, a fixação dos policiais em pequenas áreas de atuação é essência para a estratégia. Essa fixação ajuda os agentes a conhecerem o local, as pessoas, as demandas e os problemas da região. A partir desse conhecimento, fica mais fácil para o agente se importar, se envolver e trabalhar na resolução do problema. No entanto, como em torno de 60% dos agentes da

Operação não são fixos, o potencial de engajamento dos agentes para a resolução de problemas é reduzido.

5.4.3 Baixa responsabilização dos agentes

Além da grande rotatividade de agentes, os poucos agentes fixos não recebem uma atribuição de responsabilidade para um local específico. Apesar de serem fixos, em cada dia de trabalho eles podem trabalhar em uma região diferentes. Como os agentes fixos não respondem por nenhuma área específica, o seu comprometimento com os locais é reduzido, assim como a busca e execução de soluções.

Essa realidade difere da estratégia do policiamento comunitário, onde cada pequena equipe de policiais é responsabilizada por pequenas áreas de atuação, e os principais objetivos do agente no local é a aproximação com o cidadão e resolução de problema.

5.4.4 Falta de treinamento

Atualmente, os agentes civis da Operação recebem uma formação continuada pela UERJ, e os agentes militares realizam cursos e treinamentos pontuais realizados principalmente pela Secretaria de Governo. No entanto, segundo os agentes entrevistados, essa formação tem pouco foco na resolução de problemas e os agentes entrevistados não se lembram de terem sido apresentados a metodologias sobre esse tema. Além disso, as aulas ministradas pela UERJ são no modelo de ensino a distância. apesar de a estratégia de policiamento orientado a resolução de problemas indicar que uma das melhores maneiras de realizar o treinamento da competência de resolução de problemas dos agentes de segurança pública seja por meio da metodologia *Problem Base Learning* (PBL). Nesse modelo de ensino prático, os treinadores acompanham os policiais em seu dia a dia de trabalho para os policiais poderem aplicar metodologias de resolução de problemas em desafios reais e sejam orientados na prática por seus treinadores (COPS, 2001).

5.4.5 Causa: Falta de controle e indicadores

Não existem indicadores para o acompanhamento de resolução de problemas na operação. Essa falta de indicadores é um dos motivos que dificulta a implantação

do policiamento comunitário, pois se a atividade não é medida, o agente não é incentivado a trabalhar nela.

5.5 PROBLEMA V: SUBUTILIZAÇÃO DO POTENCIAL DOS SUPERVISORES:

Na operação Segurança Presente existem três tipos de supervisão: supervisão de Graduado realizada por um policial praça com mais de 20 anos de experiência, supervisão de oficial e supervisão do palácio realizada por oficiais. Segundo os próprios supervisores entrevistados, na prática, as supervisões são muito parecidas e todas elas compartilham pelo menos um dos maiores objetivos: fiscalizar os agentes e verificar se eles não estão fazendo coisa errada.

5.5.1 Causa: Gestão pelo medo

Parece existir um consenso entre parte dos agentes de que o policial, ou parte significativa deles, são indivíduos que naturalmente buscam fazer coisas erradas e por isso devem ser supervisionados. Essa supervisão, ajudaria a evitar o cometimento de erro pelos policiais.

De acordo com alguns supervisores entrevistados ao longo do trabalho:

A maioria dos policiais são bons, mas pelo menos 20% a 30% dos policiais só funcionam se estiverem sendo supervisionados.

A Operação é igual ao comércio, em que se o dono não tiver presente, o comércio não prospera. Na operação, se não tiver o supervisor, o policial não trabalha direito.

O policial sempre quer dar um jeito de fazer coisa errada, se não ficar em cima, ele não faz direito.

E vejo que quanto maior a certeza de impunidade, maiores são as chances de as pessoas fazerem coisas erradas. Com o policiamento é a mesma coisa, se não tiver o supervisor, serão maiores as chances de o policial fazer coisa errada.

O militarismo é isso, o policial sabe que se ele não cumprir sua missão ele será sancionado.

Essa lógica, parte do princípio de que os policiais temem os supervisores — uma vez que esses podem puni-los e por isso os policiais apresentarão bom comportamento. No entanto, na prática, o que se observa é que boa parte dos policiais param de realizar seu trabalho focados na população e realizam o policiamento para atender os supervisores.

Esse modelo de supervisão vai ao encontro do oitavo dos quatorze pontos da qualidade de Deming (WALTON, 1992, p. 7):

Eliminar o medo: Muitos empregados têm medo de fazer perguntas ou assumir posições mesmo quando não se entendem é seu trabalho, nem sabem o que é certo ou errado. Eles continuarão fazendo as coisas de forma errada, ou simplesmente deixarão de fazê-las. Os prejuízos econômicos do medo são assustadores. Para assegurar melhor qualidade e produtividade é necessário que as pessoas se sintam seguras.

Assim, apesar de todos os supervisores entrevistados entenderem que essa é uma das melhores maneiras de estimular o policial a fazer o seu trabalho da maneira correto, recomenda-se uma supervisão objetiva e profissional, e não pelo medo.

5.5.2 Causa: Limitação dos itens de verificação

Segundo o modelo de gestão pelas diretrizes, o principal objetivo da organização deve ser desdobrado em diretrizes e ações em todos os níveis organizacionais. Essas devem possuir itens de verificação que estimem o cumprimento das ações. No entanto, os itens de verificação dos supervisores são limitados, verificando itens como: se o agente está dentro de sua área de atuação e com o uniforme correto.

Esses itens, não conseguem medir as principais ações que os agentes deveriam realizar no policiamento comunitário, as quais devem estar relacionadas a aproximação com o cidadão e a resolução de problemas da população.

Segundo Goldstein (1979), esse é um dos grandes problemas das organizações policiais, as quais gastam mais energia para resolver problemas internos e pouca energia nas entregas feitas ao cidadão.

5.5.3 Causa: Falta de ferramentas e procedimento que auxiliem o supervisor a avaliar a eficiência do policiamento

No mercado privado, o cargo de supervisão costuma ser responsável por (F2MS, 2022):

- a) Garantir qualidade e padronização e nos produtos e processos.
- b) Monitorar métricas e indicadores de desempenho;
- c) Identificar falhas e propor melhorias
- d) Orientar colaboradores para melhor execução das atividades

- e) Alinhar as atividades desenvolvidas as metas das empresas
- f) Tratar emergências e problemas inesperados
- g) Garantir qualidade e padronização e nos produtos e processos:

Para garantir qualidade, é preciso ter um padrão de qualidade. Na Operação, apesar de ela seguir boa parte dos detalhados procedimentos operacionais padrão da PMERJ, o que se percebe na prática é uma baixa fiscalização desses padrões, uma dificuldade de segui-los e falta de indicadores. Essa situação é percebida na atividade de patrulhamento. Essa atividade é definida no planejamento de patrulhamento, e cabe o supervisor verificar se esse plano está sendo seguido pelos agentes de campo. No entanto, na prática, o que se observou durante as pesquisas de campo foi que os supervisores verificam apenas se os agentes estão na área, não observam se os agentes estão no local e horário definidos. Assim, os supervisores não zelam pelo cumprimento integral do planejamento, se preocupando apenas com parte do plano.

Além disso, a tolerância ao descumprimento do planejamento é grande. Mesmo quando a verificação é realizada, e é identificada uma não conformidade, foi observado em diversos casos que não é tomada nenhuma medida. Para agravar a situação, mesmo que se tente tomar alguma medida, raramente o policial não possui uma justificativa que não possa ser aceita. Esse tipo de situação é comum.

- a) Monitorar métricas e indicadores de desempenho:

Os supervisores não possuem nenhuma métrica para auxiliá-los em campo em tempo real durante sua supervisão. O único dado que eles possuem é sobre a quantidade de abordagens a pessoas suspeitas realizadas pelos agentes de campo. No entanto, não existe uma meta de abordagem para cada região. Durante o acompanhamento dos supervisores, apenas um deles questionou uma equipe sobre a quantidade de abordagens realizadas. Nesse caso, o policial informou que não havia sido feita nenhuma abordagem, mesmo assim, essa informação não foi desdobrada em nenhuma outra ação.

- b) Identificar falhas e propor melhorias

A Operação possui graves problemas operacionais causados pelos níveis estratégicos. Assim, os policiais de campo, por não terem possibilidade de solucionar tais problemas, acabam sendo obrigados a conviver com esses. Um exemplo é a

grande diferença entre a quantidade de agentes planejada para trabalhar diariamente na operação, e a quantidade disponível na prática. Existem casos em que a operação é executada com menos de 60% do efetivo planejado. Isso, por sua vez, acarreta o descumprimento de vários outros planejamentos, os quais não são possíveis de serem executados com essa grande defasagem na quantidade de agentes. Essa alta tolerância ao não cumprimento de planejamento acaba normalizando as falhas e problemas. Assim, os agentes acabam a se acostumar com os problemas, e desmotivados a proposição de melhorias e soluções.

Segundo uma das supervisoras entrevistadas:

O trabalho do policial pode ser comparado ao de um hospital, todo dia o médico vê pessoas morrendo e ele passa a se acostumar com isso. Na polícia, todo dia convivemos com problemas e acabamos normalizando-os. Por isso, vejo como positiva a participação de policiais estímulos na Operação. Como eles trabalham em outro local e tiram serviço pontualmente na Lagoa, eles chegam com uma visão diferente e podem auxiliar os policiais fixos a enxergarem e resolverem os problemas de outra maneira.

A observação da supervisora destaca capacidade da mão de obra dos policiais, no entanto, como não existem procedimentos que consigam transformar esse potencial em ação e resultados, esse potencial acaba sendo desperdiçado e os supervisores acabam colaborando pouco com a resolução de problemas.

c) Orientar colaboradores para melhor execução das atividades

Todos os supervisores destacaram a importância da orientação dada aos policiais de campo durante a supervisão, alguns supervisores entendem que essa é a principal atividade da supervisão. No entanto, foi percebido durante o acompanhamento da supervisão que boa parte dessa orientação é superficial ou não acontece. Além disso, o fato de a maioria dos supervisores não conhecer a região acaba dificultando ainda mais qualquer tipo de orientação.

Segundo um dos supervisores entrevistados:

Não tem como orientar bem, eu não conheço a região, não sei onde acontecem crimes, quais são as reclamações do bairro, o máximo que vou conseguir é pedir para reposicionar viatura para aumentar visibilidade.

d) Tratar emergências e problemas inesperados

Quando comparado um supervisor ideal e o supervisor da operação, a tratativa de emergência e eventos adversos é um dos aspectos em que eles mais se

aproximam. Isso acontece, pois diante de situações imprevistas os supervisores da operação costumam acompanhar todo o andamento e dar suporte aos policiais de campo para condução da ocorrência e tratativas de impedimentos.

5.5.4 Causa: Carreira, Hierarquia, tempo de serviço e experiência.

O policiamento comunitário é comumente aplicado em polícias que não possuem divisão de carreira entre policiais praças e policiais oficiais, como é o caso polícia inglesa, americana e japonesa, as quais possuem carreira unificada. No contexto do policiamento comunitário, essa carreira única facilita, pois todos os policiais recebem a mesma formação inicial.

Essa realidade difere no Rio de Janeiro e Brasil, onde a carreira é dividida entre Policiais Praças e Policiais oficiais. O ingresso em ambas as carreiras acontece por meio de concurso público, no entanto, atualmente no Rio de Janeiro para Policial Praça é exigido ensino médio completo, enquanto e para Policial oficial é exigido formação superior em direito. Além disso, a formação dessas carreiras é diferente, enquanto o policial praça é formado para executar o policiamento de campo, o oficial é formado para atividades administrativas, gestão e liderança.

Segundo um policial oficial entrevistado

Oficial e praça realizam atividades muito distintas, a atividade do oficial é mais intelectual, a do praça exige mais do físico. O oficial tem que tomar muitas decisões e fazer gestão de pessoas, liderar, o que exige mais mentalmente.

Esse pensamento lembra o mito do espantalho no policiamento ostensivo, em que o principal objetivo do policial praça é inibir a atuação dos criminosos com sua presença no local. No entanto, o foco do policiamento comunitário é a proximidade com o cidadão e resolução de problemas da população, exigindo do policial praça capacidade intelectual, de liderança, rápida tomada de decisão, mediação de conflitos e outras habilidades que vão além da capacidade física, a qual continua sendo exigida. Assim, a ideia de que o oficial é formado para pensar e o praça para executar, no policiamento comunitário não funciona.

Segundo alguns dos policiais praças entrevistadas:

A divisão entre policiais praças e policiais oficiais é para manter privilégios. A teoria que os oficiais dizem que aprendem, na prática, tem pouco valor. A verdadeira escola da polícia é a rua, é na rua que se apreende fazer policiamento. Além disso, tem muito preconceito, os oficiais se sentem

melhores que os praças. Mesmo que um praça se torne oficial ele não é tratado da mesma maneira.

Tem oficial (supervisor de base) que quando chega na base quer que todo mundo pare o que está fazendo para cumprimentar ele. Outro dia esse oficial veio me chamar atenção, que nessa base não dão atenção para ele. Eles acham que estamos aqui para servir a eles e não para trabalhar, só pode! Cheio de coisa para fazer, policiamento para distribuir e ele queria que eu parasse para dar atenção.

Tem alguns oficiais (supervisores de base) muito bons, atenciosos, que ajudam, mas tem outros que chegam e ficam na base o dia inteiro. Teve um caso em que um desses oficiais (supervisor de base), quando chegou uma pessoa na base para pedir informação ele tratou mal a pessoa e depois ela acabou reclamando nas redes sociais. Isso é muito ruim para operação, mas como ele é oficial, fica difícil de chamar a atenção dele, porque mesmo que ele esteja errado ele é superior.

Esses comentários demonstram que existe certa tensão entre os policiais praças e os policiais oficiais. Isso de certa forma, é gerado pela percepção de que o mal oficial não trabalha ou não ajuda na Operação, e às vezes até atrapalha.

Segundo alguns policiais praças e oficiais entrevistados:

Como os oficiais precisam administrar alguma coisa, ficam criando batalhões e departamentos inteiros só para colocar os oficiais. Por exemplo, o batalhão de Turismo que fica em Copacabana e manda policial para o galeão (aeroporto do RJ). Se tem um batalhão na Ilha (bairro onde fica localizado o aeroporto), porque um batalhão que fica em Copacabana precisa administrar esse policial que está na Ilha. Tem coisas que não fazem sentido, parece que é só para criar cargos.

Eu nem sei o que é essa supervisão (de oficial) de palácio, deve ser só alguma coisa para justificar a gratificação do oficial no palácio. Devem pegar a viatura e dar uma volta.

Agora tem uma outra supervisão de 22h até as 3h da manhã, isso é só para dar dinheiro para o oficial, o que ele vai fazer essa hora?

Essa percepção pode ser reflexo das funções exercidas pelos oficiais. No caso da supervisão, enquanto os policiais praças e agentes civis precisam estar prontos para patrulhar as 8 horas da manhã, apesar de na teoria o Oficial supervisor também precisar estar pronto nesse horário, grande parte chega depois. Após chegarem, eles não costumam iniciar seu serviço, mas sim, se deslocar de viatura para tomar café. Ao longo do serviço passam a maioria do tempo na base executando atividades não relacionadas ao trabalho de supervisão, uma vez que o volume de trabalho de supervisão não é significativo, com exceção em casos quando acontecem ocorrências.

Segundo alguns policiais praças, oficiais e agentes civis entrevistados:

Molezinho, trabalho tranquilo, dinheiro fácil... As bases do Meyer e Lapa já dão mais trabalho. (Oficial supervisor referindo-se ao trabalho de supervisão da base lagoa.)

Eu venho aqui fazer esse dinheiro mesmo, e fazer o que a coordenação pede e pronto. (Oficial Supervisor se referindo ao seu trabalho)

A supervisão (de oficial) é dinheiro fácil para eles. (Frase repetida por Oficiais, praças e agentes civis)

Essa visão pode estar relacionada pela distância existente entre o trabalho desses oficiais supervisores e seus supervisionados — os praças — os quais permanecem 12 horas na rua, com direito a 1 hora de almoço e dois intervalos de 15 minutos para ir ao banheiro. Isso, acaba comprometendo a imagem dos oficiais, e por sua vez a capacidade de liderança deles.

Segundo um oficial supervisor entrevistado:

Muitos policiais praças não respeitam os Oficiais, pois eles (policiais praças) não valorizam o trabalho deles (policiais oficiais), não admiram o trabalho de oficial. Para você liderar, a praça tem que ter o mínimo de admiração e respeito pelo seu trabalho. Por isso, muitas praças antigos, com muitos anos de experiência, não aceitam receber ordens de um oficial novo, eles podem até fingir concordar, mas não seguem as ordens.

Diante desse contexto, a relação entre os supervisores oficiais e os seus supervisionados, na prática, acaba apresentando poucos resultados positivos para a operação.

5.6 PROBLEMA VI: FALTA DE ESTABILIDADE E CONTINUIDADE NA GESTÃO DA OPERAÇÃO

Em menos de 3 anos o Rio de Janeiro teve 4 Governadores. Além disso, nesse período entre 2018 e 2021 a Secretaria responsável pela Operação Segurança Presente teve mais de 7 secretários. Essas mudanças políticas, provocam grande rotatividade na Secretaria, o que ocasionou grande rotatividade na alta administração da Operação Segurança Presente.

5.6.1 Causa: Intervenção da política

Com a troca de secretários, geralmente acontece a famosa “dança das cadeiras”, na qual boa parte da alta administração da secretaria é substituída por

pessoas novas indicadas pelo novo secretário. Como a gestão estratégica e administrativa da operação é gerida pela alta administração da Secretaria de Governo do RJ, as constantes mudanças de secretário impactaram diretamente a Operação. Além da mudança na alta administração, a rotatividade de pessoa se estendia para os níveis táticos e operacionais: com a troca de Coordenadores operacionais, policiais adidos e até mesmo agentes civis.

Esse modelo de funcionamento lembro o modelo de Policiamento Político do século XIX e diverge do modelo de Policiamento Comunitário, o qual presa pela continuidade da gestão, fixação por pelo menos dois anos do policial no local, não interferência da política entre outros.

5.6.2 Causa: Grande rotatividade da alta administração

A primeira gestão da Operação Segurança Presente, a qual durou desde sua fundação em 2014 até 2018, conseguiu consolidar o sucesso da marca e o modelo de trabalho da Operação baseado nos pilares do policiamento comunitária. Com forte liderança e gestão de pessoas, essa administração conseguia ter maior controle na seleção de pessoal e sofria pouca intervenção política. No entanto, a partir de 2018 a situação começa a mudar. Com a chegada do novo Governador eleito, a gestão da operação é substituída, e nos três anos seguintes foi trocada novamente mais de cinco vezes.

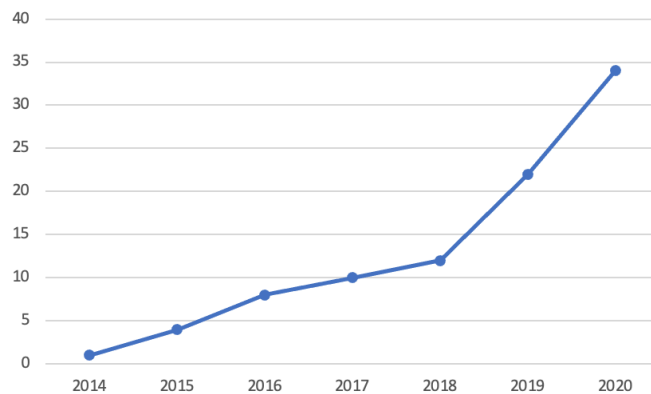
Segundo Deming (WALTON, 1992, p. 8):

Gerentes que vivem mudando de emprego jamais conhecem a fundo as empresas para qual trabalham e nunca permanecem o suficiente para levar a cabo as mudanças de longo prazo necessárias para qualidade e produtividade.

5.6.3 Consequência: Expansão da operação além do viável

Cada gestão que assumia a Operação, tinha o propósito de atender os interesses políticos do secretário que assumia, que era de levar a Operação para as regiões dos currais eleitorais dos secretários e seus aliados. Isso, fez com que a operação passasse por um grande crescimento, como é possível visualizar na figura 5, se expandisse além de sua capacidade, uma vez que não existe mão de obra de policiais suficiente para atender todas as vagas criadas pela expansão da Operação.

Figura 5 – Quantidade de bases da Operação Segurança Presente



Adaptado de site da Operação Segurança Presente (2023)

Além de ser responsável pela expansão da operação, a alta administração é responsável pela seleção de pessoal. Assim, boa parte das vagas abertas também passaram a ser utilizadas com finalidade política. Os secretários e seus aliados, além de conquistarem um ganho político com a população da região que recebia a operação, passaram a ter ganhos políticos com as famílias das pessoas contratadas para trabalhar na Operação.

5.6.4 Consequência: Baixa na qualidade de mão de obra e produtividade

Com a chegada de novos líderes políticos no comando da Secretaria responsável pela Operação, além de indicar os agentes para a ocupação de boa parte das novas vagas abertas com a expansão da operação, essas lideranças provocavam até mesmo a substituição de pessoal que já estava na operação. Os agentes ligados aos líderes políticos anteriores saem, e os ligados aos novos líderes políticos entram. Essa troca de pessoal acontece em todos os níveis, estratégico, tático e operacional, se estendendo do coordenador geral da operação ao agente civil de patrulhamento. Todos estão passíveis a exoneração para atendimento das necessidades políticas da nova liderança da secretaria.

Essa grande rotatividade de agentes provoca uma necessidade constante de treinamento. No entanto, mesmo que esse treinamento acontecesse, os responsáveis por treiná-los sentem-se desmotivados, pois sabem que irão treiná-los e em breve a expectativa é de que eles sejam trocados novamente.

Além disso, essa alta rotatividade vai ao encontro do principal pilar do policiamento comunitário, a proximidade com o cidadão estabelecida pelo tempo de convivência. Com a alta rotatividade dos agentes, eles não têm tempo para conhecer o local, nem as pessoas que ali vivem ou trabalham.

Para agravar a situação, os agentes indicados politicamente não estão na operação devido a sua competência, mas sim devido aos seus “padrinhos políticos”. Assim, não importa sua performance na operação, mesmo se ele seja um agente ruim, dificilmente ele será exonerado da operação. Essa realidade gera inclusive caso de exoneração de bons agentes. Isso pode acontecer quando agentes bons reclamam da performance ou atitudes de agentes apadrinhados.

Nesse cenário, a gestão operacional das bases — as quais lidam diretamente com os agentes nas ruas — passam a ter um grande desafio. Apesar de saber que determinados agentes não performam bem, a gestão operacional não consegue exonerá-los e tem dificuldade em provocar uma melhora na performance deles. Do outro lado, os agentes que não são indicados políticos se sentem desmotivados e podem acabar se nivelando por baixo e seguindo o padrão do agente ruim.

5.6.5 Causa: Falta de conhecimento e vivência em policiamento comunitário dos tomadores de decisão.

Segundo a literatura, para o sucesso do policiamento comunitário é essencial que a alta administração tenha conhecimento e vivência no policiamento comunitário (PMMG, 2022). No Japão, por exemplo, todos os policiais ao longo de sua carreira obrigatoriamente passam por experiência em policiamento comunitário. Essa realidade é diferente. Atualmente, no Rio de Janeiro é possível que policiais cheguem a cargos com grande poder de tomada de decisão sem ter vivência em policiamento comunitário. Dessa forma, a presença de gestores na alta administração com pouca ou nenhuma experiência em policiamento comunitário pode ser um dos fatores que influencia negativamente a Operação.

5.7 PROPOSTA DE SOLUÇÃO I: RESPONSABILIZAÇÃO

Um dos pilares do policiamento comunitário é a responsabilização dos agentes de segurança pública por pequenas áreas. Essa estratégia aumenta o desempenho e

comprometimento do agente com a região, e facilita a avaliação do desempenho do agente, o qual passa ser avaliado pela sua capacidade de entrega na região, e não apenas por cumprimento de procedimentos burocráticos.

Apesar de a operação ser bem setorizada, não existe uma responsabilização dos agentes fixos por cada área, todos os agentes podem trabalhar em qualquer uma das áreas, e ninguém responde por uma área específica, apenas o coordenador responde por todas as áreas.

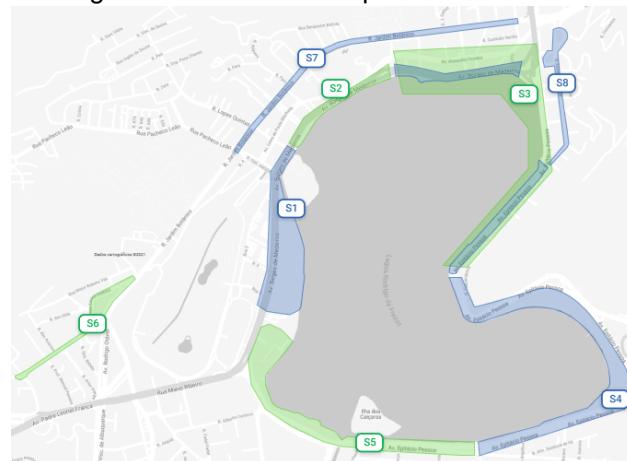
Atualmente a base Lagoa possui 14 áreas de atuação apresentadas na figura 6. Como não existe a quantidade suficiente de agentes para responsabilizar 1 agente para cada área, a sugestão é que sejam feitos agrupamento de áreas com características semelhantes em setores de responsabilidade. Assim cada setor terá um agente que responderá por todos os acontecimentos e indicadores dessa região.

Como a operação trabalha na escala 12hx60h, cada setor de responsabilidade contará com um agente responsável por dia e três agentes no total. Além de responder pelos indicadores da região, esses agentes deverão propor e executar soluções nos seus setores. (5.7 Solução I: Ameniza causa 5.4.3)

Figura 6 - Áreas de patrulhamento



Figura 7 - Setores de responsabilidade



Fonte – Adaptado de dados da base da operação segurança presente

5.8 PROPOSTA DE SOLUÇÃO II GERENCIAMENTO PELA ROTINA

Atualmente os principais indicadores da Operação são as estatísticas criminais, as quais representam a consequência do trabalho realizado. No entanto, apesar da

importância desses indicadores, realizar a gestão da segurança pública baseado principalmente nesses indicadores pode gerar consequências irreversíveis, afinal, depois que vidas são perdidas e crimes acontecem, dificilmente é possível reparar os danos causados por esses traumas.

Diante desse alto nível de criticidade da segurança pública, além dos indicadores criminais, é preciso monitorar todas as etapas dos processos que causam altas ou baixas estatísticas criminais. Assim, será possível identificar falhas antes mesmo que as ocorrências criminais aconteçam, e será possível corrigir esses erros antes que se tenham resultados irreversíveis.

Segundo Falconi (2013, p. 49):

Quem não monitora seus resultados, não gerencia. Seu processo está à deriva. Para ajustar a máquina é necessário medir tudo. Catar todos os desvios. Todos os problemas.

Nessa perspectiva, foi utilizado o modelo de gerenciamento da rotina para padronizar e monitorar os principais processos da Operação. Segundo esse modelo, não existe um método rígido de melhoria do gerenciamento. O importante é ir trabalhando simultaneamente com a padronização, itens de controle, 5S, eliminação de anomalias entre outros.

Para iniciar, foram selecionadas as cinco principais atividades da operação: patrulhamento, policiamento de proximidade, planejamento de patrulhamento, resolução de problemas, supervisão. Após, foram escritos procedimentos operacionais padrão, e foram padronizados os processos e atividades necessárias para a escrita desses procedimentos.

5.8.1 Patrulhamento ostensivo

A atividade de patrulhamento ostensivo, objetiva aumentar a sensação de segurança da população e inibir a atuação de criminosos por meio da circulação e posicionamento de agentes de segurança pública em regiões estratégicas. Para documentar um padrão para essa atividade, foi escrito o seu procedimento operacional padrão que se encontra no apêndice B.

Para viabilizar a elaboração do procedimento operacional, o primeiro passo foi padronizar o planejamento do patrulhamento (5.8.1.a Solução II: Trata causa 5.2.3). Para isso foram mapeados os riscos em cada área de patrulhamento, de forma que cada uma contasse com no máximo seis riscos. Esses riscos também foram padronizados em 4 níveis e intervalo de patrulhamento necessário conforme é apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 - Riscos

Nível de risco ou sensação de insegurança Intervalo de patrulhamento
Extremo O Agente não pode sair do local no horário determinado;
Alto O agente deve permanecer no local no mínimo 5 minutos a cada 1 hora;
Médio O agente deve permanecer no local no mínimo 5 minutos a cada 3 hora;
Baixo O agente deve passar no local no mínimo 1 vez a cada 3 hora.

Fonte: Autoria própria

A partir desse plano de risco, o agente de campo tem autonomia para cumprir o planejado. Desse modo, é seguido tanto o princípio do policiamento comunitário que prevê autonomia para os agentes, quanto o princípio do gerenciamento da rotina do dia a dia. (5.8.1.b Solução II: Ameniza consequência 5.1.5, 5.2.6, 5.2.7).

Segundo Falconi (2013, p. 48):

Atividade crítica é uma atividade que tem que ser feita para que a tarefa tenha bom resultado. Por exemplo: retirar as cadeiras do auditório, antes de lavar o piso. O crítico aqui é retirar as cadeiras antes de lavar o piso. O operador é livre para retirar as cadeiras a seu jeito: duas de cada vez, uma de cada vez, com a mão esquerda, com a mão direita, começando pela frente, começando por trás, etc.

Para cada um dos riscos, foram mapeados os problemas do local e quais ações necessárias. Essa solução disponibiliza no aplicativo agente presente um mapa com a localização exata dos riscos, e fotos com descrição das ações necessárias a serem realizadas pelos agentes (5.8.1.c Solução II: Trata causa 5.1.4, ameniza: causa 5.1.1). Além dessa padronização, foi desenvolvido uma ferramenta para medir o quanto do planejado os agentes estão cumprindo. Assim foi possível estabelecer itens de

verificação para atividade de patrulhamento, sendo possível saber o quanto do patrulhamento planejado cada agente cumpriu e quanto do planejamento foi cumprido em cada região. (5.8.1.d Solução II: Trata causa 5.4.3, 5.5.2, 5.5.3, ameniza causa 5.2.4)

É impotente destacar que o planejamento operacional foi padronizado para resistir a grande variação de efetivo existente na operação. Assim, caso a operação tenha a partir de 31% do seu efetivo planejado, o planejamento operacional continua sendo viável após rápidos ajustes no plano operacional do dia (5.8.1.e Solução II: ameniza causa 5.1.3, 5.2.3). Essa resiliência do planejamento operacional é fundamental para a existência do item de verificação, pois caso o planejamento operacional não seja viável, o indicador de patrulhamento será comprometido.

Para auxiliar os supervisores a fiscalizarem o patrulhamento, foi desenvolvida uma ferramenta que fornecem itens de verificação que permitem acompanhar ao vivo quais áreas e agentes estão cumprindo o planejado, e quais áreas estão em risco devido ao descumprimento do planejamento. (5.8.1.f Solução II: Ameniza causa 5.1.1 e problema 5.5, trata 5.5.2, 5.5.3)

Caso uma área fique com percentual abaixo de 80%, o supervisor deve atuar. Ele deve, no mínimo, entrar em contato com o agente responsável pela área para entender o motivo do baixo desempenho e, caso possível, auxiliar os agentes na resolução desse problema. Caso o percentual fique abaixo de 50%, o supervisor deve se deslocar até o agente para entender o motivo do baixo desempenho e auxiliá-lo na melhoria da situação. (5.8.1.g Solução II: Trata causa 5.4.3, 5.5.2, 5.5.3, ameniza problema 5.5, 5.1.7, 5.2.1, 5.2.4)

Para fiscalizar os supervisores, foi criado para coordenação um indicador que demonstra o desempenho dos supervisores baseado na média do desempenho de patrulhamento dos agentes por ele supervisionado. Dessa forma, a coordenação consegue ter conhecimento sobre como o seu patrulhamento está sendo feito em cada uma das áreas de patrulhamento, e como cada um dos agentes e supervisores estão contribuindo para o cumprimento do planejado. (5.8.1.h Solução II: Ameniza causa 5.1.7, 5.5.1, trata causa 5.4.3, 5.5.2, 5.5.3)

5.8.2 Policiamento de proximidade:

O policiamento de proximidade objetiva aumentar a sensação de segurança da população e reduzir o risco de crimes na região. Isso é realizado por meio do estabelecimento de vínculo e convívio diário entre os agentes de segurança pública e a população local, assim como por meio da resolução de problemas dessa região. Para que isso aconteça, é essencial a interação entre a população e o agente de segurança pública.

Para promover essa interação dos agentes com a população, a proposta é que seja realizado um planejamento de proximidade para cada área de patrulhamento. Definir, no mínimo 5 e no máximo 10 amigos da operação por área de patrulhamento. Essas pessoas devem ser moradores, comerciantes, trabalhadores ou qualquer cidadão que possuam frequência e localização fixa em regiões estratégicas da área, de forma que os agentes possam visitá-los diariamente. Essas visitas, deverão ser rápidas, e os agentes devem cumprimentar os amigos da operação, se apresentar, verificar se necessitam de alguma ajuda e perguntar se identificaram alguma situação ou pessoa suspeita na região. (5.8.2.a Solução II: Ameniza problema II)

Para colocar essa atividade em prática, foi escrito um procedimento operacional padrão que prevê a visita diária dos agentes aos amigos da operação. Os agentes deverão registrar as visitas no aplicativo agente presente e relatar eventuais medos, reclamações, situações suspeitas e qualquer outro relato relevante do cidadão. Além disso, espera-se que os agentes realizem com sucesso no mínimo 80% das visitas planejadas. Caso até a metade do seu turno os agentes não tenham realizado pelo menos 50% do planejamento, os supervisores poderão consultar esse percentual no aplicativo gestão presente, e deverão cobrar os agentes, ou auxiliá-los em eventuais problemas para melhorar o cumprimento do planejado. (5.8.2.b Solução II: Trata causa 5.4.3, 5.5.2, 5.5.3)

De forma completar as visitas planejadas, foi definida uma meta diária de novas abordagens de proximidade para cada região. Nessas novas abordagens os agentes deverão interagir com o cidadão da mesma forma que as visitas de proximidade. Assim, caso os agentes não cumpram pelo menos metade das novas abordagens até a metade de seu turno, os supervisores também deverão atuar, verificando com o agente o motivo e o auxiliando no cumprimento do planejamento. (5.8.2.c Solução II: Trata causa 5.3.1, 5.4.3, 5.5.2, 5.5.3, ameniza causa 5.2.1)

Para avaliar a qualidade das visitas de proximidade, a cada dia o supervisor deverá visitar os amigos da operação de uma área de patrulhamento diferente. Dessa forma, como existem ao total 14 áreas de patrulhamento, ao longo de um mês o supervisor terá visitado todos os amigos da operação pelo menos uma vez. Nessas visitas, os supervisores deverão realizar uma rápida pesquisa com os amigos da operação. Assim, essa interação, além de fortalecer a confiança e proximidade da polícia com o cidadão, permitirá que os supervisores avaliem o desempenho dos agentes e a percepção da sociedade quanto o trabalho realizado. Esse feedback do cidadão, será importante para identificação de processos que devem ser melhorados e ações que devem ser replicadas. (5.8.2.d Solução II: Ameniza problema 5.4, trata causa 5.4.3, 5.4.5, 5.5.3, 5.5.2)

A coordenação também poderá acessar esses indicadores, visualizando o desempenho de proximidade por área, por agentes e o desempenho do supervisor, que será igual à média dos agentes por ele supervisionado. A partir dessas informações a supervisão e coordenação conseguirá priorizar apoio para aqueles agentes e áreas que mais necessitam de atenção. (5.8.2.e Solução II: Trata causa 5.4.3, 5.5.2, 5.5.3, 5.6.4, ameniza causa 5.4.2)

5.8.3 Resolução de problemas:

A resolução de problemas é um dos fatores críticos de sucesso no policiamento comunitário, se a população pede ajuda para a polícia e a polícia não consegue ajudar, a insatisfação, medo e desconfiança da população com a polícia aumenta. Sendo assim, além de ouvir os problemas da população, o policial precisa ter capacidade de desenvolver soluções e implementá-las. Para isso, segundo a estratégia de policiamento orientado a resolução de problemas e o modelo de gerenciamento da rotina do dia a dia, é fundamental o treinamento da equipe, e a participação intensa da supervisão e da gestão.

Segundo Falconi (2013, p. 57):

Finalmente, o supervisor deve gastar aproximadamente 50% do seu tempo com diagnóstico e com ação corretiva. O resto do seu tempo deve ser utilizado ajudando o gerente a resolver os problemas crônicos.

Na teoria os supervisores deveriam auxiliar na resolução de problemas e implantação de soluções, no entanto, na prática, na Operação Segurança Presente,

essa realidade não é comum. Para melhorar esse cenário, a proposta de solução é o desenvolvimento e aplicação de treinamento sobre resolução de problemas inspirados na estratégia de policiamento orientada a resolução de problemas, com o uso da metodologia prática de ensino Problem Base Learning (PBL). (5.8.3.f Solução II: trata causa 5.4.4, 5.6.4, ameniza problema IV)

Além dos supervisores e coordenadores, devem ser treinados pelo menos três agentes civis, os quais deveriam atuar como especialistas na resolução de problemas. Essa função, existe no modelo de policiamento orientado a resolução de problemas, e na operação, esses agentes poderiam ser formados para apoiar seus parceiros na resolução de problemas por meio da metodologia apreendida. (5.8.3.g Solução II: Ameniza causa 5.4.4)

Com supervisores e agentes treinados, deve ser elaborado um procedimento operacional padrão para supervisão de problemas. Na Operação Lagoa Presente, existem 14 áreas de patrulhamento, a cada dia o supervisor visitaria uma área para realizar a supervisão, e ao final de um mês cada área terá sido supervisionada pelo menos uma vez.

Essa supervisão dos problemas deverá analisar vários aspectos da região, desde análise das estatísticas criminais, medos e reclamações dos cidadãos locais, plano de risco e patrulhamento da região, entre outros. O supervisor deverá entender os problemas, questionar os agentes responsáveis pela região sobre o plano de ação e as medidas que estão sendo tomadas, as evoluções conquistadas no último mês, as expectativas para o próximo mês, e atualizar o plano de ação em conjunto com os agentes responsáveis pela área.

Além disso, essa supervisão deverá dar um parecer sobre a necessidade ou não de ajustes no plano de patrulhamento baseado nos problemas identificados na região. No final do processo, o supervisor deverá avaliar as ações realizadas para resolução dos problemas e apresentar as conclusões para a coordenação e para o adjunto do dia. Para auxiliar o supervisor, o agente civil especialista na resolução de problemas deverá acompanhar o supervisor para apoiá-lo. (5.8.3.i Solução II: Trata causa 5.4.4, 5.4.5, 5.5.2, 5.5.3, 5.6.4, ameniza causa 5.5.1, 5.4.2 e problema 5.2)

Quanto a gestão do conhecimento, todos os agentes civis deverão formar duplas e documentar e apresentar pelo menos uma vez por ano um caso de sucesso de uma solução desenvolvida pela dupla. Essa modelo é inspirada na documentação de soluções realizada na estratégia de policiamento orientado a resolução de problemas. (5.8.3.j Solução II: Trata causa 5.4.4, ameniza causa 5.4.2)

Dessa forma, com profissionais treinados para resolução de problemas, com plano de ação e acompanhamento mensal da evolução dos problemas, responsabilização dos agentes, documentação e compartilhamento de conhecimento, espera-se amenizar os problemas de maneira mais controlada, transparente e rápida.

5.8.4 Ações de resolução de problemas

Os planos de ação detalham procedimentos que precisam ser realizados diariamente ou com determinada frequência para resolver problemas. Por exemplo, em casos concentração de pessoas usando drogas, é necessário, no mínimo, a presença constante da polícia no local, realização recorrente de revista e checagem de documentação de suspeito. Esses tipos de procedimentos devem estar previstos no plano de ação em detalhe, especificando metas mínimas de abordagens no local, metas de atendimento social entre outras. A partir dessas especificações do plano de ação, os agentes passam a ter que registrar no aplicativo agente presente as ações por eles realizadas naquele local, e caso os agentes não realizem, o supervisor será notificado pelo aplicativo gestão presente. Assim, o supervisor deverá buscar entender o motivo, e se possível, auxiliar os agentes no cumprimento do planejado. (5.8.4 Solução II: Trata causa 5.3.1, 5.3.2, 5.5.2, 5.5.3 ameniza causa 5.6.4)

5.9 PROPOSTA DE SOLUÇÃO III: AUMENTAR QUANTIDADE DE AGENTES CIVIS

O planejamento da Operação Lagoa Presente possui 14 equipes que realizam o patrulhamento com bicicletas no modelo de policiamento de proximidade, 4 equipes com viatura e 3 equipes com motos para apoio, totalizando 21 equipes que realizam o patrulhamento das ruas. Como existem apenas 10 agentes civis para patrulhamento, menos da metade das equipes contam com a presença de agente civil.

Originalmente, todas as equipes da operação contavam com a presença de um agente civil. Assim, a proposta de solução é a retomada do conceito original da operação com o aumento para 21 agentes civis de patrulhamento por dia.

Essa quantidade de agentes fixos ajudaria a garantir o atendimento de um dos principais fundamentos do policiamento comunitário, que é a fixação dos agentes em pequenas áreas. Além disso, tornará a Operação menos vulnerável a oscilação de efetivo causada pela variação de disponibilidade de agentes não fixos. (5.9 Solução III: Trata causa 5.1.1, 5.2.1, 5.2.4, 5.4.1, 5.4.2, 5.6.3, ameniza causa 5.1.4, 5.1.6, 5.1.12)

5.10 PROPOSTA DE SOLUÇÃO IV: AUMENTAR USO DE POLICIAIS MILITARES DA RESERVA

O policiamento comunitário é um modelo de policiamento mais preventivo e menos reativo, sendo assim, no geral é exigido mais capacidade de interação com a população do que capacidade física dos agentes quando comparado ao policiamento reativo. Nesse cenário, o uso de policiais da reserva, os quais são mais experientes e no geral demonstram maior capacidade de interação com a população, se torna mais adequado ao modelo comunitário.

Os policiais da reserva já trabalham na operação, no entanto, quando comparado a origem da operação, essa quantidade de policiais da reserva foi reduzida. Além disso, é importante destacar que os policiais costumam ir para reserva com menos de 60 anos. Nessa idade, grande parte apresenta boas condições físicas para trabalho. Essa utilização de mão de obra aposentada também é comum no policiamento comunitário de outros países, como o Japão.

Dessa forma, a proposta de solução é a retomada do conceito original da Operação com o aumento da quantidade de policiais fixos da reserva. Atualmente, na Operação Lagoa Presente existem 4 policiais fixo de patrulhamento, desses, nenhum é da reserva. Como no total existem 21 equipes, a sugestão é que a quantidade de policiais fixos seja igual a pelo menos a metade da quantidade de equipes, e que a quantidade de policiais fixos da reserva represente pelo menos a metade desses policiais. Assim dos 4 policiais de patrulhamento fixos da ativa, o efetivo diário passaria

a ter 7 policiais fixos de patrulhamento da reserva, e seriam mantidos os 4 policiais fixos de patrulhamento da ativa.

O uso de policiais da reserva no policiamento comunitário, além de apresentar boa adequação de perfil as atividades realizadas, evita ocupar policiais mais novos que poderia estar trabalhando em regiões mais críticas e violentas da cidade. (5.10 Solução IV: Trata causa 5.1.1, 5.2.1, 5.2.4, 5.4.1, 5.4.2, 5.6.3, ameniza causa 5.1.4, 5.1.6, 5.1.12)

5.11 PROPOSTA DE SOLUÇÃO V: AUMENTAR QUANTIDADE DE AGENTES FIXOS

Além de aumentar a sensação de segurança, relacionamento com a comunidade e todos os outros benefícios que o uso de agentes fixos proporciona, o aumento de uso desses agentes aumentará a estabilidade da Operação, reduzirá a dependência de agentes não fixos e melhora o aproveitamento do orçamento da operação como é possível ver na Tabela 4, a qual apresente os custos atuais e os custos da proposta.

Tabela 4 - Custos diários de agentes de patrulhamento da operação

Descrição	Custo Un/dia	Cenário atual				Cenário da proposta de solução			
		Qtd	Qtd (%)	Custo total/dia	Custo (%)	Qtd	Qtd (%)	Custo total/dia	Custo (%)
Policiais de patrulhamento fixo da ativa	R\$ 789,00	4	9%	R\$ 3.156,00	18%	4	9%	R\$ 3.156,00	18%
Policiais de patrulhamento fixo da reserva	R\$ 320,31	0	0%	R\$ -	0%	7	16%	R\$ 2.242,16	13%
Agentes civis de patrulhamento	R\$ 381,20	10	23%	R\$ 3.812,00	21%	21	48%	R\$ 8.005,20	45%
Total de agentes fixos		14	32%	R\$ 6.968,00	39%	32	73%	R\$ 13.403,36	75%
Policiais não fixos (estímulos)	R\$ 368,00	30	68%	R\$ 11.040,00	61%	12	27%	R\$ 4.416,00	25%
		44	100%	R\$ 18.008,00	100%	44	100%	R\$ 17.819,36	100%

Fonte: Dados fornecidos pela Operação Segurança Presente

Pela Tabela 4, é possível perceber que o aumento de agentes fixos também provocará uma redução no custo da operação. Assim, além de todos os benefícios operacionais, a solução proporciona uma economia para operação. (5.11 Solução V: Trata causa 5.1.1, 5.2.1, 5.2.4, 5.4.1, 5.4.2, 5.6.3, ameniza causa 5.1.4, 5.1.6, 5.1.12)

5.12 PROPOSTA DE SOLUÇÃO VI: AUMENTAR SEGURANÇA JURÍDICA.

Na polícia militar do Rio de Janeiro existe diversas normativas que podem ser atualizadas para se adequar à nova realidade. O procedimento operacional de

patrulhamento é um deles, o qual informa que só pode ser realizado patrulhamento com pelo menos dois policiais. No entanto, na Operação Segurança Presente já se tornou comum o uso de apenas um policial e uma agente civil para realizar o patrulhamento em áreas de baixo risco. Essa prática, já é adotada em diversos países pelo mundo. Nos Estados Unidos como exemplo, o policial pode realizar o patrulhamento sozinho e pesquisa indicam que o risco de o policial ser ferido durante o patrulhamento sozinho não é maior do que quando realizado em dupla (SKOLNICK e BAYLEY, 2006).

Durante os mais de seis anos da Operação Lagoa Presente, o uso de apenas um agente civil e um policial militar foi e continua sendo comum. De 2016 a 2023, não foi registrado nenhuma ocorrência com morte ou ferimento de duplas formadas por um agente civil e um policial em ocorrência. Isso demonstra que essa estrutura de patrulhamento é viável em regiões de baixo risco. A operação Lagoa Presente, foi inclusive além, utilizando em raros casos duplas de patrulhamento formada apenas por agentes civis sem a presença de policial militar. Essa estratégia, está alinhada a pesquisas que indicam que a população se sente mais segura na presença de agentes de segurança pública uniformizados, independentemente de sua origem (DOYLE, FROGNER e ANDERSHED, 2015).

Apesar de o uso de duplas formadas por um agente civil e um policial militar demonstrar viabilidade, é importante destacar a ressalva feita por todos os policiais entrevistados. Segundo os policiais entrevistados, essa prática não deve ser utilizada em momento de abordagem a elementos suspeitos, uma vez que o risco nesses momentos é maior. Em abordagens é ideal contar com a presença de pelo menos o dobro da quantidade de policiais em relação à quantidade de suspeitos abordados. Além disso, apesar de certas regiões do Rio de Janeiro aparentarem serem mais seguras, a proximidade com regiões de alto risco e com criminosos fortemente armados eleva o risco iminente nessas regiões. Como exemplo, em 2020 no bairro Lagoa, um grupo de criminosos armados com fuzil em deslocamento entre comunidades iniciou uma troca de tiros com a polícia no local.

Além desse caso, na Operação Meyer Presente, também foi registrado outra ocorrência grave onde outro grupo de criminosos atiraram na direção de uma viatura. No veículo, estavam apenas dois agentes civis. Tanto na ocorrência da Lagoa, quanto

na do Meyer, nenhum agente civil se feriu, no entanto, esse é um risco real que os agentes civis e policiais estão expostos, e precisa ser bem gerenciado para evitar perdas humanas.

Dessa forma, a proposta de solução é atualizar ou criar regulamentos para permitir o patrulhamento realizado por duplas formadas por um policial e um agente civil. Assim, os Coordenadores da Operação poderão atuar de forma legal e eficiente dentro das suas áreas de atuação, empregando agentes civis e policiais de maneira adequada para cada cenário. Por consequência, esses ajustes poderão inclusive ajudar a aumentar a disponibilidade de policiais atuantes em regiões de maior risco, onde apenas os policiais possuem o treinamento e vivência para atuar em tais ambientes. (5.12 Solução VI: Trata causa 5.1.3, 5.1.5, 5.1.8, ameniza causa 5.4.1, 5.63)

5.13 PROPOSTA VII: AUMENTAR USO DE AGENTES CIVIS NO POLICIAMENTO

A Operação Segurança Presente deixou um grande legado a segurança pública brasileira ao demonstrar que é possível utilizar agentes civis em conjunto com policiais militares para realizar o patrulhamento das ruas. Apesar de a Lei n.º 10.029, no artigo Art. 4.º impedir o uso de agentes civis na polícia militar para realizar o patrulhamento das ruas (BRASIL, 2000), como a Operação Segurança Presente não está subordinada a PMERJ, e sim a Secretaria de Governo, o uso de agentes civis, na prática, foi viabilizado e considerado legal. No entanto, essa Legislação federal precisa ser modificada para facilitar e aumentar o uso de agentes civis no patrulhamento e expandir o acesso da sociedade aos benefícios alcançados pela Operação Segurança Presente. Enquanto a legislação federal não é alterada, o uso de agentes civis no patrulhamento das ruas pode ser aumentado nos moldes da Operação Segurança Presente e pode ser aumentado nas atividades de apoio. (5.13 Solução VII: Trata causa 5.1.1, 5.1.8, ameniza causa 5.2.1).

A Tabela 5 apresenta um resumo das soluções, o que as essas soluções tratam, e o que elas amenizam.

Tabela 5 – Soluções

Solução	Ameniza	Trata
5.7 Responsabilização	5.1.1 - Alta rotatividade dos agentes; 5.1.4 - Dificuldade de entendimento do roteiro de patrulhamento; 5.2 - Baixa proximidade com a população; 5.2.4 - Baixa quantidade de efetivo; 5.3 - Baixa qualidade em abordagens; 5.5.1 - Gestão pelo medo; 5.6.4 - Baixa na qualidade de mão de obra e produtividade.	5.4 - Baixa resolução de problemas; 5.4.4 - Baixa responsabilização dos agentes; 5.4.5 - Falta de controle e indicadores;
5.8 Gerenciamento pela rotina	5.1.1 - Alta rotatividade de agentes; 5.2 - Baixa proximidade com a população; 5.2.1 - Alta rotatividade dos agentes de segurança pública; 5.2.4 - Baixa quantidade de efetivo; 5.2.6 - Desperdício do potencial de gerar sensação de segurança 5.2.7 - Desperdício do potencial de atuação; 5.4 - Baixa resolução de problemas; 5.4.2 - Alta rotatividade de pessoal 5.5 - Subutilização do potencial dos supervisores;	5.1.3 - Alta padronização do patrulhamento; 5.1.7 - Falha na supervisão; 5.1.4 - Dificuldade de entendimento do roteiro de patrulhamento; 5.1.5 - Baixo efetivo e alta padronização do roteiro operacional; 5.2.3 - Alta padronização do patrulhamento 5.3.1 - Baixa qualidade e engajamento dos agentes; 5.3.2 - Falta de controles e indicadores eficientes; 5.4.3 - Baixa responsabilização dos agentes 5.4.4 - Falta de treinamento; 5.4.5 - Falta de controle e indicadores 5.5.2 - Limitação dos itens de verificação 5.5.3 - Falta de ferramentas e procedimentos que auxiliem o supervisor a avaliar a eficiência do policiamento; 5.6.4 - Baixa qualidade de mão de obra e produtividade
5.9 Aumento da quantidade de agentes civis	5.1.4 - Dificuldade de entendimento do roteiro operacional 5.1.6 – Falta de condições físicas e psicológicas dos agentes; 5.1.12 - Alto custo operacional e perda de credibilidade.	5.1.1 - Alta rotatividade de agentes; 5.2.1 - Alta rotatividade dos agentes de segurança pública; 5.2.4 - Baixa quantidade de efetivo; 5.4.1 - Grande expansão da operação; 5.4.2 - Alta rotatividade de pessoal; 5.6.3 - Expansão da operação além do viável;
5.10 Aumento de uso de policiais militares da reserva	Mesmo que a solução 5.9	Mesmo que a solução 5.9
5.11 Aumento da quantidade de agentes fixos	Mesmo que a solução 5.9	Mesmo que a solução 5.9
5.12 Aumentar Segurança Jurídica para os policiais.	5.4.1 - Grande expansão da operação	5.1.3 - Alta padronização do patrulhamento 5.1.5 - Baixo efetivo e alta padronização do patrulhamento 5.1.8- Excesso de burocracia
5.13 Aumento do uso de agentes civis no policiamento	5.2.1 - Alta rotatividade de agentes de segurança pública	5.1.8 - Excesso de burocracia

Fonte: Autoria própria

6. CONCLUSÕES

Este capítulo apresenta as conclusões e recomendações do presente trabalho, bem como sugestões de trabalhos futuros.

A pergunta de pesquisa “Como se pode melhorar a segurança pública por meio do policiamento preventivo no Rio de Janeiro?” foi respondida por meio do estudo de caso da Operação Lagoa Presente, entrevistas a agentes de segurança pública e pesquisas na literatura. O objetivo geral de realizar um estudo de caso da operação Lagoa Presente e propor melhorias, foi atingido por meio de mais de 200 horas de pesquisas de campo na operação, conversas com agentes, análises de processos, e comparação com outras operações.

O primeiro objetivo específico de “Analisar as principais estratégias de policiamento utilizadas no Brasil e em países que são referências no mundo”, foi atingido por meio de uma consulta bibliográfica das principais estratégias de policiamento desde a origem da polícia até a atualidade.

O segundo objetivo específico de “Analisar os principais processos utilizados pela Operação Gávea Presente, os seus resultados e os fatores que dificultam a adoção das melhores práticas”, foi atingido por meio de pesquisa de campo na operação, conversas com agentes, entrevista estruturadas e não estruturadas, mapeamento de processos, comparação com outras operações e com a literatura estudada.

O terceiro objetivo específico de “Analisar o impacto da Operação Gávea Presente na promoção da prevenção e na sensação de segurança do bairro”, foi atingido por meio de pesquisa de campo, entrevistas, análise dos resultados atingidos pelas atividades de prevenção da operação, assim como identificação de ineficiências e mapeamento de gargalos, e comparação com a literatura estudada.

Foram identificados gargalos como: baixo quantidade de pessoal, falta de indicadores, intervenção política, falta de estabilidade e continuidade na gestão e mau uso da supervisão. Esses e outros problemas comprometem a segurança e sensação de segurança da população e reduzem o nível de qualidade de serviço de segurança pública prestado à população.

A intervenção política na operação se destacou como causa de diversos problemas para operação e se tornou um dos maiores desafios do trabalho. Para solução foram propostas alternativas que como pré-requisito não podem ir de encontro a finalidade política da Segurança Pública no Rio de Janeiro. Além disso, as soluções devem de preferência aumentar os ganhos políticos dos governantes para que as soluções tenham chance de ser implantadas-

Nesse contexto, a principal solução proposta é o aumento do efetivo de agentes civis para suprir uma demanda não atendida por falta de policiais, e estabilização da quantidade de efetivo diário na operação. Isso, além de aumentar a quantidade de vagas de emprego que os políticos poderão direcionar aos seus “apadrinhados”, aumentará a quantidade de agentes nas ruas, e não acarretará aumento dos custos da operação, uma vez que esse recurso já está orçado, mas não é utilizado por falta de policiais.

Outra proposta foi a utilização do modelo de gerenciamento da rotina com a utilização de ferramentas de controle e utilização de diversos indicadores para dar transparência sobre quais agentes estão ou não trabalhando de forma correta. A influência política é inevitável, no entanto, esse fator não justifica completamente a deficiência na gestão da operação. Com o aumento da clareza das atribuições, controle da execução e transparência sobre a performance dos agentes, espera-se aumentar a qualidade do serviço prestado à população.

Como proposta de estudos futuros, a aplicação e análise de algumas das soluções propostas, assim como o desenvolvimento de um framework baseado na estratégia de policiamento orientado a resolução de problema para operação. Afinal, esse é um pré-requisito do policiamento comunitário e é explorado de maneira incipiente e pouco estruturada.

Dessa forma, o espera-se que o trabalho tenha provocado uma busca por melhoria nos agentes e gestores de segurança pública, assim como contribuído para demonstrar que existe um caminho prático e simples para melhorar a gestão e resultados da segurança pública, com transparência, responsabilização, reconhecimento e valorização dos profissionais.

7. BIBLIOGRAFIA

AFONSO, João J. R. Polícia: etimologia e evolução do conceito.. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 9, n. 1, p. 213-260, Janeiro-Junho 2014.

ASSOCIAÇÃO DE BOLSISTAS DA AMAZÔNIA JICA. Koban - Uma filosofia de prevenção. **Associação de Bolsistas da Amazônia JICA**, 2022. Disponível em: <https://abajica.org/2022/koban-uma-filosofia-de-prevencao/>. Acesso em: 19 Agosto 2023.

BATITUCCI, Eduardo C. A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, n. 7, p. 30-47, Ago/Set 2010.

BATITUCCI, Eduardo C. A polícia em transição: O modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. **Revista de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 65-96, jan-mar 2011.

BAYLY, Christopher. **The Birth of the Modern World, 1780-1914**. Hoboken: Wiley-Blackwell , 2003.

BETHELL, Leslie. **História da América Latina Vol. III**. 1º. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo , v. 3, 2004.

BRAGA, Anthony A. Problem-Oriented Policing in Violent Crime Places: A Randomized Controlled Experiment. **Criminology**, New Jersey, v. 37, p. 541-580, 1997.

BRASIL. Código de Processo Criminal. **Artigo 18**, Brasília, 1832.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 667, DE 2 DE JULHO DE 1969**. Brasília: Governo Federal, 1969.

BRASIL. **LEI No 10.029**. Brasília: Legislativo, 2000.

BRASIL. **LEI Nº 13.675, DE 11 DE JUNHO DE 2018**. Brasília: Legislativo, 2018.

BRENNER, Robert. "Feudalism" in EATWELL. **A Dictionary of Economics**, London, v. 2, p. 309-316, 1987.

BRITO, Ana C. S.; GOMES, Alexandre L. CRIMINALIDADE NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (RJ) As influências das políticas públicas e as relações a curto e longo prazos. **Revista Brasileira de Ciencias Sociais**, v. 36 , n. 106, 2021. ISSN <https://doi.org/10.1590/3610601/2021>.

BURGOS, Marcelo B. *et al.* O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas. **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 49-98, Agosto/ Dezembro 2011.

CALMON, Pedro. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, v. Volume V - A republica, 1956.

CAMARGO, Carlos A. D. Polícia Comunitária: a estratégia de implantação do atual modelo. **Rev. bras. segur. pública**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 218-233, Agosto 2015.

CANCELLI, Elizabeth. **O mundo da violência: a polícia na Era Vargas**. 2º. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

CARDOSO, G. R. Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais. **Rev. bras. segur. pública** , São Paulo , v. v. 7, n. 2, p. 144-161, go/Set 2013.

CARVALHO, José M. **A Construção da Ordem: Teatro das Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CHRISTIE, Neil ; AUGENTI, Andrea. **Vrbes Extinctae Archaeologies of Abandoned Classical Towns**. London: Routledge, 2012.

CLARKE, R V. G.; HEAL, K H. Police effectiveness in dealing with crime - Some current british research. **Police Journal**, London, v. 52, p. 24-47, January-march 1979.

CLARKE, Ronald ; ECK, John. **Become a Problem Solving Crime Analyst In 55 small steps**. London: Jill Dando Institute of Crime Science University College London, 2003.

COPS. **A Problem-Based Learning Manual for Training and Evaluating Police Trainees**. Washington, D.C. : Office of Community Oriented Policing Services, U.S, 2001.

COTTA, Francis A. **Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

DINO, MARCELO; ZACA, RENATO. INDICAÇÃO LEGISLATIVA Nº 346/2021. **ALERJ**, 2019. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=156&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMWUxYmUwZTc3OWFkYWlyNzgzMjU2NmVjMDAxOGQ4MzgvMGI3ZGRIMDI2OTdiYWZmMjAzMjU4Njc3MDA1ZDZIYzk/T3BlbkRvY3VtZW50. Acesso em: 07 Agosto 2023.

DOYLE, M.; FROGNER, L.; ANDERSHED, H. Feelings of Safety In The Presence Of the Police, Security Guards, and Police Volunteers. **Springer Science+Business Media Dordrecht 2015**, 2015.

ECK, J.E.; ROSENBAUM, D.P.. Effectiveness, Equity, and Efficiency in Community Policing. In: ECK, John E.; ROSENBAUM, Dennis P. **The New Police Order**. London: Routledge, 1994. p. 285-299.

EMSLEY, Clive. **The English Police A Political and Social History**. London: Routledge, 1997.

EMSLEY, Clive. **Theories and Origins of the Modern Police**. London: Routledge, 2011.

ENGELS, Friedrich. **Condition of the Working Class in England**. Moscow: Leipzig, 1845.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **“Os Donos do Morro”: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Rio de Janeiro. 2012. (ISBN 978-85-65102-02-5).

F2MS. Gerente x Coordenador x Supervisor. **F2MS Educação e consultoria**, 2022. Disponível em: https://www.fm2s.com.br/blog/gerente-coordenador-supervisor/amp?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAu9yqBhBmEiwAHTx5p1ysOHmvWZGgZHF8t1VF9MZ6g4JjAvH8hqPnHTEXJqu5cwrVe3aRoRoCQ7EQAvD_BwE. Acesso em: 15 Novembro 2023.

FABER, Marcos. História ilustrada do feudalismo. **História Livre**, 2011. Disponível em: <https://www.historialivre.com/medieval/feudalismo.pdf>. Acesso em: 14 Junho 2023.

FALCONI, Vicente. **Gerenciamento da rotina do dia a dia**. 9º. ed. Nova Lima: Falconi consultores de resultado, 2013.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DOS GUARDAS MUNICIPAIS. **Aposentadoria policial Guarda Municipais**. Federação Nacional de Sindicato de Guardas Municipais do Brasil. Curitiba. 2019.

FERRAGI, Cesar A. O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 60-78, Fev/Mar 2011.

FERREIRA, Jorge. 1946 – 1964: a experiência democrática no Brasil. **Revista tempo**, Rio de Janeiro, v. v. 14, p. 11-18, Maio 2010. ISSN n. 28.

FERREIRA, Roberto Cesar Medeiros; REIS, Thiago de Souza. **O Sistema Francês de Polícia e a sua relação com a Segurança Pública no Brasil**. ANAIS DO XV ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO. São Gonçalo: Associação Nacional dos Professores Universitários de História. 2012.

FIELDING, Nigel; INNES, Martin. Reassurance Policing, Community Policing and Measuring Police Performance. **Policing & Society**, v. Nigel Fielding & Martin Innes (2006) Reassurance Policing, Community Policing and Measuring Police Performance, *Policing & Society*, 16:02, 127-145, DOI: 10.1080/10439460600662122, n. 16:02, p. 127-145, 2006.

FLORINDO, Marcos T. A polícia política entre a inovação e a tradição: a modernização institucional do DEOPS/SP na Era Vargas. **Caernos CEDEM**, 01 nov. 2011. 03-21.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Forum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo. 2020.

GARDNER, Andrea M. ; SCOTT, Kevin M. **Census of State and Local Law Enforcement Agencies, 2018 – Statistical Tables**. U.S. Department of Justice Office of Justice Programs Bureau of Justice Statistics. Washington. 2018.

GERJ. **DECRETO Nº 46.757 DE 02 DE SETEMBRO DE 2019**. [S.l.]: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2019.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisas sociais**. 6º. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GILL, Charlotte *et al.* Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. **J Exp Criminol** , n. 10, p. 399–428, 2014.

GOLDSTEIN, Herman. **POLICING A FREE SOCIETY**. Madison: University of Wisconsin, 1977.

GOLDSTEIN, Herman. Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. **Sagepublications**, v. Crime Delinquency , n. 1979; 25; 236, p. 236-258, Abril 1979.

GOLDSTEIN, Herman; SUSMILCH, Charles E. **Policiamente orientado para o problema - Abordagem para melhorar serviço de policia**. Wisconsin-Madison: Hamre, Lucille, v. 1, 1981.

GONÇALVES, ANDERSON F. **É possível Segurança Presente Filosofia e Revolução em Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Giostri editora, 2018.

GREENE, Jack R. Greene. Changing the Nature, Structure, and Function of the Police. **Community Policing in America**, v. 3, p. 299-370, January 2000.

GRIERSON, Philip. **Feudalism**. Toronto: University of Toronto Press, 1996.

GUERRA, Maria P. **Polícia e Ditadura - A arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988**. Brasília: Laboratório de Tecnologia Para Pesquisa em Memória e Direitos Humanos, v. 1º, 2016.

HENSON, Neil. **Problem Solver's Handbook**. Londres: Sixth sense training, v. 2, 2020.

HIPÓLITO, Marcello M.; TASCA, Jorge E. **Superando o Mito do Espantalho: Uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública.** Florianópolis: Insular Livros, 2020.

HISTÓRIA da Europa: 2500 Anos em 10 Minutos. Produção: <https://www.youtube.com/watch?v=UY9P0QSxlnI>. Intérpretes:. [S.l.]: Cottereau. 2018.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX /**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

HOPE, Timothy. **PROBLEM-ORIENTED POLICING AND DRUG-MARKET LOCATIONS: THREE CASE STUDIES.** University of Manchester. Manchester. 1994.

IEP. **Economic Value of Peace 2021:** Measuring the global economic impact of violence and conflict. Sydney: Institute for Economics & Peace, 2021.

IEP. **Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World.** Institute for Economics & Peace. Sydney. 2021.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública. **Monitoramnto por área**, 2015. Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Monitoramento.html>. Acesso em: 29 Junho 2023.

ISP. Apreensão de armas de fogo. **Instituto de Segurança Pública**, 2023. Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Armas.html>. Acesso em: 29 Junho 2023.

ISP. Instituto de Segurança Pública. **Monitoramento por área**, 2023. Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Monitoramento.html>. Acesso em: 27 Setembro 2023.

JICA. Koban Polícia Comunitária. **Agência de Cooperação Internacional do Japão**, 2014. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/Resource/brazil/portuguese/office/publications/c8h0vm000001w9k8-att/koban.pdf>. Acesso em: 27 junho 2023.

KELLING, George L.; PATE, Tony. **The Kansas City Preventive Patrol Experiment.** Washington, DC: National Policing Institute., 1974.

KENNEDY, David. **Closing the Market - Controlling the Drug Trade in Tampa, Florida**. NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE. Washington, DC, p. 15. 1993.

KINDLEBERGER, Charles P. **The world in depression, 1929-1939**. Berkeley: University of California Press , 1986.

LAWRENCE, Paul. **The Creation of the Modern Police: A Study in English Culture, 1780-1914**. [S.l.]: Paul Lawrence, 2021.

LELIE, Corrie. The value of storyboards in the product design process. **Springer-Verlag London Limited**, London, p. 159-162, September 2005.

LOPES, Andréa R. POLÍCIA E POLÍTICA: RELAÇÕES ESTADOS UNIDOS/AMÉRICA LATINA. **História: Questões & Debates**, Curitiba, p. p. 243-249, 2004.

MAMEDE, Alessandra C. **Governo Moreira Franco e Política de Segurança Pública: o inimigo interno**. XIV Encontro Regional da ANPUH-Rio. Rio de Janeiro: UniRio. 2010.

MILLER, W. R. **Cops and Bobbies: Police Authority in New York and London, 1830-1870**. 2. ed. Ohio: [S.n.], 1999.

MILLER, Wilbur R. Police Authority in London and New York City 1830-1870. **Journal of Social History - Oxford Academic**, Oxford, p. 81-101, 1957.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. PRONASCI. **Ministério da Justiça**, 2007. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2658/1/pronasci_manual_de_aprendizagem.pdf. Acesso em: 27 junho 2023.

MJ. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030**. Brasília: Ministério da Justiça, v. 1, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/susp>. Acesso em: 04 Julho 2023.

MONET, Jean-Claude. **Polices et Sociétés en Europe**. https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ATRu6KbTu5QC&oi=fnd&pg=PA9&dq=%22Mar%C3%A9chauss%C3%A9%22+Jo%C3%A3o+II&ots=xhds1XbetH&sig=_-

9qVoRixLOCDLiID5VitGLBXZE#v=onepage&q=Jo%C3%A3o%20II&f=false. ed.
[S.l.]: [S.n.], 1986.

MORAES, Joysi; MARIANO, Sandra R. H.; FRANCO, Andrea M. D. S. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 493 - 518, Março - Abril 2015. ISSN: 0034-7612.

MORAIS, Igor A. B. D.; VIEIRA, Thiago A. Policiamento Orientado à Solução de Problemas na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina – BrasilResumoAlém de demonstrar o Policiamento Orientado à Solução de Problemas e sua metodologia como estratégia e ferramenta de preservação da ordem pública u, São Paulo , v. v. 9, p. 232-248, Fev/Mar 2015.

MORAIS, Igor A. B. D.; VIEIRA, Thiago A. Policiamento Orientado à Solução de Problemas na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina – BrasilResumoAlém de demonstrar o Policiamento Orientado à Solução de Problemas e sua metodologia como estratégia e ferramenta de preservação da ordem pública u. **Rev. bras. segur. pública**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 232-248, Fev/Mar 2015.

MORRIES, Pauline; HEAL, Kevin. **Crime Control and the Police - A Review of Research**. London: Her Majesty's Stationery Office, 1981.

MORRIS, Ian. **Why the West Rules—For Now**. Palo Alto: Picador, 2010.

NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE. **Origins and Evolution of American Policing**. London: National Institute of Justice, 2015.

NETO, PAULO D. M. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E PREVENÇÃO DO CRIME a visão dos coronéis da Polícia Militar. **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, v. 1, n. 18, p. 103-110, 2004.

NEW YORK POLICE DEPARTMENT. **THE HISTORY OF NEW YORK CITY POLICE DEPARTMENT**. New York : New York City Police Department, 1993.

OBSERVATÓRIO SOCIAL SEGURANÇA PRESENTE/UERJ.
TRAJETÓRIAS DE VIDA TECENDO A MANHÃ DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE. Rio de Janeiro: Observatório Social Segurança Presente, v. 2, 2022.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE/UERJ.
Pesquisa de Opinião com Cidadãos - Relatório Analítico 2021. Observatório Social da Operação Segurança Presente. Rio de Janeiro, p. 8. 2021.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE/UERJ.
Cartilha Digital da Operação Segurança Presente. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE/UERJ.
TRAJETÓRIAS DE VIDA TECENDO A MANHÃ DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE. Rio de Janeiro: Observatório Social da Operação Segurança Presente, v. 2, 2022.

ONRY, Michael; MORRIS, Norval. **Modern policing.** Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

PATTO, MARIA H. S. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo Área: Ciências Humanas**, v. v. 13, n. n. 35, p. 167-198, Abril 1999. ISSN Versão impressa ISSN: 0103-4014.

PEARSON. Origins and Evolution of American Policing. **The Origins of Policing**, 2013. Disponível em: <https://www.pearsonhighered.com/assets/samplechapter/0/1/3/3/0133028313.pdf>. Acesso em: 9 Junho 2023.

PERES, Maria F. T.; SANTOS, Patrícia C. D. Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo. **Revista Saúde Pública**, v. 1, n. 39, p. 58-66, 2005.

PESSOA, Gláucia T. D. A. Polícia do Distrito Federal (1889-1930). **MAPA MEMÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**, 2018. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/694-policia-do-distrito-federa>. Acesso em: 26 maio 2023.

PETIT-DUTAILLIS, Charles. **The Feudal Monarchy in France and England**. Michigan: Sagwan Press, 1936.

PIRENNE , Henri. **Historia economica e social da idade média**. São Paulo: Mestre Jou, 1963.

PMMG. Seminário Koban (português). **Youtube**, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TNKP3Xd8Cdl>. Acesso em: 11 Julho 2023.

POLICE FOUNDATION. **Newark Foot Patrol Experiment**. Washington, DC: Police Foundation Address, 1981.

PONCIONI, Paula. O proissionalismo na formação proissional do policial brasileiro: rupturas, permanências e desdobramentos contemporâneos. **Coleção Segurança com Cidadania**, Brasília, n. 7, p. 47-76, 2014. ISSN ISSN: 2178-8324.

PONSAERS, Paul. Reading about Community (Oriented) Policing and policemodels. **An International Journal of Police Strategies & Management**, Ghent, v. 24, n. 4, p. 470-497, Dezembro 2001. ISSN ISSN: 1363-951X.

POTTER, Dr. G. **The History of Policing in the United States**. Richmond: ECU School of Justice Studies, 2013.

PRONASCI. **Saiba como você pode contribuir para melhorar a segurança em sua comunidade**. Seminário regional para capacitação de lideranças comunitárias. Brasília: Vidal, Iara. 2014.

REISS, Albert. **The Police and the Public**. New Haven: Yale University Press, 1971.

REZNIK, Luís. **Democracia e Segurança Nacional - A polícia política no pós-guerra**. 1º. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RILEY , Philip F.. **Hard Times, Police and the Making of Public Policy in the Paris of Louis XIV**. New York: Berghahn Books, 1983.

ROSTOLDO, Jadir P. **Brasil, 1979-1989: Uma Década Perdida?** Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

SAES, Flavio A. M.; MACCHIONE, Alexandre. A sociedade Feudal: Das origens à crise do século XIV. In: SAES, Flavio A. M.; MACCHIONE, Alexandre **História Econômica Geral**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAGEPUB. Disponível em: https://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/50819_ch_1.pdf.

SAGEPUB. The history of policing. **SAGE Publishing**, 2015. Disponível em: https://us.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/66074_Renninson_Chapter_4.pdf. Acesso em: 19 Maio 2023.

SANDERS, Robert. THE PARETO PRINCIPLE: ITS USE AND ABUSE. **THE JOURNAL OF SERVICES MARKETING**, Danielson, v. Vol. 1 , n. 2º, p. 37-40, 1987.

SAPS. **ANNUAL REPORT 2021/2022**. South African Police Service. Capetown. 2022.

SCOTT, Michael S.; KIRBY, Stuart. **Implementing POP**. ISBN 978-1-932582-61-1. ed. Washington: Center for Problem-Oriented Policing, 2012.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. **Polícia Comunitária**, 2016. Disponível em: <https://www.ssp.sp.gov.br/acoes/leAcoes.aspx?id=33362>. Acesso em: 29 Junho 2023.

SENASP/MJ. **Curso polícia comunitária**. Brasília: Fábrica de cursos, 2008.

SERRAT, Olivier. The Five Whys Technique. In: SERRA, Olivier **Knowledge Solutions**. Singapore.: Springer, 2017. p. 307-310.

SKOGAN, Wesley; FRYDL, Kathleen. **Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence**. Washington: National Academies Press, 2004. ISBN 221194.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova Polícia - Inovações nas policias de seis cidades Norte-Americanas**. 2º. ed. São Paulo: Geraldo Gerson de Souza, 2006.

SOARES, Andréia P.; DIRK, Renato; CAMPAGNAC, Vanessa. **PESQUISA DE CONDIÇÕES DE VIDA E VITIMIZAÇÃO - 2007**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, v. 2, 2007.

SOUZA, Edinilsa R. D. Mortalidade por homicídios na década de 80: Brasil e capitais de regiões metropolitanas. **Epidemiologia, serviços e tecnologias em saúde**, Rio de Janeiro, n. FIOCRUZ, 1998. ISSN ISBN 85-85676-49-3.

SP. Segurança Presente bases. **Segurança Presente**, 2023. Disponível em: <https://www.seguranca presente.rj.gov.br/bases>. Acesso em: 28 Setembro 2023.

SPELMAN, William ; ECK, John E. **Problem Solving - Problem oriented policing in Newport News**. EUA: National Institute of Justice, 1987.

SSP. Painel de Dados Estatísticos. **Secretaria de. Segurança Pública de São Paulo**, 2022. Disponível em: <https://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/PainelIndicadores.aspx>. Acesso em: 29 Junho 2023.

STATSSA. 60,6 million people in South Africa. **statssa.gov.za**, 2022. Disponível em: <https://www.statssa.gov.za/?p=15601>.

UCHIDA, Craig D. THE DEVELOPMENT OF THE AMERICAN POLICE: AN HISTORICAL OVERVIEW. **Criminal Justice in America: Theory, Practice, and Policy**, , p. 73-88, 1996.

UFRS. Programas de policia comunitaria no Brasil. **Ministério da Justiça**, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/pspvolume3/3-programas-de-policia-comunitaria-no-brasil-3.pdf>. Acesso em: 03 Julho 2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2020**. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2020.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. **2018 National and State Population Estimates**. united states census bureau. Prince George. 2018.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **Intentional homicide**, 2019. Disponível em: <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>. Acesso em: 02 Maio 2023.

VARELA, CARMEN A. A Importância do Envolvimento de Movimentos Sociais em Políticas de Combate à Criminalidade na Cidade de São Paulo (SP-Brasil)*. In: FGV **Inovações Sociais**. Porto Príncipe: Sociedade de Economia Política Latinoamericana, 2015.

WALKER, Samuel. **A Critical History of Police Reform: The Emergence of Professionalism**. Washington: US Dept of Justice, 1977.

WALTON, Mary. **Método Deming na prática**. 2º. ed. São Paulo: Editora Campus, 1992.

WESTERMANN, William L. SLAVERY AND THE ELEMENTS OF FREEDOM IN ANCIENT GREECE. **Polish Institute of Arts & Sciences of America**, New York, v. 1, n. 2, p. 331-343, January 1943.

WHITEHOUSE, David. **Origins of the police**. Chicago: Worxintheory, 2014.

WICKHAM, Chris. The Other Transition: From the Ancient World to Feudalism. **Oxford University Press**, v. The Past and Present Society, p. 3-36 , 1984. ISSN 103.

WILSON, Orlando W. August Vollmer. **The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science**, Northwestern University Pritzker School of Law, p. 91-103, maio - junho 1953.

YIN, Robert K. **Estudo de caso Planejamento e métodos**. 2º. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

- Quando você entrou na polícia?
- Você foi praça?
- Onde você trabalha?
- Tem alguma formação acadêmica além da polícia?
- Trabalha na operação presente ou em alguma operação da SEGOV? Caso sim quando entrou?
- Tem alguma experiência que considera importante com policiamento comunitário?
- O que é uma supervisão bem-feita?
- O que é uma supervisão malfeita?
- O que atrapalha o trabalho da supervisão?
- Qual é a missão da supervisão?
- Você acha que existem formas mais eficientes de alcançar essa missão além da forma que já é feita?
- Você acha a supervisão um trabalho importante? Em que a supervisão faz a diferença na prática na operação? Para tentar ser mais objetivo, caso não existisse a supervisão, na sua opinião o que aconteceria com a operação?
- Vocês recebem treinamento para ser supervisores?
- Quais itens de verificação vocês avaliam?
- Você acha que outros itens também deveriam ser verificados e avaliados?
- Existe alguma métrica ou indicador que auxilie o trabalho da supervisão?
- Você consegue avaliar o policiamento comunitário? Como?
- Quais as melhores bases que você supervisionou? Por que você a considerou boa?
- Quais piores bases você supervisionou? Por que você a achou ruim?
- Na sua opinião, qual a diferença entre as três supervisões?
- Aspectos positivos e negativos da supervisão do palácio?
- Você sente um comportamento diferente dos agentes com a presença da supervisão do palácio?
- Quais vantagens e desvantagens em uma carreira única na PMERJ?
 - Quais vantagens e desvantagens de o uso de agentes civis?
- Quais vantagens e desvantagens no uso de duplas formadas por agentes civis e policial? Na sua opinião esse modelo deveria ser mais adotado?
- Por que você acha que em outros países é possível o uso de apenas 1 policial para patrulhamento? No rio, em regiões de menos risco seria?
- O policiamento comunitário prevê uma fixação do policial, no entanto, boa parte do efetivo da operação é formado por estímulos, que não são fixos, na sua opinião, quais vantagens e desvantagens no uso desse tipo de efetivo não fixo?
- O que uma supervisão de oficial pode fazer que uma supervisão de graduado não pode?
- Quais são essas coisas erradas que os agentes costumam fazer?

APÊNDICE B – PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO DE PATRULHAMENTO

Procedimento operacional padrão

Nome da tarefa: Patrulhamento;
Responsável: Agente civil de patrulhamento;

Estabelecido em: 01/09/2023;
Revisado em: 01/10/2023;
Número da revisão: Primeira.

Materiais necessários

- Celular: 1
- Suporte de celular: 1
- Bandoleira de celular: 1

Passos críticos

- 01 – Dez minutos antes do início do turno de trabalho, acessar aplicativo agente presente;
- 02 – No mapa do aplicativo, verificar quais são os riscos mapeados dentro da área de patrulhamento para qual foi atribuído;
- 03 – Se deslocar até os riscos mapeados e atuar de acordo com horário e orientação do App.

Resultados esperados

- Manter o nível de conformidade da área de patrulhamento acima de 80%.

Ações corretivas

- Caso verifique que a quantidade de risco na sua área de patrulhamento é maior que a capacidade de atuação da equipe, informar ao adjunto;
- Caso tenha dificuldade no uso do aplicativo, solicitar apoio ao auxiliar de base;
- Caso entre em uma ocorrência durante seu turno, avisar a supervisão.

Manuseio do material

- No início do turno solicitar os materiais ao auxiliar de base;
- No final do turno devolver os materiais ao auxiliar de base.

Fonte: Dados fornecidos pela Operação Segurança Presente

APÊNDICE C – DESCRIÇÃO DE CARGOS E FUNÇÃO

Cargo (Tipo)	Função	Qualificação	Local de trabalho	Escala	Quantidade	
					Total	Dia
Coordenador e subcoordenador (Policial Fixo)	Coordenar as ações operacionais e administrativas da Unidade, realizar interlocução entre a operação, as entidades públicas e a comunidade.	Coordenador - Oficial da Polícia Militar, Subcoordenador - Oficial ou suboficial PMERJ	Base	Disponibilidade 24 horas	1 - Cord 1 - Sub	De segunda a sábado pelo menos um
Supervisão de oficial (Policial estímulo)	Responsável pela operação na ausência do coordenador e subcoordenador. Resolve um problema de hierarquia da sociedade brasileira, uma vez que para realizar abordagens de autoridades ou de oficiais da polícia ou forças armadas, burocraticamente é definido que essa abordagem deve ser conduzida por um oficial e não um praça. Além disso, apoia a fiscalização dos agentes de campo, acompanha ocorrências, assim como tem autonomia para ajustar o planejamento operacional de acordo com eventos adversos. Realiza preenchimento de relatório para a gestão administrativa da operação.	Oficial da PMERJ	Rua	12 horas por serviço	-	1
Adjunto (Policial Fixo)	Responde pela operação na ausência do coordenador, subcoordenador e supervisão de oficial. Realiza a distribuição dos agentes nas áreas de atuação de acordo com as demandas do dia, organiza escala, retransmite as determinações da coordenação e fiscaliza o trabalho administrativo.	Subtenente ou sargento da PMERJ	Base	16 horas de trabalho para 54 horas de descanso	3	1
Supervisor de base (Policial fixo)	Auxiliar na reunião de início de serviço e apresentação das demandas do dia, orientar os agentes de campo, fiscalizar o cumprimento do planejamento operacional e apoiar no atendimento de ocorrências e eventos adversos.	Praça da PMERJ com capacidade de liderança e antiguidade	Rua	16 horas de trabalho para 54 horas de descanso	3	1
Policial de patrulhamento (Policial fixo e estímulo)	Executar o planejamento operacional, atender e interagir com o cidadão, realizar abordagem.	Praça da PMERJ	Rua	Fixos: 16/54h; Estímulo: 12 ou 8 horas por serviço	Fixo: 12 Estímulo: -	Fixo: 4 Estímulo: 30
Agente civil de patrulhamento (Agente civil)	Realizar o patrulhamento das ruas em conjunto com os policiais, apoiar os policiais nas abordagens, auxiliar os policiais que não conhecem a região, conduzir viaturas e outras atividades.	Egressos das forças armadas e ensino médio completo	Rua	12 horas de trabalho por 60 de descanso	30	10
Assistente social (Agente civil)	Atendem demanda de atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, as auxiliando com orientação, encaminhamento para abrigo, reinserção familiar e no mercado de trabalho. Também auxiliam em outras atividades da base como organização e limpeza.	Graduada em Assistência Social	Base / Rua	12 horas de trabalho por 60 de descanso;	1	1 a cada 3 dias
Motorista de van (Agente civil)	Apoiam no transporte de matérias, pessoas em situação de vulnerabilidade, agentes, suspeitos para delegacia, vítimas entre outras necessidades.	Egresso das forças armadas, ensino médio completo, e habilitação no mínimo categoria D	Rua	12 horas de trabalho por 60 de descanso	3	1 a cada 3 dias
Auxiliar de base (Agente civil)	Realizam atividades administrativas como distribuição e controle de material e viatura, inserção de dados em sistema, interação com a população pelo WhatsApp, atendem telefone, realizam a limpeza da base e de uniformes, fazem café, e cuidam de diversas atividades burocráticas da base.	Ensino médio completo	Base	12 horas de trabalho por 60 de descanso	6	2

Fonte: Autoria própria