



Falar para a sociedade e com as comunidades: duas dimensões da comunicação pública frente a uma filosofia de polícia comunitária¹

Márcio Simeone Henriques²
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

A Polícia Militar de Minas Gerais vem implementando uma filosofia de polícia comunitária. Além de uma mudança de rotinas operacionais, é também uma resposta em termos de relacionamento com os seus diversos públicos. A aproximação com públicos locais busca estabelecer interlocução e cooperação para resolver problemas de segurança, prevenir crimes e propiciar o sentimento subjetivo de segurança à população. Isso enseja um desafio à política de relações públicas da PM, premissa a estabelecer uma comunicação pública que não apenas fale à sociedade por meio dos meios de difusão em grande escala, mas também incorpore a necessidade de estimular a participação e fomentar a discussão de temas publicamente relevantes em menor escala, promovendo a interlocução com públicos locais.

Palavras-chave

Relações públicas; comunicação pública; polícia comunitária.

1 Introdução

A Polícia Militar de Minas Gerais, há mais de uma década, vem procurando implementar uma nova filosofia de enfrentamento dos problemas de segurança pública de forma compartilhada entre o Estado e a Sociedade Civil e que, no contexto do Estado de Direito, garanta o respeito aos direitos humanos. Condizente com os princípios constitucionais consagrados na Constituição de 1988 e com as políticas nacionais de Segurança Pública formuladas a partir da segunda metade da década de 90, a PMMG, assim como outras corporações policiais de outros estados brasileiros, tem direcionado esforços neste sentido, buscando responder, sob inspiração de experiências internacionais bem sucedidas, à insuficiência das práticas tradicionais para conter a violência e a insegurança crescentes.

Em Minas Gerais, em que pesem iniciativas anteriores, esta filosofia ganhou destaque como política institucional e como prática efetiva a partir do ano de 1999, com a formulação de um “Plano de Polícia de Resultados” no âmbito do Comando de Policiamento da Capital (CPC). Tal plano baseava-se em duas grandes idéias gerais: o mapeamento da criminalidade, através de técnicas de geoprocessamento (possibilitando

¹ Trabalho apresentado no VII Encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação - NP Relações Públicas e Comunicação Organizacional.

² Professor do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais, doutorando em Comunicação pelo PPGCOM/UFMG e membro do Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública – EME (simeone@fafich.ufmg.br).

melhor planejamento estratégico de operações) e o atendimento descentralizado às demandas das comunidades em cada fração policial, através da criação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP)³. Concebido e iniciado em 1999, foi institucionalizado como diretriz operacional mais tarde, em 2002⁴. O ano de 2000 apresenta-se como um importante marco neste sentido, com a implantação, por estímulo da PMMG, de 25 CONSEP no âmbito territorial de cada uma das companhias do município de Belo Horizonte.

A introdução dessa filosofia não significa mera alteração de padrões operacionais. Está diretamente ligada a uma mudança mais profunda que tenta reposicionar a instituição policial na sociedade. Sob o ponto de vista político, relaciona-se aos aspectos de inovação institucional democrática, que prevêem a participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, além do controle sobre as ações das agências governamentais, desafiando também as formas tradicionais de comunicação organizacional da polícia.

Neste trabalho pretendemos apresentar os aspectos mais significativos dessa filosofia e evidenciar de que modo desafia a comunicação pública da corporação policial em duas dimensões: as formas como a polícia fala *para a sociedade* e como se vê diante da demanda de falar *com as comunidades*. Traçamos o objetivo de detectar nas orientações, diretrizes e práticas de relações públicas e comunicação organizacional da PMMG os indícios de mudança e inovação a partir da introdução do Plano de Polícia de Resultados⁵.

2 O que é a filosofia de polícia comunitária

A proposta do chamado *policciamento comunitário*⁶ tem como substrato uma corrente teórico-doutrinária que se manifestava desde o período do pós-guerra na

³ A Diretriz 05/2002 do Comando-Geral da PMMG define a abrangência dos CONSEP como coincidente com o espaço de responsabilidade territorial da fração policial a ele vinculada (no caso, as Companhias PM). Expressa também que “a criação de CONSEP é iniciativa na qual deve concorrer cada Comandante de Companhia” (Minas Gerais, 2002d:9).

⁴ Com a diretriz 01/2002 (Minas Gerais, 2002a) do Comando-Geral, os elementos do Plano de Polícia de Resultados passam a ter *status* de doutrina, regulando o emprego da PMMG na segurança pública. É um importante marco para a generalização do modelo para todo o Estado.

⁵ Este trabalho é relato parcial de pesquisa realizada para fins de doutoramento junto ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFMG, sob orientação da Profa. Dra. Rousiley Celi Moreira Maia.

⁶ O termo *policciamento comunitário* tem sido o de uso mais abrangente para designar múltiplas modalidades das práticas policiais orientadas para a prevenção e solução de problemas a partir de ações locais. Outros termos têm sido utilizados comumente, tais como Polícia Cidadã, Polícia Preventiva, Polícia Interativa, Polícia Solidária etc. De toda forma, não é um conceito unívoco, mas um conjunto amplo de programas e práticas administrativas inspiradas numa filosofia comunitária (ILANUD, 2002). Aqui faremos referência a *polícia comunitária* para designar a filosofia que é assim nomeada na PMMG.



Europa e nos Estados Unidos. Diversos autores destacam como precursoras as experiências norte-americanas das décadas de 60 e 70⁷, que tinham como objetivos obter confiança da população na polícia e, através da cooperação das comunidades, prevenir as oportunidades para que os crimes sejam cometidos, onde a função do policiamento não fosse apenas de combater o crime, mas também de garantir direitos democráticos dos cidadãos e reduzir a sensação de insegurança (Moore, 2003). Isso implica uma participação do público no planejamento e supervisão das operações policiais, na crença de que uma resposta ideal à questão da segurança pública depende do conjunto de soluções locais e de que o público pode ser “co-produtor da segurança e da ordem, juntamente com a polícia” (Bayley & Skolnick, 2002:18).

A literatura sobre o desenvolvimento das forças policiais em diferentes países registra, em geral, uma linha evolutiva comum. Nos países democráticos, figuram questões semelhantes de legitimação dessas forças, baseadas num processo de progressiva profissionalização e de constituição de uma estrutura burocrática rígida (Monkkonen, 2003; Manning, 1997; Goldstein, 2003). Muitos autores observam que, apesar de uma expressiva evolução técnica e um relativo e temporário sucesso na repressão e no esclarecimento de crimes, a extrema profissionalização implantada ao longo do século XX com o intuito de criar uma “blindagem” política das polícias provocou também um isolamento em relação às comunidades às quais deveriam servir. As pressões intensas em relação aos direitos humanos colocarão a polícia no centro de importantes discussões nos países democráticos a partir do Pós-Guerra, no sentido de buscar conter quaisquer tipos de abusos cometidos por estas agências e buscar reaproximá-las de seus públicos (Reiss Jr., 1971, 2003; Reiner, 2004). É no contexto de uma nítida “repolitização” da polícia, principalmente a partir dos anos 1960, que ganha corpo o desafio de torná-la mais adequada às exigências democráticas e do Estado de Direito, acarretando uma “ênfase renovada na necessidade de consentimento público” (Reiner, 2004, p 287). Como resposta, vários departamentos de polícia em várias partes do mundo viram nos programas comunitários uma forma de reaproximação com os públicos em cada localidade⁸.

⁷ Como Bayley & Skolnick (2002).

⁸ A literatura disponível permite-nos ver o fenômeno como generalizado no final do século XX, em países democráticos. No entanto, cumpre assinalar que, no Brasil, apresenta-se com peculiaridades históricas locais, dado o recente processo de redemocratização, onde ainda persiste uma cultura autoritária da instituição policial e uma imagem estreitamente vinculada à repressão e à violação de direitos humanos que traz, por consequência, uma desconfiança de segmentos da população.



Na última década a filosofia de polícia comunitária ganharia, em muitos países e também no Brasil, *status* de doutrina policial, que vai além de uma mera mudança de padrões operacionais. O sentido operacional se exprime a partir dos elementos que se referem à *eficácia* do trabalho da polícia, a partir do reconhecimento da essencialidade do envolvimento da comunidade no combate ao crime e aos diversos tipos de violência, tendo como característica primordial a ênfase na prevenção. Por outro lado, há também uma forte conotação política, que busca redefinir as tarefas da polícia que, além da repressão e do controle de condutas criminosas, deve proteger garantias constitucionais. Expressa nitidamente o objetivo de oferecer solução para os dilemas de responsabilização da autoridade policial, através do estabelecimento de canais de interlocução com os públicos, tornando-se mais sensível e permeável às suas demandas. É assim que podemos ver a filosofia de polícia comunitária como estratégia de relacionamento com os públicos, ligada tanto aos aspectos tático-operacionais quanto à produção de *legitimidade* da organização policial e de suas ações.

3 O desafio à comunicação pública da PMMG em duas dimensões

No bojo da demanda por uma ampla e progressiva reforma da polícia, a filosofia de polícia comunitária faz parte de uma resposta à necessidade de reposicioná-la no contexto de sociedades democráticas. Não parte apenas da idéia de que a cooperação entre polícia e cidadãos pode gerar melhores resultados no combate à violência e à criminalidade, mas de que a polícia deve responder de outra maneira à sociedade. Assim, sob o aspecto político, podemos constatar que a sua introdução é condizente com um cenário de inovação institucional democrática, no qual vem-se consolidando um modelo de relacionamento entre o Estado e a sociedade marcado por uma significativa ampliação do conceito de cidadania e pela constituição de instâncias de participação e deliberação dos cidadãos na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. Este modelo pressupõe, de um lado, a construção de instituições democráticas e, de outro, uma incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas (Avritzer, 1994; Fung, 2004; Dagnino, 2002).

Em geral, a criação de fóruns de discussão ligados às várias agências governamentais que possibilitam a participação da sociedade civil nos negócios públicos coloca o poder público frente ao desafio de buscar um novo *modus operandi* e formas administrativas inovadoras, desenvolvendo estruturas e instituições que permitam aos cidadãos participação efetiva. A constituição desses fóruns aponta para



outras formas de conceber os públicos, como o conceito de “minipúblicos” (Fung, 2004). Essa denominação sugere uma mudança na expectativa de relação com os públicos, não sob a perspectiva de uma comunicação massiva, voltada para milhões ou dezenas de milhões de pessoas, mas também em deliberações públicas organizadas em segmentos que reúnem os cidadãos “às dúzias, às centenas ou aos milhares” (Fung, 2004:174). Este desenho institucional demanda uma circulação de informações mais específicas sobre temas publicamente relevantes, inclusive sobre os impactos mais imediatos na própria localidade, enquadrando as questões nos contextos próximos dos sujeitos, o que propõe um desafio à administração da comunicação organizacional das agências governamentais em geral: os dispositivos de comunicação tradicionalmente utilizados pelos departamentos e assessorias especializados, para além da difusão massiva de informações para grandes públicos, passam a incorporar a demanda por uma comunicação dirigida a públicos específicos - mais restritos e localizados - que fomente a participação e informe as discussões de temas publicamente relevantes.

Para cumprir essas funções, é necessária uma combinação entre instrumentos de comunicação de *largo alcance*, para os públicos em geral, e de instrumentos capazes de operar em *âmbitos locais* para públicos particulares - que guardem complementaridade e coerência entre si. Assim, as agências do poder público, acostumadas a falar através dos meios de comunicação de massa sobre as suas realizações e respondendo aos questionamentos que lhe são dirigidos pela grande imprensa, vêm-se agora diante da demanda de apresentar-se também aos públicos locais numa relação que se caracteriza não somente pela maior proximidade, mas por uma maior reciprocidade.

A partir da idéia de um novo modelo de comunicação pública demandado das agências governamentais no contexto de inovação institucional democrática, fomos buscar as evidências apresentadas pela Polícia Militar de Minas Gerais neste sentido, através do exame das suas políticas e estratégias institucionais⁹. Nosso objetivo foi detectar de que forma a introdução da filosofia de polícia comunitária pressiona a estrutura e as políticas de comunicação organizacional à inovação. Os aspectos que consideramos inovadores não se restringem, portanto, às mudanças no discurso oficial da corporação – que cabe à Assessoria de Comunicação Organizacional difundir por

⁹ Neste trabalho limitamos a análise aos elementos documentais que evidenciam essa mudança na orientação política e estratégica da comunicação organizacional da PMMG. A pesquisa em curso prevê, no entanto, uma análise mais abrangente e aprofundada sobre a relação entre as duas dimensões e, especialmente, sobre as formas de interlocução com os públicos locais, baseada no estudo de caso de Conselhos Comunitários de Segurança Pública de Belo Horizonte.



vários meios. É também o impacto sobre a forma de organização do seu trabalho e um conjunto de iniciativas estratégicas que sejam condizentes com as necessidades advindas do novo modelo e que se dão em duas dimensões: as formas como a polícia *fala para a sociedade e com as comunidades*.

4 A polícia fala para a sociedade

Nesta dimensão, procuramos evidências de mudança da política de comunicação pública da PMMG a partir das formas pelas quais a Assessoria de Comunicação Organizacional - (PM5)¹⁰ - buscou operacionalizar, a partir de 1999, as diretrizes do Plano de Polícia de Resultados, no que se refere a estratégias de alcance mais geral. Partimos do pressuposto de que a implantação de uma filosofia de polícia comunitária requer uma preocupação de reposicionar a imagem da polícia junto ao conjunto de seus públicos – a sociedade como um todo, o que exige mudanças nas estratégias de comunicação de largo alcance (produção de campanhas massivas, relacionamento com a imprensa) e também requer a elaboração de conteúdos que enfatizem as práticas preventivas e o envolvimento comunitário. Formulamos a hipótese de que, além de uma readequação estrutural¹¹, a assessoria de comunicação da PMMG redirecionou suas práticas e os seus produtos com os quais busca apresentar a fala da corporação para a sociedade em geral. Isso diz respeito.

4.1 Campanhas preventivas

Um dos 12 princípios de polícia comunitária elencados na Diretriz 01/2002 diz respeito especificamente ao papel das atividades de comunicação organizacional da PM neste novo modelo: “realização de campanhas, distribuição de folhetos ou outras peças publicitárias que possam orientar a população ou aumentar a segurança subjetiva” (Minas Gerais, 2002a:14). Estabelece, ainda, relação direta entre a realização de campanhas preventivas e o aumento da confiança da população no trabalho policial:

Existem programas implementados em todo o mundo que direcionam os cidadãos a adotarem ações de auto-proteção ou medidas

¹⁰ A PM5 é uma dos setores do Estado-Maior da Polícia Militar, responsável pela Comunicação Organizacional, ao lado dos setores PM1 (Recursos Humanos), PM2 (Inteligência), PM3 (Planejamento e Emprego Operacional), PM4 (Logística) e PM6 (Financeiro). A mesma estrutura é replicada nos Batalhões, onde há agentes responsáveis por cada um desses setores. O agente responsável pela comunicação é denominado “P5”.

¹¹ Apresentamos algumas evidências do impacto da introdução da filosofia de polícia comunitária na PMMG sobre a estrutura e o perfil da comunicação organizacional da corporação em outro trabalho (Henriques, 2006). É visível uma readequação dessa estrutura em termos de descentralização e das orientações políticas e estratégicas que passaram a reger o trabalho da PM5.

preventivas. Dentre elas destaca-se a promoção de campanhas publicitárias que informem a população sobre cuidados que possam evitar a constituição do chamado “alvo óbvio”. A educação do público sobre medidas de segurança permite aumentar a confiança da população no que se refere às possibilidades de poderem reduzir o nível de vitimização a partir da promoção da iniciativa consciente sobre o que fazer individualmente para se evitar o crime, superando a carência do controle social informal (Minas Gerais, 2002a:18).

O Plano Estratégico 2004-2007 também expressa a preocupação com a estratégia de “incrementar campanhas de comunicação e marketing para divulgar a polícia comunitária em Minas Gerais” (Minas Gerais, 2003:59).

Um exame do material produzido pela assessoria de comunicação para o público externo mostra que a preocupação com as práticas preventivas é recente e, de fato, concomitante à introdução do Plano de Polícia de Resultados. A partir de 1999 foram produzidos 47 folhetos com dicas preventivas, denominados “Dicas PM” ou “PM Serviço”¹² e 19 *spots* de vídeo de 30 segundos com dicas preventivas, denominados “PM Serviço”. Os “Dicas PM” impressos foram produzidos integralmente pela própria PM5, abrangendo temas como segurança residencial, assaltos a transeuntes, prevenção de violência em estádios, desarmamento, transporte coletivo, golpe do telefone, seqüestro-relâmpago, recomendações para proteção de condomínios¹³.

Em relação aos *spots* de TV, é interessante observar que o uso do vídeo era até então pouco expressivo na corporação e, assim mesmo, limitado a mensagens de caráter institucional. Já em 1999, sob o impacto do Plano de Polícia de Resultados e do início da implantação da filosofia de polícia comunitária, observa-se uma ênfase nas práticas preventivas e na prestação de serviços à população. Naquele ano foram produzidos e veiculados 12 VT’s de 30 segundos que constituíram a primeira série denominada “PM Serviço”. O conjunto desses anúncios mostra preocupação com a imagem pública da PM e do policial militar. A maioria deles apresentava dicas de segurança para diversas situações: assaltos, violência nos estádios, segurança nos veículos, segurança nas ruas e nas estradas, segurança patrimonial. Três VT’s estavam relacionados diretamente à filosofia de polícia comunitária, constituídos por depoimentos de civis que falavam da

¹² A série é composta de 48 folhetos, mas um foi produzido para o público interno (policiais).

¹³ Alguns deles foram produzidos especialmente em relação ao problema de transporte coletivo clandestino em Belo Horizonte e outros referiam-se a datas especiais como Carnaval, Natal, Eleições ou mesmo aproveitando eventos, como o “15.º Betim Rural” e o concurso “Comida de Buteco”.

importância da participação da comunidade na cooperação com a polícia e do entrosamento entre os vizinhos para auto-proteção.

Sob o mesmo esquema, a PM produziu e veiculou uma segunda série de sete VT's de 30 segundos do "PM Serviço", no ano de 2002. Foi prevista como uma das atividades do Plano de Comunicação em Apoio à Polícia Comunitária, esboçado e apresentado pela PM5 em março daquele ano (Minas Gerais, 2002b). Tinha como *slogan* "nossa profissão, sua vida" e abordou dicas para segurança e proteção quanto a assaltos em semáforos e em coletivos, assaltos a transeuntes, seqüestros-relâmpago e circulação em locais pouco iluminados. Um dos anúncios tratou do tema polícia comunitária, sendo o único que faz menção aos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Ficam patentes - como preocupações estratégicas da assessoria de comunicação - a orientação preventiva e as intenções de posicionar a corporação a partir da idéia de prestação de serviços ("PM Serviço") e de reposicionar a sua missão ("nossa profissão, sua vida"). No entanto, o exame do material produzido e veiculado mostra ainda pouca preocupação em relacionar esses aspectos preventivos a uma atuação conjunta entre polícia e comunidades. Poucas das peças produzidas fazem menção à filosofia de polícia comunitária e aos CONSEP e esclarecem sobre as formas de participação nessas instâncias ou mesmo sobre a metodologia de solução de problemas.

4.2 O relacionamento com a imprensa

A preocupação com a imprensa está também presente de forma expressa no Plano de Polícia de Resultados¹⁴. Ele reconhece que as ações afirmativas na prevenção criminal envolvem um trabalho abrangente e integrado de toda a gestão operacional, o que inclui a comunicação social (Minas Gerais, 2002a:1). Explicita a necessidade de utilização judiciosa da geo-estatística, um dos pilares centrais da Polícia de Resultados, tanto no âmbito interno quanto no externo: "divulgando as atuações positivas junto à comunidade e à mídia, fazendo-as prevalecer sobre os raros sucessos aleatórios dos infratores" (Minas Gerais, 2002a:26). Tal procedimento "constitui ação psicológica eficaz na geração de um estado de espírito coletivo de segurança pública", segundo a

¹⁴ Não foi a primeira vez que uma diretriz operacional da PM fez menção expressa à mídia como um fator integrante, essencial do trabalho policial, onde não é vista como simples forma de divulgação de suas ações repressivas, mas para gerar um sentimento coletivo de segurança. Essa preocupação estava presente em 1993, quando da tentativa de implantação de práticas preventivas e comunitárias.



Diretriz, que orienta os comandantes, nos diversos níveis a “ocupar o maior espaço possível na mídia” (Minas Gerais, 2002a:26).

É visível, a partir do ano 2000¹⁵, uma preocupação em uniformizar procedimentos para o atendimento à imprensa e para conscientizar todos os agentes da sua importância. O manual denominado “Atividade de Imprensa”, elaborado pela PM5 naquele ano, denota a preocupação em mudar o paradigma de relacionamento com a mídia, reconhecendo que “a imprensa é, hoje, para a Polícia Militar o mais importante parceiro no que diz respeito à veiculação da imagem da Corporação”. O manual declarava como seu objetivo

*dar aos integrantes da Polícia Militar condições de estabelecer um relacionamento mais profissional com a imprensa, falando a mesma língua de seus profissionais, usando instrumentos conhecidos na mídia e, principalmente, reforçando a identidade corporativa da Instituição nessas oportunidades, que são extremamente importantes para sua imagem junto aos seus públicos*¹⁶.

Também reconhecia a importância do trabalho pró-ativo, de alimentar cotidianamente a imprensa, para manter uma imagem positiva através da informação:

*Partindo do pressuposto de que a comunidade deve estar bem informada, é importante que a Imprensa seja alimentada cotidianamente. O princípio da oportunidade é vital, não apenas quando a Corporação for envolvida em notícia tendenciosa, que exija esclarecimento imediato, mas também quando o fato puder contribuir para manter a sua imagem positiva*¹⁷.

O texto procurava orientar os policiais para as mais diversas situações nas quais precisam lidar com a imprensa, inclusive sobre o que fazer em ocorrências de alta complexidade, oferecia modelos de *press-releases* e de notas à imprensa, além de como fazer *clipping* e jornais internos¹⁸.

¹⁵ O Trabalho foi realizado pelo Maj PM Eduardo de Oliveira Chiari Campolina e pelos jornalistas Alexandre Antônio França Ferreira e Márcia Cândido França, no ano de 2000.

¹⁶ Documento “Atividade de Imprensa”, 2000. p. 17.

¹⁷ Idem pág.16.

¹⁸ Simultaneamente, detecta-se a preocupação da PM5 em promover ações de *media-training* com oficiais. A preocupação mais imediata era em instrumentalizar os P5 (agentes de comunicação) dos batalhões. Desde então foram instituídos encontros para treinamento desses agentes. Vários policiais foram encorajados a participar de seminários, congressos e cursos na área de comunicação organizacional e relações públicas.

Em 2005, a Assessoria de Comunicação Organizacional publica o manual “Imprensa e Polícia – O quê, como, quando o policial deve dizer” (Minas Gerais, 2005), com orientações colocadas de forma didática para guiar o trabalho dos policiais da linha de frente da tropa quanto ao atendimento à imprensa. O manual reconhece que “o relacionamento com a imprensa é fundamental para que a corporação possa chegar à comunidade levando seus recados, mensagens, dicas e divulgar suas ações” e apresenta a imprensa como “parte inerente ao trabalho do policial militar” (Minas Gerais, 2005:4). Recomenda a todos os agentes que procurem dar um atendimento bem informado sobre a unidade na qual trabalha, conhecendo em detalhes o perfil da região e os seus principais problemas, para fornecer sempre informações com base nos contextos locais.

As evidências aqui apontadas não permitem um julgamento mais substantivo sobre a mudança que, com efeito, se tenha produzido no relacionamento com a imprensa, mas denota ao menos a formalização de uma preocupação institucional de reposicionar este relacionamento, em consonância com a demanda do Plano de Polícia de Resultados, já que pela primeira vez a PMMG busca sistematizar de forma mais detalhada as suas políticas e estratégias em relação à imprensa. Também indica que o processo de mudança institucional apresentou uma clara demanda de preparar internamente as condições para estabelecer um novo tipo de relacionamento, diante da descentralização e alargamento das fontes capazes de falar em nome da corporação sobre assuntos diversos, através de orientações de procedimentos mais precisas (esboçando, com isso, um processo de *media-training* capaz de abranger os vários escalões).

5 A polícia fala com as comunidades

Esta dimensão constitui, por si mesma, o grande aspecto inovador no relacionamento público da PMMG: o de estabelecer contato próximo e direto com a população a que serve. De uma visão genérica de públicos (a sociedade em geral ou os diversos segmentos da sociedade), a polícia passa a considerar de modo mais específico as “comunidades”. A filosofia de polícia comunitária, que se estabelece associada a uma metodologia de resolução de problemas, tem como um de seus princípios fundamentais o envolvimento e a participação da sociedade civil no diagnóstico dos problemas relativos à segurança no âmbito local – o que implica trabalhar em profundidade as singularidades de uma dada fração territorial onde atua a polícia. Isso aponta para um sentido de “comunidade” ligado essencialmente ao de *localidade*, ou seja, não obstante

o conceito de comunidade ser complexo e envolver múltiplas formas de sociabilidade possíveis num mesmo âmbito geográfico, remete, em princípio, a uma atuação local delimitada, que corresponde às frações territoriais por meio das quais a polícia organiza suas operações. Sendo assim, ao lado dos públicos “gerais”, vê-se a corporação na contingência de considerar também “públicos locais”.

Os CONSEP foram propostos com objetivos precípuos de constituírem o lugar de encontro dos órgãos de segurança (especialmente a polícia) com a população, encontro sistemático e organizado, a partir do qual possa existir uma colaboração em relação às tarefas específicas de patrulhamento, ou seja, ao mesmo tempo um ambiente de *interlocução* e de *cooperação*. A Diretriz n.º 05/2002, do Comando Geral (Minas Gerais, 2002d), dispôs sobre a estruturação e funcionamento dos conselhos e ratificou o que vinha sendo praticado até então, inclusive o papel de protagonista da corporação. Ela define os conselhos como entidades de direito privado, uma modalidade de associação comunitária, de utilidade pública e sem fins lucrativos¹⁹, “com vida própria e independente em relação à Polícia Militar ou a qualquer órgão público”²⁰ (Minas Gerais, 2002d:6). A Diretriz demarca as finalidades da entidade como sendo:

- a) *Congregar as lideranças comunitárias, as autoridades policiais e as de outros órgãos públicos direta ou indiretamente ligados à segurança pública, para a discussão e adoção de medidas práticas que resultem na melhoria da qualidade de vida das comunidades, especialmente aquelas que apresentem maior exposição a fatores de risco que interfiram na dignidade humana;*
- b) *democratizar o planejamento das atividades de polícia ostensiva de preservação da ordem pública, no âmbito de cada município, para a definição de prioridades de segurança pública, no espaço de abrangência de cada CONSEP* (Minas Gerais, 2002d:8).

A documentação produzida pela PMMG deixa claro o caráter dos CONSEP de instância intermediária, de *interlocução* entre a corporação e as comunidades: “a

¹⁹ A Diretriz apresenta uma minuta de estatuto dos CONSEP e orientações para o seu registro público como personalidade jurídica.

²⁰ O documento ressalta que os CONSEP não se confundem com os conselhos municipais de segurança pública (ou seja, possuem estrutura e personalidade jurídica diferente dos conselhos gestores de políticas públicas ou mesmo de conselhos temáticos instituídos pelo poder público). Os CONSEP são caracterizados como entidades de livre associação – cuja criação é apenas estimulada pelo poder público, no caso a Polícia Militar. Sobre eles não recai uma expectativa imediata de discussão e formulação de políticas públicas na área da segurança, embora isso possa eventualmente acontecer no futuro, dependendo do grau de articulação desses conselhos com outras esferas, até mesmo em nível nacional.



PMMG deve abrir-se ao diálogo com as comunidades e os CONSEP constituem o lugar ideal para que isso aconteça de forma produtiva e madura” (Minas Gerais, 2002d:3). Apesar das referências ao diálogo, nem sempre esses dispositivos inscritos nas diretrizes deixam clara a abrangência dessa interlocução, o que é ponto importante para a prática de polícia comunitária e constitui um dos dilemas cruciais com o qual a polícia e os públicos se defrontam. Na sugestão de estatuto anexa à Diretriz 05/2002 define-se como um dos objetivos específicos do Conselho: “constituir-se em canal privilegiado, pelo qual as autoridades policiais e de órgãos do sistema de defesa social locais, auscultarão a comunidade, contribuindo para que as instituições estaduais operem em função dos cidadãos e da comunidade” (Minas Gerais, 2002d:12), o que pode sugerir que a interação ali existente fique limitada a uma escuta da população local.

Por outro lado, há evidências de que a PMMG reconhece que um novo arranjo institucional para favorecer a interlocução demanda um esforço de inovação nas ações e nos instrumentos de comunicação organizacional. A Diretriz 04/2002, que dispõe sobre a Filosofia de Polícia Comunitária na PMMG, no item relativo à organização comunitária enuncia como sendo o maior desafio para a consecução dos objetivos da polícia comunitária “motivar e sustentar a participação do público” (Minas Gerais, 2002c:12). Entretanto, há poucas indicações na documentação produzida sobre como enfrentar, na prática, esse desafio, para operar no âmbito mais restrito da localidade. O Objetivo 32 do Plano Estratégico 2004-2007 identifica que, ao lado de estratégias de comunicação com públicos gerais – como a ampliação da visibilidade da PMMG na mídia de massa através de campanha educativa e realização de pesquisas de imagem e opinião – há uma demanda por estratégias e ações de fomento e suporte à mobilização dos atores locais, através de canais “alternativos” no âmbito “comunitário”:

Implementar o uso de canais alternativos de comunicação com a comunidade, por intermédio da divulgação sistemática nas mídias comunitárias, carro de som, disponibilização do banco de dicas PM pela Internet e intranetpm e implantação do sistema de voz único para espera telefônica administrativa, transmitindo orientações preventivas (Minas Gerais, 2003:79).

6 Considerações Finais

Através das bases doutrinárias instituídas na corporação a partir das diretrizes emanadas do Comando Geral, podemos visualizar a evidência de um impacto direto

sobre as políticas e estratégias de relações públicas e comunicação organizacional, considerando o marco referencial da implantação do Plano de Polícia de Resultados – e da filosofia de polícia comunitária. Torna-se evidente que, numa dimensão de *fala para a sociedade* em geral, a política de relações públicas incorpora de fato a demanda de elaboração e difusão ampla de mensagens de cunho preventivo e uma nítida preocupação com uma mudança de orientação no relacionamento com a imprensa.

Por outro lado, manifesta-se com clareza o propósito de instituir espaços de interlocução onde a comunicação com os públicos possa se dar de modo mais direto e próximo. Esta dimensão – de *fala com as comunidades* – acarreta alguns desafios inovadores para uma instituição como a Polícia Militar, tradicionalmente pouco sensível às demandas dos cidadãos, que muda não apenas o dimensionamento dos públicos – para abarcar os públicos locais, em escala mais restrita – mas a *lógica de comunicação e relacionamento* da polícia com estes públicos.

O exame da produção doutrinária e do direcionamento recente das estratégias de comunicação adotadas pela PM deixa entrever a demanda por uma nova lógica de comunicação não mais baseada exclusivamente na *difusão* de informações em larga escala, mas que precisa ser combinada com uma lógica de *interlocução*. É significativo apontar que as duas lógicas – de difusão e de interlocução – não se excluem, mas se complementam. A PMMG identifica a necessidade de difundir de forma ampla os novos princípios filosóficos que tem buscado implementar e “fortalecer a imagem da PMMG junto aos diversos segmentos da sociedade” (Minas Gerais, 2003:79). Fazendo isso, pode gerar condições mais favoráveis para o chamado dos públicos locais à participação e à cooperação, posicionar a segurança em suas várias dimensões como tema público relevante. Mas, ao mesmo tempo, crê que a comunicação direta, próxima e dialógica com os públicos locais possa, além de cumprir o objetivo operacional de “garantir a segurança com a prevenção e diminuição de crimes”, “aumentar a confiança e a credibilidade pública da Polícia Militar” (Minas Gerais, 2002c:11). Deste modo, as estratégias e ações de comunicação adotadas nestas duas dimensões devem constituir um *modus operandi* bem mais complexo, baseado numa coerência que as reforce mútua e simultaneamente.

Por certo a filosofia de polícia comunitária introduz uma série de novos problemas e dilemas que precisam ser enfrentados pela polícia e pelos públicos, nas mais variadas dimensões, cujo exame extrapola os objetivos propostos neste artigo. De toda maneira, os elementos aqui levantados são suficientes ao menos para colocar em



questão aspectos relacionados às duas dimensões da comunicação organizacional da PMMG e que são fundamentais para compreender o alcance da filosofia de polícia comunitária em seu caráter político. Embora seja perceptível que a mudança institucional proposta no Plano de Polícia de Resultados teve impacto sobre a política de comunicação organizacional e sobre as suas estratégias e instrumentos, pode-se questionar se os esforços de realização prática das diretrizes são suficientes para garantir a efetividade de um modelo onde a participação dos cidadãos é um ponto central.

No que tange a uma política de relações públicas, pode-se também colocar em questão se as diretrizes formuladas e os instrumentos utilizados dão, por si mesmos, evidências suficientes de que consigam implementar uma interlocução efetiva e que consigam dar resposta às demandas por participação civil e *accountability* – e não apenas a um reposicionamento da imagem da polícia perante a sociedade. Mesmo que possamos considerar que as mudanças até então observadas já são um grande avanço – se compararmos à prática de comunicação historicamente definida e se levarmos em conta o perfil tradicional de uma instituição forte e rígida como a Polícia Militar – muitos dos aspectos aqui levantados podem apontar ainda para a persistência de uma visão passiva dos públicos ou para o predomínio de ações de comunicação *one way* (ou pelo menos para a fragilidade na aplicação de ações que permitam maior reciprocidade na interlocução).

Referências Bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert A. *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.
- FUNG, Archon. *Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências*. In: COELHO, Vera S. P. & NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 173-209.
- GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. 463p.
- HENRIQUES, Márcio S. *Inovação institucional democrática e a comunicação do poder público: o desafio da comunicação organizacional na implantação de uma filosofia de polícia comunitária*. Anais do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de



- Comunicação e Política. Salvador: UFBA, 2006. [Publicado em www.poscom.ufba.br/congresso/pdf/scat2/Henriques_2006.pdf].
- MANNING, P. *Police Work*. Prospect Heights, IL. Waveland Press, 1997.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 01/2002-CG: regula o emprego da Polícia Militar de Minas Gerais, na segurança pública. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 27 de março de 2002a.
- MINAS GERAIS. Assessoria de Comunicação Organizacional da PMMG (PM5). Adjuntoria de Comunicação Externa. *Plano de Comunicação em Apoio à Polícia Comunitária*. Belo Horizonte: março de 2002b.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. *Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 04/2002-CG: A Filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 16 de dezembro de 2002c.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. *Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 05/2002-CG: Estruturação e Funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública - CONSEP*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 27 de dezembro de 2002d.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. *Plano estratégico 2003-2007*. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2003.
- MINAS GERAIS. Estado-Maior da PMMG. Assessoria de Comunicação Organizacional (PM5). *Imprensa e Polícia – O quê, como, quando o policial deve dizer*. Belo Horizonte, 2005.
- MONKKONEN, Eric H. *História da Polícia Urbana*. In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.). *Policamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade; n.º 7). pp.577-612.
- MOORE, Mark H. *Policamento Comunitário e Policamento para a Solução de Problemas*. In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.). *Policamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade; n.º 7). pp.115-175.
- REINER, Robert. *A política da Polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 376p.
- REISS Jr., Albert J. *The police and the public*. New Haven/London: Yale University Press, 1971.
- REISS Jr., Albert J. *Organização da Polícia no Século XX*. In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.). *Policamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade; n.º 7). pp.65-114.
- SKOLNICK, Jerome H. & BAYLEY, David H. *Policamento comunitário. Questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 (Série Polícia e Sociedade; n.º 6).