

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CAMPUS DE TOLEDO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AGRONEGÓCIO

VALMIR DE SOUZA

**O PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NA FRONTEIRA
DA REGIÃO DO LAGO DE ITAIPU: UMA ANÁLISE DA AÇÃO
CONJUNTA DE AGRICULTORES DE GUAÍRA-PR NA FORMAÇÃO
DA PATRULHA RURAL DA POLÍCIA MILITAR – A EFETIVAÇÃO
DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.**

TOLEDO – PARANÁ
2007

VALMIR DE SOUZA

**O PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NA
FRONTEIRA DA REGIÃO DO LAGO DE ITAIPU: UMA ANÁLISE
DA AÇÃO CONJUNTA DE AGRICULTORES DE GUAÍRA-PR NA
FORMAÇÃO DA PATRULHA RURAL DA POLÍCIA MILITAR – A
EFETIVAÇÃO DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Desenvolvimento Regional e
Agronegócio da Universidade Estadual do
Oeste do Paraná como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr.: Edson Belo
Clemente de Souza.

**TOLEDO – PARANÁ
2007**



unioeste

Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Campus de Toledo

Rua da Faculdade, 645 - Jd. La Salle - Fone: (45) 3379-7000 - Fax: (45) 3379-7002 - CEP 85903-000 - Toledo - Pr.

www.unioeste.br

Ata da reunião da Comissão Julgadora da Defesa de Dissertação do Mestrando **VALMIR DE SOUZA**. Aos vinte e sete dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e sete, às quatorze horas, sob a presidência do **Prof. Dr. Edson Belo Clemente de Souza**, em sessão pública, reuniu-se a Comissão Julgadora da defesa da Dissertação do Mestrando Valmir de Souza, aluno do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Nível de Mestrado - com área de concentração em "**GESTÃO E DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL**", visando a obtenção do título de "**MESTRE EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AGRONEGÓCIO**", constituída pelos membros: Prof. Dr. Edson Belo Clemente de Souza (Orientador - Unioeste); Prof^a. Dr^a. Edima Aranha Silva (UFMS) e Prof. Dr. Ernelo Schallenberger (Unioeste).

Iniciados os trabalhos, o candidato submeteu-se à defesa de sua dissertação, intitulada: "**O PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NA FRONTEIRA DA REGIÃO DO LAGO DE ITAIPU: UMA ANÁLISE DA AÇÃO CONJUNTA DE AGRICULTORES DE GUAÍRA-PR NA FORMAÇÃO DA PATRULHA RURAL DA POLÍCIA MILITAR - EFETIVAÇÃO DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO**".

Terminada a defesa, procedeu-se ao julgamento dessa prova, cujo resultado foi o seguinte, observada a ordem de arguição:

Prof^a. Dr^a. Edima Aranha Silva *APROVADO*
Prof. Dr. Ernelo Schallenberger *APROVADO*
Prof. Dr. Edson Belo Clemente de Souza (Orientador) *APROVADO*

Apurados os resultados, verificou-se que o candidato foi habilitado, fazendo jus, portanto, ao título de "**MESTRE EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AGRONEGÓCIO**", área de concentração: "**GESTÃO E DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL**". Do que, para constar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos senhores membros da Comissão Julgadora, mestrando, e por mim, Secretária.

Toledo, 27 de fevereiro de 2007.

Prof^a. Dr^a. Edima Aranha Silva

Prof. Dr. Ernelo Schallenberger

Prof. Dr. Edson Belo Clemente de Souza (Orientador)

Acadêmico Valmir de Souza

Clarice Theobald Stahl - Secretária

Este trabalho é dedicado a minha família que tanto amo. À sociedade paranaense que me possibilitou realizar o curso de mestrado numa instituição pública, e a todos os policiais militares, principalmente do interior do Estado, que fazem o melhor de si em prol da sociedade paranaense.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço sempre a Deus pela minha vida e sei que nada se realiza se não por sua vontade.

São muitas as pessoas a quem devo agradecer por ter chegado até o término deste trabalho, não conseguirei enumerar a todas, assim aquelas que eu não citar recebam desde já meus mais sinceros agradecimentos.

Aos meus Pais, João e Sebastiana, que me garantiram o direito à educação, e que como diziam: ‘este bem ninguém poderia roubar’.

À Cristiane, minha esposa, que me dá forças para continuar lutando e teve compreensão enquanto eu estive ausente para realizar minhas pesquisas.

À Maria Clara, ‘Doninha’, minha filha querida, que com seu sorriso me alegra nas horas de cansaço e me faz esquecer das agruras do cotidiano.

Agradeço, ao meu orientador, Edson Belo, por sempre buscar diminuir as minhas carências de conhecimento teórico. Sua dedicação me inspirou e me fez ver a geografia com muito mais carinho. Ressalto que os reparos a serem feitos neste trabalho constituem ‘mérito’ exclusivamente meu.

A todos os meus mestres que me oportunizaram o conhecimento necessário para chegar até aqui, principalmente às Professoras Rosângela e Ada, que nem sei por onde andam, mas me ensinaram o lúdico, a ler e a escrever.

Agradeço ao apoio recebido por todos que fazem parte do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócios da UNIOESTE, professores e funcionários. À Professora Yonissa, que inicialmente co-orientou o trabalho, sendo sempre dedicada.

Na pessoa do Cleverson, amigo das parcerias de artigos, que elaborou os mapas deste trabalho, agradeço a todos os companheiros do curso, pessoal alegre que aprendi a admirar.

Aos meus comandantes que me apoiaram nesta empreitada.

Ao Cap Welington pela disposição e incentivo na realização desta pesquisa, sempre com idealismo e competência que lhe é peculiar;

Aos meus companheiros de trabalho em Guaíra, e principalmente de Oliveira Castro, que não mediram esforços para me auxiliar na elaboração deste trabalho.

A todos que de uma maneira ou de outra contribuíram para a elaboração deste trabalho.

Se quisermos saber no que consiste, precisamente, o maior de todos os bens, qual deva ser a finalidade de todos os sistemas de legislação, verificar-se-á que se resume nestes dois objetivos principais: a *liberdade* e a *igualdade*.

Jean-Jacques Rousseau

RESUMO

No início da década de 1990 a área rural de Guaíra foi assolada por uma onda de roubos. Ao que tudo indica o problema somente foi resolvido quando foi selada uma parceria entre Polícia Militar do Paraná (PMPR) e agricultores do município, criando a Patrulha Rural. Com uma visão cooperativa e comunitária o novo modelo de policiamento empregado na área rural aparentemente trouxe bons resultados para a comunidade. Este trabalho tem como objetivo analisar as atividades de segurança pública desenvolvidas pela chamada Patrulha Rural da PMPR, no que tange ao policiamento comunitário, para a região de fronteira do Lago de Itaipu na área rural do município de Guaíra e quais suas conseqüências frente às demandas de segurança pública da comunidade. A pesquisa se funda na hipótese de que a participação popular, em ações que visem ajudar o planejamento e execução da segurança pública, contribui para a melhoria da atividade desenvolvida pela Polícia como um todo, e da Polícia Militar em particular; se este modelo adotado pela PM está sendo capaz de satisfazer os anseios da comunidade. A fim de se testar a hipótese, foram realizadas pesquisas de campo, por meio de entrevistas a ex-presidentes do Conselho Comunitário de Segurança e pessoas da comunidade para se traçar um panorama da situação da região antes e depois da Patrulha Rural. Isto possibilita avaliar os resultados do trabalho desenvolvido pelos Policiais Militares de Guaíra e se o modelo de policiamento por eles estabelecido pode ser aplicado em outros casos, mudando o paradigma do planejamento, que hoje está centralizado na capital do Estado, Curitiba.

Palavras-chave: polícia; comunidade; segurança pública; fronteira; território; polícia comunitária; patrulha rural; policiamento comunitário.

RESUMEN

Al principio de la década de 1990, la área rural de Guaíra fue devastada por una onda de robos. Qué todo indica el problema solamente fue decidido cuando fue estampada una pareja entre la Policía Militar (PMPR) y los agricultores del municipio, creando a la Patrulla Rural. Con una visión cooperativa y comunitaria el nuevo modelo de policiamiento de la área rural presentó buenos resultados para la comunidad. Este trabajo tiene como objetivo analizar las actividades de la seguridad pública desarrolladas por la llamada Patrulla Rural de la PMPR, en a lo que se refiere al policiamiento comunitario, para la región de la frontera del Lago de Itaipu en la área rural del municipio de Guaíra y cuál sus consecuencias a las demandas de seguridad pública de la comunidad. La investigación si establece en la hipótesis de que la participación popular, en la acción a que tienen como objetivo ayudar al planeamiento y a la ejecución de la seguridad pública, contribuye para la mejora de la actividad desarrollada por la policía en su totalidad, y de la Policía Militar en particular; si este modelo adoptado por la PM está siendo capaz de satisfacer los deseos de la comunidad. Para probar la hipótesis, fueron hechas investigaciones de campo, por medio de entrevistas a los ex-presidentes del Consejo Comunitario de la Seguridad y de la gente de la comunidad para tener un panorama de la situación de la región antes y después de la Patrulla Rural. Esto hace posible evaluar los resultados del trabajo desarrollado por los Policías Militares de Guaíra y si el modelo de policiamiento que por ellos se estableció se puede aplicar en otros casos, cambiando el paradigma del planeamiento, que hoy está centralizado en la capital del Estado, Curitiba.

Palabras-clave: policía; comunidad; seguridad pública; frontera; territorio; policía comunitaria; patrulla rural; policiamiento comunitario.

SUMÁRIO

RESUMO	vi
RESUMEN	vii
LISTA DE FIGURAS	x
LISTA DE GRÁFICOS	xi
LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS	xii
INTRODUÇÃO	14
Apresentação do tema	17
Objetivos do estudo	18
Estrutura e metodologia do trabalho	19
CAPÍTULO I	22
1. O SIGNIFICADO DA FRONTEIRA PARA O PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA	22
1.1 O planejamento e a fronteira – duas categorias em construção	22
1.1.2 Os liames do Território e Poder	28
1.1.3 A territorialidade de uma região de fronteira	31
1.2 As peculiaridades da região do Lago de Itaipu – uma região de fronteira	35
1.3 A fronteira e o crime – a falta de estatísticas oficiais	42
1.4 A fronteira e o crime – um panorama jornalístico	44
CAPÍTULO II	52
2. O ESTADO NO PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA	52
2.1. A legislação e conceitos para compreensão do sistema de segurança pública no Brasil ... 52	
2.2. O conceito de Segurança Pública	54
2.3. Entendendo o Poder de Polícia	56
2.4. As forças policiais no Brasil	60
2.4.1. Breve histórico das Polícias no Brasil – até a PMPR	60
2.4.2 Disciplina das forças policiais segundo a Constituição Federal	63
2.4.2.1 <i>Polícia Federal e suas atribuições</i>	64
2.4.2.2 <i>Polícia Rodoviária Federal e suas funções</i>	64
2.4.2.3 <i>Polícia Ferroviária Federal e suas funções</i>	65
2.4.2.4 <i>Polícia Civil e sua competência</i>	66
2.4.2.5 <i>Polícia e Corpo de Bombeiro Militar e suas atribuições</i>	67
2.4.2.6 <i>Guardas Municipais e segurança pública</i>	71
2.4.2.7 <i>As Forças Armadas e segurança pública</i>	72
2.4.2.8 <i>Força Nacional de Segurança e segurança pública</i>	72
2.5 As organizações policiais na região do Lago de Itaipu	73
2.6. A Política de segurança pública no Estado do Paraná	74

CAPÍTULO III.....	80
3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	80
3.1 A experiência da participação popular na política de segurança pública na fronteira do Brasil com o Paraguai.....	80
3.2 A relação da PMPR com a população – os modelos de policiamento.....	82
3.3 A essência do policiamento comunitário	88
3.3.1. O conceito de comunidade na perspectiva da segurança pública	96
3.4 O policiamento comunitário na PMPR – uma visão urbana	100
3.5 Breve histórico do Conselho Comunitário de Segurança de Guaíra	103
3.6 O policiamento rural (comunitário) na região do Lago de Itaipu	104
3.7 Discussão e análise dos resultados	109
3.7.1 Construção do modelo de análise.....	109
3.7.2 Fonte de dados	110
3.7.3 Dados das pesquisas com os ex-presidentes do CONSEG e com os moradores da área rural	114
3.7.4 Resultados da pesquisa com os ex-presidentes do CONSEG	115
3.7.5 Resultados da pesquisa com o grupo de controle	124
CONCLUSÃO	135
REFERÊNCIAS	145
APÊNDICE 1 – Questionário aplicado aos ex-presidentes do CONSEG	152
APÊNDICE 2 – Coleta de dados - divisão dos grupos	153
APÊNDICE 3 – Questionário aplicado aos moradores da área rural de Guaíra.....	154
ANEXO 1 – Anotações de Abel C. Cabreira sobre reuniões e história do CONSEG	1546

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Mapa dos municípios paranaenses situados na região do Lago de Itaipu (2006).....	14
Figura 1.2 – Estrutura Operacional da PMPR	27
Figura 1.3 – Modelos de fronteira	33
Figura 1.4 - População de Guaíra	38
Figura 1.5 – Mapa dos Municípios paranaenses (lindeiros) situados na região do Lago de Itaipu e área de abrangência dos Batalhões da Polícia Militar (2006).....	42
Figura 1.6 – Ocorrência atendidas pela PMPR em Foz do Iguaçu 1994-2005.....	43
Figura 1.7 – Apreensão de barcos que realizavam transporte de veículos roubado pelo Lago de Itaipu – Jul 2000.	47
Figura 1.8 - Apreensão de barcos que realizavam transporte de veículos roubado pelo Lago de Itaipu – 11 ago. 2000.	47
Figura 1.9 – Veículo recuperado por Policiais Militares no Lago de Itaipu – ano de 2002.	48
Figura 1.10 – Balsa de 13 metros apreendida, no Lago de Itaipu, por policiais da Patrulha Rural – 02 Set. 2001.	49
Figura 1.11 – Balsa de ferro de 14 metros apreendida, no Lago de Itaipu, por policiais militares da Patrulha Rural – capaz de suportar o peso de um trator ou um caminhão – ano de 2003.	49
Figura 2.1 – Mapa comparativo das razões entre população residente e número de policiais civis por unidade da federação (2003)	66
Figura 2.2 – Mapa comparativo das razões entre população residente e número de policiais militares por unidade da federação (2003).....	69
Figura 2.3 – Comparação da distribuição de Policiais Civis e Militares na região sul e sudeste conforme o efetivo e a população dos respectivos estados.....	70
Figura 2.5 –Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), Batalhões da Polícia Militar (BPM) e Subdivisionais da Polícia Civil (SDP), conforme os municípios do Estado do Paraná (2006).	77
Figura 3.1 – Patrulhamento nos portos clandestinos – 12 set. 2000.....	105
Figura 3.2 - Patrulhamento pelas estradas rurais – 11 jan. 2000.	106
Figura 3.3 - Patrulhamento pelas estradas rurais – nov. 2001.	106
Figura 3.4 – Policiamento embarcado pelo Lago de Itaipu realizado por Policiais Militares da Patrulha Rural – Jul 2000.	108
Figura 3.5 – Policiais Militares em visitas às residências da área rural, agricultores e pescadores – 12 set. 2000.	108
Figura 3.6 – Tabela coeficiente de confiança e valor z da distribuição Normal Padrão ...	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 - comparativo das razões entre população e número de policiais civis por unidade da federação (atualizado em agosto de 2004)	67
Gráfico 2.2– Gráfico comparativo das razões entre população e número de policiais militares por unidade da federação (Informações Agosto de 2004)	70
Gráfico 4.1 – Porcentagem de entrevistados que participa do Sindicato ou CONSEG.....	124
Gráfico 4.2 - Há quanto tempo o entrevistado mora na área rural de Guaíra.....	125
Gráfico 4.3 - Qual o conceito dos entrevistados sobre o trabalho da Patrulha Rural	126
Gráfico 4.4 - Como o entrevistado vê a segurança pública na comunidade onde mora	126
Gráfico 4.5 - Como o entrevistado compara a segurança pública antes e depois da Patrulha Rural	127
Gráfico 4.6 - No trabalho que a Patrulha Rural desenvolve atualmente o entrevistado acredita que existe participação da comunidade.....	128
Gráfico 4.7 - Após a implementação da Patrulha Rural, a participação da comunidade na solução dos problemas de segurança pública.....	128
Gráfico 4.8 - O programa da Patrulha Rural está atendendo às expectativas e demandas da comunidade	129
Gráfico 4.9 - Qual é a idéia que o entrevistado tem da Patrulha Rural	130
Gráfico 4.10 – Participação reuniões do CONSEG ou com a comunidade.....	131
Gráfico 4.11 - Comentários das pessoas que convivem no dia-a-dia com os entrevistados em relação à Patrulha Rural	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AISPs** - Áreas Integradas de Segurança Pública
Apud. - Citado originalmente em.
Art. - Artigo.
BM - Bombeiro Militar.
BO - Boletim de Ocorrência.
BPM - Batalhão de Polícia Militar.
CCB - Comando do Corpo de Bombeiros.
CCS - Conselhos Comunitários de Segurança.
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina.
CF - Constituição Federal.
Cf. - Confira, conforme, segundo determinado documento ou pessoa.
Cia. PM - Companhia de Polícia Militar.
Cmt - Comandante.
CONSEG - Conselho Comunitário de Segurança.
COPEL - Companhia Paranaense de Eletricidade.
COPOM - Centro de Operações Policiais Militares.
CPC - Comando do Policiamento da Capital.
CPI - Comando do Policiamento do Interior.
CPRM - Corpo de Policiamento Radiomotorizado.
CPU - Coordenador do Policiamento da Unidade.
DAL - Diretoria de Apoio Logístico.
DE - Diretoria de Ensino.
DF - Diretoria de Finanças.
DP - Diretoria de Pessoal.
EM - Estado Maior.
Et al. / Et alli - Expressão latina equivalente a: e outros (autores).
ESG - Escola Superior de Guerra.
FAOC – Ficha de Atendimento de Ocorrência.
Fig. - Figura.
FFAA - Forças Armadas.
GPM - Grupo de Polícia Militar.
GPS - Global Position System, traduzido do Inglês, Sistema Global de Posicionamento.
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
IGPM - Inspetoria Geral das Polícias Militares.
LOB - Lei de Organização Básica da PMPR, Lei 6774/76.
Loc. Cit. - Em local citado, o que já foi citado no mesmo trabalho.
MME – Ministério de Minas e Energia
MS - Mato Grosso do Sul.
MPM - Módulo Policial - Militar.

ONU - Organização das Nações Unidas
Op. Cit. - Opus Citato, obra já citada no trabalho, faz remissão à página onde se deu a ocorrência.
PC - Polícia Civil
PM/1 - Seção de Pessoal
PM/2 - Seção de Informações
PM/3 - Seção de planejamento, operações e instrução.
PM/4 - Seção de Logística
PM/5 - Seção de Relações Públicas
PM/6 - Seção de Planejamento orçamentário
PB - Ponto Base.
Pel. - Pelotão
Pg. / p. - Página.
PM - Polícia Militar.
PMPR - Polícia Militar do Paraná.
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.
PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública.
PESP - Plano Estadual de Segurança Pública.
POP - Policiamento Orientado para os Problemas.
POVO - Policiamento Ostensivo Volante.
PPO - Posto de Policiamento Ostensivo.
PR - Paraná.
PY - Paraguai.
REP – Recibo de Entrega de Pessoas.
RP - Radiopatrulha
RPA - Radiopatrulha Auto
SDP - Subdivisionais da Polícia Civil
SESP - Secretaria de Estado de Segurança Pública
Sic. - Segundo o original, reproduz literalmente como foi escrito.
SMPU - Sistema Modular de Policiamento Urbano
TPM - Técnica Policial - Militar.
UOp - Unidade Operacional.

INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema planejamento de segurança pública na região do Lago de Itaipu (ver Fig. 1.1), surgiu num contexto de indagações dentro da Polícia Militar do Paraná (PMPR) acerca do novo tipo de policiamento anunciado pela instituição, o chamado *policiamento comunitário*, e suas implicações não apenas na redução da criminalidade como também na efetiva articulação entre polícia e cidadania.

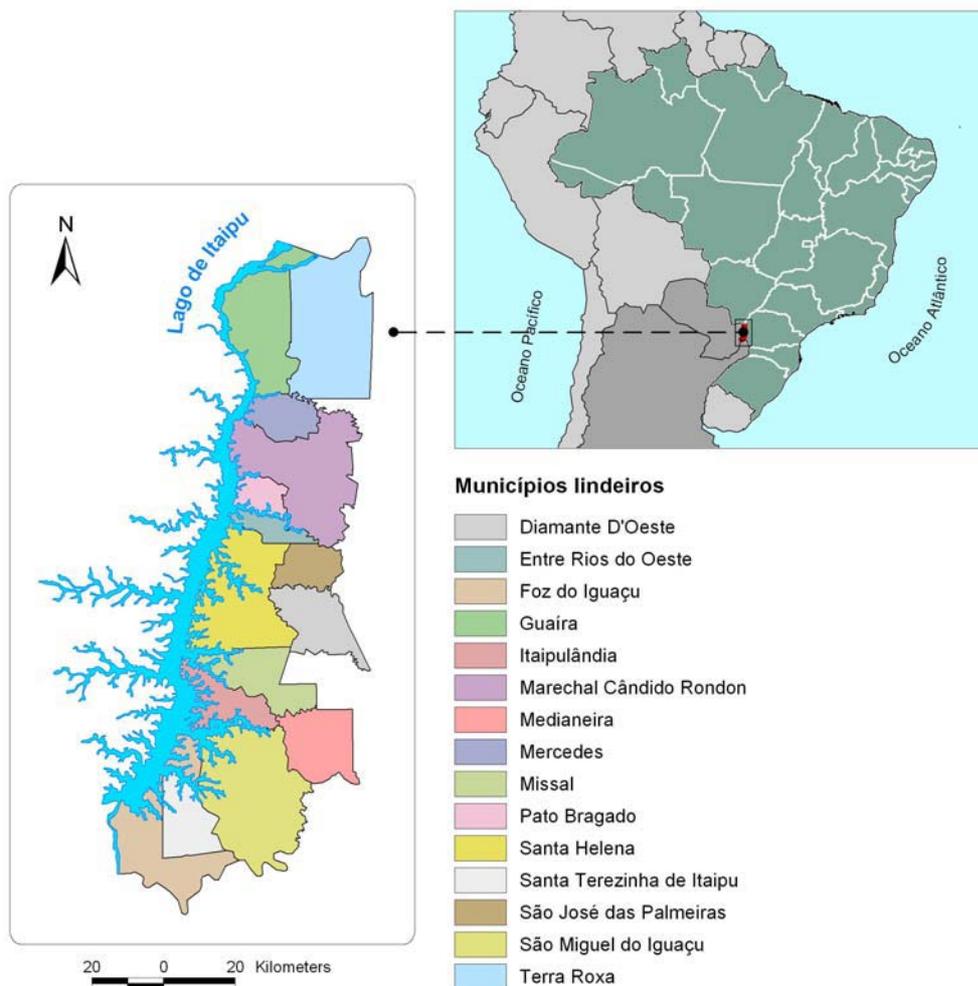


Figura 1.1 – Mapa dos municípios paranaenses situados na região do Lago de Itaipu (2006)
Base cartográfica: IBGE (2003; 2006a; 2006b); **Elaboração:** Cleverson Alexander Reolon

Chamou a atenção o fato de que, enquanto na capital do Estado nascia um movimento que renomeava o policiamento ostensivo realizado pela PMPR como

“*polícia comunitária*”, no município de Guaíra o chamado *policiamento rural* cumpria a sua função entrelaçando policiais e comunidade num mesmo objetivo.

Surgida em Guaíra por volta de 1994, mais especificamente na área rural do município, a Patrulha Rural, composta por policiais militares da região do Lago de Itaipu, aparece inicialmente com um cunho repressivo, porém, apoiada na participação conjunta de policiais e comunidade tanto na solução do problema do crime como na melhoria da qualidade de vida da população. Relatos existem sobre a situação crítica em que viviam os moradores da área rural, que estavam sob o domínio do medo, tendo em vista o grande número de roubos às propriedades rurais, nos quais os criminosos utilizavam de extrema violência contra suas vítimas.

O modelo de policiamento empregado pelo Estado naquele momento era o retrato do policiamento com vistas à atuação da Polícia Militar nos aglomerados urbanos, e já não dava conta de atender à realidade vivida pelos cidadãos moradores da área rural. Desta forma o modelo urbano já esgotado necessitava ser substituído por outro, nasce aí, a Patrulha Rural.

Um ponto que poderia ser considerado empecilho para a consecução deste novo conceito de policiamento, os custos financeiros que esse implicava para a população, foi superado pela necessidade urgente de se retomar a segurança pública que havia sido comprometida pelo grande número de roubos que ocorriam na região. Nesta ocasião os cidadãos que queriam, e necessitavam de mais segurança, ou efetivamente de segurança, tiveram que arcar com as despesas de aquisição e manutenção de equipamentos necessários para esse policiamento. A percepção que se tem desse episódio é que não restava outra saída senão lutar contra os criminosos que assolavam a área rural da cidade, e isto se deu pela união dos moradores locais e a Polícia Militar.

Realizando um comparativo entre a Patrulha Rural de Guaíra em relação ao novo pensamento acerca do policiamento comunitário, verifica-se que há uma semelhança. Daí o interesse pelo estudo, como o surgimento deste policiamento rural (comunitário) foi possibilitado antes mesmo de uma determinação central do Estado.

Como o modelo de policiamento rural de Guaíra se antecipou ao pensamento de policiamento comunitário centralizado pela PMPR, que está direcionado para a manutenção da ordem pública, oferecendo um serviço de maior qualidade prestado por profissionais treinados, voltado para atender às necessidades e problemas de segurança das comunidades, dentro de uma visão de respeito aos direitos dos cidadãos.

O que se observa é que naquele período de crise houve uma mudança planejada no âmbito local que superou o modelo urbano importado do grande centro, o que demonstra a importância de se redefinir as ações de planejamento sobre a segurança pública no contexto da realidade local. O presente trabalho busca aclarar este ponto de discussão, ou seja, que o planejamento das políticas de segurança pública seja discutido no nível local, para que assim possa permitir uma maior eficácia das ações da própria polícia.

Ao que parece a estrutura de informações e a participação da comunidade nas decisões sobre como melhor desenvolver as ações de policiamento, acompanhadas de um esclarecimento aos cidadãos acerca de como era operacionalizado e sobre sua eficácia em alcançar os objetivos pretendidos, levaram a Patrulha Rural a continuar as suas atividades até os dias de hoje.

Enquanto por parte do cidadão, em determinadas localidades, questiona-se o fato de se associar um programa de polícia comunitária à participação dos cidadãos, com informações e debates sobre os problemas da comunidade, no que concerne à Patrulha Rural de Guaíra isto é superado pelas cobranças que os próprios cidadãos fazem nas reuniões do Conselho Comunitário de Segurança de Guaíra (CONSEG) ou diretamente à PMPR no nível local. Por parte do Estado, realizar um policiamento comunitário significa, de certo modo, quebrar um monopólio, nas ações de planejamento e desenvolvimento da atividade de policiamento, mas, isto é sobrepujado pela necessidade de atender aos anseios dos cidadãos.

A forte centralização estatal do planejamento do policiamento paranaense e seus desdobramentos no interior do Estado¹, contribuíram para o interesse em investigar e pesquisar sobre como se dá o planejamento da segurança pública na região do Lago de Itaipu, mais especificamente em Guaíra. Buscando entender: como ele é pensado e formulado pelos policiais militares e cidadãos deste município, como está sendo implementado, quais as implicações no aumento de segurança e diminuição da criminalidade na área onde foi introduzida a Patrulha Rural e o impacto na relação entre polícia e sociedade.

Nesse sentido, a proposta nesta dissertação de mestrado, constitui-se em avaliar a implantação do programa de patrulha rural; verificar os limites e pontos de tensão

¹ Em que pese existir determinação interna de que: “O Comando do Policiamento do Interior, deverá estudar, avaliar e analisar os Procedimentos Permanentes de Operações - PPO em vigor no CPC, implementando-os em sua área de circunscrição” (Diretriz nº 004/2000 - PM/3, p. 64). O que se vê é a aplicação dos programas de policiamento da capital sendo repetidos no interior do estado.

no seu processo de implementação para alcançar os objetivos pretendidos; seus avanços e perspectivas na consolidação de relações mais democráticas, entre polícia e sociedade.

Apresentação do tema

Dentre os aspectos que causam preocupação aos Estados e influenciam o desenvolvimento das regiões, neste início de milênio, está em evidência o da segurança pública. As mudanças ocorridas, no século XX, em que se passou de uma sociedade essencialmente rural para uma sociedade eminentemente urbana, trouxeram novas nuances no comportamento da sociedade.

O tema da segurança pública conquista cada vez mais a atenção de pesquisadores, que mostram, em grande parte, estarem voltados para o estudo do funcionamento desarmonioso da sociedade urbana e da falta de condições para a preservação da ordem pública, tudo com ênfase na concentração da criminalidade nos grandes centros urbanos. Isso pode ser explicado pelo fato de que as conseqüências de uma sensação de “insegurança pública” urbana se refletem de forma mais aguda, e mais explorada pela mídia, por atingir maior número de pessoas.

A sociedade vive a tensão existente entre grupos de pessoas que não se beneficiam de forma idêntica dos resultados dos progressos econômicos e sociais, que a cada dia sofrem influência da chamada globalização. Por vezes, soluções milagrosas são apresentadas para tentar resolver o problema da sensação de “insegurança” em que vive o cidadão brasileiro, contudo, poucas são as ações que surtem resultados expressivos.

Planos centralizadores são elaborados pelo poder central dos Estados Federados com vistas a atender demandas regionais e locais, contudo, sob o ponto de vista da capital, que possui realidade distinta das áreas que se encontram na periferia do poder. Nesta vertente, os governantes têm sofrido, de forma cada vez mais intensa, pressões para que modifiquem suas políticas de segurança pública, guinando para uma corrente que permita a maior participação comunitária nas decisões que influenciam a segurança de todos.

Contudo, o conservadorismo tem marcado as administrações estatais, o que provoca descontentamento aos que vivem, por exemplo, na região de fronteira, por estarem submetidos a determinações de uma estrutura burocrática, que enfatiza apenas um estilo de administração ou de modelo de administração, até que forças externas e/ou

mesmo internas comecem a demonstrar seus pontos fracos e ameacem inclusive sua própria existência.

As exigências de mudanças advindas no século XX, estabelecendo maior democracia nas políticas estatais, demonstram que o sucesso de determinadas políticas públicas está diretamente ligado a fatores que pressupõem um processo de mútua cumplicidade, entre Estado e cidadãos. Partindo dessa idéia de interação e pela grande repercussão do policiamento comunitário no desenvolvimento de políticas na seara da segurança pública, consiste o problema do presente trabalho: entender se a aplicação do modelo chamado policiamento comunitário, como política pública de segurança, na região do Lago de Itaipu, é adequada para fazer frente aos crimes típicos de fronteira e como ele se antecipou à determinação do poder central da capital.

Objetivos do estudo

Geral

Este estudo tem por objetivo analisar as atividades de segurança pública desenvolvidas pela chamada Patrulha Rural da PMPR, no que tange ao policiamento comunitário, para a região de fronteira do Lago de Itaipu, especificamente na área rural do município de Guaíra.

Específico

Para a consolidação do objetivo geral, faz-se necessário o desenvolvimento das seguintes etapas de trabalho empírico:

- a) Estabelecer como são as relações de policiamento comunitário da PMPR e a população da região do Lago de Itaipu (Estado e comunidade), buscando medir o nível de participação comunitária nas atividades de segurança pública;
- b) Identificar como os princípios do policiamento comunitário e sua aplicação no trabalho realizado pela Patrulha Rural em Guaíra se anteciparam às determinações gerais centralizadas pela PMPR;

- c) Apontar as características peculiares da criminalidade na região do Lago de Itaipu nas últimas duas décadas, as demandas da comunidade em segurança pública e se o policiamento realizado pela Patrulha Rural da PMPR em Guaíra está sendo capaz de fazer frente aos crimes acontecidos na fronteira;
- d) Analisar os princípios e orientações da Patrulha Rural da PMPR frente às demandas por segurança pública da comunidade de Guaíra, bem como nível de satisfação e participação dos cidadãos atendidos por ela;
- e) Identificar, a partir da confrontação da base teórica e da pesquisa da realidade, quais os princípios e as orientações da doutrina do policiamento comunitário que poderão ser adotados na construção de um modelo de política pública de segurança para a região do Lago de Itaipu.

Estrutura e metodologia do trabalho

A metodologia da pesquisa se fundará em levantamentos de dados de órgãos públicos com vistas a retratar qual a real situação da segurança pública na região do Lago de Itaipu. Bem como, pesquisa de campo aplicando questionário padrão, por meio de entrevistas, junto a membros do Conselho Comunitário de Segurança e ao público atendido pela Patrulha Rural, tendo como objetivo realizar um apanhado qualitativo e quantitativo sobre as ações de policiamento na região de Guaíra. Para que se alcancem os objetivos do presente projeto de pesquisa, a dissertação está estruturada em três capítulos.

O primeiro procura contextualizar o espaço que é alvo da pesquisa. Serão apresentados e debatidos os entendimentos sobre os conceitos de território e fronteira. Diante desse desdobramento é discutida a soberania do Estado, confrontada com os números da criminalidade na linha do Lago de Itaipu. Conforme os planos estatais, o capítulo é encerrado com a apresentação das políticas de segurança pública do Brasil e do Paraná.

O segundo capítulo apresenta a discussão e a exposição geral do tema. Traz ainda um apanhado da base teórica existente na literatura que envolve o conceito de segurança pública. Na seqüência, é apresentada a discussão do tema e do problema, que envolve o debate das atividades de segurança pública. Serão ofertados conceitos e a legislação pertinente para que o leitor tenha noção de como é estruturado o sistema de segurança pública brasileiro, no que tange às atribuições legais de cada órgão policial. Este ponto aparentemente parece irrelevante, porém, em discussões junto a colegas de curso e professores foi verificado que muitos desconhecem quais as atribuições de cada órgão policial ou desconhecem o sistema de segurança pública do país.

Ato contínuo, uma breve exposição é feita sobre a história das polícias. Logo depois, a composição e formação de cada instituição policial brasileira serão mostradas, ainda será apresentado o desdobramento das forças policiais no Paraná e na região do Lago de Itaipu. Finalizando o capítulo, é traçado um panorama das atividades desenvolvidas pela Polícia Militar do Paraná no Estado, com maior ênfase à região do Lago de Itaipu.

No terceiro capítulo será destacada a participação popular nos desígnios das organizações policiais militares estaduais como elementos chave para a transformação organizacional, apresentados conceitos-chave sobre policiamento comunitário e policiamento rural. A Patrulha Rural da Polícia Militar será apresentada por meio de informações sobre o nível de ocorrências que envolvam segurança pública no município de Guaíra e o Distrito de Oliveira Castro.

Baseado nesta compilação de informações desenvolve-se o arcabouço conceitual, que servirá para compreender, explicar e dar significado aos fatos a serem estudados na pesquisa de campo. Dentro do cenário de atuação do policiamento e das políticas públicas aplicadas para a região de fronteira do Lago de Itaipu, serão debatidas as possíveis razões que procuram explicar a dinâmica do planejamento de segurança pública local, os processos de transformação organizacional, a partir da interação polícia-cidadão, desencadeados por meio do policiamento desenvolvido pela Patrulha Rural da PMPR.

Serão apresentados os resultados da pesquisa de campo realizada junto a representantes do Conselho Comunitário de Segurança de Guaíra e pessoas que são atendidas pela Patrulha Rural no município de Guaíra. Neste capítulo surge, também, a visão que tem a comunidade sobre segurança pública e o trabalho realizado pelos policiais militares. As abordagens apresentadas têm o objetivo, com base nas informações que refletem objetivamente a realidade encontrada, de validar-se ou não a prática do modelo de

policciamento ostensivo realizado na área rural de Guaíra, frente à visão que tem a comunidade da região do Lago de Itaipu, e mais especificamente de Guaíra, sobre segurança pública.

Com essa análise, serão destacados os resultados da pesquisa e a sua relevância, tendo em vista a carência de pesquisas científicas que verifiquem a atuação das forças policiais em áreas de fronteira. Com isso, levando-se em conta os limites da presente pesquisa para a sua aplicabilidade, o trabalho procura contribuir na identificação dos avanços e limites do modelo de policiamento aplicado em Guaíra e sua repercussão no desenvolvimento de uma polícia mais democrática e, por isso, mais cidadã.

CAPÍTULO I

1. O SIGNIFICADO DA FRONTEIRA PARA O PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

1.1 O planejamento e a fronteira – duas categorias em construção

Sendo uma palavra nova, planejamento é hoje a denominação preferida para lembrar o velho método de arquitetar idéias ou equacionar problemas econômicos, que inexistia na língua portuguesa até a metade do século XIX (VIEIRA, 2001, p. 18).

Gastaldi (apud VIERA, p. 20) entende que planejamento é “palavra neutra, que pode ser boa ou má, democrática ou autoritária, simples ou complexa”, que até o momento não possui definição precisa, tratando-se de palavra nova e solta tendo uso livre. Para Vieira (2001, p. 20) planejamento é seleção de meios apropriados para a realização de fins políticos, econômicos e sociais desejados para o bem comum ou, a ‘estratégia de uma política’ benéfica ao Estado.

Nesta perspectiva o primeiro governo Vargas, durante a década de 1930, considera-se como o início do processo de incorporação do planejamento como uma função pública ‘moderna’, fruto da transição de uma sociedade oligárquica-exportadora para outra do tipo urbana-industrial (DE TONI, 2002, p.1).

No Brasil, a idéia de planejamento está associada à questão do desenvolvimento econômico, e como o país se mostra dependente das decisões dos países dominadores do mercado mundial, suas estratégias de planejamento também são fortemente influenciadas. Santos (2003, p 13) se opõe a estas estratégias e relaciona o planejamento com o quadro de subdesenvolvimento:

A lista das causas do subdesenvolvimento e da pobreza no Terceiro Mundo não pode estar completa antes que se dê a devida ênfase à importância do papel desempenhado pelo planejamento. Nem sequer se torna necessário qualificar de capitalista o planejamento, pois os países subdesenvolvidos não conhecem outro. Não cremos que seja exagero afirmar que o planejamento tem sido um instrumento indispensável à manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres, assim como o agravamento ou à exacerbação de disparidades sociais.

A inferência que se pode fazer é que o planejamento nos países do chamado terceiro mundo serve para manter a situação de subordinação dos mais pobres em relação aos mais ricos. Os governos do terceiro mundo se limitam a repetir os mandamentos ditados pelos países detentores do capital. O planejamento público tem sido quase todo ele inspirado e nucleado por problemas de inspiração no campo da macroeconomia. Mostrando-se ao longo da tortuosa construção do Estado brasileiro, fundamentalmente normativo e linear na sua concepção teórica e metodológica de aplicação (DE TONI, 2002, p. 4).

De Toni (2002, p. 4) entende que os anos de autoritarismo e economicismo deixaram marcas profundas inclusive na Constituição Federal (CF) de 1988, afirmando que ela não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas mesmo diante de enormes transformações democráticas e políticas, e a conseqüente mudança de valores culturais; mesmo com a multiplicação dos atores sociais e aceleração do ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas; com a ascensão da comunicação à condição de recurso de poder e integração, assim como o conhecimento e a informação conquistando relevância; com tudo isso, ainda assim, o autor entende que o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista.

Decorre daí que a dominação, sob a ação do planejamento, dos países ditos desenvolvidos sobre os países subdesenvolvidos se concentra em maior força por meio de liames econômicos. No entanto, se a economia emprestasse seus conceitos como ciência que é, pouco afetaria a relação de submissão, mas com a ingerência do planejamento imposto pelos dominantes, os ditames econômicos não seguiram a ordem natural, como explica Milton Santos (2003, p. 14 e 15) citando J. Tinbergen:

... a função do planejamento é garantir, dentro da lei e da ordem, um mínimo de segurança e de estabilidade, é proteger e estimular a segurança física das pessoas e da propriedade, é promover e estimular o investimento privado...

A serviço do planejamento a economia perdeu seu *status* científico e se tornou simples ideologia, cujo fito é persuadir Estados e povos das vantagens daquilo que passou a ser chamado desenvolvimento: a venda da ideologia do crescimento aos Estados, a imposição de uma ideologia de sociedade de consumo... Este tipo de planejamento não é ciência.

Ao que parece essa ideologia traz uma dominação brutal, alienando a população. E por conseqüência aos países pobres foi o ‘mesmo que criar a necessidade de se obter tudo do Exterior desde o capital até os alimentos’ (Santos, 2003, p. 16).

Mantega (1998, p. 63) revela que a história brasileira relata a influência direta de estrangeiros no que diz respeito ao desenvolvimento do país na década de 1950. Esta influência começa a ser diminuída com a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina), que procura no fortalecimento da Nação e na ideologia industrialista determinar agendas de ação e intervenção nas questões econômicas e sociais. No entendimento da comissão um país só é forte quando não se encontra à mercê das decisões externas (MIADAIRA, 2006, *on line*). Mais recente, conforme De Toni (2002, p. 4), pode-se construir as possíveis sínteses que resumem a construção do planejamento como procedimento público até a transição para a democracia nos anos oitenta, em três pontos que se permeiam.

O primeiro demonstra que planejamento é subordinado a uma ótica reducionista do ponto de vista teórico que o limita ao manejo e operação de ferramentas de organização estatal e/ou regulação de mercados privados ou setores sob concessão federal ou estadual. O segundo deixa claro que o viés econômico-normativo praticamente organiza todo processo de planejamento. E o terceiro traduz a idéia de que o planejamento no setor público, como de resto as demais políticas públicas, tem a marca genética da exclusão, da não-participação e da ausência absoluta de controle social sobre seus meios e fins. Isso é causa direta da nossa cultura política impregnada de golpismos e práticas autoritárias (por exemplo golpe de 1964 e o AI5) que se expressam na cidadania restringida e regulada, fruto da fragmentação do aparelho de Estado e do enorme fosso que separa a sociedade civil da sociedade política.

Esse quadro da cultura política torna as práticas de planejamento reduto inatingível aos grupos organizados ou aos simples cidadãos. Isto tudo é consequência de um forte discurso economicista, da ausência de metodologias mais flexíveis e do jargão tecnicista que em muito contribuíram para excluir qualquer possibilidade participativa na prática de planejamento público.

Um paralelo pode ser traçado com o artigo primeiro da própria CF, que no seu inciso I determina que o Estado Brasileiro deve ser democrático de direito e com fundamento na soberania. Versa, ainda, a Constituição que nas relações internacionais preza o Brasil pela autodeterminação dos povos. Mesmo diante da lei maior que é a Carta Magna, ao se analisar o aspecto da submissão, influência e dependência internacional, em muitos casos, vê-se que no âmbito de políticas públicas brasileiras, não se afasta a dominação.

Na segurança pública não é diferente, de tempos em tempos, idéias surgidas nos países de primeiro mundo são aplicadas no Brasil automaticamente, sem respeitar a cultura nacional, sem verificar a estrutura do estado brasileiro em relação aos países chamados desenvolvidos, e nem mesmo se analisa a questão do sistema jurídico pátrio. Maricato (2000, p. 123) afirma que a importação dos padrões do chamado primeiro mundo, aplicados a uma parte da sociedade, contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente.

Infere-se, politicamente, que a aplicação de modelos importados serão a salvação do sistema de segurança pública nacional. Sabe-se que boas idéias existem dentro e fora do país, contudo, estes padrões de policiamento não valorizam o que há em nosso sistema, classificando tudo o que aqui existe como sendo desqualificado e viciado em sua origem. Cada novo governo lança um novo projeto que não tem raízes nos trabalhos já desenvolvidos. No caso da segurança pública do Paraná há exemplos com os Módulos Policiais e depois os Totens, projetos que foram abandonados pelos governos que se sucederam, como se verá no terceiro capítulo.

Várias foram (e continuam) sendo as vezes em que o Estado Brasileiro se apropria de idéias alienígenas na área de segurança pública, entendidas como tábua de salvação, e as aplica de forma impositiva a todo o território, sem ao menos discutir seus prováveis efeitos, o que apresenta de bom ou de ruim. O que se percebe é que o planejamento estatal feito nas capitais, e disposto de maneira impositiva às regiões interioranas, simplesmente determina o cumprimento da cartilha estatal. Por certo as políticas públicas devem ser centralizadas, dentro do possível, mesmo porque as responsabilidades por tais políticas são do chefe do poder executivo, que no caso do Estado-membro, é o Governador. Mas, o que se coloca em pauta é a aplicação de determinadas políticas, principalmente de segurança pública, que necessitam de uma análise regional mais criteriosa. A busca por soluções que nasçam do próprio povo, parece mais sensata e fadada ao sucesso.

Não se propõe uma fobia às idéias estrangeiras, mas, que delas sejam aproveitados conceitos cabíveis à realidade local e que as políticas públicas, na área de segurança, sejam adequadas à realidade regional. Porém, a busca deve congrega as boas idéias locais, regionais, nacionais e supranacionais, sem perder o foco, que é o sucesso da política pública que favoreça a comunidade local.

Tem-se o exemplo da criação dos pólos regionais², que ainda hoje influencia a aplicação de políticas públicas no Estado do Paraná, trazida pela ideologia do planejamento, institui uma noção de hierarquia entre as cidades, valorizando as que por vocação ou determinação estatal usufruíam maior desenvolvimento. Por suposto a formulação de políticas e programas públicos em todos os níveis e a forma de organizar o poder público, dependem da imagem e a concepção que os dirigentes constroem da realidade (SOTO, 2001, p. 141), a consequência dessas concepções ideológicas podem potencializar preconceitos ou conceitos distorcidos.

No Paraná, as ações desencadeadas pelo planejamento governamental se fazem obedecendo à divisão por regiões. O espaço territorial foi recortado em regiões que consagram determinadas cidades como pólos. No caso da segurança pública as políticas aplicadas a essas regiões se revestem do pensamento e comportamento urbano, mesmo que elas possuam características predominantemente rurais.

Soto (2001, p. 140) discute as noções de urbano e rural, que ainda parecem estar afetas às políticas do Estado. Aponta que na literatura brasileira e internacional o conceito de rural está relacionado com produção agrícola, caracterizado ainda pela baixa densidade demográfica e mobilidade social, de outro lado e como que antagônico, apresenta-se o urbano representando o progresso, a indústria, alta homogeneização e mobilização social.

Outra região sensível com características específicas e peculiares é a fronteira, a qual, no Estado brasileiro, no que concerne à segurança pública, não há planejamento específico. Ademais, fronteira também é outra categoria que necessita de um exame criterioso para uma definição mais apurada, como se verá posteriormente.

Esse quadro decorre da chamada “ideologia urbana”, em que o rural aparece como sinônimo de atraso cultural, econômico e social. Essa visão de mundo foi construída, alimentada e compartilhada por muitos intelectuais, partidos políticos de direita e de esquerda, instituições públicas e privadas (SOTO, 2001, p. 140).

Quando se trata de segurança pública no Paraná, e mais especificamente no que tange à Polícia Militar, há uma dicotomia, proporcionada pelo binômio: capital e interior (urbano e rural), que se apresenta na estrutura organizacional, ver Fig. 1.2, com a divisão dos dois grandes comandos de policiamento: o Comando do Policiamento da

² A teoria dos pólos de crescimento foi desenvolvida por François Perroux, em 1955, ao observar a concentração industrial na França, em torno de Paris, e na Alemanha, ao longo do Vale da Ruhr (Perroux, 1977).

Capital (CPC, que abrange municípios da região metropolitana de Curitiba, excetuando-se a cidade da Lapa, Agudos do Sul e Quitandinha) e o Comando do Policiamento do Interior (CPI, que congrega todos os demais municípios de estado).

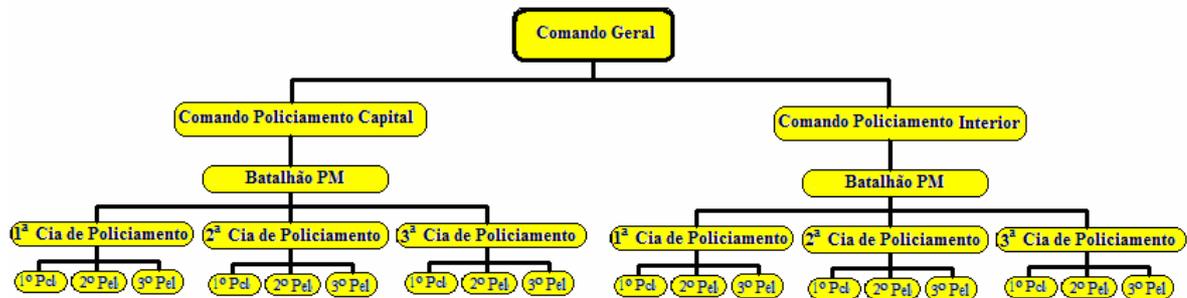


Figura 1.2 – Estrutura Operacional da PMPR

Fonte: PMPR - Organizado pelo autor

Verifica-se, desse modo, um pensamento dualista no planejamento de segurança pública no Paraná, que estipula uma hierarquia entre o urbano e o rural, capital e interior. No mesmo sentido a própria noção christalleriana³ de hierarquia urbana já não é suficiente para dar conta da complexidade das interações espaciais entre cidades e entre estas e o mundo agrícola (SANTOS, p. 123). O conceito de região para o Estado deveria estar afeto ao sentido didático ou mesmo o sentido unicamente espacial do ponto de vista de delimitação geográfica de uma área, mas, não como fator limitador para o avanço do planejamento de políticas públicas.

Absorvendo mesmo idéias estrangeiras, verifica-se que há soluções de problemas pelo nível local. Observa-se o exemplo: na Inglaterra as políticas sobre crime e a desordem, visando recuperar o suporte popular, nos anos 1990 convergiram para um consenso a respeito de reformar o policiamento numa direção orientada para a comunidade. O governo trabalhista daquele país, eleito em 1997, inseriu mudanças estruturais requerendo um trabalho de parceria entre a polícia e o governo local e com outros órgãos sociais, para que em problemas locais de crime e desordem, produzirem análises e desenvolverem estratégias “participativas” para sua solução, monitorando regularmente seu sucesso (REINER, 2004, p. 14). Essas mudanças estruturais dão enfoque a um modelo de planejamento interativo.

³ Teoria dos lugares centrais do geógrafo alemão Walter Christaller (1933). Para esse autor, as cidades atrairiam para si os consumidores do seu entorno, conforme os custos dos seus deslocamentos. (PEIXINHO, SCOPEL e SOUZA, 2004)

Levando-se em conta o trabalho de De Toni (2002, p. 26), tem-se alguns postulados teóricos que levam a um enfoque metodológico direcionado a um planejamento interativo, que se constitui no mote da nova forma de se moldar políticas públicas. Sinteticamente nesse o sujeito que planeja está incluído no objeto planejado. O ‘diagnóstico’ tradicional, único e objetivo, já não existe mais, no lugar surgem várias explicações situacionais. Não há mais comportamentos sociais previsíveis e relações de causa-efeito estabelecidas. O planejamento deve centrar sua atenção na conjuntura, no jogo imediato dos atores sociais, o contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem entre o conflito, a negociação e o consenso, é onde tudo se decide. Os problemas sociais são mal-estruturados, no sentido de que, não dominamos, controlamos e sequer conhecemos um conjunto de variáveis que influenciam os juízos estratégicos dos demais agentes sociais envolvidos. Por conta disso o planejamento não é monopólio do Estado, nem de uma força social situacionalmente dominante. O planejamento sempre é possível e seu cumprimento não depende de variáveis exclusivamente econômicas, qualquer ator, agente ou força social tem maior ou menor capacidade de planejamento e habilidades institucionais.

De todo o exposto se infere que a idéia de planejamento ainda se encontra em construção quando o assunto é segurança pública ou mesmo políticas públicas. Para que o planejamento estatal se reverta em uma verdadeira política pública e não simplesmente em ações estanques e isoladas, é necessário que as organizações públicas estabeleçam novos rumos estratégicos a serem seguidos, que absorvam as mudanças sociais e tecnológicas, refazendo teorias e idéias, colocando à prova as atuais estruturas organizacionais, para então, desenvolverem novas formas de gestão, planejada e dinâmica, para fazer frente a essas constantes modificações.

1.1.2 Os liames do Território e Poder

Toda a dinâmica do planejamento estatal se dá no limite espacial em que o Estado exerce seu poder e este dentro de um território, uma injunção do poder nacional legitimado (PEDRÃO, 2004, p. 218).

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático em qualquer nível. Segundo Claude Raffestin (1993, p.

143) este ator ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, realiza sua “territorialização”. O autor entende que um espaço em que se projeta um trabalho, por consequência, revela relações marcadas pelo poder, o território é uma produção a partir do espaço, onde a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder.

Dentro desta análise o poder é uma categoria essencial para a compreensão do território. Poder que é exercido por pessoas ou grupos sem o qual não se define o território. Poder e território, apesar da autonomia de cada um, serão enfocados conjuntamente para a consolidação do conceito de território. Assim, o poder é relacional, pois está intrínseco em todas as relações sociais. Santos (2003, p. 19) declara que território é “um nome político para o espaço de um país”.

O território se constitui em parte juridicamente atribuída a cada Estado sobre os rios, lagos e mares, contíguos, e bem assim o espaço aéreo que corresponde ao território, até a altura determinada pelas necessidades da polícia e segurança do país. Rogério Haesbaert (apud SPOSITO, 2004, p. 18) diz que o território em sua vertente jurídico-política, é definido como “um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”.

Num contexto em que se verifica o processo de globalização, Haesbaert (2002, apud BORDO et al, 2004, p. 3) propõe uma multiterritorialidade reunida em três elementos: os territórios-zona, os territórios-rede e os aglomerados de exclusão. Nos territórios-zona prevalece a lógica política; nos territórios-rede prevalece a lógica econômica e nos aglomerados de exclusão ocorre uma lógica social de exclusão sócio-econômica das pessoas. Ele destaca que:

[...] esses três elementos não são mutuamente excludentes, mas integrados num mesmo conjunto de relações sócio-espaciais, ou seja, compõem efetivamente uma territorialidade ou uma espacialidade complexa, somente apreendida através da justaposição dessas três noções ou da construção de conceitos “híbridos” como o território-rede (HAESBAERT, 2002, p. 38).

A integração proposta pelo autor demonstra que o conceito de território não se constitui em uma simples relação entre espaço geográfico e poder Estatal.

O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à idéia de domínio ou de gestão de uma determinada área. Deste modo, o território está associado à idéia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus

tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas. (ANDRADE, 1995, p. 19).

Como explicita o autor, o Poder Estatal somente consegue impor sua força dentro dos limites do espaço geográfico a ele pertencente, não podendo aplicar sua influência em outro território. Diversamente dos poderes desvinculados do Estado, como é o caso das multinacionais, que permeiam seus poderes por diversos territórios.

O imperativo que é dado ao Estado de poder exercer sua força dentro de seu território pode ser chamado de soberania. Miguel Reale (apud DALLARI, 1998, p. 80) concretizou soberania como ‘o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões, nos limites dos fins éticos de conveniência’.

Soberania sempre esteve, em termos, balizada pela idéia de territorialidade, haja vista, território ser um dos elementos formadores do Estado. Os limites de uma soberania freqüentemente têm sido definidos por fronteiras geográficas e o controle do território é, ainda hoje, um dos mais importantes elementos da soberania (PERINI, 2003, *on line*).

O conceito de território, ligado ao poder, está vinculado à idéia de integração nacional. Diferente de espaço que é mais amplo e abarca o conceito de território. Assim várias forças atuam dentro do espaço, de forma autônoma ou vinculada umas às outras, formando territórios únicos ou sobrepostos.

... as forças econômicas, políticas e culturais, reciprocamente relacionadas, efetivam um território, um processo social, no (e com o) espaço geográfico, centrado e emanado na e da territorialidade cotidiana dos indivíduos, em diferentes centralidades/temporalidades/territorialidades. A apropriação é econômica, política e cultural, formando territórios heterogêneos e sobrepostos fundados nas contradições sociais (SAQUET, 2003, p. 28).

Estas indagações fazem entender a existência de múltiplos territórios dentro do mesmo espaço em que se solidifica o poder do Estado-Nação. Se no âmbito do território da integração nacional assim é, nos espaços localizados nas fronteiras este fenômeno é muito evidente.

Da formação do conceito de território surge como conseqüência a percepção de fronteira. E na fronteira esta característica de contradição é peculiar. Segundo Machado (1998, p. 42), necessário ainda se faz distinguir os conceitos de fronteira e limite:

As diferenças são essenciais. A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas). Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. O chamado “marco de fronteira” é na verdade um símbolo visível do limite. Visto desta forma, o limite não está ligado a presença de gente, sendo uma abstração, generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, freqüentemente, dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira. Por isso mesmo, a fronteira é objeto permanente da preocupação dos estados no sentido de controle e vinculação. Por outro lado, enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais.

Como se vislumbra, a fronteira não é um espaço em que o Poder do Estado consegue se estabelecer facilmente. Ao que parece, quando se trata da atuação do Estado em impor seu controle sobre a fronteira, este o faz tendo em vista o conceito de limite. Imaginando, o poder central, que por existir uma delimitação por marco de fronteira, suas determinações legais são respeitadas por aqueles que vivem num lado e noutro dos limites territoriais.

Decorre daí que no perímetro do território é que o exercício da soberania se desmascara e apresenta sua fragilidade, hodiernamente por conta do processo de globalização, cada dia mais presente e influente nos mais diversos campos de relações sociais. E é pela análise a ser feita da fronteira que se questiona como o poder estatal se comporta ante aos conflitos gerados nesta fonte de perigo chamada fronteira. As determinações advindas do governo central são capazes de satisfazer e atender os interesses distintos dos ‘fronteiriços’, mais especificamente na área da segurança pública? Essa é uma questão relevante na análise deste estudo.

1.1.3 A territorialidade de uma região de fronteira

E na busca de entender como se dá a relação do poder central com o território, torna-se importante definir o que seja a fronteira. Como conceito, o nome fronteira tem sido definido de diferentes maneiras. A palavra fronteira evoca uma multiplicidade de sentidos e, no último século, vem sendo objeto de abordagens disciplinares distintas reunindo definições diversas, anunciadas por meio de noções tais

como "limite identitário nacional ou internacional", "terreno não estruturado", "espaço aberto, porém controlado", "lugar de passagem e conversão" e "ponto de encontros sociais" (FAULHABER, 2001, 112).

Para poder caracterizar e delimitar a área de estudo da presente pesquisa, (a região do Lago de Itaipu, que se localiza na fronteira do Brasil com o Paraguai-PY) sem pretender esgotar o assunto, necessário se faz definir o contorno conceitual do que seja fronteira. Diante disso verificam-se dois conceitos: o de Faixa de Fronteira e o de Zona de Fronteira. Para tanto, no que tange à Faixa de Fronteira, utiliza-se de determinação legal (Art. 20, § 2º, CF e Lei nº 6.634/1979), que a define como sendo a faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do país. Todos os municípios interceptados por esta linha fazem parte da faixa de fronteira. A faixa de fronteira assim é definida pelo Estado brasileiro tendo em vista a sua importância para a segurança nacional. Todavia, por conta desta determinação, um impacto negativo se apresenta sobre este recorte territorial:

No momento em que o governo define a faixa como de segurança para o país, impondo uma série de restrições para práticas de determinadas ações do homem, ocorre uma retração nos investimentos destinados às obras sociais e de infraestrutura por parte dos Estados fronteiriços e, conseqüentemente, contribui com um abandono ainda maior da região (SILVA, et al., 2004, p. 2).

A faixa de fronteira tem uma abrangência nacional envolvendo, segundo informações atuais do Cadastro de Municípios Brasileiros da Faixa de Fronteira do IBGE, 588 (quinhentos e oitenta e oito) municípios, em onze Estados Fronteiriços. No Paraná são 139 (cento e trinta e nove) municípios. Já a zona de fronteira como explica Fernandes Neto (2003), é mais prontamente possível defini-la em termos operacionais do que encontrar uma justificativa teórica para sua existência, para que isto seja factível observam-se os diferentes fatores de produção e os fluxos transacionais que atuam no espaço local de fronteira, de modo a considerá-la não apenas como lugar de passagem, mas, uma “região” com características específicas. Em síntese, a zona de fronteira ‘caracteriza-se por interações que, embora internacionais, criam um *milieu* próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional’ (FERNANDES NETO, 2003, p. 3).

Levando-se em conta a existência destes dois conceitos doutrinários, sendo o de faixa de fronteira uma vertente legal, conclui-se que a influência da fronteira se estenda pelos 150 quilômetros definidos pela CF, questiona-se se seria o Estado capaz de

regulamentar as relações que não são delimitadas pela lei, como por exemplo, as relações culturais.

Observando a divisão do quadro abaixo (Fig. 1.3) de A. Cuisinier-Raynal (2001, apud DORFAM, 2004, *on line*), pode-se traçar um paralelo com a região do Lago de Itaipu, dando-lhe contornos mais próximos do que seria uma fronteira capilar.

Margem	Marca (<i>marche</i>)	Front	Sinapse	Capilar
Ausência de contato espontâneo entre as populações fronteiriças (particulares, familiares ou comerciais); infraestrutura e projetos fronteiriços inexistentes; presença pontual do Estado; ângulos mortos relacionais, zona-tampão “espontânea”. Dinâmicas exclusivamente locais ou nacionais (dinâmicas centrípetas ou centro-periferia)	Espaço-tampão periférico com status especial e tutela direta do Estado, dificultando os contatos (esporádicos e espontâneos) no nível local.	Zona militarizada, conflitos armados potenciais ou agressão real. As populações locais não se comunicam. As relações bilaterais ou internacionais prevalecem sobre as locais. Desenvolvimento da fronteira com racionalidade tática.	Sinapse: “todo lugar de comunicação geográfica, de troca, transbordo ou transferência”. (Brunet, 1990) Zona de integração promovida pelos Estados, através da construção de nós e eixos de infraestrutura, que canalizam as trocas, de caráter principalmente internacional, que implicam em um atraso sináptico: barreiras administrativas, alfandegárias, sanitárias etc.	Zona de integração espontânea, trocas difusas entre populações fronteiriças através de delgadas redes de comunicação, capilares. Primazia de dinâmicas locais em detrimento da lógica nacional ou binacional.

Figura 1.3 – Modelos de fronteira

Fonte: A. Cuisinier-Raynal (2001, apud DORFAM, 2004, *on line*)

Focalizando a análise do presente trabalho na busca de caracterizar a região de fronteira do Lago de Itaipu, e focalizando a segurança pública, as ações criminosas dos contrabandistas são características de fronteiras e servem para descrever e subsidiar o debate sobre a região. Traçando um paralelo com a obra de Dorfman (2004), que discute a questão da fronteira Brasil-Uruguai, verifica-se que há semelhanças entre as fronteiras do sul do Brasil, no que tange às ações dos chamados contrabandistas:

Fronteira é aqui a imposição de uma ordem legal sobre o cotidiano de uma população multi-étnica. Contorna-se isso, entre outras estratégias, contrabandeando.

[...]

Contrabandar é, assim, ativar a fronteira, fazê-la trabalhar em proveito próprio, seja por sobrevivência ou por ambição (DORFMAN, 2004, *on line*)

Esta questão do contrabando é típica de fronteira, não se constituindo privilégio do Sul do Brasil. Ao tratar do Deserto do Thar, fronteira da Índia com o Paquistão, países que vivem em conflito, Lucile Kanzawa (2003) destaca como se

comportam os descendentes das tribos indianas da região, que vivem em terras excluídas do mundo dos indianos das castas mais altas, dos "bem-nascidos":

A palavra contrabando não existe na cabeça deles e o conceito de fronteira não significa nada para eles. Há séculos carregam mercadorias - especialmente ópio e heroína - através do deserto e nunca o viram como pertencente à Índia ou ao Paquistão. (KANZAWA, 2003, *on line*)

Silva (2003) ao estudar fronteira e identidade nacional, sobre a formação da fronteira Brasil-Argentina, esclarece qual foi o pensamento preconceituoso e pejorativo, ao longo da história, que permeou o Pampa Rio Platense à cerca da fronteira e parece ser o mesmo ainda hoje no Brasil:

... a percepção deste espaço foi se construindo através do tempo pelos diferentes atores sociais (elites e massas populares). Através da sua leitura percebe-se que o conceito de fronteira aplicado pelos hispano-criollos no período colonial a esta zona americana era sinônimo de um espaço de nomadismo, de características improdutivas, limítrofe da civilização.

[...]

A fronteira foi vista como um lugar brutal, onde prevalecia a lei do mais forte e a justiça só poderia ser imposta de fora através da ação de representantes legais de instituições sediadas em centros urbanos distantes. (SILVA, 2003, p. 4)

Ao longo do tempo a fronteira foi vista como um lugar onde se deve impor a força do Estado para garantia da soberania. Ações de iniciativas locais são recebidas com desconfiança pelo poder central, que necessita impor sua ordem e lei em toda a extensão de seu território. No emaranhado de relações sociais, a organização política de estado fica adstrita à sua dimensão territorial e esta ligada mais ao conceito de limite. Contudo, as noções de fronteira e limite estão cada vez mais marcadas pelas influências advindas do processo de globalização. Conforme Negri e Hardt (2001, p. 11):

[...] é fato que, em sintonia com o processo de globalização, a soberania dos Estados-nação, apesar de ainda eficaz, tem gradualmente diminuído. Os fatores primários de produção e troca – dinheiro, tecnologia, pessoas e bens – comportam-se cada vez mais à vontade num mundo acima das fronteiras nacionais; com isso é cada vez menor o poder que tem o Estado-nação de regular estes fluxos e impor sua autoridade sobre a economia.

Este processo de globalização impingiu maior 'liberdade' de movimento às pessoas, aliado aos Estados Democráticos, tornando mais permeável as fronteiras, sendo que estas já não são estáticas nem apenas políticas, todavia possuem maior mobilidade, flutuando ou mudando de posição conforme a evolução dos processos econômicos e

políticos, com características próprias em cada ponto da superfície da Terra (ANDRADE, 2004, p. 233).

Porquanto esta nova tendência de abertura dos espaços nacionais a uma maior integração entre os povos, e também porque a história faz-se do diálogo entre nações e culturas, desenvolve-se na relação entre o que é múltiplo e diverso. Este processo de interação se dá também no campo da criminalidade, e com sua intensidade aumentada na região de fronteira. Por isso, é fundamental um novo conceito de fronteira, não como lugar de divisão ou de separação, mas como ponto de encontro, onde as ações são somadas e seus reflexos potencializados.

1.2 As peculiaridades da região do Lago de Itaipu – uma região de fronteira

Neste momento realiza-se uma discussão acerca da evolução da região do Lago de Itaipu, isto é, busca-se o entendimento das implicações desta região em relação à organização do espaço local, conforme Moro (1990, p.8):

[...] a organização do espaço envolve o estudo das relações, das combinações, das interações, das conexões, das localizações que se processam de forma dinâmica no quadro de uma unidade espacial, entre os diversos elementos que as constituem, bem como as que se verificam entre as unidades espaciais.

Desta assertiva observa-se que o processo de globalização que se espalha pelo mundo, atingiu também o Brasil, contudo, não se pode relegar ao esquecimento as características próprias das regiões, sob pena de se construir análises pouco confiáveis das produções humanas. Em que pese a força do processo de globalização ser avassaladora, segundo Santos (1997, p.36) ‘o mundo da globalização doentia é contrariado no lugar’, onde é possível ‘a *extensão* do acontecer homogêneo ou do acontecer solidário’.

Portanto, nesta pesquisa, para se compreender o espaço a ser estudado, há necessidade de caracterizar a chamada região do Lago de Itaipu, onde se localizam os municípios lindeiros. Não é o escopo deste trabalho, emitir um conceito definitivo sobre região, pois a tendência é de que não há mesmo como existir um consenso do que seja região. Contudo, é fundamental se questionar acerca dos motivos que promovem a segmentação analítica do espaço.

Aproveitando o raciocínio que Yázigi (2001, p. 36) fez das idéias de Milton Santos, entendendo que a diferença entre lugar e região é hoje menos relevante do que antes, pois ‘quando se trabalha uma concepção hierárquica e geométrica do espaço geográfico. Aí, a região pode ser considerada como um lugar, sempre que se verifique a regra da unidade, e da contigüidade do acontecer histórico’ (Santos, 1996, p. 145 *apud* YÁZIGI, 2001, p. 36).

Por este entendimento é que a crítica à centralização do planejamento da segurança pública se sustenta. ‘Quando o planejamento ignora a escala do comum, subtrai-lhe a essência, o sal da terra’ (YÁZIGI, 2001, p. 36). Uma vez que ao contrário da centralização, supõe-se que planos fundamentados no conhecimento, na participação e na definição de metas condizentes com a realidade local, resultam em propostas de ações com maiores chances de implementação e sustentabilidade.

Por conseguinte define-se que região é, portanto, tudo aquilo que delimitamos como tal, isto é, tudo dependerá do fim, do objetivo que norteia a segmentação do território. E por ter características peculiares próprias é imprescindível definir o que é a região do Lago de Itaipu a ser trabalhada nesta pesquisa.

Nesse sentido, aliado às idéias de Cunha, Simões e Paula (2005, p. 5) entende-se que o processo de apropriação do espaço natural é a permanente interação entre elementos históricos e naturais, afastando-se a idéia de região como sendo exclusivamente paisagem natural, tendo em vista que é, ao mesmo tempo, espaço social, econômico, político, natural e cultural. Por conseguinte, ela tem dimensão técnico-econômico-cultural. Como as tecnologias permitem superar contingências naturais, cada vez mais se obtêm crescentes níveis de padronização e homogeneização dos processos econômicos e urbanísticos, o que torna mais evidente a necessidade de se considerar as especificidades regionais.

Cunha, Simões e Paula (2005, p. 6) esclarecem ainda que o conceito de região é uma criação histórica, um espaço de criatividade e liberdade:

Região é uma produção cultural, é uma criação histórica, e neste sentido é o espaço do irredutível da liberdade e da criatividade, com base num estoque de recursos dado, as sociedades humanas inventaram-se diversas [...] E em todos esses lugares a civilização se fez, na caminhada do homem rumo à sua auto-emancipação. Reconhecer e valorizar estas diferenças regionais, é reconhecer e valorizar a liberdade como fundamento da possibilidade emancipatória.

Em paralelo a idéia do autor, e observando a região do Lago de Itaipu, verifica-se que ela possui problemas específicos, no que tange à segurança pública, cercados e integrados em determinado espaço, bem demarcado por especificidades naturais, sociais e culturais. Ao analisar a região do Lago de Itaipu a idéia é tê-la como uma produção cultural, que envolve a diversidade, a dinâmica histórica e a mutabilidade das experiências concretas, ultrapassando o puro dado material, a paisagem natural, se introjetando no espaço vivido, fazendo a ligação entre história e região. Desse modo, já tendo esboçado qual é a definição de região para o contexto a ser trabalhado, o próximo passo é descrever as peculiaridades da região do Lago de Itaipu.

Pautadas na segurança pública as dificuldades em relação às questões policiais aumentaram em virtude das transformações sociais, econômicas e culturais surgidas com o desenvolvimento da agricultura regional. As características da chamada região do Lago de Itaipu, no que concerne à problemática da segurança pública, se transformaram: pela implantação da Hidrelétrica de Itaipu e pela mecanização da agricultura.⁴

O ‘progresso’ chegou à região vorazmente, mas, nem todos foram contemplados. Veja-se o caso de Guaíra: a evolução populacional diante da crise do extrativismo (causada pela encampação das empresas ervateiras), que em meados dos anos de 1950 não chegavam a 2.500 habitantes (RODRIGUES, 1991, p. 25). Em 1960 o município possuía pouco mais de 7.000 habitantes. Conforme o Censo, em 1970 já chegava a quase 33.000 habitantes, morando mais de 60% na área rural (LEINDECKER, 1997, p. 16 -17).

Dados da COPEL (Companhia Paranaense de Eletricidade) informam que em 1975 Guaíra contava com 47.482 habitantes, caindo para 29.169 habitantes em 1980; sendo que apenas 30% continuavam no campo (SOUZA, 1992, p 18). Observa-se uma diminuição considerável na população do município em cinco anos. Muitos acreditam empiricamente que uma das causas deste decréscimo se deu em virtude da grande geada de 1975, outros entendem ser a desistência do projeto da barragem da Hidroelétrica de Ilha Grande⁵. Relatório do Ministério das Minas e Energia - MME (1994, p. 55-56) destaca que

⁴ A inserção de maquinários na agricultura da região do Lago de Itaipu, tanto no lado brasileiro quanto no paraguaio, possibilitou aos criminosos, que atuavam na região, uma nova fonte de renda ilícita. Sendo que o roubo deste maquinário necessitava de ações mais violentas que as empregadas nos furtos de gado, por exemplo, ou ainda, nas ações de contrabando de café, por conta da resistência do agricultor em entregar seu bem tão precioso para sua sobrevivência.

⁵ O plano 95 da Empresa Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobrás) determinou o adiamento da construção da Usina Hidrelétrica de Ilha Grande para 1991 a 1995, com a proposta para o complexo de

o projeto da usina previa a instalação do canteiro de obras e a vila residencial no município de Guaíra, que foi diretamente impactado com a inundação dos Saltos das Sete Quedas, o que provocou uma redução do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) proveniente dos serviços de turismo e uma diminuição na oferta de empregos. Este relatório dá a exata dimensão das expectativas dos moradores locais:

As notícias da construção da UHE de Ilha Grande chegaram ao município como a grande esperança de reaquecimento da economia, pois a injeção de recursos na região, e em especial no município, seriam de grande monta.

Mobilizou-se, então, em apoio à iniciativa a prefeitura e, conseqüentemente, a população urbana, o comércio e a indústria locais.

A ELETROSUL iniciou o processo de construção adquirindo áreas para implantação das vilas residenciais e canteiros de obras. Foram construídas vilas residenciais, almoxarifados, clubes, igrejas, escolas e alojamentos. Deu-se também início à construção de obras vinculadas à barragem, como aterros, instalação de britador, etc. As áreas dos atracadouros das balsas, único meio de transporte na região entre os estados do Paraná e de Mato Grosso do Sul, foram adquiridas. Os proprietários dos portos de areia foram contatados e definidas alternativas de relocação.

Outras áreas, pertencentes a proprietários próximos à sede municipal de Guaíra, foram também adquiridas, de forma que a população diretamente afetada tinha a perspectiva de uma solução de curto prazo, não só para o remanejamento populacional, mas também para o reaquecimento econômico do município. Em decorrência, um contingente populacional importante foi atraído pelo empreendimento, além dos trabalhadores trazidos pela concessionária e pelas empreiteiras.

Com as alterações nos planos governamentais, a obra foi desativada e rescindidos os contratos com os empreiteiros. Os desempregados da concessionária e das empreiteiras agravaram os problemas sociais do município. Os atingidos, principalmente os ilhéus, mobilizaram-se após a paralisação oficial da obra, em 1990, reivindicando indenizações. Através de pressões políticas, que culminaram com a invasão do escritório da ELETROSUL em Guaíra, algumas propriedades foram indenizadas, sem o estabelecimento de regras claras de continuidade do processo. (MME, 1994, p. 55-56)

Já sem as perspectivas de um grande projeto, quando se verificam dados atuais, em relação ao número de habitantes de Guaíra, o que se observa é uma estabilidade nas últimas décadas: no ano de 2000 contava com 28.659 habitantes, sendo a população rural composta de 3.781 guairenses (Censo Demográfico 2000 - IBGE).

<i>Ano</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>2000</i>
<i>Hab</i>	2.500	7.000	33.000	47.482	29.169	28.659

Figura 1.4 - População de Guaíra

Fonte: (SOUZA, 1992; IBGE) - Organizado pelo autor.

Estudos, como de Gonsiorkiewicz, demonstram a relação entre mecanização do campo e o chamado êxodo rural. É nítido que a interferência do homem no meio ambiente causa desequilíbrios e conseqüências, que se refletem na própria sociedade, seja por meio de eventos naturais, econômicos ou sociais.

É o paradoxo do progresso, pois quando a lavoura era o principal item da economia brasileira, antes de modernizar-se, ela alimentava o povo e ainda sobrava café e carne para exportar. Agora falta comida. As terras ficaram pobres e terras que foram férteis, hoje são desérticas. (...) As rolinhas, os pardais, e outras aves invadem as cidades, por não terem árvores para pousar, não podem mais respirar nem comer nas roças, pois o veneno poluiu e matou os insetos que as alimentavam. (...) Só um tolo nega o progresso. Uma coisa porém, é o progresso a serviço do homem, orientado pela ciência, outra, controlada pelo capital, transformando-se em técnicas de obter lucros (GONSIORKIEWICZ, 2001, p. 25, 26).

A caracterização da região do Lago de Itaipu vai desde a evolução das relações de fronteira, com a globalização, e transformações na paisagem natural do meio ambiente, ocorridas por meio da mão do homem que também contribuiu para a conjuntura que este trabalho procura retratar sobre as peculiaridades da região. Desse conjunto de caracteres se sobressai a paisagem, que ‘na estrutura da personalidade do lugar, assume especial destaque, pois é precisamente dela que nos chega muito da percepção’ (YÁZIGI, 2001, p. 34).

A paisagem que se apresentava anteriormente à barragem da Usina de Itaipu, principalmente a existência do Rio Paraná com suas barrancas que formavam paredões, servia de barreira natural aos que se prestavam à sua travessia, mais especificamente no trecho logo a jusante das Sete Quedas, tanto para os bem intencionados como para os que intentavam a perpetração de crimes. Este cenário é retratado por Wachowicz (1982), informando que ‘o rio Paraná, a jusante das Sete Quedas, é totalmente impróprio à navegação. As margens são escarpadas e o que é pior, as águas do rio são extremamente revoltas. A navegação torna-se praticamente impossível’.

Outra peculiaridade é a fronteira com o Paraguai, que se traduz no aspecto mais particular da região, pois, com este país tem as águas lacustres por limite, um ponto emblemático a ser considerado. Com as modificações dos aspectos naturais da região, a ligação entre o Brasil e o Paraguai ficou facilitada pela formação do Lago de Itaipu, em 1982. Pois, onde havia barranca, hoje existem portos clandestinos, que possibilitam rapidez de ação aos criminosos da região.

... quando a Itaipu represou o Rio Paraná, este se tornou navegável e se iniciou um período de contrabando de café brasileiro para o Paraguai, via lago... Conforme alguns agricultores lindeiros, assim que foi se encerrando o contrabando, parte dos contrabandistas que faziam o serviço braçal passaram a auxiliar na travessia de carros furtados em outros municípios e a roubar tratores... (AMES, 2002, p 55).

Esses reflexos foram e são sentidos pelos moradores locais que não estavam preparados para as mudanças advindas com a instalação do Lago de Itaipu, e por certo, a ação de criminosos não se limita à região do Lago. Como explica Machado (2003, *on line*), em seus estudos sobre fronteira, ao discorrer a propósito do complexo da cocaína, salienta que compreender a teia de relações entre a região, a cidade e as redes ilegais não é tarefa fácil, pois, é no terreno, ou seja, na dimensão geográfica dessa 'teia', que a problemática deve ser situada. A autora argumenta que, dentre outros, a flexibilidade das rotas e corredores de trânsito é fator imperativo dessa teia. Estes são utilizados, abandonados, re-utilizados, devido a mudanças nas estratégias de repressão, à existência ou não de certas garantias no terreno ou à própria forma de controle da rede comercial.

Analisando essa conjuntura se pode entender que os criminosos que atuam não só na região de fronteira sempre buscam novas formas de burlar a fiscalização. Esta estratégia é frequentemente observada na área do Lago de Itaipu. Quando são descobertos (e até explodidos) portos clandestinos de passagem de veículos roubados, por exemplo, logo os criminosos buscam outros locais para passarem seus produtos ilícitos.

O Lago de Itaipu, longe de ser uma barreira física, é extremamente permeável e se constitui hoje em mais um instrumento de integração entre os dois países, e mais, cria um sentimento de pertencimento ao lugar daqueles que vivem a sua margem.

Outro ponto de convergência e interação foi a instalação da Ponte Airton Senna, que liga os Estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul, que transpõe as águas do Lago de Itaipu, impingindo maior dinâmica ao fluxo de pessoas e mercadorias na região. Propiciando não só uma maior integração nacional como internacional.

Estes dois fatos: criação do lago e instalação da ponte incentivam e aprofundam a "geminção" entre cidades, a mobilidade de pessoas, a promoção de parcerias envolvendo autoridade dos dois países, tudo isso estreitado por laços de cooperação, fortalecendo a aproximação.

Entender o que é geminação de cidades é importante para se compreender a interação das relações que ocorrem na fronteira, Houser (1980, *apud* FERNANDES NETO, 2003, p. 3) apresenta uma boa definição:

É comum o aparecimento de núcleos urbanos simetricamente dispostos dos dois lados de um limite internacional em várias regiões do mundo, usualmente vinculado à posição privilegiada em relação às redes de comunicação. Dessa proximidade deriva intenso intercâmbio de pessoas, serviços, capitais e informação, mas de modo geralmente assimétrico, às vezes complementar, às vezes competitivo.

Nesse ponto, um exemplo claro de interação e cooperação é o Comitê de Fronteira, constituído por autoridades e representantes das cidades de Guaíra-PR, Salto del Guairá-PY e Mundo Novo-MS, instituído para tentar solucionar problemas comuns de fronteira. Esse processo de integração regional aguça as transformações econômicas, sociais e culturais dos que vivem nessas cidades, tudo propiciado pela aceleração dos fluxos de pessoas, mercadorias e também de informações. Porém, o Brasil (e por conseqüência o Estado do Paraná) não tem definido um planejamento consistente para ordenar o seu território na fronteira.

Pensando burocracia como a busca da racionalização administrativa numa organização, não se procurou reorganizar burocraticamente as instituições policiais para o enfrentamento da nova ordem de problemas surgidos com o lago e com a nova estruturação da agricultura, como a força econômica da região. Nesse contexto, Vieira (2001, p. 35) salienta que para fazer frente às rápidas transformações que ocorrem no ambiente em que atuam, as organizações devem buscar uma reestruturação interna profunda e planejada.

Mesmo diante de um conjunto específico de mudança de paisagem geográfica, social, econômica e cultural, advindas da conjuntura já citada, não houve ações e planejamento específico com o fito de atender às necessidades da comunidade regional, no que concerne à política pública de segurança. É nesse diapasão que se delimita a importância de um planejamento específico para a região do Lago de Itaipu, pois, os problemas decorrentes da fronteira não são sentidos pelos planejadores centrais.

1.3 A Fronteira e o crime – a falta de estatísticas oficiais

Tendo em vista o escopo do presente trabalho, decidiu-se traçar um contorno dos trabalhos desenvolvidos especificamente pela PMPR na região do Lago de Itaipu. Assim, durante a busca de dados para embasar o trabalho, foram feitos contatos com o setor responsável pelas estatísticas do interior do Estado da PMPR, para conseguir estabelecer um perfil da criminalidade na região do Lago de Itaipu. O objetivo era encontrar qual o tipo e quantidade de crimes por município. Para tanto a busca foi delimitada tendo em vista a área de circunscrição do 14º Batalhão de Polícia Militar com sede em Foz do Iguaçu (cf. estrutura da PMPR, Fig. 1.5), pois essa unidade era a única responsável pelo policiamento ostensivo dos municípios localizados na região do Lago de Itaipu, até a criação do 19º BPM em Agosto de 2005, que dividiu a área do Lago. Contudo, o retorno recebido da PMPR foi de que não estavam disponíveis dados anteriores ao ano de 1994. Foram recebidos dados somente de Foz do Iguaçu e Santa Terezinha do Itaipu, cidades que compõem uma subunidade do 14º BPM (a 1ª Cia). O mapa abaixo (Fig. 1.5) apresenta quais são os municípios que ficam às margens do Lago de Itaipu que têm a cobertura do 14º e 19º Batalhão de Polícia Militar.

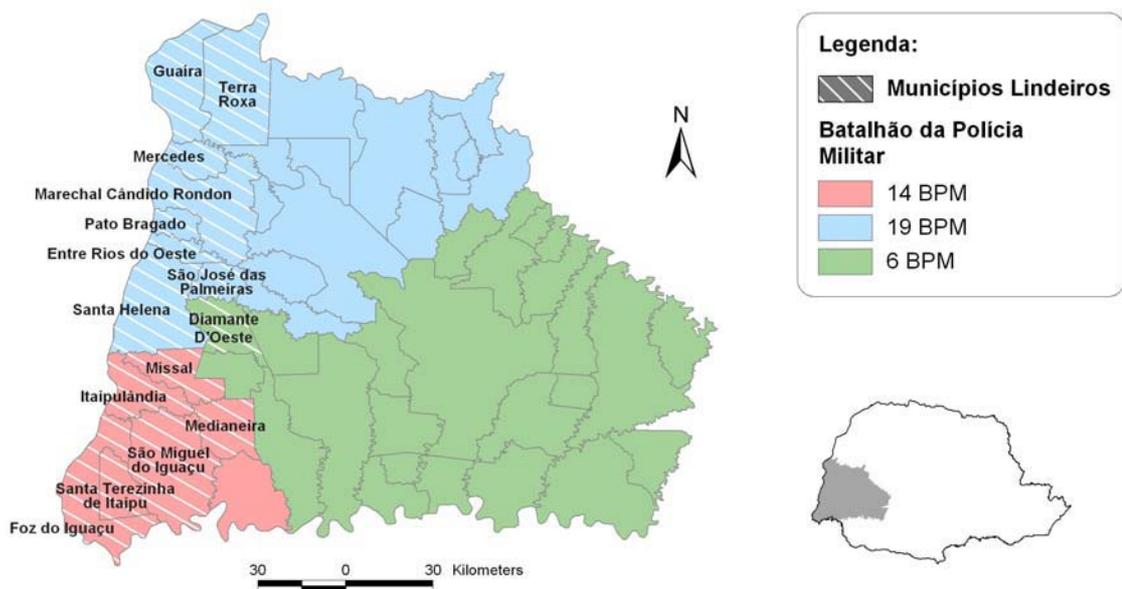


Figura 1.5 – Mapa dos Municípios paranaenses (lindeiros) situados na região do Lago de Itaipu e área de abrangência dos Batalhões da Polícia Militar (2006)

Base cartográfica: IBGE (2003; 2006a; 2006b); **Elaboração:** Cleverson Alexsander Reolon

Houve então a disposição de buscar os dados nos arquivos do 14º BPM, na tentativa de encontrar as informações sobre os demais municípios que estão dispostos na região do Lago de Itaipu. Mais uma vez a decepção, pois os arquivos além de não estarem organizados, não existiam, o que dificultou muito a pesquisa. E os poucos documentos encontrados novamente faziam alusão tão somente a Foz do Iguaçu, demonstrando a tendência à centralização, pois a sede do BPM está naquele município, não sendo possível encontrar dados detalhados sobre as atividades da PMPR no Lago de Itaipu. Esse cenário confirma o que relata o Plano de Governo 2003-2006 (2003, p. 10) de que ‘não se dispõe de informações sistematizadas e integradas a uma base de dados oficial que permitam acompanhar e orientar ações de segurança pública, nos seus vários desdobramentos’.

Os dados encontrados são genéricos, estão apresentados na Fig. 1.6 abaixo, sendo que ocorrências policiais são aquelas em que há possibilidade da existência de um crime ou contravenção; as de assistência social são aqueles em que os policiais prestam auxílio principalmente a pessoas doentes; ocorrências de trânsito são os acidentes, trabalho de notificação de condutores; e os serviços policiais são, por exemplo, as escoltas de presos:

	1994*	1995*	1996*	1997**	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ocorrências Policiais	8.805	10.422	11.347	14.480	13.752	16.781	15.575	13.405	8.566	9.462	12.503	12.182
Assistência Social	1.669	1.527	1.413	977	571	835	636	264	163	155	148	136
Ocorrências de Trânsito	2.034	2.121	2.907	2.848	2.719	3.129	2.945	2.828	2.148	1.961	2.314	2.069
Serviços Policiais					2.365	4.049	4.151	1.458	1.550	1.896	1.314	4.093
Total de Atendimentos	12.508	14.070	15.667	18.399	19.407	24.794	23.307	16.601	12.427	13.474	16.279	18.480

*Não há menção a serviços policiais nos documentos encontrados.

** Não há menção a serviços policiais nos documentos encontrados, porém aparece o valor de 94 atribuído a “outras ocorrências de trânsito”.

Figura 1.6 – Ocorrência atendidas pela PMPR em Foz do Iguaçu 1994-2005

Fonte: PMPR - Organizado pelo autor

Contando somente com os dados oficiais, face a sua generalização, não há como detalhar o panorama dos crimes atendidos pela PMPR nos municípios que ficam às margens do Lago de Itaipu. Por via de consequência não foi possível identificar, pelos dados oficiais, qual o tipo de crime que está mais presente no cotidiano da fronteira em cada município.

Nos documentos pesquisados nos arquivos do 14º BPM, foram encontrados alguns relatórios de novembro de 1993 a junho de 1994, que davam conta de uma operação chamada ‘Fronteira Solidária’. Nessa, eram desenvolvidas ações de policiamento embarcado no Lago de Itaipu, bem como de Patrulhamento da Rural nos municípios da circunscrição do 14º BPM. Nesses relatórios constam relatos de policiais

militares que mostram apreensões de armas e veículos roubados ou com o chassi adulterado, além de prisões em flagrante no município de Guaíra (cf. REP 25/0041; REP 25/0042; e REP 225/0045 todos de janeiro de 1994⁶). Ao que tudo indica essa operação foi a precursora das atividades desencadeadas pela Patrulha Rural de Guaíra, nos moldes de revezamento de policiais militares dos Batalhões próximos a este município, na execução do policiamento ostensivo, como será descrito no terceiro capítulo.

A falta de dados impossibilita o planejamento adequado das ações a serem desencadeadas no policiamento ostensivo. O que se constatou foi a inexistência de um método padronizado de arquivamento e compilação dos dados, o que por certo deve comprometer o planejamento operacional, isso impede o cumprimento de metas pelas autoridades envolvidas. A escassez de dados confiáveis faz inexistir prioridade operacional, tampouco, metas de desafio que possibilitem uma melhora no atendimento ao cidadão. Desse modo se abrem brechas para a prática de ações empíricas e desconectadas da realidade. Aliada à centralização peculiar da atividade policial, os municípios que não são analisados pelo poder central ficam relegados ao segundo plano.

1.4 Fronteira e o crime – um panorama jornalístico

Ampliando a pesquisa, tendo em vista a falta de dados oficiais específicos da criminalidade, a busca também foi feita em jornais que contam a história regional. A Região do Lago de Itaipu apresenta problemas de segurança pública como em todo território paranaense, contudo, a criminalidade, além daquela habitual para as demais regiões, tem aspectos característicos próprios. Várias reportagens da Revista Oeste de Cascavel, demonstram tal fato e sua evolução no decorrer das últimas décadas:

1986

São Miguel na rota do contrabando.

“Nosso município voltou a fazer parte da rota do contrabando de carros para o Paraguai. As quadrilhas estão utilizando novamente de uma dezena de ‘passadores’ principalmente nas regiões de Laranjal, Vila Santa Rosa e Vila Cacete, aproveitando-se das dificuldades que temos para controlar essas áreas

⁶ Este documento chamando REP (Recibo de Entrega de Pessoas) constitui parte da Ficha de Atendimento de Ocorrência (FAOC), que foi substituída pelo Boletim de Ocorrência por volta do ano de 2000. Na FAOC quando um policial militar realizava um atendimento que culminava com a prisão de uma pessoa o miliciano consequentemente preenchia o REP para garantias posteriores quanto a reclamações ou acusações das pessoas presas. Os documentos citados no texto foram encontrados nos arquivos do 14º BPM.

situadas à margem do lago de Itaipu” sentencia o delegado Leonil Cunha, titular da DP (REVISTA OESTE, Cascavel, Fev 1986, Nº 16, p 38).

1987

Café e carros roubados.

Apenas no trecho de fronteira compreendido pelos Municípios de Marechal Cândido Rondon, Guaíra e Mundo Novo (MS) há indícios claros da existência de um próspero “comércio” clandestino que se baseia no contrabando de café e de veículos furtados para o Paraguai, e que tem como contrapartida o tráfico de entorpecentes (REVISTA OESTE, Cascavel, Set 1987, Nº 21, p 24).

1987

Porto do Trambique

O crime organizado em Santa Helena.

O naufrágio de uma embarcação paraguaia, que foi a pique no lago de Itaipu na noite de 22 de setembro com uma carga de 360 sacas de café e ainda matou nove dos 17 ocupantes, serviu ao menos para uma coisa: despertar a atenção das autoridades para o relativamente intenso intercâmbio “comercial” clandestino que se processava entre a região denominada Santa Helena Velha e a localidade paraguaia de Puerto Índio (REVISTA OESTE, Cascavel, Out 1987, Nº 22, p 28).

1988

Fronteira aberta para “cabriteiros”.

Os contrabandistas de caminhões estão ficando cada vez mais ousados. Não só dispõem na maioria das vezes de armamento com poder de fogo superior ao da própria Polícia, como usam moderno equipamento de rádio para concretização de suas operações.

O roubo de um único caminhão em Toledo ou Marechal Cândido Rondon, por exemplo, é capaz de envolver uma dezena de “puxadores” até que o veículo chegue ao local de entrega, em algum ponto da fronteira Brasil-Paraguai.

[...]

Mas grave do que as artimanhas usadas pelos ladrões é a constatação de que, se no Oeste do Paraná existe uma fronteira mal patrulhada no Mato Grosso do Sul os 500 quilômetros de divisa seca com o Paraguai são menos vigiados ainda. (REVISTA OESTE, Cascavel, Mar 1988, Nº 25, p 31).

1988

Aqui só dá contrabando.

O distrito de Oliveira Castro, em Guaíra, faz *jus* à fama: ali o contrabando de café corre solto.

Se o povoado perdeu em importância econômica. Ele passou a constar nos mapas da Polícia como “ponto crítico” desde a formação do lago de Itaipu: o distrito é hoje uma das mais ativas rotas freqüentadas por contrabandistas que atuam ao longo da fronteira Brasil-Paraguai, tendo o lago como trampolim para suas atividades.

A mão-de-obra para esse tipo de tarefa é recrutada entre a população pobre do distrito. Gente que numa única noite vai ganhar o equivalente a uma semana de serviço na bóia-fria (REVISTA OESTE, Cascavel, Abr 1988, Nº 26, p 32-33).

1989

Lei do silêncio.

Onde de furtos e assaltos atemoriza colonos de Pato Bragado e Entre Rios. Mas ninguém fala, com medo de represálias.

A proximidade com o lago de Itaipu está custando caro aos agricultores de Pato Bragado e Entre Rios, distritos de Marechal Cândido Rondon, situados respectivamente a 20 e 30 quilômetros da sede urbana.

[...]

Nos últimos seis meses multiplicaram-se os furtos e os assaltos contra propriedades agrícolas.

[...]

Desde a formação do lago de Itaipu, há cerca de seis anos, as populações ribeirinhas passaram a ser testemunhas involuntárias das ações do crime organizado (REVISTA OESTE, Cascavel, Mar 1989, Nº 35, p 37)

1990

Policias & cabriteiros

Efetivo numericamente deficiente e ausência de recursos materiais adequados são as razões invocadas por policiais civis e militares da região para justificar sua relativa impotência diante das gangues que atuam na fronteira (REVISTA OESTE, Cascavel, Ago 1990, Nº 51, p 35).

1994

Viagem à terra do medo.

Na região do Lago de Itaipu, ninguém mais tem sossego. Assaltos a propriedades rurais apavoram a população.

Alvos preferenciais das gangues que operam na fronteira Brasil-Paraguai são os sítios e fazendas beira-lago situados numa faixa que se estende do Município de Entre Rios do Oeste à Terra Roxa, passando por Pato Bragado, Rondon, Mercedes e Guaira. A preferência tem razões geográficas. Nesse trecho, o reservatório de Itaipu não é muito largo – a travessia pode ser feita em questão de minutos. E vigilância policial permanente nas linhas e vilas próximas do lago praticamente inexistente (REVISTA OESTE, Cascavel, Ago 1994, Nº 98, p 32).

1994

Muito barulho, pouco resultado.

População e lideranças políticas questionam eficácia do Estado no combate ao crime binacional.

[...]

Entre os vereadores rondonenses estabeleceu-se a opinião praticamente unânime de que até agora o Estado pouco fez para garantir a segurança da população ribeirinha, afora muita propaganda e ações de eficácia questionável – como explodir portos clandestinos que os contrabandistas reconstruem logo depois. Em Porto Mendes, Arroio Guaçu, Oliveira Castro e outras localidades o crime binacional já festeja 10 anos de ação ininterrupta, sem que – e isto é o mais dramático – se vislumbre qualquer perspectiva de refluxo (REVISTA OESTE, Cascavel, Dez 1994, Nº 101, p 31).

1996

Guerra aos bandidos do lago.

O secretário Candido Martins reafirma o compromisso de acabar com o gangsterismo na região de Itaipu.

[...]

O próximo passo da estratégia delineada para a região de Itaipu será a constituição de seis patrulhas rurais para inibir a ação do gangsterismo no interior dos municípios. As fases subsequentes compreendem o lançamento de uma barcaça que vai possibilitar a vigilância policial sobre o lago e a instalação de um batalhão de Polícia Militar.

[...]

A instalação do batalhão policial-militar – que seria o 20º da PM do Paraná – deve levar ainda algum tempo, porque não depende apenas no governo do Estado (REVISTA OESTE, Cascavel, Mai 1996, Nº 106, p 23).

A maneira de agir dos criminosos na Região do Lago de Itaipu é peculiar. Um exemplo que se pode perceber abaixo (Fig. 1.7, Fig. 1.8 e Fig. 1.9) é o *modus operandi* das quadrilhas de roubo de veículos. A Fig. 1.7 mostra barcos apreendidos pelos policiais militares da Patrulha Rural que foram utilizados para a passagem dos veículos roubados. Já

a Fig. 1.8, demonstra como os criminosos atracam os barcos e embarcam os veículos roubados, o que é feito com muita frequência à noite. Na Fig. 1.9, pode-se ver um veículo recuperado já embarcado, que estava sendo conduzido para o Paraguai pelos criminosos.



Figura 1.7 – Apreensão de barcos que realizavam transporte de veículos roubado pelo Lago de Itaipu – Jul 2000.
Fonte: PM de Guaíra



Figura 1.8 - Apreensão de barcos que realizavam transporte de veículos roubado pelo Lago de Itaipu – 11 ago. 2000.
Fonte: PM de Guaíra



Figura 1.9 – Veículo recuperado por Policiais Militares no Lago de Itaipu – ano de 2002.

Fonte: PM de Guaíra

Analisando a evolução da região, na busca de se entender a importância do planejamento de segurança pública, dados estatísticos demonstram o crescimento da criminalidade regional, destacando o período de 1999 a 2000:

Neste mesmo período o delito de roubo aumentou, em todo o Estado 62,3% (sessenta e dois vírgula três por cento) e na Capital teve um crescimento de 37,2% (trinta e sete vírgula dois por cento).

O crime de homicídio teve um aumento de 11,5% (onze vírgula cinco por cento) no Estado e na Capital cresceu em 14,7% (quatorze vírgula sete por cento).

No ano de 2001, Cascavel foi o município onde houve, em cinco meses o maior aumento dos crimes de homicídios, com 110 (cento e dez) casos, com um aumento de 220% (duzentos e vinte por cento), mas Foz do Iguaçu lidera os índices de homicídios com 159 (cento e cinquenta e nove) casos de janeiro a maio e Londrina manteve a média de 146 (cento e quarenta e seis) casos no mesmo período (ZIPPIN FILHO, 2003, p. 23).

Acompanhando a evolução da criminalidade, os delinquentes também aperfeiçoam suas estratégias, como se verifica na Fig. 1.10, eles se utilizam de balsas de madeira que agilizam o embarque de produtos ilícitos ou veículos. Na Fig. 1.11, a sofisticação dos criminosos, que já utilizam balsas de ferro com grande capacidade de carga.



Figura 1.10 – Balsa de 13 metros apreendida, no Lago de Itaipu, por policiais da Patrulha Rural – 02 Set. 2001.

Fonte: PM de Guaíra



Figura 1.11 – Balsa de ferro de 14 metros apreendida, no Lago de Itaipu, por policiais militares da Patrulha Rural – capaz de suportar o peso de um trator ou um caminhão – ano de 2003.

Fonte: PM de Guaíra

No ano de 2001 a imprensa divulga notícias de aumento da criminalidade, na região de fronteira:

Criminalidade só nos primeiros 50 dias do ano, 50 pessoas foram assassinadas em Foz do Iguaçu, que registra uma média de um homicídio por dia. Proporcionalmente ao número de habitantes, é o município mais violento do

Paraná. A cidade tem uma população estimada em pouco mais de 258 mil pessoas, de acordo com o censo do IBGE de 2000.

Pelo menos 130 ocorrências de sumiço de veículos foram registradas desde o início do ano. À medida em que a violência urbana foge do controle dos órgãos de segurança aumenta, os equipamentos e efetivos policiais estão cada vez mais defasados (PARANA ONLINE, 2004).

Como se viu pelas reportagens acima apresentadas, a população civil procura se mobilizar para enfrentar os desafios que estão presentes na fronteira, em 2004, também em Foz do Iguaçu, reuniões foram promovidas para a discussão de assuntos relacionados à segurança pública:

O crescimento dos índices de criminalidade em Foz do Iguaçu fez com que a diretoria da Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu (ACIFI) optasse por dedicar a pauta do primeiro encontro empresarial do mês de maio, na segunda-feira, 03, à segurança pública. A reunião conjunta de lideranças do Sindicato de Hotéis e Similares, da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH) Regional Oeste e do Conselho de Segurança de Foz do Iguaçu, o Consefi serviu para o debate de novas estratégias de reivindicação que possam sensibilizar os deputados estaduais e o Governo do Estado, através das secretarias estaduais da Segurança Pública e da Justiça. “A questão da segurança pública é constantemente debatida, porém as sucessivas solicitações feitas ao governo praticamente não têm dado resultado”, declara Carlos Duso, presidente do Conselho (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS FRONT, 2004, *on line*).

Fazendo uma análise, infere-se que o aumento do nível de criminalidade segue o aumento do nível tecnológico da agricultura na região, bem como as mudanças sociais e econômicas. Apesar da melhoria desses indicadores, a criminalidade violenta⁷, especialmente nos centros urbanos, também avançou em proporções notáveis e preocupantes (BEATO e REIS, 2000, p. 2). Em alguns casos percebe-se a difusão dessa criminalidade para as áreas rurais.

Claro que essa afirmação carece de um estudo mais aprofundado. Por certo aqueles que não são absorvidos pelo mercado de trabalho, que exige maior nível de conhecimento, ficaram à margem desse mercado, formando um nicho de pessoas sem ocupação. Mas, Reiner (2004) contra argumenta, que a formação estruturalmente gerada de um segmento da sociedade totalmente marginalizado é uma grande fonte do crescente aumento recente do crime, da desordem e das tensões envolvendo policiamento.

⁷ Neste contexto criminalidade violenta se mostra pelo uso de violência ou grave ameaça, geralmente pelo uso de arma de fogo ou coação física, como por exemplo, o roubo com arma ou homicídio. Diverso da criminalidade sem uso de violência como é o caso do estelionato, que em grande parte o criminoso usa de sua astúcia ou da ingenuidade e/ou ganância da vítima.

Todavia, é nítida a evolução da criminalidade na região do Lago de Itaipu. O objetivo aqui não é buscar explicação para as causas da criminalidade na região do Lago de Itaipu, mas, entender como, em determinado momento, ela estava em patamares inaceitáveis e foi reduzida consideravelmente por ações que envolveram a participação da comunidade.

A participação do Estado no planejamento da segurança pública é fundamental para a contenção da criminalidade. Aspectos desse planejamento serão apresentados no capítulo seguinte.

CAPÍTULO II

2. O ESTADO NO PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

2.1. A legislação e conceitos para compreensão do sistema de segurança pública no Brasil

Com base na noção de Rousseau (1999), entende-se que o Estado deve desenvolver ações de governo que busquem o bem estar da coletividade. Observando que é importante um ambiente de paz, de tranqüilidade, de respeito às leis e aos costumes para existir o desenvolvimento pleno dos direitos e deveres que os integrantes de uma comunidade necessitam para tornar possível a vida em sociedade. A outorga de poderes para que o Estado e determinado governo pratiquem as ações necessárias a essa finalidade tem sido intensamente debatida no sentido de otimizar os resultados esperados pela comunidade.

A questão da segurança se transformou em prioridade ao longo do tempo e com maior força na última década. Tanto que já é parte integrante de qualquer plano de governo. Ou ainda é mote de muitas campanhas eleitorais. Ela implica a idéia de afastamento do perigo, do medo, da instabilidade e da ansiedade. Segurança descreve o sentido de tornar um evento livre de perigos, de incertezas, assegurado contra danos ou prejuízos, afastado de todo mal. Traduz, portanto, a qualidade ou condição de estar seguro. Numa visão psicológica, pode-se descrever o organismo humano como uma constante procura por segurança. Pode-se afirmar, também, que os receptores do intelecto e as demais capacidades humanas se tornam, em primeiro lugar, instrumentos de procura por segurança.

Para Moreira Neto (1989, apud DIAS, 2002, p. 119) segurança representa, sem dúvida, um campo muito amplo, além de ser antiga preocupação do Estado. Entende a segurança como um valor social a ser mantido ou alcançado, em que o interesse coletivo pela existência da ordem jurídica e pela incolumidade do Estado e dos indivíduos esteja atendido, em confronto a comportamento e situações adversas. Ele afirma que, para manter ou alcançar essa situação, o Estado deverá atuar preventiva ou

repressivamente em quase todos os setores da atividade humana, devido à multiplicidade de fatores, comportamentos e situações de risco envolvidas.

Sendo a segurança uma das funções do Estado, e não é diferente no Brasil, no tocante à ordem jurídica, os legisladores brasileiros, quando da elaboração da CF, destinaram um capítulo específico dedicado à segurança pública, e esse está incluído dentro do Título V que trata da defesa do estado e das instituições democráticas, visto a relevância que o tema possui.

O artigo 144 da CF determina que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. De acordo com a Carta Magna, os órgãos com atribuições para exercer a segurança pública são: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Os mandamentos constitucionais determinam como se deve estruturar os órgãos policiais que têm por finalidade garantir a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Isso tudo cria, de modo geral, no imaginário coletivo, a noção de que a segurança pública está voltada somente à atividade da polícia. E assim, quase se fazem sinônimos polícia e segurança pública. Segurança pública é mais. Constitui-se num processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade, e a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos.

É um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns, e otimizado; porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos.

Pode parecer contraditório, mas, a segurança pública é um campo específico apesar de se utilizar de várias ciências para compor o conjunto que a envolve. Necessário se faz apresentar e esclarecer os conceitos desse sistema, mais especificamente no campo do trabalho das polícias, que para muitos ainda é fonte de dúvidas.

2.2. O conceito de Segurança Pública

No âmbito da segurança pública vinculada à questão do policiamento realizado pelas instituições policiais brasileiras, é essencial ressaltar posições afetas ao desenvolvimento destas atividades.

É importante destacar o entendimento que a doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG)⁸ tem sobre segurança, tendo em vista que essa escola ainda influencia segmentos das corporações policiais no Brasil. Suas idéias são disseminadas pelos cursos destinados a vários profissionais de segurança pública, além de civis, fazendo com que sua doutrina seja refletida na organização policial brasileira, particularmente no que diz respeito às polícias militares. A segurança, segundo a doutrina da ESG (1989, apud DIAS, 2002, p.119) pode ser individual, comunitária e nacional.

A segurança individual se refere à necessidade que o homem tem de sentir-se interna e externamente seguro, essa sensação se dá pela proteção aos seus direitos fundamentais (liberdade, propriedade, locomoção, proteção contra o crime, dentre outros), ou pela garantia de solução dos seus problemas particulares (saúde, educação, subsistência, moradia). A segurança comunitária representa a garantia dos elementos que dão estabilidade ao grupo social, inclusive disciplinando as relações entre propriedade, capital e trabalho, para sua plena utilização no interesse comum.

Ambas, segurança individual e comunitária, realizam-se por meio da manutenção da ordem pública, que as abarca. Todavia o Estado, ao mesmo tempo, deve proteger todo o corpo social contra quaisquer entraves que se anteponham à concretização dos interesses e aspirações pátrias. Trata-se assim da segurança nacional cuja doutrina marcou profundamente a organização, operação e o emprego das instituições encarregadas da segurança pública em nosso país.

A segurança nacional se cumpre pela garantia das expressões do poder nacional que lhe dão suporte, as quais se situam nos campos político, econômico, psicossocial e militar. O grau de garantia da nação guarda relação com o nível de segurança de cada uma dessas expressões. A preservação da capacidade de ação das

⁸ A Escola Superior de Guerra (ESG), criada pela Lei nº 785/49, é um Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa. Integrante da estrutura do Ministério da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento superior para o planejamento da Defesa Nacional, nela incluídos os aspectos fundamentais da Segurança e do Desenvolvimento.

expressões do poder nacional é função dessa segurança. Esse alcance da doutrina militar de defesa nacional se deu com maior ênfase com a ascensão do governo militar no Brasil. Os setores responsáveis pela segurança pública, que efetuavam a manutenção da ordem pública através de ações que garantissem a segurança individual e comunitária, ficaram indelevelmente marcados pela doutrina da segurança nacional, no que se refere a sua organização, forma de operação e emprego.

Retomando a expressão segurança pública, esta quer dizer segurança da coletividade, ou seja, trata-se de um fenômeno social e um elemento de equilíbrio essencial à manutenção da vida em comum. Ela traz implícita a idéia do direito que tem o cidadão de sentir-se resguardado de lesões a sua pessoa e a seu patrimônio. Implica a obrigação, que cabe ao Estado, de criar condições que proporcionem aos cidadãos a garantia de existência, livre de ameaças ou restrições abusivas a seus direitos, dentro do seu objetivo amplo de promover o bem estar geral. Essa garantia está baseada na ordem jurídica, que compreende as normas coercitivas ditadas pelo Poder Público para regular as relações e proteger os interesses dos cidadãos entre si ou dele próprio em relação a eles.

No entender do jurista Álvaro Lazzarini (1999, p. 53-54), o conceito de segurança pública, sendo o estado anti-delitual, deve garantir o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou do direito de propriedade do cidadão. A garantia que o estado relega aos seus cidadãos é limitadora das liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade do indivíduo, em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais.

Moreira Neto (1998) conceitua segurança pública como o ‘conjunto de *atividades*, de natureza preponderantemente coercitiva, cometido ao Estado’. Ele entende ainda que a segurança pública pode ser analisada em diversos níveis, conforme a natureza jurídica e seus órgãos de atuação. Distingue, em princípio, três níveis: o policial, o judicial e o político. Essa divisão em três níveis possibilita enxergar a dimensão maior da segurança pública, que não implica tão somente a atividade de polícia.

O nível policial vale-se do poder de polícia do Estado e é executado por órgãos da Administração Pública: a polícia administrativa (a mais visível é a Polícia Militar) da ordem pública, que realiza a prevenção e a repressão imediata, atuando em nível individual ou coletivo; e a polícia judiciária (no âmbito estadual a Polícia Civil), que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, realizando repressão imediata, atuando em nível individual. Na atuação administrativa de segurança pública o que se

busca de imediato é a preservação da ordem pública, nela incluído o seu pronto restabelecimento.

O nível judicial detém o poder punitivo do Estado e é efetuado pelos órgãos do Poder Judiciário, aplicando sanções penais contra os infratores, na defesa mediata e individual da ordem pública. Na atuação judiciária e de polícia judiciária de segurança pública o que se busca de imediato é a repressão ao infrator da ordem pública e, conseqüentemente, a preservação da ordem pública.

O nível político de segurança pública vai além da ordem pública, por se fixar na ordem política. O artigo 136 da CF de 1988 referencia a ordem pública em relação à defesa do Estado e das instituições democráticas. Isso indica que o valor jurídico tutelado não é apenas a ordem pública, pois, para preservá-la basta, em princípio, as funções policiais (Art.144 CF). Para preservar a ordem pública, portanto, é necessário que o Estado, através do Poder Executivo, desenvolva outras funções com a colaboração política direta do Congresso Nacional, que pode inclusive envolver até situações de defesa ou de estado de sítio.

Em síntese, segurança pública é um complexo de atividades exercidas pela administração, com vista a evitar ocorrência de atos ou comportamentos ilícitos, apontando ao Poder Judiciário os seus autores, ou, ainda, de proteger a população contra sinistros ou calamidades de qualquer natureza. Isso demonstra mais uma vez que segurança pública não se restringe à mera repressão ou prevenção de crimes.

2.3. Entendendo o Poder de Polícia

As atividades próprias de segurança pública decorrem principalmente do poder de polícia, que é um poder instrumental da administração pública. Em sua essência, a expressão ‘poder de polícia’ pode ser traduzida como uma atividade da administração pública, que impõe limites a direitos e liberdades dos cidadãos.

Vários conceitos são formulados para definir o poder de polícia, Blanchet (1998, p. 113) argumenta que é faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Pode se entender, resumidamente, que

‘poder de polícia é a atividade da Administração que impõe limites a direitos e liberdades’ (MEDAUAR, 2004, p. 391).

A pesquisa doutrinária mostra a tendência de se classificar tal poder em duas vertentes: ampla e restrita. No sentido amplo, a atuação estatal poderia submeter a liberdade e a propriedade aos interesses coletivos. Acompanhando esse pensamento, Mello (2003, p. 709) entende o poder de polícia como:

A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustadas aos interesses coletivos designa-se ‘poder de polícia’. A expressão, tomada neste sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. (...)

Já no sentido restrito, o mesmo autor faz correspondência à noção de polícia administrativa e revela que:

A expressão ‘poder de polícia’ pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais (MELLO, 2003, p. 709).

Tomando a acepção de Luiz O. C. Amaral (2003, p. 71), poder de polícia seria:

Conceito jurídico atinente à adequação da rivalidade existente no binômio individual-grupal *versus* público-social, ou seja, é a limitação necessária de direitos daquele segmento em razão dos interesses e direitos desse outro. Enfim, o poder de polícia é a essência característica do Estado que veio civilizar a vida selvagem anterior do homem.

Moreira Neto (1998, p. 308) destaca além da polícia administrativa, a polícia de segurança, como a atividade do Estado especificamente voltado para repressão da criminalidade. Já a expressão Polícia Judiciária, corresponde à manutenção da ordem pública, não se confundindo, portanto, com polícia administrativa (BLANCHET, 1998, p. 114). Decorre daí a inferência de que a manutenção da ordem pública, no que tange à segurança pública, é objeto da polícia administrativa. Mas, é novamente Luiz O. C. Amaral (2003, p. 71) que faz distinção entre a polícia administrativa e polícia judiciária:

A polícia administrativa (antítese da judiciária) tem por objetivo a manutenção habitual da ordem pública em cada lugar e em cada parte da administração geral. Ela tende, no âmbito da segurança pública, principalmente a prevenir os delitos e

as desordens. A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não pôde evitar que fossem cometidos, colige as provas e entrega os autores aos tribunais incumbidos de puni-los. Na verdade, a atividade de qualquer polícia é sempre administrativa e nunca judiciária (daí por que vinculadas ao Poder Executivo, jamais ao Poder Judiciário) embora proceda por normas de Direito Processual Penal, eis que seu serviço é aviar a melhor atuação do *jus puniendi* cujo titular é o Estado e que é exercido pelo Ministério Público, mas julgado e decido pelo Poder Judiciário.

No atual contexto constitucional existe uma organização integrada e sistêmica do ciclo da persecução criminal e o ciclo de polícia. Lazzarini (1999, p. 54), aduz que:

Como regra, o modelo brasileiro de ciclo de polícia, fase onde ocorre a quase totalidade dos atos de polícia (por vezes há resquícios na fase processual), divide-se em três segmentos ou fases:

- a) situação de ordem pública normal;
- b) momento da quebra da ordem pública e sua restauração;
- c) fase investigatória.

Por sua vez, o ciclo da persecução criminal, composto por quatro segmentos, começa na segunda fase do ciclo de polícia, havendo então a intersecção entre eles, dessa forma:

- a) momento da quebra da ordem pública, ocorrendo ilícito penal;
- b) fase investigatória;
- c) fase processual;
- d) fase das penas.

Por via de conseqüência, resta deduzir que a questão da segurança pública não se restringe à atuação das polícias. Pois doutrinariamente, a ação de polícia administrativa e de polícia judiciária está afeta à ocorrência ou não de ilícito penal. A ação das polícias se dá segundo as normas do direito processual penal, sob o controle externo do Ministério Público, e como resultado se subordinam ao crivo do Poder Judiciário, endereço final onde se desenlaça o fato delituoso.

Todo ‘agente público’, para executar o poder de polícia, o faz por meio de atos administrativos. Esses atos carecem de motivação, que é a exposição do motivo de fato que levou o agente a praticá-lo (BLANCHET, 1998, p. 119). São atributos dos atos administrativos: A presunção de legitimidade: atributo que torna legítimo todo ato administrativo até que se prove o contrário; A imperatividade: traduzida pela força coercitiva, quando necessário; E a auto-executoriedade: determina a imediata e direta execução de um ato pela própria Administração, independentemente de ordem judicial.

Conclui-se que para realizar sua rotineira atividade de policiamento, o policial está vinculado a uma gama de determinações legais que devem ser observadas, sob pena de ver seu trabalho tornar-se infrutífero, e de ser responsabilizado por um erro cometido ante ao seu desconhecimento. Por certo que nesse sistema encontra-se o poder de polícia, sendo uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento do sistema aludido. Ao longo do tempo o poder de polícia incorporou valores sociais e assim passou a ser definido como:

"...atividade administrativa do Estado que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais visando a assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança, a salubridade, o decoro e a estética" (NETO, 1998, p. 71).

Poder de polícia é a faculdade atribuída ao Estado de restringir discricionariamente o exercício dos direitos individuais, em benefício do interesse da coletividade, ou seja, é a compatibilização do exercício dos direitos individuais com os interesses comunitários.

O modo de atuar da autoridade administrativa tem por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram evitar. Essa autoridade deverá sempre estar baseada no poder de polícia, com o objetivo de alcançar, através de suas ações, o bem comum, que é a missão primordial do Estado, a ser desenvolvida por meio de uma legislação adequada, de instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais de toda a sociedade.

No dizer de Siqueira Neto (1978, apud DIAS, 2002, p. 225), a expressão 'poder de polícia' significa a faculdade de velar abusos de direitos individuais ou impedir o exercício anti-social desses direitos em função do bem comum, este considerado como o fim último do Estado e da própria sociedade. Nos últimos anos o conceito de poder de polícia ampliou-se a ponto de abranger praticamente todo o campo do exercício dos direitos individuais. Sua aplicação é bastante extensa, compreendendo, além da segurança dos cidadãos e do próprio Estado, a moral e os bons costumes, a saúde pública, a segurança dos transportes e a proteção do meio ambiente.

O objeto do poder de polícia é, portanto, qualquer bem, direito ou atividade que possa pôr em perigo a segurança, ou prejudicar interesse coletivo, devendo, por isso, ser submetido à regulamentação, contenção ou controle por parte da Administração Pública.

É importante destacar, entretanto, que, a bem do interesse social, o poder de polícia não pode ser invocado ilimitadamente, para não cair no terreno do arbítrio. As barreiras naturais, e por vezes intransponíveis, dos direitos e garantias individuais, e as liberdades públicas são as legítimas forças, asseguradas pela ordem jurídica, que colocam seu emprego dentro dos limites aceitos pela sociedade. Polícia e poder de polícia são institutos que não se confundem, mas guardam íntima relação, uma vez que aquele poder encontra na atividade policial – porque exercida através de limitações das liberdades coletivas e individuais – um campo muito vasto para sua utilização.

2.4. As forças policiais no Brasil

2.4.1. Breve histórico das Polícias no Brasil – até a PMPR

Tendo como fonte o site da intranet do Museu da Polícia Militar do Paraná⁹, temos a descrição das Companhias de Ordenanças, chamadas tropas de terceira linha, como sendo a primeira organização que se concebeu no Brasil como uma força policial. As nomeações para a composição dessa organização eram feitas por eleição. No território paranaense, em 1766 havia uma Cia. de Ordenanças em Paranaguá e outra em Curitiba, esta com uma fração destacada em São José dos Pinhais, então freguesia de Curitiba. Das Companhias de Ordenanças surgiram as Tropas Pagas, que eram já profissionais remunerados pelos serviços prestados.

No século XIX surgiram os Corpos Municipais, dando origem a uma nova força que foi denominada de Corpos de Guardas Municipais Permanentes, tendo a finalidade de manter a tranqüilidade pública e auxiliar a justiça. No território paranaense, ainda 5ª Comarca da Província de São Paulo, foi criada uma Cia. de Guardas Municipais, que foi estacionada na Estrada da Mata. Sua incumbência era proteger os viajantes contra agressões de indígenas e de outros quaisquer malfeitores.

Já no século XX, o Estado Novo de Getúlio Vargas foi o período que caracterizaria as instituições policiais militares como as conhecemos hoje. Com base no decreto 24.531, de 02 de julho de 1934, colocou sob comando federal o controle das forças públicas. Para isso, unificou o Código de Processo Penal e submeteu a Polícia Militar aos desígnios do Exército. A ação estatal se institucionalizou com o decreto-lei nº. 192 de 17

⁹ MUSEU DA PMPR. <http://10.47.1.19/PMPR/em/museu/museu.htm> Acesso em 19 jul. 2005.

de janeiro de 1936, o qual determinou que as Polícias Militares fossem organizadas de acordo com as unidades de Infantaria e Cavalaria do Exército.

A Constituição de 1967, também foi outro marco de suma importância na história das forças públicas militares estaduais. Por definição dessa carta magna, foi extinta a Guarda Civil uniformizada e mantido o poder do Exército sobre a Polícia Militar. O decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, que revogou decreto-lei nº 317, de 13 de março de 1967, manteve e institucionalizou a Inspetoria Geral das Policias Militares (IGPM), controlando e atribuindo às Polícias Militares o policiamento ostensivo fardado e regulamentando a organização administrativa do policiamento. Na verdade, o decreto sancionou o que, em certa medida, já se desenvolvia na prática.

Quando se instalou a Província do Paraná, havia esse pequeno destacamento policial de Guardas Municipais que guarnecia a Estrada da Mata, com destacamentos em Palmas e Guarapuava. Com a emancipação, o Presidente da Província, Zacarias de Góes e Vasconcellos, por Carta Imperial de 20 de outubro de 1853, dividiu a Província em distritos, nomeando as respectivas autoridades e criando a efêmera "Guarda de Pedestres", para atender o policiamento de Curitiba. Nasce, junto com a história do Estado do Paraná, a Polícia Militar, que tem sua existência como Corporação regularmente organizada a partir da Lei Provincial nº 7 de 10 de agosto de 1854, que criou a Companhia da Força Policial. Durante o passar dos anos, várias foram as denominações da Polícia Militar do Paraná, que se amoldou aos períodos da história.

A definição do planejamento do policiamento no âmbito da PMPR é regulada pela Diretriz nº 004/2000 - PM/3, de 16 Jun de 2000, que se constitui na Diretriz Geral de Planejamento e Emprego da corporação. Essa diretriz em seu item 4, letra z, determina que a Força Pública Estadual:

A Polícia Militar, força pública estadual, organizada com base na hierarquia e disciplina, constitucionalmente é o órgão encarregado da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural.

Esta sua condição ímpar, no âmbito estadual, requer um alto grau de aprestamento de seus quadros, cuja mobilidade permita-lhe ser acionada, de imediato, no mínimo intervalo de tempo possível e no necessário espaço geográfico a ser coberto.

O emprego da Polícia Militar, em tais ocasiões, deve revestir-se de cuidadoso planejamento, observando-se as orientações e preceitos dos diversos documentos doutrinários e de implementação específicos. (Diretriz nº 004/2000 - PM/3, p. 16)

Para movimentar o emprego tático de seus policiais, atualmente a Polícia Militar do Paraná tem em sua estrutura burocrática três grandes comandos que atuam como órgãos de planejamento e coordenação das Unidades Operacionais: o CPC (Comando do Policiamento da Capital) responsável pelo policiamento da Curitiba e região metropolitana, (excetuando-se a cidade da Lapa, Agudos do Sul e Quitandinha) o CPI (Comando do Policiamento do Interior) responsável pelo policiamento de todo o restante do Estado (incluindo a Lapa, Agudos do Sul e Quitandinha) e o CCB (Comando do Corpo de Bombeiros)¹⁰ responsável pelas atividades de bombeiro do Estado. Esses órgãos são responsáveis também: pela organização, supervisão, fiscalização, direção e controle de todas as atividades operacionais dentro da PMPR.

Ao analisar a estrutura da PMPR, Bordin (2004, p. 24-25) faz críticas e chama a atenção para uma situação, que ele entende como sendo extremamente contraproducente e curiosa, que é a manutenção do CPI na capital do estado, quando poderia estar em uma cidade de porte grande no interior:

Uma situação extremamente contraproducente e curiosa é a manutenção do Comando do Policiamento do Interior na capital do estado, quando poderia estar em uma cidade de porte grande no interior do estado.

[...]

A necessidade de manter uma estrutura semelhante ao exército transforma a polícia militar em uma instituição extremamente burocratizada e com muitos desvios de funções e em muitos casos criam situações em que alguns praças de polícia e uma grande maioria de oficiais não tenha trabalhado no policiamento ostensivo efetivamente, e conseqüentemente aqueles que precisam decidir sobre os rumos do policiamento ostensivo não se mantêm atualizados.

Os apontamentos feitos pelo autor são uma constante aos críticos da estrutura militarizada das Polícias Militares, contudo, essa vertente não é privilégio brasileiro, pois, em outras instituições policiais pelo mundo, encontra-se o mesmo panorama.

Ainda há uma subdivisão que segue a estrutura apresentada pelo Exército Brasileiro, são as chamadas seções: PM/1 (Pessoal), PM/2 (Informações), PM/3 (Planejamento e Estatística), PM/4 (Logística), PM/5 (Relações Públicas) e PM/6 (Planejamento orçamentário). Conta ainda com mais três diretorias que são órgãos de apoio: Diretoria de Ensino (DE), Diretoria de Apoio Logístico (DAL) e Diretoria de Pessoal (DP). No nível operacional possui 29 (vinte e nove) unidades (Batalhões,

¹⁰ No Paraná o Corpo de Bombeiro faz parte da Polícia Militar, diferente de estados como o Rio de Janeiro ou ainda do Distrito Federal em que as instituições são separadas.

Companhias Independentes, além de unidades especializadas em trânsito, policiamento ambiental, guarda de estabelecimento prisional e choque).

Esse breve histórico acima não tem a intenção de definir um perfil histórico das polícias brasileiras. Por isso a presente discussão permite-se um salto histórico para se concentrar nas últimas duas décadas. O objetivo foi apenas de situar o nascedouro da força policial no país a qual traz a marca de um processo histórico onde a tendência à centralização se tornou característica principal.

Esse processo desembocou, na década de 1980, no que se chama constitucionalização das polícias no Brasil, tendo a vertente constitucional prestigiado normas de respeito à cidadania e aos direitos individuais. Talvez por receio de que se a organização das forças policiais ficasse a cargo dos governos estaduais, estes não fossem fiéis aos ditames nacionalmente consagrados. Por decorrência do espírito cidadão que a CF de 1988 impôs, surge a discussão sobre novo modelo de Polícia Comunitária no Brasil.

2.4.2 Disciplina das forças policiais segundo a Constituição Federal

O Estado tem o dever de garantir aos seus cidadãos direitos fundamentais para o exercício da cidadania. No Brasil, esses direitos (que são garantidos também aos estrangeiros residentes no país) estão expostos no Art. 5.º, *caput*, da CF, que garante a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Como já foi mencionado, o Estado Brasileiro é o responsável pela preservação desses direitos, e para executar este dever ele o faz por meio das forças policiais, cumprindo o que preconiza o já citado Art. 144 do texto constitucional.

O legislador constituinte de 1988, entendendo a importância do tema, o elevou a categoria constitucional, por compreender que as organizações policiais têm como incumbência proteger o livre exercício dos direitos e liberdades, e garantir a segurança do cidadão. As forças policiais são responsáveis pela prevenção e repressão ao crime e manutenção da ordem pública. Conforme já observado anteriormente, as atividades desenvolvidas pelas corporações policiais encontram-se divididas em funções de polícia administrativa e polícia judiciária. A delimitação da atuação de cada força policial, no Brasil, é determinada pela CF. Contudo, existem dificuldades em se entender qual a atribuição de cada corporação policial descrita na CF.

2.4.2.1 Polícia Federal e suas atribuições

A Polícia Federal, segundo consta no site oficial da instituição¹¹, por meio de seus agentes federais, deve prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de atuação (Art. 144, § 1º, II, da CF).

Além de exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária da União, a polícia federal é responsável pelas funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (Art. 144, § 1º, III, da CF).

Além das atribuições expostas pela Constituição, existem ainda outras constantes do regimento interno da instituição, aprovado pela Portaria nº 1.300, de 04 de setembro de 2003 do Ministro da Justiça¹², quais sejam: acompanhar e instaurar inquéritos relacionados aos conflitos agrários ou fundiários e os deles decorrentes, quando se tratar de crime de competência federal, bem como prevenir e reprimir esses crimes.

Como se verifica a polícia federal é uma corporação permanente instituída por lei, organizada e mantida pela União, subordinada diretamente ao Ministro de Estado da Justiça. A Polícia Federal é a única instituição policial brasileira que (doutrinariamente) exerce o ciclo completo de polícia, qual seja o policiamento ostensivo-preventivo e o policiamento repressivo-investigativo, contudo, só detém o ciclo completo quando se trata do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, ainda assim, sem exclusividade, pois sua competência é concorrente com a de outros órgãos públicos. Isso decorre do texto constitucional, que determina aos agentes federais o exercício das funções de polícia administrativa e de polícia judiciária, apurando os ilícitos federais, excetuadas as infrações de competência das polícias civis e as de natureza militar.

2.4.2.2 Polícia Rodoviária Federal e suas funções

Segundo informações constantes do site oficial¹³, a Polícia Rodoviária Federal, com o advento da CF de 1988, foi institucionalizada e integrada ao Sistema

¹¹ DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. www.dpf.gov.br, acesso em 12 de fev. 2006.

¹² PORTARIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA Nº 1.300, de 04 de setembro de 2003.

¹³ DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. www.dprf.gov.br, acesso em 12 fev. 2006.

Nacional de Segurança Pública. Sob essa nova ótica, a Polícia Rodoviária Federal passou a ter, também, como missão, parte das responsabilidades do Poder Executivo Federal, para com a segurança pública, além das atribuições normais de prestar segurança aos usuários das rodovias federais.

A Polícia Rodoviária Federal é um órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, e que se destina na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (Art. 144, § 2º) que passam por diversos Estados-membros da Federação, tendo competência para vistoriar, aplicar notificações, apreender e parar veículos, exercendo funções peculiares à atividade de polícia administrativa. Combinadas com as atribuições constitucionais também o Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997), destaca outras atividades pertinentes à polícia rodoviária federal.

A atuação da polícia rodoviária federal, que vinha se restringindo à fiscalização do tráfego nas rodovias federais, está se expandindo por conta de operações que visam efetuar a fiscalização e o controle do trânsito e tráfico de crianças e adolescentes nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) dando combate à exploração sexual infantil.

2.4.2.3 Polícia Ferroviária Federal e suas funções

A polícia ferroviária federal foi instituída para exercer o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais (Art. 144, § 3º, da CF), exerce funções de polícia administrativa, devendo prevenir e reprimir a ocorrência de infrações criminais junto às ferrovias pertencentes à União.

Silva (1999, *on line*) salienta seu espanto quando fala da diminuta polícia, dizendo que ‘o Brasil pode requerer sua inclusão no *Guinness* pela menor polícia do mundo, a Polícia Ferroviária Federal, que tem um chefe – com salário de 6 mil reais – e um único comandante’.

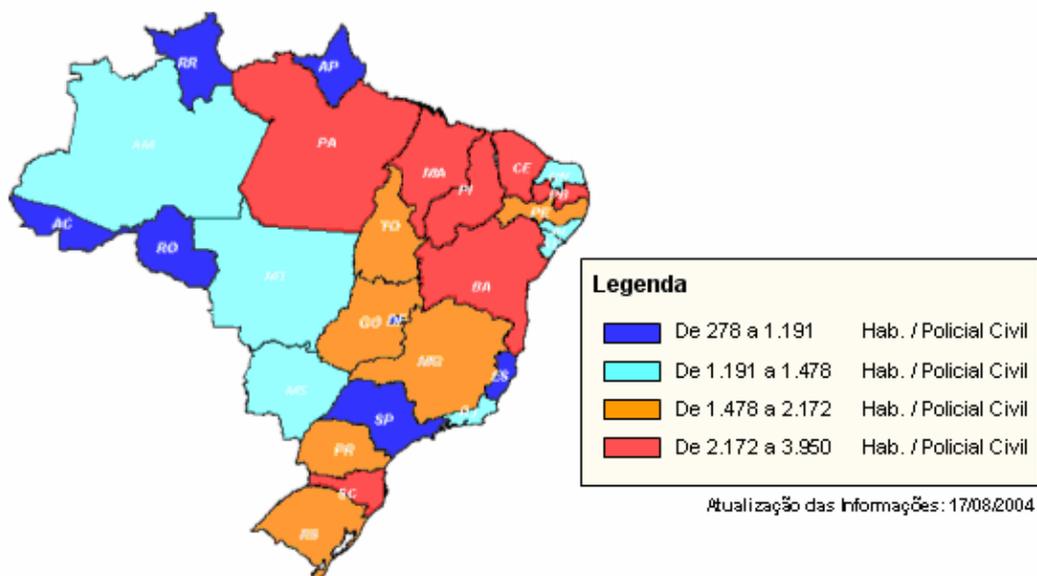
A privatização das ferrovias da União não impede o exercício da atividade da polícia ferroviária federal, uma vez que estas continuam pertencendo ao governo federal, sendo que a sua administração foi concedida a particulares mediante licitação por tempo determinado.

2.4.2.4 Polícia Civil e sua competência

Cada Estado da Federação e também o Distrito Federal deve possuir uma Polícia Civil. Esses órgãos são permanentes, organizados, e estruturados em carreira que exercem as funções de polícia judiciária, competindo a cada Estado a organização e manutenção de sua polícia civil. Existe, porém, uma ressalva quanto ao Distrito Federal, onde compete à União organizar e manter a Polícia Civil (Art. 21, inc. XIV, CF). De acordo com o texto constitucional, as Polícias Civas devem ser dirigidas por delegado de polícia que seja integrante da instituição.

À Polícia Civil incumbe a função de polícia judiciária, no entanto essa função não se confunde com a função jurisdicional dos magistrados. O trabalho desenvolvido pela polícia civil tem por objetivo fornecer os elementos, buscando a autoria e materialidade das infrações criminais, necessários ao titular (Ministério Público) da ação penal, para que este possa dar andamento em processo contra o autor dos fatos.

A subordinação das polícias civis estaduais deve levar em conta a estrutura organizacional dos Estados-membros da Federação. Na maior parte deles a vinculação se dá à Secretaria de Segurança Pública, mas, há Estados em que a polícia civil está subordinada à Secretaria de Ação Social como é o caso de Pernambuco. Abaixo (Fig. 2.1) temos a distribuição do efetivo da Polícia Civil por Unidade da Federação.



• Os Policiais lotados na Coordenadoria de Perícia (Polícia Técnica) dos estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul pertencem ao quadro da Polícia Civil, fizeram parte do cálculo para totalização do efetivo da Polícia Civil.

Figura 2.1 – Mapa comparativo das razões entre população residente e número de policiais civis por unidade da federação (2003)

Fonte: Secretarias estaduais de segurança pública

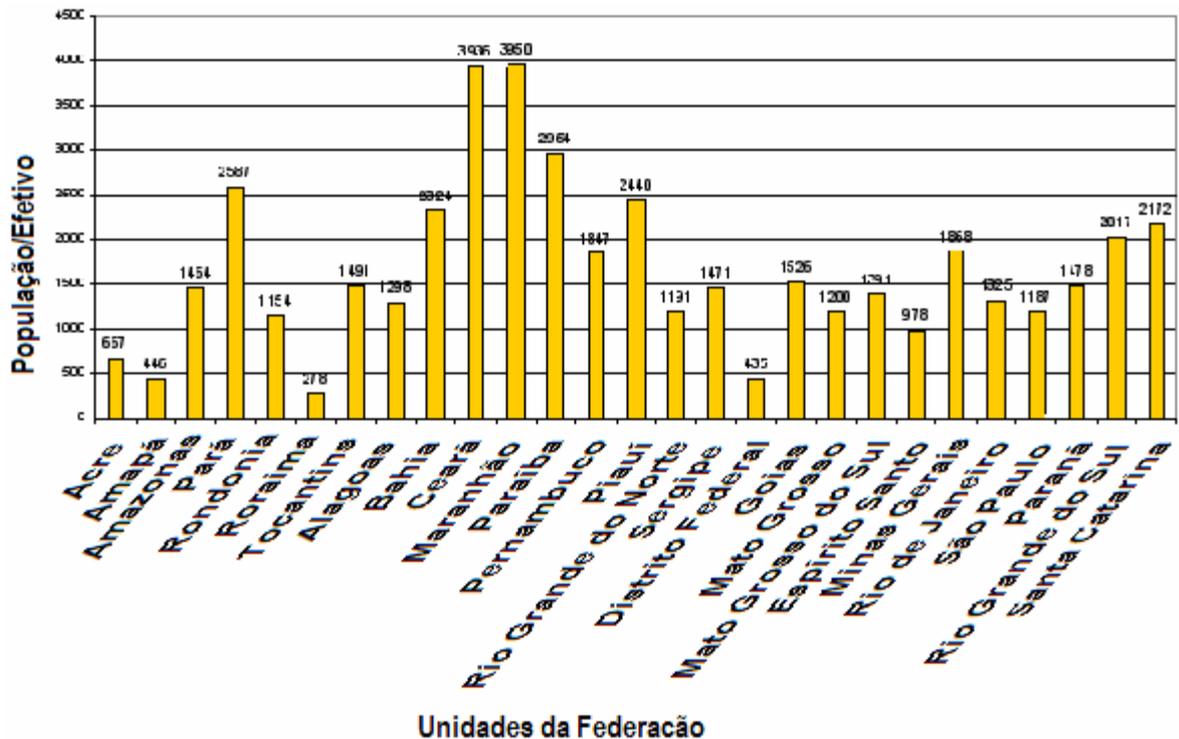


Gráfico 2.1 - comparativo das razões entre população e número de policiais civis por unidade da federação (atualizado em agosto de 2004)

Fonte: Secretarias estaduais de segurança pública

A análise, feita com dados do ano de 2003, (ver gráfico 2.1) da razão entre população residente e número de policiais civis por Unidade da Federação, mostra uma variação no número de habitantes por policial entre as Unidades da Federação. Entre os Estados que apresentam menores concentrações populacionais por policiais civis, estão Roraima, Amapá, Acre, Rondônia, São Paulo e Espírito Santo. Em Roraima, há a menor distribuição de habitantes por policial civil, sendo 278 para 1. Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Bahia, Paraíba e Santa Catarina concentram o maior número de habitantes por Policial civil, ressaltando-se os Estados do Ceará e do Maranhão com os números de, respectivamente, 3936 e 3950 habitantes por policial civil.

2.4.2.5 Polícia e Corpo de Bombeiro Militar e suas atribuições

As Polícias Militares são reguladas pelo Art. 144, § 5º, da CF, são responsáveis pelo policiamento ostensivo e preventivo, e pela manutenção da ordem

pública nos diversos Estados da Federação. Segundo o texto constitucional, cabe a elas a função de polícia administrativa.

A legislação infraconstitucional é muito clara a respeito do assunto, pois, detalhando os dispositivos constitucionais, ao tratar da competência das polícias militares atribuiu-lhes atividades preventivas (Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, Art. 3º, b e c), já as ações repressivas estão limitadas àquelas imediatas – segunda fase do ciclo de polícia – pois a mediata – terceira fase – cabe inegavelmente às polícias civis.

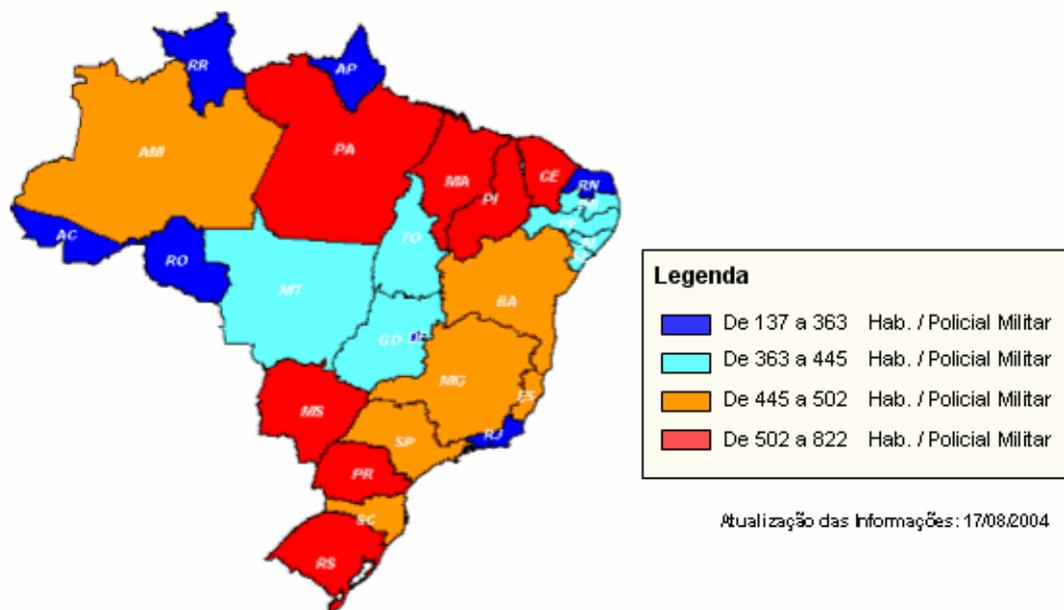
As Polícias Militares estão subordinadas aos Governadores dos Estados. Conforme determinação constitucional do § 6º do artigo 144, são forcas auxiliares e reserva do Exército, por esta norma régia pode-se entender assim, a influência do pensamento de segurança nacional nas instituições policiais militares, que têm ainda sua expressão institucional por intermédio do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, do Decreto-Lei nº 667/69, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e do Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

Essas normas legais determinam que, em caso de estado de emergência ou estado de sítio, ou em decorrência de uma guerra, os integrantes dessas corporações poderão ser requisitados pelo Exército para exercerem funções diversas da área de segurança pública. As polícias militares apresentam uma estética militar assentada em preceitos de hierarquia e disciplina, com patentes e graduações semelhantes às existentes no Exército Nacional. Os integrantes das polícias militares exercem funções de segurança pública, que são diversas das realizadas pelas forças armadas que atendem ao Art. 142, da CF.

Com relação aos Corpos de Bombeiros Militares, estes, em determinados Estados-membros, são parte integrante das polícias militares. Porém, existem Estados em que polícia militar e corpo de bombeiro são instituições separadas com comandos distintos, como é o caso do Rio de Janeiro. As atribuições dos corpos de bombeiros militares, conforme a parte final do § 5.º do Art. 144 da CF, atualmente estão voltadas para as ações de defesa civil, bem como para a prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento. Mesmo sendo órgão do sistema de segurança pública, suas atividades não se reportam ao policiamento ostensivo como das polícias militares, a natureza de suas ações se reportam à tranquilidade pública e à salubridade pública, ambas integrantes do conceito de ordem pública.

A Polícia Militar atua em todas as frentes da segurança pública, pois, possui competência ampla na preservação da ordem pública que, engloba inclusive a

competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois, a Polícia Militar é a verdadeira força pública da sociedade. Bem por isso, as Polícias Militares se constituem em órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial e, especificamente, da segurança pública. Abaixo (Fig. 2.2) temos a distribuição do efetivo da Polícia Militar por Unidade da Federação.



•O Efetivo do Corpo de Bombeiros Militar dos estados de Alagoas e Rondônia, estão agregados ao Efetivo da Polícia Militar.

Figura 2.2 – Mapa comparativo das razões entre população residente e número de policiais militares por unidade da federação (2003)

Fonte: Secretarias estaduais de segurança pública

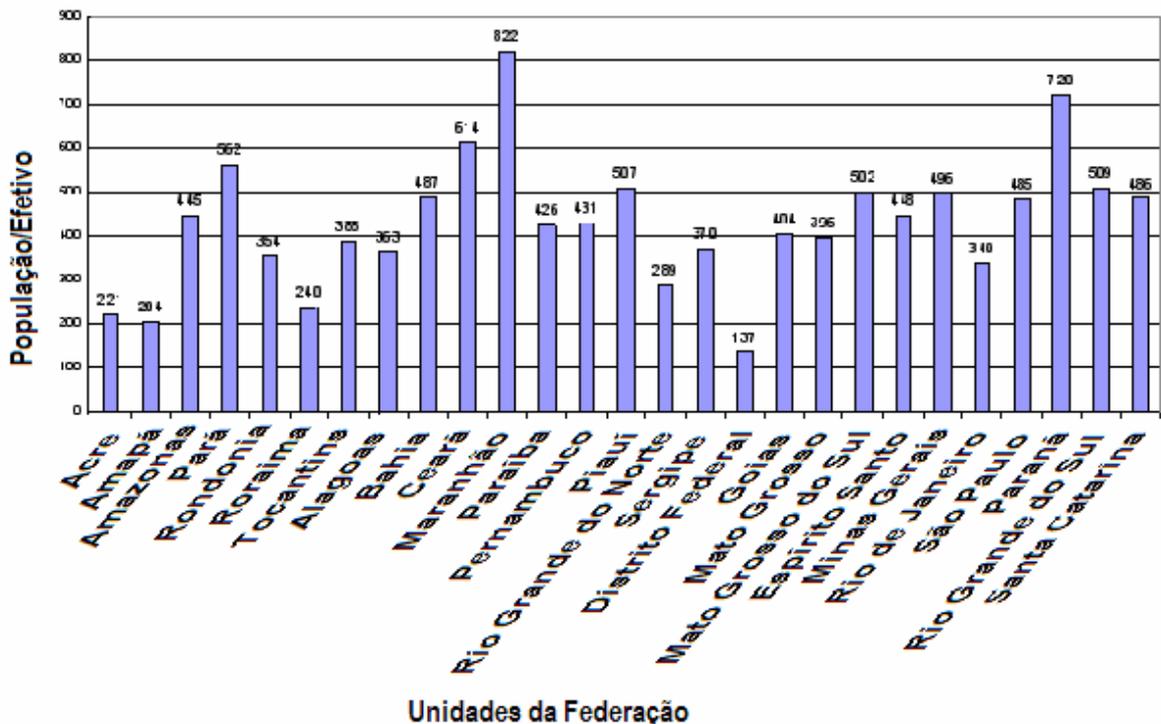
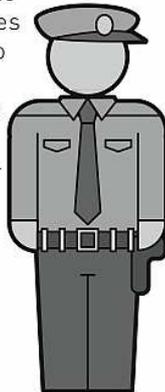


Gráfico 2.2– Gráfico comparativo das razões entre população e número de policiais militares por unidade da federação (Informações Agosto de 2004)

Fonte: Secretarias estaduais de segurança pública

O Paraná tem o terceiro menor contingente policial das regiões Sul e Sudeste. E o menor índice de policial por grupo de habitantes. Confira por quantos habitantes cada policial é responsável no Sul e no Sudeste.



		Pol civis	Pol mil	População	Hab p / cada policial
Região Sudeste	E Santo	1.778	7.300	3,0 milhões	352,50
	M Gerais	9.000*	40.000*	18,9 milhões	385,71
	R Janeiro	10.640	37.700	15,6 milhões	323,60
	São Paulo	33.000	87.000	39,9 milhões	333,33
Região Sul	Paraná	4.000*	17.000	10,0 milhões	476,19
	S Catarina	2.937	10.600	5,0 milhões	370,37
	Rio G Sul	5.700*	23.000*	10,2 milhões	348,43

Fonte: Secretarias de Segurança Pública dos estados e IBGE.

* Valores aproximados

Infografia: Gazeta do Povo

Figura 2.3 – Comparação da distribuição de Policiais Civis e Militares na região sul e sudeste conforme o efetivo e a população dos respectivos estados

A análise da razão entre população residente e número de policiais militares por Unidade da Federação mostra que, em 2003 (ver gráfico 2.2), a proporção no número de habitantes por policial militar é bastante variada entre as Unidades da Federação. Os Estados de Roraima, do Amapá, do Acre, de Rondônia, do Rio Grande do Norte e do Rio de Janeiro, mais o Distrito Federal, são os locais que apresentam uma

menor proporção de população por Policial Militar. Nesse sentido, destaca-se o Distrito Federal, onde, para cada policial militar, há 137 habitantes. No caso de Rondônia, é importante ressaltar-se que a Polícia Militar deste Estado agrega também os oficiais bombeiros.

No extremo oposto, as Unidades da Federação que aparecem como as que concentram um maior número populacional por policial militar são o Pará, o Maranhão, o Piauí, o Ceará, o Mato Grosso do Sul, o Paraná e o Rio Grande do Sul. O Maranhão é o Estado onde se apresenta a maior desproporção, sendo 822 habitantes para cada policial militar.

2.4.2.6 Guardas Municipais e segurança pública

As Guardas Municipais também encontram guarida na CF, com base no § 8º do Art. 144: os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. São leis municipais que definem a criação das guardas, seus regulamentos, número de integrantes e o responsável por sua direção, devendo subordinação ao prefeito municipal.

Ao rigor da norma constitucional, as guardas municipais não possuem competência para realizar a preservação da segurança pública, pois não detêm autorização para exercerem atividades de polícia administrativa ou judiciária, devendo tão somente proteger os bens, serviços e instalações do município. O exercício de atividades de polícia administrativa ou judiciária significa usurpação de função.

Contudo, ao arrepio da lei e sob o escopo de que a segurança pública não está sendo provida pelos órgãos instituídos para a sua garantia, em alguns municípios, como é o caso de Foz do Iguaçu e São Paulo, as guardas municipais estão extrapolando sua competência e já realizam policiamento ostensivo ou preventivo, que é privativo dos órgãos enumerados no Art. 144, da CF, mais precisamente a função das polícias militares. Esse procedimento tem sido adotado pelas guardas municipais espalhadas pelo Brasil, com integrantes armados por força de lei municipal, e cada vez estão se capacitando para o exercício de patrulhamento nas ruas, em que pese ser tal ação inconstitucional.

2.4.2.7 As Forças Armadas e segurança pública

Como determina a CF, as Forças Armadas não estão inseridas no capítulo que trata da segurança pública, mas, sim no Art. 142 (capítulo da defesa nacional), que define suas atribuições. Por força desse dispositivo, os militares são responsáveis pela manutenção da segurança nacional, soberania nacional, defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais, o que é bem diverso das atribuições reservadas às forças policiais.

O próprio Art. 142, em sua parte final estabelece que, “as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”, essa imposição garante que as Forças Armadas eventualmente possam ser empregadas na segurança pública, contudo, somente em casos excepcionais.

Diante das dificuldades e clamores da sociedade, cada dia mais se cobra uma participação efetiva das Forças Armadas na atividade de segurança pública. Sob as mais diversas pressões, novas leis atribuíram papel mais atuante às Forças Armadas, principalmente ao que concerne a suas atividades em áreas de fronteira. A edição de duas Leis Complementares, a de número 97, de 9 de junho de 1999, e a de número 117, de 2 de setembro de 2004, definiram as atribuições das forças armadas quando do seu emprego na segurança pública. Essas normas delegam novas atribuições às Forças Armadas que podem atuar subsidiariamente em questões de segurança pública, particularmente nas regiões de fronteira.

Por certo, as atividades a serem desenvolvidas por esses órgãos serão de extrema importância para a garantia de uma melhoria na sensação de segurança da população brasileira como um todo, tendo em vista que se retirará das forças policiais uma incumbência que não lhes é devida e por certo onerosa, ao menos às polícias estaduais, qual seja o policiamento de fronteiras.

2.4.2.8 Força Nacional de Segurança e segurança pública

A Força Nacional de Segurança Pública foi criada em 2004 pelo governo federal, por meio do Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, para apoiar os estados em ações de segurança pública. Ela é formada por Polícias Militares e Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal. São chamados a elite das Polícias, pois, recebem

treinamento específico para agir em momentos de crise, numa alternativa ao uso das Forças Armadas, que não têm determinação constitucional para atuar diretamente na área de segurança pública.

Dados oficiais, de maio de 2006, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, subordinada ao Ministério da Justiça, mostram que a Força Nacional já conta com 6.414 policiais militares e bombeiros de todo o país, capacitados em policiamento ostensivo, ação tática e controle de distúrbios civis. Esses policiais estão prontos para atuar em situações emergenciais ou quando for detectada a urgência de reforço na área de segurança pública estadual.

As ações da Força Nacional se limitam ao policiamento ostensivo (polícia administrativa) não contemplando a investigação, que continuará a cargo da autoridade estadual. Cabe ressaltar que deverá existir a adesão, por acordo formalmente realizado, dos Estados Membros em que haja necessidade de emprego da Força Nacional.

2.5 As organizações policiais na região do Lago de Itaipu

Ao longo do Lago de Itaipu se verifica a presença da Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, além de Guarda Municipal, bem como unidade do Exército, Marinha e Aeronáutica.

A Polícia Rodoviária Federal está presente na cidade de Foz do Iguaçu com posto na Ponte da Amizade e rodovia que dá acesso à Hidroelétrica de Itaipu. A Polícia Federal tem em seu organograma uma Delegacia em Foz do Iguaçu e outra em Guaíra.

A Aeronáutica se faz presente com um posto no Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu. A Marinha dispõe de uma Companhia na cidade de Foz do Iguaçu e uma Delegacia Fluvial na cidade de Guaíra. O Exército possui um Batalhão na cidade de Foz do Iguaçu e uma Companhia na cidade de Guaíra.

A Polícia Militar realiza o policiamento ao longo do Lago de Itaipu por meio de dois Batalhões: o 14º BPM (sediado em Foz do Iguaçu) e o 19º BPM (com sede em Toledo). Sendo o primeiro dividido em duas companhias que estão sediadas em Foz do Iguaçu e Medianeira, esse Batalhão tem responsabilidade territorial até a cidade de Missal.

Já o 19º BPM tem circunscrição do município de Santa Helena até o de Guaíra, dentre outras que não estão às margens do Lago de Itaipu. Nesse Batalhão, os municípios que ficam à margem do Lago estão sob a responsabilidade da 2ª Cia (com sede em Marechal Cândido Rondon), dividida em quatro Pelotões que estão sediados em Santa Helena, Guaíra e Marechal Cândido Rondon.

2.6. A Política de segurança pública no Estado do Paraná

Para realizar uma análise do desenvolvimento das políticas públicas na área de segurança no Estado do Paraná, ressalta-se o Plano de Governo 2003-2006 (2003, p. 10), que traz uma observação importante sobre em que condições se encontrava tal setor antes da assunção do atual governo ao poder:

As precárias condições de moradia, em áreas com elevada concentração populacional, aliadas a outras carências sociais e ao desemprego, intensificam situações de conflito e conjugam elementos que favorecem articulações que resultam em maior violência e criminalidade. Todavia, não se dispõe de informações sistematizadas e integradas a uma base de dados oficial que permitam acompanhar e orientar ações de segurança pública, nos seus vários desdobramentos.

Esse também é um aspecto abordado no Plano Nacional de Segurança Pública, elaborado por meio do Projeto Segurança Pública para o Brasil¹⁴, do Instituto Cidadania, em 2002 (p. 26-27):

Quanto à carência de informações, alguns dados são impressionantes: segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) [...] de 1988, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sabe-se que, em média, no país, cerca de 80% dos crimes contra o patrimônio (roubos e furtos), excluídos veículos (por motivos óbvios), não são denunciados às autoridades policiais, isto é, não são registrados nas delegacias. As razões alegadas são duas: falta de confiança na capacidade da polícia de recuperar os bens perdidos e prender os culpados; e medo de entrar em uma Delegacia. Portanto, os dados disponíveis na Polícia Civil sobre roubos e furtos constituem apenas uma pequena parcela dos fatos relevantes.

A falta de informações e base de dados oficiais compromete sobremaneira as ações a serem desencadeadas em busca de políticas públicas sólidas que busquem atender as necessidades dos cidadãos. Tentando driblar essa dificuldade no Plano

¹⁴ Tido como Plano Nacional de Segurança conforme o site oficial do Ministério da Justiça: http://www.mj.gov.br/Senasp/biblioteca/Bibliota_pnsp.htm

de Governo 2003-2006 (2003, p. 93), o Estado estabelece a adoção, em seu Programa 19, da Segurança Cidadã. O escopo desse programa consiste em desenvolver ações que visem à redução da violência; que garantam a manutenção da ordem, da segurança e da tranquilidade pública por meio da prevenção, apuração e repressão das infrações penais e dos atos anti-sociais, garantindo os direitos individuais e a inserção social; o programa determina o estabelecimento de políticas que visem combater o crime organizado; estabelece o planejamento, de maneira objetiva e científica, das ações de prevenção e combate ao crime. O Plano de Governo (2003, p. 93-94) determina que as estratégias propostas para alcançar tal objetivo são:

- a) atuação do Conselho Estadual de Segurança Pública, com a finalidade de estabelecer a política de segurança pública estadual;
- b) participação da comunidade no planejamento, na fiscalização e na correção das atividades de segurança, por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança;
- c) regionalização e descentralização das operações das Polícias Civil e Militar pela criação de áreas regionais integradas de segurança, utilizando as divisões existentes nos batalhões e nas subdivisões policiais;
- d) requalificação dos integrantes das Polícias Civil e Militar;
- e) qualificação dos integrantes da Polícia Florestal para atuação no combate aos crimes contra o meio ambiente;
- f) expansão dos serviços de combate a incêndios e atendimento ao trauma;
- g) redirecionamento do programa de redução de acidentes de trânsito;
- h) sensibilização e capacitação de chefes de Ciretrans e postos de trânsito para comandar o Mutirão pela Vida em suas regionais;
- i) levantamento estatístico sobre acidentes no Estado;
- j) formalização de parcerias com vista à capacitação de profissionais e orientação a estudantes do Ensino Médio;
- k) implantação de parque temático para propiciar ao condutor e ao pedestre a vivência no trânsito;
- l) intermediação e solução de conflitos rurais e urbanos, tais como reintegração de posse, greves e manifestações sociais ou populares de forma integrada com outros órgãos de governo;
- m) utilização do mapeamento do crime e da investigação científica no combate ao crime.

Aliada à falta de dados, a centralização das decisões sobre segurança pública se apresenta como um entrave ao bom andamento das atividades de policiamento, tendo em vista a própria análise encetada no PESP (2003, p. 3), que traça um panorama da centralização das decisões sobre políticas de segurança pública, mas aponta uma direção mais participativa:

Na década de 1960 o Brasil adotou um padrão centralizado de políticas públicas. A partir da década de 1990 os governos subnacionais passaram de meros executores de políticas formuladas pelo Estado Nação a implementadores, agindo em todo ciclo da políticas públicas – desde criação da agenda, até formulação e avaliação -, nas diversas áreas do Estado; dentre elas a de Segurança Pública.

Nesta, que é o assunto deste plano, a descentralização tem ocorrido de forma bastante diversificada nos Estados subnacionais.

Ressalta-se que, de modo geral, não se trata de mero deslocamento de políticas do Estado Nação para o estado subnacional, mas da interação entre um movimento emanado do centro com iniciativas que nascem das esferas Municipal ou Estadual.

A partir do ano 1997 cresceu, na Segurança Pública, o movimento no sentido inverso, que parte da periferia para o centro. Iniciativas surgem nos Municípios ou nos Estados, e tornam-se políticas públicas de alcance nacional, coordenadas pelo governo da União.

O presente Plano Estadual, seguindo a esteira do Plano Nacional, está fundado no estímulo a cidadania e nos princípios de respeito aos Direitos Humanos, direitos republicanos, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização e profissionalismo.

A conseqüência dessa percepção acerca da participação popular e busca de descentralização, é a nova construção de um modelo para a segurança pública proposta pelo Plano de Governo 2003-2006, (p. 11), que destaca a importância de se fomentar a participação das mais várias frentes sociais na elaboração de políticas públicas:

A mudança de rumo e as alterações na condução das políticas públicas propostas pelos governos federal e estadual, que focalizam e contemplam o social como eixo estratégico do desenvolvimento, somente serão concretizadas e viabilizadas por meio da articulação e participação dos diversos atores sociais na formulação dessas políticas.

O referido Plano de Governo traça somente as linhas gerais das políticas públicas que são desenvolvidas para a área de segurança pública. No que tange às realizações do aludido Plano de Governo já se observa a resolução, se não no todo, ao menos em parte, do que preceitua o item 'c' das estratégicas planejadas, que prevê a regionalização e descentralização das operações das Polícias Civil e Militar pela criação de áreas regionais integradas de segurança, as chamadas Áreas Integradas de Segurança Pública — AISP (Fig. – 2.5), criadas pelo Decreto nº 2834, de 22 de abril de 2004.

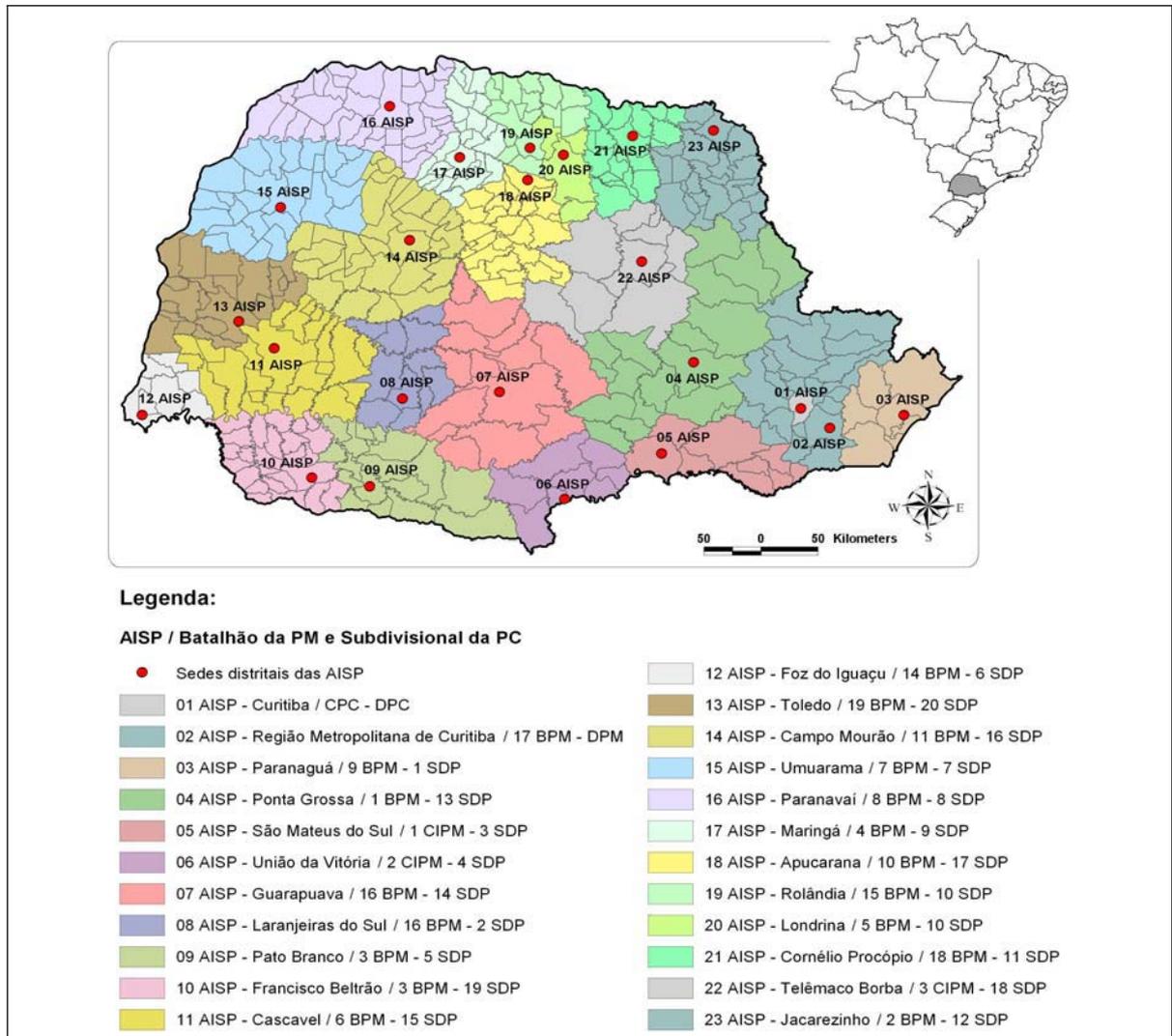


Figura 2.5 – Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), Batalhões da Polícia Militar (BPM) e Subdivisões da Polícia Civil (SDP), conforme os municípios do Estado do Paraná (2006).

Fonte: SESP-PR; **BASE CARTOGRÁFICA:** IBGE (2006a; 2006b); **ELABORAÇÃO:** Cleverson A. Reolon

Com conteúdo mais aprofundado, os Planos de Segurança, nacional e estadual, determinam ações mais pontuais para as instituições policiais. Polícia Civil e Militar seguem os ditames do Plano Nacional de Segurança Pública. As ações da Polícia Militar são abrangentes pela própria definição da caserna, como de fato é o trabalho das polícias (MARINHO, 2002, p. 35), contudo, além de determinações *interna corporis*, a instituição segue doutrinas advindas também de outros níveis de governo, como é o caso do Plano Nacional de Segurança Pública.

Tendo em vista a instituição do PNSP, os Estados e seus órgãos policiais se viram obrigados a desenvolver seus próprios planos, a serem desencadeados no nível estadual, sob pena de não receberem recursos federais para a área de segurança pública. É com base no desenvolvimento desses planos que os Estados da Federação desenvolvem

suas políticas de segurança pública. Segundo o próprio texto do Plano Paranaense, este ‘apresenta diretrizes da Política Pública de Segurança no Estado do Paraná, compreendendo ações e fortalecimento de projetos da área’. O PESP (2003, p. 16-17) do Paraná define, entre outras, ações a serem desenvolvidas:

Possibilitar aos policiais a percepção do papel da comunidade local no diagnóstico dos problemas e também no encaminhamento de suas soluções;
 Desenvolver parceria permanente entre policiais e comunidade para análise de problemas e planejamento de soluções;
 Desenvolver programas voltados à prevenção da violência e criminalidade;
 Elaborar programa de avaliação continuada da atuação da polícia pelos cidadãos usuários dos serviços policiais;
 Capacitação nas áreas de direitos humanos, polícia comunitária e relações interpessoais para policiais dos diversos níveis;
 Promover Cursos de Mobilização Comunitária destinados aos representantes da sociedade civil, objetivando a realização de ações de prevenção da criminalidade e violência, com o fim de motivar a participação social;
 Criar novas áreas de atuação nos Projetos POVO - Policiamento Ostensivo Volante, PROERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência) Patrulha Escolar Comunitária, Resgate Social, Delegacia Cidadã, Banda Cidadã.
 Voluntários da Paz;
 Central de Apoio ao Turista;
 Vizinhança solidária;
 Escolas de cidadania;
 Atividade de Policiamento Turístico da PM (Peltur);
 Fomentar a atuação da polícia comunitária nos grandes centros urbanos;
 No programa de policiamento comunitário dar prioridade também ao turismo, criando a Atividade de Policiamento Turístico, a Central de Apoio ao Turista e preparando policiais das diversas unidades para atuar em locais e eventos turísticos e festivos do Estado;
 Estruturar Cursos e Seminários, com a assessoria de cientistas sociais, para exame e seleção de práticas eficazes de reunião com representantes comunitários, visando análise conjunta de problemas e a formulação de alternativas de solução;
 Elaborar de material de divulgação (folhetos, cartazes, vídeos e vídeo cd) sobre o papel da comunidade na prevenção e redução de seus problemas, bem como sobre medidas de auto-proteção contra a violência e acidentes;
 Estimular a participação de voluntários nas atividades de Segurança Pública.
 Bases Comunitárias, Vizinhança solidária, Escolas de cidadania, Voluntários da Paz, Banda Cidadã.
 Os temas Polícia Comunitária e CONSEGs deverão integrar todos os cursos das Polícias Civil e Militar, seja na formação, na especialização e/ou no aperfeiçoamento.

Com vistas a uma maior integração das instituições policiais do Estado, contudo, seguindo determinação maior do Plano Nacional, o Plano Estadual propõe as seguintes ações:

Redimensionar as áreas de competência geográfica de atuação das Polícias Civil e Militar, bem como das Corregedorias de Áreas das Polícias e da Polícia

Científica, de modo a compatibilizá-las em áreas comuns, denominadas Área Integrada de Segurança Pública (AISP).

Parcerias para definição dos critérios geopolíticos e sociais que nortearão as Áreas Integradas de Segurança Pública, priorizando a responsabilidade do Estado para com o cidadão nas suas comunidades.

Quando se trata de regiões fronteiriças a única menção no PESP (2003, p. 33) é a proposição de se criar projetos orientados para a redução de tráfico de armas e de drogas:

Criação de um sistema de controle do envio de bagagens pessoais (malas, pacotes, embrulhos, etc.), transportados por ônibus das regiões de fronteira do Estado do Paraná e de grandes centros como Cascavel, Londrina, Guarapuava, Maringá, etc., semelhante ao praticado em aeroportos.

Em outra vertente, o PESP (2003, p. 16) prevê o fomento e a atuação da polícia comunitária nos grandes centros urbanos, sem, no entanto, fazer alusão ao meio rural. Não há qualquer determinação de incremento do policiamento em áreas rurais do Estado. Assim, o planejamento das políticas públicas de segurança no Paraná, do modo que se apresenta, visa com maior ênfase os aglomerados urbanos, ou dá preferência à resolução de conflitos nas grandes cidades do estado. Esse quadro fortalece ainda mais o estudo em tela, pois, revela a importância de se entender a dinâmica do policiamento rural num cenário construído para atender às demandas de policiamento urbano.

Como reflexo desse desequilíbrio de policiamento em áreas rurais e urbanas, surge a participação popular na área rural na região de fronteira entre Brasil e Paraguai, especialmente no município de Guaíra.

CAPÍTULO III

3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 A experiência da participação popular na política de segurança pública na fronteira do Brasil com o Paraguai

Dentro do que propõe o presente trabalho, vislumbrou-se entender como a participação popular tem efeito na elaboração da política pública de segurança e como os cidadãos interagem com a Patrulha Rural, e se esse entrosamento contribui para a redução do crime, da desordem e do medo.

No estudo realizado sobre a Patrulha Rural, verificou-se que, inicialmente, os policiais militares desenvolveram suas ações por meio de um policiamento considerado como tradicional, baseado em rondas aleatórias, sem se preocupar com o contato pessoal com os agricultores locais, pois, a idéia era a busca e captura de criminosos.

Ao longo do tempo, com a diminuição dos crimes, esse tipo de policiamento rural permitiu aos membros da comunidade levar ao conhecimento da polícia problemas que mais os afligiam. A Polícia, ao ter conhecimento das preocupações e anseios dos moradores da área rural do município, passou a trabalhar com os cidadãos estimulando-os a auxiliar na resolução dos problemas que preocupavam a ambos.

Infere-se que as características locais, aliadas ao sério problema vivido durante o período de crimes violentos que atingiram a área rural de Guaíra, fomentaram o aparecimento espontâneo da filosofia de polícia comunitária. O relacionamento baseado no respeito e na confiança mútuos, entre polícia e cidadão, configurou-se como elemento catalisador, incentivando as pessoas a reconhecerem na participação social, o resultado pela qualidade do policiamento realizado pela PMPR.

Segundo Brito Junior (2003, p. 18) para que as ações de polícia, nas áreas rurais, atinjam níveis satisfatórios na solução dos problemas específicos que afetam as comunidades, impondo a elas envolvimento e participação efetiva, deve-se aplicar uma metodologia própria. Dentro dessa metodologia, dois fatores são importantes. O primeiro é

que os policiais militares podem contar com os moradores locais para a proteção da comunidade como um todo e também à própria proteção pessoal. Brito Junior (2003, p. 18) relata que a experiência mostra que os moradores estarão dispostos a virem em auxílio dos policiais, se eles forem ameaçados. O autor deduz ainda que o anonimato de ambos os lados é reduzido, quando não eliminado, nas relações do policiamento rural. Por consequência, a probabilidade de que os policiais abusem da autoridade ou usem força excessiva também diminui na mesma proporção, tendo em vista o pequeno número de habitantes da área rural dos municípios.

No caso de Guaíra, a Patrulha Rural ampliou seu papel, os policiais foram além do policiamento ordinário, produzindo uma maior interação entre cidadão e Polícia Militar. Hoje, os policiais que atuam na Patrulha Rural são oriundos da própria área rural de Guaíra, têm extremo conhecimento das peculiaridades locais, além de conhecer meticulosamente a área geográfica que atendem. Isso criou um sentimento de pertencimento tanto dos policiais em relação ao lugar, quanto dos cidadãos locais e os ‘seus’ policiais.

O outro fator essencial para que as ações do policiamento rural sejam eficazes é a divulgação dos trabalhos realizados. Brito Junior (2003, p. 19) destaca que os resultados positivos obtidos pela polícia e as participações em atividades envolvendo a comunidade rural, quando divulgados, contribuem para o sucesso da modalidade de policiamento na área, e têm como consequência:

- a) Aumento da segurança subjetiva da comunidade atendida pela polícia rural;
- b) Intimidação dos marginais que agem na área rural; e,
- c) Incentivo a outras comunidades a se integrar à polícia no combate à criminalidade no meio rural.

Idéias de divulgação do trabalho da patrulha rural de Guaíra surgem no seio do CONSEG, sem que para isso exista a influência de policiais militares. Exemplo disso foi a campanha feita pelos membros do CONSEG no ano de 2006, em que foram confeccionados cartões que constavam os números telefônicos das unidades policiais do município de Guaíra. Em seguida os cartões passaram a ser distribuídos pelos policiais militares componentes da Patrulha Rural, logo depois também os policiais militares da área urbana se utilizaram desse expediente. Essas são algumas observações que mostram a aproximação dos policiais militares pertencentes à Patrulha Rural com os cidadãos que são atendidos pelo policiamento rural.

3.2 A relação da PMPR com a população – os modelos de policiamento

Muitas são as dificuldades para se conseguir um policiamento que atinja um nível de aceitação elevado junto à população. Marinho (2002, p. 8), tratando de estratégia de policiamento, ao citar Souza (1999), aponta algumas destas dificuldades:

As dificuldades em torno da implementação dessa estratégia de policiamento partem tanto da estrutura da comunidade, quanto da própria organização policial. Trata-se da inexistência de indicadores de desempenho compatíveis com atividades proativas, da falta de cultura participativa nas comunidades e preventiva nas polícias, do desconhecimento acerca dos elementos dessa estratégia de policiamento, dependência do policiamento comunitário às associações de bairro, rodízio de policiais, etc.

No Paraná algumas experiências foram tentadas ao longo da segunda metade do século passado. A PMPR se transformou, na década de 1960, ocasião em que buscou se tornar uma polícia profissional. Conforme Silva (2001, p. 3-4), o final da década de 1960 foi o período em que a PMPR se estruturou no modelo que até hoje se apresenta. O ponto chave para o modelo atual foi a criação da Radiopatrulha-RP, em 1968, pelo Decreto Governamental n.º 5797. Esse modelo de policiamento se perpetuou em Curitiba. Em 10 de agosto de 1971, começou a funcionar com viaturas e equipamentos, atuando operacionalmente. Iniciou-se, assim, na PMPR, o Corpo de Policiamento Radiomotorizado (CPRM). Essa configuração foi incorporada nas Unidades que foram, oficialmente, criadas em 1976, chamando-se de patrulhamento motorizado.

Sempre com o objetivo de melhor atender os cidadãos paranaenses, mais especificamente os curitibanos, novas formas de se realizar o policiamento foram sendo testadas. Por exemplo, o Sistema Modular de Policiamento Urbano - SMPU foi inspirado no modelo japonês e até hoje pode ser encontrado em algumas unidades operacionais da PMPR. Como o próprio nome sugere, esse modelo é de emprego em áreas urbanas com origem e aplicação na capital do Estado. Nesse modelo os policiais empregados num Módulo (edificação) desenvolvem um serviço de patrulha do tipo urbano com base no policiamento a pé, apoiado e complementado pelo policiamento motorizado.

Os módulos podem se reunir por integração e associação. Na integração, o módulo se vincula a um comando superior, sem alterar a estrutura de comando das

guarnições do módulo. Na associação, os módulos têm alterado a estrutura de comando das guarnições, estendendo o trabalho cooperativo ao uso de instalações e equipamentos comuns, derivando-se daí o maior controle e operacionalidade das guarnições. A característica principal do SMPU é a aplicação sistematizada no terreno da estrutura tipicamente militar da PMPR, sob critérios de trabalho racional e técnicas de administração moderna no relacionamento do homem com a organização, com seu grupo de trabalho e com o público em geral. A idéia do SMPU é de que esse relacionamento com o público possibilita aos policiais o reconhecimento dos problemas mais comuns dos moradores, facilitando a identificação dos agentes delituosos:

Este reconhecimento propicia melhores condições de atuação preventiva e promove a aproximação e integração do PM na Comunidade, tira o policial do anonimato, aumenta a responsabilidade moral e ajuda a evitar a prática de atos desabonadores.

A guarnição modular recebe instrução especial, de preparação para entrada em serviço conforme as previsões de atuação e de manutenção para prática e aprimoramento das atividades individuais e conjuntas.

[...]

A princípio, os policiais militares devem residir na área de cobertura do posto no qual prestarão serviços. (MATKE, 1995, p. 66)

Da Conceição (1995, p. 45-46) destaca a característica de aproximação policial-cidadão que o SMPU propiciava:

[...] caracterizado pela padronização dos seus componentes e pela capacidade de integração e associação, resultando em ampliação funcional e operacional, desenvolvendo no policial militar uma nova mentalidade sobre o policiamento da área, dentro de características mais preventivas e de prestação de serviços à comunidade, propiciando uma melhor interação comunitária, eliminando condicionamentos mentais que impedem o policial de ver a população simplesmente como objeto de sua proteção, valorizando a função policial-militar, pela possibilidade de reconhecimento de serviços prestados à comunidade.

Segundo estudos de Silva (2001, p. 7), na prática, o Sistema Modular comprovou ser no início, de fato, um sistema moderno, bem estruturado e eficaz no policiamento ostensivo urbano, todavia, destaca em seu trabalho diversos fatores que influenciaram para o abandono desse modelo de policiamento. Tortato (2001, p. 90) conclui quais foram as deficiências do SPMU:

Com a disseminação dos postos, a Corporação não acompanhou a demanda em razão das dificuldades de orçamento para a manutenção física dos imóveis e disponibilidade de pessoal.

Em conseqüência, os postos foram dotados de reduzido efetivo para um grande número de postos fixos, ocasionando imobilização considerável de policiais militares como atendentes de populares circunvizinhos e na vigilância das

instalações e equipamentos contra os furtos ou depredações a que ficaram sujeitos aqueles imóveis.

Em 1993 surge o chamado Projeto POVO, segundo Tortato (2001, p. 91), pode ser assim representado:

O Sistema é basicamente composto do trinômio Policial Treinado-Comunicações-Viaturas Especiais. É dotado de mobilidade relativa dentro de áreas especificadas pelo préplanejamento. Obriga, graças à relativa mobilidade, a alocação de policiais militares que residam próximos e sejam conhecidos na área onde irão atuar, este fator reduz, ao máximo, dispêndios com uma excessiva fiscalização de parte da Polícia Militar que passa, por isso mesmo, a ser, em muito, auxiliada pela população dos bairros onde o policiamento está atuando. (sic)

A estrutura do Projeto POVO se dava por uma Estação de Policiamento Móvel, composta de uma viatura tipo furgão, duas motocicletas, uma guarnição de quatro Policiais Militares, telefone celular e rádio. Tal estação era designada para atendimento a um bairro onde, não necessariamente exista um módulo. (DA CONCEIÇÃO, 1995, p. 46-47). Pazinato (1995, p. iv) aduz que a adoção do Projeto POVO, substituiu, praticamente, o tradicional sistema de radiopatrulhamento (RP) e, parcialmente, os Módulos Policiais (fixos), alocando os meios de que dispunha de forma descentralizada, como forma de manter maior aproximação com a comunidade. Decorrido um ano e meio de sua implantação aventou-se, desde a reestruturação até sua desativação, em função da apresentação de algumas deficiências e disfunções operacionais.

Mais uma vez o que se viu foi a renúncia sucessiva dos programas implantados pela PMPR ao longo do tempo. Em 2001, em seu trabalho que analisou o policiamento em Curitiba, Tortato (2001, p. 93) detectou o abandono dos modelos de policiamento implantados em Curitiba, o caso do POVO e do SMPU:

Esses dois projetos, que na prática, atualmente, estão quase que totalmente abandonados, foram implantados sob o “discurso” de um programa sob a filosofia da Polícia Comunitária, todavia sem atentar para fundamentos essenciais. Infelizmente, as causas do insucesso não se vinculam exclusiva e principalmente às mencionadas ingerências políticas e escassez de recursos humanos e materiais.

No final da década de 1990, mais uma tentativa de se desenvolver um modelo que atendesse aos anseios dos paranaenses (novamente dos cidadãos curitibanos), foi a instalação dos chamados ‘Totens’. O Totem foi criado em maio de 1998 com a finalidade de se somar aos demais processos e modalidades de policiamento ostensivo já existentes. Feito por um ou dois policiais armados e equipados com veículos

radiomotorizados. Quando a equipe policial não se encontrava no local definido (no Totem) como ponto de ‘parada’, havia ali um sistema com a linha telefônica instalada, que dava comunicação direta sem precisar de discagem (tal qual um interfone), com o Centro de Operações Policiais Militares (COPOM).

Ao relatar o desenvolvimento desse modelo de policiamento, Silva (2001, p. 11), apresenta o resultado de uma pesquisa que avaliou o desempenho de tal policiamento:

Em relação à pesquisa realizada com a população, mesmo esta tendo solicitado muitas vezes os serviços prestados pela Polícia Militar do Paraná, existe um grande descontentamento pelos serviços prestados, principalmente em relação à demora do atendimento ou à forma de procedê-lo.

Sobre o Totem, a maioria desconhecia o serviço, e aqueles que o conhecem discordam da sua localização, mesmo percebendo que a viatura com um Policial inspira confiança, mas que ela deverá sempre estar patrulhando nos arredores.

As conclusões apresentadas indicaram ainda que em relação à permanência dos mesmos Policiais em um Totem, que a primeira vista criaria um laço de maior integração entre os milicianos e a população, os entrevistados consideram uma atitude errônea. Isso se deu pelo entendimento de que os Policiais acabam se familiarizando com algumas pessoas ou situações, facilitando assim a marginalização do Policial Militar. Outro entendimento dos pesquisados foi de que a melhor maneira da PM manter um policiamento é através das Radiopatrulhas Auto (RPAs) e com um policiamento a pé, com este último, aumentando o contato do Policial com o cliente, fortalecendo a relação de confiança entre ambos. Também o projeto dos Totens, tendo em vista as deficiências acima apresentadas, foi abandonado por completo.

Em 1994 surge a Patrulha Escolar, a qual buscou minimizar o problema da violência nas escolas, implementando para tanto uma ação direcionada especificamente para a segurança dos estabelecimentos de ensino da rede estadual e municipal, com o objetivo de garantir o bem-estar e a segurança das crianças e dos adolescentes.

Com a finalidade de ampliar a sensação de segurança e a proteção às crianças e aos adolescentes (estudantes), esse trabalho da PMPR inicialmente foi desenvolvido por duplas de Policiais-Militares Femininas que realizavam suas atividades por meio do patrulhamento e de permanência nos estabelecimentos de ensino da Capital, complementando com visitas programadas a eles. Segundo relato de Scheremeta (2005, p. 5) que respondeu pela Chefia da Seção de Planejamento PMPR em 2005:

O Projeto "Patrulha Escolar" cada vez mais ganhou força e passou a ser muito mais que um projeto institucional, pois também foi reciclado, melhorado e melhor estruturado para realmente estar dentro da filosofia e das estratégias do policiamento comunitário, tanto é que ganhou uma 3ª Fase com status e estrutura de projeto de Governo do Estado.

[...] executado na forma de Patrulha Escolar Comunitária, também nada mais é que a basilar atividade de "policiamento ostensivo" em "ação de presença" que deve atuar precipuamente preventivamente (ações proativas), e atuar supletivamente na repressão a crimes e a atos infracionais. A prevenção se dá pela observação da filosofia de Polícia Comunitária, ou seja, pela aproximação da escola e do seu ambiente, ampliando a segurança no local e em seu entorno; pelo esclarecimento de dúvidas sobre o trabalho policial, pelo assessoramento à escola quanto à segurança; e pela interação com a comunidade escolar e com as autoridades locais.

Com o passar do tempo e por determinação central a Patrulha Escolar ganhou o adjetivo “comunitária”, com o entendimento de que ‘a prevenção se dá pela observação da filosofia de Polícia Comunitária’, o que pressupõe maior interação entre o trabalho policial e a comunidade escolar.

No ano de 2003 ressurgiu sob uma nova roupagem o Projeto POVO, agora com maior ênfase da filosofia de Polícia Comunitária. A explicação para essa tendência se encontra nas palavras de Tortato (2001, p. 97):

Nessa necessidade de novos modelos de atuação policial, destaca-se a filosofia da Polícia Comunitária, que está permeando todos os níveis de governo, federal, estaduais e municipais, que estão somando esforços na viabilização de consistentes programas.

Assim, o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, com base no Plano Nacional de Segurança Pública, está desenvolvendo, em todos os Estados da Federação, o denominado Curso Nacional de Polícia Comunitária, destinado a policiais, militares e civis.

Além da qualificação profissional, o Governo Federal está concedendo incentivos financeiros para implementação de programas de Polícia Comunitária nos Estados.

No Paraná, por uma necessidade institucional, reforçada pelos incentivos do Plano Nacional de Segurança Pública, no âmbito do Comando do Policiamento da Capital, está sendo desenvolvido um projeto piloto para “Implantação da Filosofia e Estratégia de Polícia Comunitária em Curitiba e Região Metropolitana” [,,]

As obras que se encontram sobre os projetos de policiamento do Paraná são em regra elaboradas por integrantes da própria corporação, porém, a citação de um civil apresenta uma visão um tanto quanto pessimista à cerca do trabalho realizado atualmente pela PMPR, influenciado pela mudança na direção do governo do Estado. Em relação ao Projeto POVO, Bordin (2004, p. 32) faz a seguinte constatação:

Esse primeiro momento do policiamento volante durou entre um e dois anos, visto que Roberto Requião foi derrotado nas eleições posteriores e como é

comum, o governo que assume sempre desqualifica as políticas implementadas anteriormente. Todavia, essa forma de policiamento não conseguiu diminuir ou manter os mesmos patamares os índices de criminalidade, pois encontramos diante dos elementos anteriormente destacados, a saber, a estrutura da polícia militar extremamente centralizadora que contribui para criar formas de desviar recursos humanos para a atividade fim.

O primeiro governo estadual de Roberto Requião, que o autor faz referência à implantação do Projeto POVO, foi no período de Março de 1991 a janeiro de 1995, todavia em abril de 1994, assumiu o governo o vice-governador, na época Mário Pereira, que deu continuidade às ações de governo.

Outro ponto levantado por Bordin (2004, p. 27-28), em seu trabalho é à falta de prioridades e metas a serem cumpridas pelos responsáveis em suas respectivas áreas territoriais. Soma-se a isso a falta de participação dos policiais que se encontram na base da corporação. Essa crítica pode ser justificada pelo entendimento de que o policiamento deve se fundar numa concepção comunitária e o policial, que também estaria inserido nesta comunidade, por certo poderia opinar sobre como realizar o melhor policiamento:

[...] não existe prioridade nas áreas operacionais territoriais na distribuição de recursos humanos e muitos comandantes são alocados apenas por prestígio ou castigo, não possuindo autonomia para criar ações que facilitem a direção e o planejamento do policiamento.

Os policiais de postos mais baixos não podem opinar ou criar soluções para suas áreas de atuação, sendo praticamente proibida as iniciativas policiais proativas, criando sempre uma necessidade de procurar uma unidade que atenda os objetivos relativos à escala e facilidade para trabalhar do policial de baixo escalão.

Essa responsabilidade territorial por parte das organizações policiais não existe no estado do Paraná, e as indicações para as unidades de comando obedecem mais indicações políticas, criando entraves para que exista uma política séria de redução da criminalidade e redução inclusive da violência policial na mediação dos conflitos. O que existe é apenas uma divisão administrativa para se realizar o policiamento.

De tudo o que foi levantando, como se pôde observar, as ações ou intenções de interação comunitária entre a PMPR e os cidadãos sempre partiram de concepções internas da Instituição, e não de uma iniciativa espontânea das pessoas civis. Talvez o que tenha levado essas experiências ao malogro, seja justamente o fato de não existir um diálogo franco entre os planejadores da polícia e os que são por ela policiados, os cidadãos.

3.3 A essência do policiamento comunitário

A polícia comunitária surge como um novo conceito frente ao padrão dominante no modo de agir da polícia. A orientação doutrinária indica que o objetivo central do modelo de polícia comunitária é introduzir uma nova concepção de pensar e operacionalizar o policiamento, enfatizando a parceria entre polícia e comunidades como sendo essencial ao controle e prevenção do crime e aumento da segurança pública.

A origem do policiamento comunitário não está relacionada com uma nova forma de policiamento implantado, e sim com um momento da história em que um dado local passava por momentos de crise em sua segurança interna, e a Polícia, como aparato repressivo do Estado, não provia resultados positivos, deixando de proporcionar a segurança que a população necessitava para prover o convívio em sociedade (BARROS JUNIOR, et al, 2003, p. 12).

Embora os governos tenham aplicado a nova filosofia da polícia comunitária como alternativa ao modelo que vinha sendo desenvolvido, ela não tem, contudo, escapado de críticas mais céticas que a consideram como mera estratégia de relações públicas da organização policial para restabelecer a legitimidade perdida em face da onda crescente de crimes e violência urbana (SOUZA, 1999, p. 61).

Como sugere a citação acima, a adequação do conceito de estratégia organizacional às agências do setor público executivo, possibilita melhor compreensão da polícia comunitária como um paradigma que pretende modificar, como um todo, o conceito e as operações de polícia, implicando não só a mudança de mentalidade dos policiais no comando, dos executores do policiamento, mas também as expectativas e as avaliações das comunidades, agências públicas, organizações civis, setores privados e líderes políticos, ampliando assim sua base de legitimidade.

Nesse sentido, a polícia comunitária como estratégia organizacional e as experiências de implantação do modelo disseminadas em vários países democráticos têm variado na sua forma de implementação e operacionalização. De acordo com pesquisas realizadas por Bayley (1994 apud SOUZA, 1999, p. 62), as experiências de policiamento comunitário desenvolvem-se de acordo com as demandas específicas e o nível de organização de cada ambiente ou comunidade local. Algumas experiências têm implicado tanto a participação de grupos privados no apoio de programas preventivos desenvolvidos pela polícia, patrocinando impressos educativos sobre segurança para segmentos específicos da sociedade (idosos, crianças, mulheres, grupos profissionais) auxiliando-os a

se prevenirem de ações criminosas, quanto a participação direta de policiais especializados em programas de prevenção junto às comunidades, via palestras, campanhas na mídia, conferências. Embora a polícia comunitária tenha se desenvolvido de forma bastante desigual e diferenciada no modo de implantação e execução, Bayley (1994 apud SOUZA, 1999, p. 62) observa que certos elementos básicos constitutivos do conceito permanecem e orientam todas as experiências, demonstrando a validade e consistência do modelo de polícia comunitária e demarcando sua diferença em relação ao ‘velho’ modelo de polícia moderna profissional.

Em trabalho realizado por Skolnick e Bayley¹⁵ (2002, p. 18 e 19) resumem que o policiamento comunitário merece ser celebrado apenas se estiver ligado a um distanciamento das práticas operacionais passadas, e somente se ele refletir uma nova realidade tática e estratégica. Os autores apontam quatro áreas ou elementos de mudanças programáticas no policiamento “tradicional”, para que seja considerado policiamento comunitário: 1. Organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; 2. Reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; 3. Aumentar a responsabilização da polícia; e 4. Descentralizar o comando.

Prevenção tendo como base a comunidade. Esse elemento tem vinculação com o programa Vigilância de Bairro desenvolvido pela Polícia Metropolitana de Londres, que envolve três elementos: *vigilância pública*, as pessoas que moram em determinada área são encorajadas a se associarem e a agirem como os olhos e os ouvidos da polícia; *marcação da propriedade*, a polícia empresta equipamentos para que as pessoas possam marcar e identificar seus bens; *segurança da moradia*, a força policial deve se propor a visitar as casas em toda a área de sua abrangência (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 19-23).

Reorientação das atividades de patrulhamento. Consiste em voltar o patrulhamento a uma natureza pró-ativo, buscando aproximar o trabalho policial ao cidadão. Traz até uma divisão de 60% do efetivo para o patrulhamento das ruas e 40% para a investigação. A reorientação do patrulhamento é quase que uma crítica ao policiamento motorizado, feito de maneira aleatória. Segundo esse elemento, devem existir postos de policiamento, como: *Ministations* em Detroit, *Shop-Fronts* na Austrália, *Neighborhood Police Posts* em Cingapura e *Koban* no Japão. A dinâmica de patrulhamento é mais

¹⁵ Este trabalho é fruto de uma monografia que teve por base o livro publicado dos dois autores: “The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities”. Além de estudos sobre a polícia realizados em vários países como: Inglaterra, Noruega, Suécia, Dinamarca, Austrália, Cingapura e Japão.

voltada a visitas às casas dos cidadãos, momento em que não só recebem queixas e respondem a chamadas de atendimento, como também fornecem informações à população sobre problemas de segurança e formas de prevenção (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 23-29).

Aumentar a responsabilização da polícia. Isso exige dos policiais disposição a uma maior abertura e receptividade às críticas feitas pela comunidade em relação ao policiamento e desempenho de seus agentes. A população passa a ter um maior controle da polícia, com a abertura de maiores possibilidades de gerar avaliações ou críticas devido ao caráter de visibilidade e transparência atribuído às atividades de polícia. O público passa a interferir no processo e nos resultados do policiamento (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 29-32). Nesse quesito Souza salienta:

Sem essa relação de reciprocidade, baseada na cooperação e confiança entre policiais e comunidade, o policiamento comunitário corre o risco de transformar seus executores em meros profissionais de relações públicas, sustentados pela simples retórica do discurso sem que esse seja realmente fundamentado em experiências de mudanças na interação com a população (SOUZA, 1999, p. 65).

Descentralização do Comando. Determina que o policiamento deve ser adaptável. Deve-se dar aos comandantes subordinados liberdade para agir de acordo com suas próprias leituras das condições locais. Os comandos descentralizados conseguem inferir com maior propriedade e clareza as demandas da comunidade como também o retorno que ela possa dar em relação ao policiamento. Dessa forma se ganha a flexibilidade necessária para dar forma às estratégias policiais em certas áreas. A idéia é que o aumento da responsabilidade na tomada de decisão vai além dos comandantes subordinados, pois envolve também o policial de rua. O policiamento comunitário exige que o policial seja um líder na comunidade, capaz de agregar e desenvolver a capacidade de organização local. O policial deve ter a capacidade de pensar por si só e de traduzir as ordens gerais em palavras e ações apropriadas (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 34).

Além dos componentes acima relacionados, muitos outros programas podem ser desenvolvidos dependendo das experiências que variam em cada organização policial e das necessidades de comunidades locais, considerando suas especificidades. Em que pese a adoção do policiamento comunitário, como redenção do problema de 'insegurança' pública, e sua difusão em várias sociedades no mundo, o modelo tem deparado com resistências, seja no âmbito interno das organizações policiais ou mesmo em determinados setores da sociedade, os quais se mostram céticos.

Os estudos de Skolnick e Bayley (2002, p. 71-92) mostram que o policiamento comunitário ainda encontra resistência quando de sua implantação, assim como os apontamentos de Souza (1999) indicam os mesmos problemas que impedem o bom funcionamento do policiamento comunitário. Esses autores destacam alguns fatores que são determinantes e acabam dificultando a implantação do policiamento comunitário: *a cultura tradicional da polícia, a juventude da polícia, policiais de rua versus policiais da administração, a responsabilidade de pronta resposta, limitações de recursos, a inércia dos sindicatos Policiais, viaturas com dois policiais, responsabilização do comando, a estrutura de recompensas, expectativas do público em relação à polícia, fracasso da integração com a detecção de crimes e a ambigüidade da comunidade* os quais serão apresentados e comentados a seguir:

A cultura tradicional da polícia (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 71-73; SOUZA, 1999, p. 69). A percepção que o policial tem da instituição, da sociedade e de seu papel dentro dela influencia seus comportamentos e suas atitudes. A noção de perigo, que embora seja real, normalmente é exagerada, o que cria um espírito de retração em relação ao próprio cidadão que passa a ser um suspeito em potencial, capaz de produzir um mal ao policial. Isso leva a uma outra característica do policial, que é a solidariedade ou fraternidade, fazendo com que policiais geralmente se relacionem socialmente com outros policiais, mantendo-se fechados. Essa restrita sociabilidade os torna menos suscetíveis à mudança. Nas corporações brasileiras, não raras vezes se apresentam notícias de mau atendimento por parte de alguns policiais, bem como situações que envolvam preconceitos em relação à cor da pele, classe social, esses comportamentos podem ser relacionados ao espírito fechado dos policiais.

A juventude da polícia (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 73-74; SOUZA, 1999, p. 69). O que se põem à prova é a imaturidade dos jovens policiais, que são os mais atraídos pela profissão, geralmente por volta dos dezenove ou vinte anos. A veneração do corpo, da força, das técnicas de luta corporal e de combates armados pelos jovens é o fator que os distancia da aceitação de um policiamento voltado à solução pacífica dos conflitos. A visão de que se relacionar de forma mais próxima com os cidadãos, de se comunicar com o público, são uma ameaça à superioridade adquirida pelo componente da força física e da repressão, dificulta a introdução ou aceitação do modelo de policiamento comunitário. Durante este trabalho não foi encontrada obra que tratasse desse tema no Brasil para poder confrontar ou sinalizar essa tendência nas polícias pátrias, contudo, é notório que imaturidade gera ações que pendem para a inconseqüência, e por

sua vez, a probabilidade é de que um policial mais jovem e sem experiência cometa mais erros que os mais antigos.

Policiais de rua versus policiais da administração (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 74-76; SOUZA, 1999, p. 70). O chamado cinismo do policial de rua e sua tendência em não aceitar inovações que não sejam tecnológicas são identificados por pesquisadores como obstáculos. Esses policiais possuem uma visão restrita do seu papel na sociedade. Diferente dos policiais da administração que detêm um espírito inovador, mais racional, legalista, mais inclinados a realizar mudanças, não necessariamente mais dispostos a aceitar a idéia do policiamento como uma questão social mais ampla. A ausência de uma visão mais ampla do papel social do policial pelos policiais de rua, embora não seja condição suficiente para a implantação e desenvolvimento do policiamento comunitário é empecilho para sua implementação. Outra vez não há pesquisa comparativa ao caso brasileiro. O que se percebe é uma cultura de exclusão do policial de rua das decisões acerca de que modo se deve desenvolver o policiamento. Um exemplo é o tratamento dado ao setor de investigação das organizações policiais (PM, PC, PF ou PRF), os chamados setores de 'inteligência', numa nítida distinção aos setores que realizam o trabalho rotineiro. Isso por si só não explica a relação que se mostra ríspida entre policiais de rua e os administrativos, mas, aponta para uma cultura que não é benéfica às instituições.

A responsabilidade de pronta resposta (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 76-77; SOUZA, 1999, p. 70). A ocorrência de um crime sempre acarreta uma sensação de medo e insegurança na população, isso repercute diretamente na ação policial a ser desencadeada na seqüência. Essa pressão faz a força policial priorizar o atendimento de emergência e a dar respostas rápidas às chamadas urgentes. Assim, as organizações policiais montam grandes aparatos visando quase que única e exclusivamente este sistema de atendimento à emergência, deixando de investir em programas de prevenção de crimes, como é o caso do policiamento comunitário. No caso brasileiro, o imediatismo se apresenta como uma constante nas ações governamentais e também nas cobranças dos cidadãos, os quais não conseguem realizar planejamentos de longo prazo, assim esse entrave não é uma causa simplesmente governamental, mas passa por um fundamento enraizado na cultura do povo.

Limitações de recursos (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 77-81; SOUZA, 1999, p. 70). A noção tradicional de polícia entende que a implementação do policiamento comunitário implica um número adicional de homens para atender a suas

demandas, apesar de ser uma ‘boa idéia’. Contudo, não há uma resposta definida para essa questão, há que se ponderar se o modelo de policiamento comunitário é capaz de se efetivar com os recursos já existentes. Por certo o entendimento do que seja ‘necessidade de recursos’ é subjetivo, carecendo de uma melhor adequação dos mecanismos utilizados para a avaliação do desempenho das organizações policiais. Trazendo para a realidade brasileira esse argumento, Marcelo Almeida, ex-diretor do DETRAN do Paraná, em palestra proferida a policiais militares em Toledo-PR, em Agosto de 2006 disse “que a Polícia é engraçada, quando ela implanta um projeto ela tira dinheiro do bolso da frente e passa para o de trás” (informação verbal). O ex-diretor fazia referência à falta de previsão e habilidade das organizações policiais em buscar recursos, desmistificando, quem sabe, a idéia de falta de recursos.

A inércia dos sindicatos Policiais (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 81-84; SOUZA, 1999, p. 70-71). Diferente da realidade brasileira desde os anos 1960, os sindicatos policiais têm se fortalecido nos EUA, Escandinávia e na Grã-Bretanha, nesses países a tendência é de que os policiais são os servidores públicos com os salários mais elevados. A idéia que os sindicatos têm, nesses países, é de que o policiamento comunitário é uma ameaça ao profissionalismo da polícia. O caso brasileiro é específico, pois, temos organizações policiais que são sindicalizadas como é o caso da Polícia Federal e das Polícias Civas dos Estados, contudo, nenhuma delas desenvolve o policiamento comunitário, nos moldes como é concebido nos países acima citados. Já as Polícias Militares que efetivamente desenvolvem o policiamento comunitário, não podem legalmente se sindicalizar por força de determinação constitucional, dessa forma não há como as entidades de classe das Polícias Militares interferirem no processo decisório sobre o policiamento. Complementando, também é sabido que os salários dos policiais estaduais brasileiros são baixos.

Viaturas com dois policiais (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 84-85; SOUZA, 1999, p. 71). Estudos realizados em países da Europa, Ásia e América do Norte mostram que é indiferente para a eficiência policial se num carro há um ou dois policiais, tendo em vista a moderna tecnologia de comunicação. Esta propicia a assistência imediata de mais policiais em situações de perigo. A separação de duplas de policiais seria a quebra de paradigma da falta de contingente adequado para implantação do policiamento comunitário. O modelo atual de dupla de patrulhamento motorizado é tido como obstáculo ao policiamento comunitário por distanciar policiais dos cidadãos.

Responsabilização do comando (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 85-86; SOUZA, 1999, p. 71). As forças policiais são instituições organizadas hierarquicamente, caracterizadas pela centralização de comando. O policiamento comunitário, como já foi mencionado, implica uma nova visão, que é descentralização da autoridade, sem que exista a perda da autoridade política centralizada. Quanto mais centralizado e hierárquico for o sistema de responsabilização, mais difícil será a introdução do policiamento comunitário.

A estrutura de recompensas (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 86-87; SOUZA, 1999, p. 71-72). A reestruturação no sistema de avaliação do policiamento e a forma de recompensar os policiais envolvidos no policiamento comunitário é outra dificuldade enfrentada pelos que decidem inovar. Não se pode mais usar como indicador de eficiência o número de prisões, novos critérios aparecem, como: satisfação da comunidade em relação ao serviço de segurança prestado pelos policiais; disposição das pessoas em fornecer informações para a polícia; rapidez com que as vítimas reconstituem suas vidas; senso de civilidade e diminuição do número de pessoas que se engajam no mundo do crime; dentre outros.

Expectativas do público em relação à polícia (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 87-88; SOUZA, 1999, p. 72). O policiamento comunitário se mostrará mais satisfatório que o policiamento tradicional, no momento em que existir uma diminuição do sentimento de medo e insegurança por parte da população, aumentando-se assim a confiança pública na polícia. Entretanto, pode existir uma falta de habilidade em contornar eventuais desajustes proporcionados pela transição de um modelo para o outro, fazendo com que se vincule aos transtornos causados pelas mudanças, o que é natural, à imagem do policiamento comunitário.

Fracasso da integração com a detecção de crimes (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 88-90; SOUZA, 1999, p. 72). A implantação do policiamento comunitário na forma de novas unidades de polícia especializadas, como os postos de polícia descentralizados, os pelotões orientados para relações comunitárias, constituindo-se em unidade estanques dentro da organização policial diminui muito o verdadeiro potencial de combate ao crime. Isso se constituiu num problema organizacional relevante para a continuidade de um bom programa de policiamento comunitário. A falta de conexão das unidades do policiamento comunitário com as unidades de policiamento tradicional voltadas para o controle do crime pode afetar o próprio desenvolvimento desse modelo.

A Ambigüidade da comunidade (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 90-92; SOUZA, 1999, p. 72). Conceituar o que seja comunidade, contemporaneamente, tornou-se uma tarefa bastante complexa. Contudo, para compreender as dificuldades de implantação de um policiamento comunitário tem-se a idéia de comunidade intimamente ligada a uma comunhão de interesses, valores, identidades, demandas e expectativas comuns. Encontrar esse sentimento comunitário na organização social das áreas urbanas demograficamente complexas, caracterizadas pela diversidade étnica e cultural, está cada dia mais raro. Todavia, pode existir uma deturpação da idéia de comunidade quando por imposição de valores morais de determinado grupo sobre outros, assim, os vínculos entre policiais e cidadãos, a quem prestam serviços, pode contribuir para que o policiamento comunitário implique a maior proteção de determinados grupos que compartilham interesses comuns em detrimento de grupos considerados contrastantes.

Nesse ponto, o conceito de policiamento comunitário, tendo o policial como a força geradora de união, é de certa forma pretensiosa. A questão se volta à capacidade que um agente da lei teria para agregar pessoas em torno de objetivos comuns, pelo simples fato de estarem presentes numa determinada área geográfica. O policial que atua no policiamento comunitário, tendo por base os aspectos já apresentados, deve possuir uma habilidade incomum para conseguir reverter a tendência de isolamento e individualidade da sociedade contemporânea. Desse modo, o desenvolvimento de um policiamento dito comunitário vai além da implantação de patrulhas policiais, deve envolver mais organismos estatais e civis, pois se trata de aglutinar interesses, valores e expectativas diversas para a formação de um núcleo comum de ideais voltado à segurança de todos os envolvidos.

Por certo que as ponderações feitas pelos autores citados devem ser consideradas com reservas, principalmente que diz respeito a característica específica de cada organização policial. Por exemplo, a questão dos sindicatos policiais, como foi explicitada no caso brasileiro, a organização policial que exerce o policiamento comunitário, que é a Polícia Militar, não é sindicalizada, por conseguinte, esse fator não se apresenta como empecilho para a aplicação da filosofia de policiamento comunitário. Nem tão pouco a afirmação de que os policiais são os funcionários públicos de melhores salários, no caso brasileiro, mais uma vez, verifica-se que a realidade diverge da realidade européia ou norte-americana. O que infere é que se necessita uma avaliação pormenorizada da realidade de cada organização policial para se diagnosticar, e daí sim, combater os

fatores que possam ser considerados como obstáculos à implantação do modelo de policiamento chamado comunitário.

3.3.1. O conceito de comunidade na perspectiva da segurança pública

Para preencher o objetivo a que se propõe o presente trabalho, há que se buscar uma definição do conceito de comunidade. Todavia, essa tarefa se denota de difícil cumprimento, 'se em tempos passados havia uma certa facilidade na identificação das denominadas comunidades, mesmo em áreas urbanas, nas últimas décadas essa tarefa tornou-se bastante complexa' (TORTATO, 2001, p. 19).

No mesmo sentido, Max Weber (1987, p.79), ao traçar algumas premissas sobre o assunto, ressaltou que 'o conceito de comunidade é mantido aqui deliberadamente vago e conseqüentemente inclui um grupo muito heterogêneo de fenômenos'.

Algumas ciências têm estudado o que seja comunidade, e a falta de consenso e de amplitude do termo criam dificuldades de se determinar seu conceito. Santiago Falluh Varella (2004, *on line*), citando Shore, utilizando-se da sociologia, mostra que a amplitude do termo vai desde uma aldeia até organizações internacionais, porém, consegue impingir pontos comuns nos conceitos existentes de comunidade:

Comunidade apresenta-se na sociologia como um dos conceitos mais vagos, pois tem sido utilizado para descrever "tanto aldeias, conjuntos habitacionais e vizinhanças locais quanto grupos étnicos, nações e organizações internacionais" (Shore, 1996). Há, porém, alguns consensos sobre os requisitos para a correta identificação da realidade representada por este conceito. Para ser uma comunidade, deve-se identificar um grupo de pessoas vivendo segundo instituições sociais comuns, integradoras e interdependentes. Estão incluídos, portanto, os grupos de indivíduos que, em razão de fatores de natureza social (geográficos, históricos, culturais, raciais etc.), têm em comum certas características que os distinguem de outros grupos no mesmo meio e na mesma ocasião.

Tortato (2001, p. 19) afirma que a maior interatividade entre as pessoas, aliada a menor densidade demográfica, são condicionantes para a existência de uma comunidade:

Nos municípios de populações menos numerosas e com menor densidade demográfica, assim como em áreas rurais, mesmo não havendo absoluta homogeneidade social, cultural e econômica, há maior interatividade dos cidadãos, entre si, com o poder público e, especialmente, com a polícia. Em

decorrência, também há maior identidade comunitária e, por condicionantes óbvias, há menores problemas de violência e criminalidade. Quando esses problemas existem, a mobilização policial e comunitária ocorrem com muito maior facilidade e com resultados mais profícuos.

Weber (*apud* RECUERO, 2002, p.3) chama comunidade a uma relação social na medida em que a orientação da ação social, na média ou no tipo ideal, funda-se em um sentido de solidariedade: o resultado de ligações emocionais ou tradicionais dos participantes. Aparece aqui um ponto de inflexão que aponta para um conceito mais adequado do que seja comunidade para fins de segurança pública a que destina o presente trabalho: relações de solidariedade.

E são ações que têm por fundamento a solidariedade que distinguem comunidade de sociedade. Rodrigo Nunes (2006, *on line*) apresenta uma distinção oportuna entre comunidade e sociedade:

O certo é que a idéia de comunidade enuncia no seu sentido original a participação dos homens que a compõem num núcleo aglutinado de valores (“bens”) que lhes são comuns. Ao passo que a sociedade enuncia antes a aceitação por parte dos seus membros de um conjunto de normas (“deveres”) que regulam a relação entre eles.

Ao tratar da comunidade moderna, Recuero (2002, p. 3-4) aduz, que o conceito, mais antigo, era ligado a aspectos familiares consolidados em uma base territorial, o que modernamente tende a se diferenciar:

A idéia de comunidade moderna começou a se distinguir de seu protótipo antigo, apoiando-se em diferentes princípios de coesão entre os seus elementos constituintes, como o contraste entre parentesco e território, sentimentos e interesses, etc. O conceito de comunidade foi identificado com diversos aspectos, como a coesão social, a base territorial, o conflito e a colaboração para um fim comum, e não mais a idéia de uma relação familiar...

Costa (2005, *on line*) entende que há um novo conceito, o qual é mais abrangente que comunidade: o conceito de ‘redes sociais’, ele responde a uma compreensão da interação humana de modo mais amplo que o de comunidade. O autor traz uma nova visão para as relações interpessoais que permeiam o seio da comunidade:

... se respeitarmos o conceito tradicional de comunidade, elas nem estariam completamente condenadas nas sociedades industriais, e tampouco seriam encontradas em abundância nas sociedades pré-industriais. O que os recentes analistas de redes apontam é para a necessidade de uma *mudança* no modo como se compreende o conceito de comunidade: novas formas de comunidade surgiram, o que tornou mais complexa nossa relação com as antigas formas. De fato, se focarmos diretamente os laços sociais e sistemas informais de troca de

recursos, ao invés de focarmos as pessoas vivendo em vizinhanças e pequenas cidades, teremos uma imagem das relações interpessoais bem diferente daquela com a qual nos habituamos. Isso nos remete a uma transmutação do conceito de "comunidade" em "rede social". Se solidariedade, vizinhança e parentesco eram aspectos predominantes quando se procurava definir uma comunidade, hoje eles são apenas alguns dentre os muitos padrões possíveis das redes sociais. Atualmente, o que os analistas estruturais procuram avaliar são as formas nas quais padrões estruturais alternativos afetam o fluxo de recursos entre os membros de uma rede social. Estamos diante de novas formas de associação, imersos numa complexidade chamada rede social, com muitas dimensões, e que mobiliza o fluxo de recursos entre inúmeros indivíduos distribuídos segundo padrões variáveis. (COSTA, 2005, *on line*).

Nota-se a passagem de um agrupamento humano com base em relações de solidariedade assentados em uma base territorial, para um maior conjunto de grupos humanos que se submetem a um sistema de normas, de direitos e obrigações, que regulam suas relações, por meio da coerção.

Num cenário de globalização, essa nova vertente de relações pessoais sugere um individualismo acentuado, daqueles que pertencem ao mesmo meio regulado por normas preestabelecidas, conforme pondera Baumann (2003, p.59, *apud* COSTA, 2005, *on line*):

Considerando-se que o termo "comunidade" implique uma "*obrigação fraterna de partilhar as vantagens entre seus membros, independente do talento ou importância deles*", indivíduos egoístas, que percebem o mundo pela ótica do mérito (os cosmopolitas), não teriam nada a "*ganhar com a bem-tecida rede de obrigações comunitárias, e muito que perder se forem capturados por ela*"

As razões do enfraquecimento do comunitário no cerne das relações pessoais podem estar vinculadas à valorização do individualismo, Recuero (2002, p. 5), citando Sennet, chama a atenção para essa questão, dizendo que 'a decadência do senso de comunidade, em nossa sociedade, foi também atribuída ao surgimento e consolidação do individualismo, ao culto à personalidade [...]'. A mesma autora deixa claro, ao citar Beamish, que a presença de comunidade, modernamente, tende a desaparecer:

[...] o significado de comunidade giraria em torno de dois sentidos mais comuns. O primeiro refere-se ao lugar físico, geográfico, como a vizinhança, a cidade, o bairro. Assim, as pessoas que vivem em um determinado lugar geralmente estabelecem relações entre si, devido à proximidade física, e vivem sob convenções comuns. O segundo significado refere-se ao grupo social, de qualquer tamanho, que divide interesses comuns, sejam religiosos, sociais, profissionais, etc. Ou seja, Beamish já separa o conceito sob dois aspectos: o do território como elemento principal na constituição do grupo ou do interesse comum (e neste caso, o território comum não é mais condição para a existência das relações entre as pessoas) como cerne da constituição do grupo.

Como é observa-se, o termo “comunidade” evoluiu de um sentido quase “ideal” de família, comunidade rural, passando a integrar um maior conjunto de grupos humanos com o passar do tempo. Com o advento da modernidade e da urbanização, principalmente, as comunidades rurais passaram a desaparecer, cedendo espaço para as grandes cidades. Com isso, a idéia de “comunidade” como a sociologia clássica a concebia, como um tipo rural, ligado por laços de parentesco em oposição à idéia de sociedade, parece desaparecer, não da teoria, mas da prática. (RECUERO, 2002, p. 4)

Contudo, mesmo sendo comunidade um termo distinto de sociedade, e argumentos que apontam para sua sucumbência ante ao mecanismo de globalização, há ainda uma vertente que demonstra que os cidadãos não perdem todos os valores solidários:

... a sociedade não se reduz à lógica do mercado ou à lógica do estado, mas que traduz uma pluralidade de lógicas não redutíveis entre si. O tecido social se exprimiria, portanto, por valores não materiais como: bondade, doação, confiança, solidariedade. (PIRES, 2003, p. 3)

Ainda é possível se caracterizar uma comunidade, desde que estejam presentes laços de solidariedade, como observa Caillé ‘o primeiro passo da solidariedade é aquele pelo qual os homens se reconhecem membros da mesma sociedade, da mesma *politie* e, neste sentido, têm a obrigação de olharem uns pelos outros’ (2002, p. 204, *apud* PIRES, 2003, p. 4).

Em oposição à vida em uma sociedade cada vez mais globalizada determinada pelo que é geral, a comunidade é uma forte instituição que pode proporcionar excelentes ganhos aos seus integrantes, que vivem o local, por conta de ações de doação e solidariedade. Costa (2005, *on line*), ainda analisando o trabalho de Baumann, faz uma consideração importante sobre a segurança da vivência em comunidade:

Como é possível notar, para o autor a vida individual está envolta em riscos, e querer viver em liberdade deve significar viver sem segurança. Já a comunidade, o lugar da segurança, remete-nos ao sentido mais tradicional que conhecemos, em que os laços por proximidade local, parentesco, solidariedade de vizinhanças seriam a base dos relacionamentos consistentes.

Palacios (1995, p.101), apontando aspectos característicos, propõe seis pontos básicos para se aferir à existência de uma comunidade moderna:

[...] o sentimento de pertencimento; uma territorialidade (geográfica e/ou simbólica) definida; a permanência; a ligação entre sentimento de comunidade, caráter cooperativo e emergência de um projeto comum; a existência de formas próprias de comunicação; a tendência à institucionalização.

Como se verifica, a definição do conceito de comunidade passa por uma gama extensa de ponderações. Assim, para o emprego do policiamento comunitário, uma análise distinta para cada município deveria ser realizada visando identificar as características particulares de cada agrupamento de pessoas, para a implantação de ações que se alinhassem ao perfil de cada comunidade.

Finalizando as ponderações acerca do que seja comunidade, para a aplicação do policiamento comunitário, há uma necessidade fundamental de se considerar aspectos importantes num agrupamento de pessoas, tais como: objetivos, crenças e aspirações comuns, baseados em uma relação de bondade, doação, confiança e solidariedade, conduzida por formas de comunicação peculiares ao lugar. Onde exista uma obrigação fraterna de partilhar as vantagens entre seus membros, independente do talento ou importância deles. Tudo isso aliado a uma base geográfica, na qual é distribuído o policiamento, na qual os laços por proximidade local e solidariedade de vizinhanças seriam a base dos relacionamentos existentes, visando à segurança pública.

3.4 O policiamento comunitário na PMPR – uma visão urbana

Em busca de atender as inovações advindas do novo conceito de polícia comunitária, a PMPR implementou a nova filosofia, mas o fez por uma opção eminentemente urbana, e hoje, para regulamentar esse processo, editou a Diretriz nº 004/2000 - PM/3 (p. 3), como já citado, que se constitui na Diretriz Geral de Planejamento e Emprego da corporação, e no seu item 4, letra “b”, instituiu a Polícia Comunitária:

b. Polícia Comunitária

A Polícia Militar não é mero suplemento social, mas componente vital da sociedade, situada no vértice de causas e efeitos, como desaguadouro natural da ansiedade e tensões da comunidade.

O profissional de segurança pública tem sido um ponto de referência para a população. Porém, mais do que isso, a população deve ver na figura do policial militar, atuante e prestativo, um zeloso guardião da ordem e disciplina da vida social, digno da confiança e da admiração pública.

Os problemas sociais, aí incluídos os de segurança pública, ultrapassam a capacidade técnica dos órgãos policiais e só terão solução efetiva se tratados em conjunto com a comunidade.

Destarte, em termos de Segurança Pública, não é possível que a comunidade permaneça em atitude passiva. A sua colaboração e apoio são imprescindíveis como forma de expansão dos recursos alocados à Polícia Militar pelo Estado.

A polícia comunitária, como uma nova “*filosofia de pensar e agir na proteção e socorro públicos*”, baseia-se na crença de que os problemas sociais terão soluções cada vez mais efetivas, na medida em que haja a participação da população na sua identificação, análise e discussão.

Ao determinar que a população deve ver na figura do policial militar, atuante e prestativo, um zeloso guardião da ordem e disciplina da vida social, digno da confiança e da admiração pública, a diretriz extrapola sua competência, pois, sendo uma determinação legal de ordem interna da PMPR, quer impingir aos cidadãos o modo correto de entender o que seja um agente da segurança pública. Porém, a diretriz apresenta uma visão abrangente do que sejam os problemas sociais que envolvem a segurança pública, entendendo que esses somente terão solução com a efetiva participação da comunidade. Neste ponto volta a pergunta: será o policial militar capaz de induzir ou mesmo gerar a união necessária dos cidadãos em torno de um objetivo comum?

A resposta a essa indagação carece de um estudo específico, mas, parece que é uma responsabilidade muito grande querer determinar que por meio de um modelo de policiamento se possa envolver toda uma sociedade de modo mais abrangente. Tendo a PMPR a característica centralizadora, no que diz respeito ao desenvolvimento do policiamento ostensivo da qual ela é responsável, não se vislumbra maior envolvimento dos policiais da ponta nas ações de policiamento comunitário, por conta de um limitado, quase que inexistente, poder de decisão. Visando superar esta deficiência a Diretriz nº 004/2000 (p. 3) da PMPR define quais são os pressupostos básicos que delimitam o seu modelo de policiamento comunitário, dentre os quais se destacam:

- a) Prioridade da atuação preventiva (pró-ativa) da Polícia Militar, agindo prioritariamente, para evitar que delitos aconteçam, como atenuante de seu emprego repressivo;
- b) Presença mais permanente do policial militar junto a uma determinada localidade;
- c) Parceria e cooperação entre a Polícia Militar e a comunidade na identificação dos problemas que lhes afetam, na sua discussão compartilhada e na busca de soluções conjuntas;
- d) Agilidade nas respostas aos desejos e necessidades de proteção e socorro da comunidade, os quais são obtidos através de pesquisas constantes;
- e) Preferência pelo emprego do policiamento no processo a pé, mais próximo e em contato mais estreito com as pessoas;
- f) Resposta ao maior número possível de acionamentos tendentes à sua totalidade;
- g) Visão sistêmica da defesa social e da segurança pública e gestão compartilhada das políticas públicas;
- h) Transparência das atividades desempenhadas pela polícia, de forma a permitir um maior controle e participação no planejamento operacional, pela população;

- i) Atuação do policial militar como planejador, solucionador de problemas e coordenador de reuniões para troca de informações com a população; e
- j) Maior enfoque para a necessidade de um envolvimento comunitário, na busca da excelência organizacional da Polícia Militar, proporcionando melhor qualidade de vida a comunidade.

Como se vê, a Diretriz nº 004/2000 determina detalhadamente como deve se desenvolver e aplicar o policiamento comunitário. Contudo, esse modelo é marcado por sua opção para as áreas urbanas, sendo que em nenhum momento define as condições para aplicação do modelo para as áreas rurais dos municípios paranaenses. Fala-se em policiamento a pé, o que em áreas rurais é inviável. O policiamento montado, nesse caso, seria uma alternativa, mas, esse processo de policiamento está verdadeiramente estruturado na capital do estado.

A Diretriz nº 004/2000 (p. 28) determina também os critérios para instalação e funcionamento de PPC, e isso é feito sob os aspectos urbanos dos municípios, pois vincula o policiamento ao bairro e centros comerciais, dentre outros caracteres:

O PPC é indicado para atuar em áreas com demandas críticas das ações de presença policial, e operacionalmente viáveis à utilização do recurso: **bairros, proximidades de escolas e grandes centros comerciais, terminais de ônibus e outros pontos de aglomeração** que não recebam policiamento específico. [grifo nosso]

[...]

Os policiais militares e respectivos moradores do **bairro**, vivenciarão os mesmos problemas e buscarão juntos as soluções... compromisso com o **bairro** e não com o posto: como patrulhadores do bairro, os policiais militares não devem ser empregados como plantões fixos no PPC. [grifo nosso]

[...]

Os policiais militares do **bairro** devem adotar procedimentos de rotina mais preventivos do que repressivos...

A permanência dos policiais militares no **bairro** tem caráter prioritário [...] [grifo nosso]

Conforme George (1983, p. 73), o bairro é a unidade de base da vida urbana, assim, por sua vez, a Diretriz da PMPR possui dentro de si a dualidade, já referida anteriormente, entre a Capital e Interior. Como se vê, o modelo adotado pela PMPR tem por base os conceitos viabilizados para o desenvolvimento de um policiamento urbano. Nas atuais diretrizes sobre como se deve aplicar o policiamento na PMPR, não se encontra menção ao patrulhamento rural como modelo de policiamento comunitário.

Isso demonstra a importância de se analisar o trabalho desenvolvido pelos policiais militares que realizam o patrulhamento rural em Guaíra, para compreender como esse policiamento, que tem característica de ser comunitário, instalou-se antes

mesmo das determinações centralizadoras da PMPR, como é o caso da Diretriz nº 004/2000.

3.5 Breve histórico do Conselho Comunitário de Segurança de Guaíra

O site oficial da Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança do Estado do Paraná¹⁶ informa que o estado foi o precursor de todos os Conselhos Comunitários de Segurança no Brasil. Apresentando as primeiras experiências nas cidades de Londrina, em abril de 1982, e Maringá, em junho de 1983. Diz ainda que somente em setembro de 2003, através do decreto 1790, que o Governo do Estado do Paraná criou os Conselhos Comunitários de Segurança e, em dezembro de 2003, promoveu através de Decreto 2332, a sua Regulamentação.

Porém, a máxima da centralização tira o brilho das ações locais, como é o caso de Londrina e de Maringá, que se anteciparam à ação do Estado e se organizaram em seus municípios. Em Guaíra não é diferente, pois a criação do CONSEG se deu antes de qualquer iniciativa do Governo Central do Estado, em 26 de maio de 1988, foi aprovado o projeto de lei 003/88, que criava o Conselho. O CONSEG iniciou suas atividades realizando reuniões entre as autoridades policiais e os munícipes, o relato apresentado na capa do Jornal Ilha Grande (1989, p.1) dessas reuniões do CONSEG, dá a dimensão do início dos trabalhos e problemas que enfrentaria:

Inicialmente os presidentes dos Sindicatos Patronal e dos Trabalhadores, relataram aos presentes a apreensão que vem tomando a maioria dos proprietários rurais, principalmente os que margeiam o Lago de Itaipu, com os assaltos, roubos e até seqüestros que vem acontecendo nos últimos meses, praticamente sem solução, até o momento, onde os ladrões estão agindo com muita facilidade, levando o produto roubado até a república do Paraguai através de uma balsa improvisada.

Contudo, o próprio CONSEG não escapou das críticas. Em 1989, o Senhor Ernst Mann, faz alusão à falta de funcionamento do CONSEG:

Um ano e meio atrás foi organizado um “Conselho Municipal de Segurança”, que foi fundado, registrada a Ata e assim ficou, pois nunca funcionou, provavelmente por falta de verbas ou não sei porquê. Sic (JORNAL ILHA GRANDE, 3 Dez 1989, p. 3)

¹⁶ http://www.pr.gov.br/sesp/conseg/consegs_pr.

Em fevereiro de 1990 outro cidadão guairense escreve ao Jornal Ilha Grande e faz observações à falta de atuação da entidade:

Tomei conhecimento estes dias, que mais de um ano atrás, foi criado um “Conselho Municipal de Segurança”, em Guaíra, li a ata de criação, mas até agora não ouvi de alguma ação ou mesmo de uma intervenção em favor da segurança da população guairenha”. (JORNAL ILHA GRANDE, 4 FEV 1990, p. 4)

Conforme relatos dos ex-presidentes, no auge dos roubos mais violentos em Guaíra, em junho de 1993; toma posse a nova diretoria, que iniciaria uma nova fase do CONSEG, fase esta que se estende até os dias de hoje.

Essa diretoria organizou as reuniões necessárias que deram surgimento à Patrulha Rural, convidou as autoridades policiais responsáveis pela região, trouxe experiências de outras cidades (como Paranavaí) e instalou o Destacamento de Polícia Militar em Oliveira Castro¹⁷ (conforme cópia da ata da reunião no Anexo 1).

3.6 O policiamento rural (comunitário) na região do Lago de Itaipu

O policiamento desenvolvido hoje pelos policiais militares da Patrulha Rural em Guaíra tem seu início em setembro de 1994, fruto da reação local frente a uma grande ação criminosa que assolou a área rural do município no início da década de 1990. Ressalta-se também a reativação, no mesmo ano (1993), do Conselho Comunitário Municipal de Segurança de Guaíra (CONSEG), que através de recursos arrecadados de seus sócios e parceria com a Prefeitura Municipal, viabilizou a reconstrução das instalações físicas do Destacamento Policial no distrito guairense de Oliveira Castro (abandonado em 1989), o qual se tornou sede da Patrulha Rural.

Os relatos dos crimes encontrados no trabalho de Ames (2002) são chocantes e dão a dimensão do drama vivido por agricultores moradores da área rural de Guaíra, que tiveram parentes que perderam a vida, e foram obrigados a vender suas propriedades ou passar a viver na área urbana em busca de segurança:

Do senhor José dos Reis os bandidos tiraram a vida; ao Gonçalo e esposa humilharam. Dentre mais de uma centena de vítimas que tiveram seus bens

¹⁷ Ver Anexo 1, que detalha, na visão de Abel Cyriaco Cabreira, a história do CONSEG.

subtraídos, cada uma delas tem uma história marcante, assim como a do senhor Luis Ambiel, que durante uma reunião de comunidade de base, os assaltantes armados, levaram três tratores, uma camioneta e eletrodomésticos. Ou do agricultor que roubaram sua camioneta e moto em 1994. Ele levou uma coronhada na cabeça, passando a sofrer convulsões, tendo que tomar medicamentos permanentemente. Da família Paludo, em 1987 roubaram um automóvel, em 1990 uma camioneta; e em 1992, durante uma pescaria, foi abordado por bandidos e sob a mira de armas deixou que levassem seu barco. Outra vítima, além de ficar sem a moto e objetos da residência, depois de apanhar com o cano de uma arma, começou a sentir dores no rim, tendo que passar por uma cirurgia.

Estas são só algumas histórias entre mais de cento e oitenta assaltos ocorridos nas propriedades rurais de Guaíra. (AMES, 2002, p. 31)

O policiamento da Patrulha Rural iniciou-se dentro de uma visão tradicional de policiamento, ou seja, as rondas diuturnas realizadas pelos policiais militares em duas viaturas, com dez homens, vindos de outras cidades próximas, como por exemplo: Umuarama, Assis Chateaubriand, Palotina, Toledo, Cascavel e Marechal Cândido Rondon. Contudo, o anúncio antecipado da presença desses policiais militares que vinham patrulhar as propriedades rurais e portos clandestinos, é tido como fator de insucesso que prejudicou o desempenho do policiamento. Pois, os policiais militares externos à área não estavam familiarizados com a região, não conheciam a topografia ou mesmo a localização dos sítios dos moradores. Como se vê nas Fig. 3.1, Fig. 3.2 e Fig. 3.3, muitos locais no terreno são de difícil transposição.



Figura 3.1 – Patrulhamento nos portos clandestinos – 12 set. 2000.
Fonte: PM de Guaíra



Figura 3.2 - Patrulhamento pelas estradas rurais – 11 jan. 2000.

Fonte: PM de Guaíra



Figura 3.3 - Patrulhamento pelas estradas rurais – nov. 2001.

Fonte: PM de Guaíra

Por conta dessas dificuldades iniciais, as próprias vítimas se organizaram visando à defesa das comunidades locais, isto se verifica no relato feito por Ames (2002, p. 36) da criatividade dos agricultores em se comunicar:

Visto que de início não podiam contar com a administração pública, passaram a adquirir armas de fogo e combinar sinais de alerta. Diante de qualquer suspeita, ficou combinado entre parte dos agricultores que se alguém percebesse uma movimentação estranha deveria estourar foguetes para alertar os proprietários mais próximos. Esses vizinhos avisariam outros nas redondezas, até que, formando uma rede contínua, alguém com telefone comunicasse à polícia e, ao mesmo tempo, o alvoroço provocado tinha intenção de afugentar os bandidos.

Também estava combinado que ninguém deveria soltar foguetes em jogos, festas, casamentos etc. Enfim, fogos de artifício só no caso de emergência.

A relação de integração entre os policiais militares e a comunidade local encontrou naturalmente os contornos do que é hoje chamado de policiamento comunitário. Como bem ressalta Ames (2002, p. 36) ‘somente após a instalação de uma polícia rural no distrito de Oliveira Castro, em 1994, que o recurso do foguete passou a ter certa eficácia’. Isso indica que a parceria entre os cidadãos e a polícia militar fundamentou o início da implantação da patrulha rural. O autor também cita que outro meio de defesa encontrado pelos agricultores foi a instalação de rádios PX interligados com a Polícia Militar, chegando a mais de cem o número de rádios nas propriedades rurais¹⁸.

A percepção da história da Patrulha Rural de Guaíra é de que a polícia por si só não poderia realizar o trabalho de policiamento e impedir o crescimento das ações de violência e roubo que ameaçavam de modo assustador o meio rural, sem o apoio e participação de toda a comunidade. Mas, isso foi possível, por meio de um amplo comprometimento de todas as partes envolvidas, pois, os policiais militares da Patrulha Rural conseguiam informações sobre os bandidos através de telefonemas anônimos, quando das visitas nas propriedades rurais ou ainda quando algum agricultor delatava a presença de suspeitos, fazendo uso de rádio. Além de outras ações, os policiais militares também iniciaram o patrulhamento embarcado no Lago de Itaipu (Fig. 3.4).

¹⁸ Ao contrário do que se possa imaginar não aflorou no seio dos agricultores um espírito armamentista que os levasse a adquirir armas para sua autodefesa. A história de luta pela terra, que no Paraná aparece de forma mais clara em localidades onde os conflitos agrários são constantes, no caso de Guaíra o conflito se deu pela criminalidade voltada ao roubo. A relação entre policiais militares e donos de terra não se pode e não deve ser confundida com as “milícias” anunciadas pela mídia e que estão surgindo nos grandes centros urbanos, pois a vertente da união, em Guaíra, e calcada nos princípios da legalidade e cidadania.



Figura 3.4 – Policiamento embarcado pelo Lago de Itaipu realizado por Policiais Militares da Patrulha Rural – Jul 2000.

Fonte: PM de Guaíra

Como consequência dessa interação, os milicianos passaram a dar maior atenção às moradias ou esconderijos dos suspeitos dos crimes, seguindo os seus passos, impingindo a eles uma vigilância constante. Mesmo que as provas de incriminação dos suspeitos não fossem suficientes para efetuar prisões, ou tendo contra eles mandados judiciais viessem a se esconder no Paraguai, a ação dos policiais militares se verificou eficiente no que consiste à prevenção dos crimes. As visitas às residências dos moradores da área rural passaram a ser priorizadas (Fig. 3.5).



Figura 3.5 – Policiais Militares em visitas às residências da área rural, agricultores e pescadores – 12 set. 2000.

Fonte: PM de Guaíra

Atualmente a Patrulha Rural é composta de uma equipe de quatro policiais militares que se revezam no patrulhamento diuturno da área rural do município de Guaíra,¹⁹ ainda com a base no Destacamento de Oliveira Castro, utilizando uma viatura. Nota-se que houve uma diminuição considerável no contingente de policiais militares que realizam o patrulhamento, contudo, a sensação de segurança é muito maior, como se verá na discussão dos resultados, que mostrará ainda a reversão do policiamento repressivo para o preventivo.

3.7 Discussão e análise dos resultados

A pesquisa divide-se em duas partes, sendo que, na primeira estão expostos os resultados das entrevistas realizadas com os ex-presidentes do CONSEG, caracterizando-se por seu cunho qualitativo. Na segunda parte está apresentada a pesquisa realizada com uma amostra de moradores da área rural do município de Guaíra e dedica-se à discussão dos dados que possibilitam verificar os elementos que fortalecem, enfraquecem ou são indiferentes para a aceitação ou rejeição da hipótese, a partir da idéia do que seja a participação comunitária.

Esse procedimento visa identificar a real dimensão do trabalho da Patrulha Rural por meio da percepção daqueles que são por ela atendidos.

3.7.1 Construção do modelo de análise

Para descrever o perfil do policiamento rural de Guaíra na vertente que indique ou não a participação popular e se este modelo de policiamento é capaz de fazer frente à criminalidade existente na fronteira, foram realizadas pesquisas de campo a fim de encontrar respostas a estas indagações. Assim, apresentam-se os fundamentos das opções pelos procedimentos adotados na coleta de dados que serão utilizados no exame da hipótese central deste estudo.

¹⁹ O percurso de patrulhamento realizado por esses quatro policiais, é estimado em 65 Quilômetros de extensão territorial ao longo da fronteira no Lago de Itaipu, atendendo diretamente um público de 3.781 habitantes da área rural de Guaíra, sem distinguir associados do CONSEG dos demais moradores.

Essas escolhas foram feitas entendendo que a validade de um modelo de policiamento não se dá pela sua simples imposição institucional, mas, depende essencialmente da aceitação do público por ele atendido, isso se confirma pela relação direta entre experiência e confiança dos cidadãos em sua polícia.

Num primeiro momento foi realizada uma pesquisa qualitativa, utilizando-se de entrevistas semi-estruturadas, aplicadas a ex-presidentes do CONSEG de Guaíra, o que possibilitou obter, dessas pessoas investigadas, dados sobre o envolvimento do Conselho com as ações da Patrulha Rural. A idéia de entrevistar estas pessoas se deu pelo fato de que, como líderes de um grupo, conjectura-se que elas examinariam com maior cuidado a relação dos Policiais da Patrulha Rural com os cidadãos, e por estarem mais envolvidas revelariam as práticas sociais a partir das informações sobre essas mesmas práticas. O roteiro de entrevistas dessa pesquisa está estruturado buscando responder como é a relação do CONSEG com a Patrulha Rural, e como se deu a origem da Patrulha.

Visando complementar e controlar a primeira pesquisa, que foi o levantamento qualitativo baseada em entrevistas com líderes que já foram presidentes do CONSEG, outro questionário foi elaborado e aplicado aos moradores da área rural do município de Guaíra, buscando avaliar a relação da Patrulha Rural com esse público, e qual a visão e avaliação que os moradores atendidos diretamente pelo policiamento da Patrulha Rural possuem do serviço prestado, procurando esclarecer se há associatividade e participação nas decisões sobre o planejamento do policiamento local.

3.7.2 Fonte de dados

O presente estudo buscou traçar o perfil do policiamento desenvolvido na área rural de Guaíra, a partir da análise de pesquisas de opinião. Os dados utilizados neste trabalho são procedentes de fonte primária, os quais foram coletados mediante entrevistas feitas na cidade de Guaíra, primeiramente com ex-presidentes do CONSEG²⁰, e noutra frente com moradores da área rural do município²¹.

A pesquisa junto aos ex-presidentes do CONSEG, foi enviada no dia 29 de maio de 2006, sendo que as respostas retornaram até a data de 26 de junho do mesmo ano. As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro previamente estabelecido por meio de questões abertas, conforme o apêndice 1, com um total de cinco ex-presidentes.

²⁰ A descrição do formulário de perguntas encontra-se no apêndice 1.

²¹ A descrição dos grupos de entrevistados e do formulário de perguntas encontram-se nos apêndices 2 e 3.

Essas foram utilizadas como instrumento de coleta, buscaram verificar se os elementos de informação e reflexão pré-definidos se inseriam no contexto da formação da Patrulha Rural. A pesquisa enviada aos ex-presidentes procurou atingir a todos aqueles que foram presidentes do CONSEG, num total de 6, contudo, não houve resposta de um deles. No grupo dos ex-presidentes do CONSEG temos cinco entrevistados, todos homens e, os quais moram em Guaira há mais de 26 anos, inclusive, pessoas que nasceram no município e nele vivem há 72 anos. Três identificaram-se agricultores, um engenheiro agrônomo e um militar reformado. No grupo de moradores, buscou-se identificar o local de moradia urbano ou rural, assim como o tempo de residência, levando-se em conta que a percepção sobre o trabalho da patrulha rural independe de dados como: gênero, idade ou renda. Buscou-se ainda saber se o entrevistado é ou não membro do CONSEG e do Sindicato Rural, para poder identificar o grau de envolvimento ou participação com os assuntos comunitários da população rural de Guaira. A opção por entrevistar os dois grupos de pessoas (presidentes do CONSEG e moradores da área rural) com essas características é coerente com a pretensão de buscar os fatores que os levariam a se envolver com o policiamento desenvolvido pela Patrulha Rural.

A outra pesquisa foi realizada e entregue nas residências de moradores da área rural do município de Guaira durante os meses de julho e agosto, também de 2006. Ambas continuam questões afetas à participação dos cidadãos civis nas decisões sobre o policiamento realizado pela Patrulha Rural, bem como o nível de satisfação dos entrevistados em relação à Polícia Militar. Com questões mais objetivas, foi realizada uma enquête com moradores da área rural de Guaira, entre os dias 31 de julho e 29 de agosto de 2006; através de uma amostra aleatória simples realizada com pessoas que se encontravam nas residências localizadas na área rural do município de Guaira. Para essa pesquisa foi aplicado um questionário, conforme o apêndice 2, com 12 questões fechadas e 01 aberta, e os dados coletados foram submetidos à análise estatística utilizando-se o software Excel. O tamanho da amostra, utilizado nessa pesquisa, foi estimado com base na metodologia proposta por Gil (1995). Segundo esse autor, para que a amostra represente fidedignamente o universo, deve ser composta por um número suficiente de casos.

O tamanho da amostra entendida como significativa para este trabalho, foi definida levando em consideração uma margem de erro de 5% e um coeficiente de confiança de 95%. Assim, a equação para determinar o tamanho da amostra foi:

$$n = \left[\frac{z}{\varepsilon} \right]^2 P(1 - P) \quad (1)$$

Onde:

n: tamanho da amostra;

Z: valor associado ao nível de confiança (Tabela normal padronizada Z)
(DOWNING E CLARK, 2005, p.338);

ε o erro pré-fixado;

P a proporção a priori a favor de uma determinada característica (valor fixo em 0,25)²²;

Tabela 1. Coeficiente de confiança e valor z da distribuição Normal Padrão

<i>Coeficiente de confiança valor</i> <i>(1 - α) 100%</i>	<i>Valor</i> <i>z</i>
99,74	3,00
99,00	2,58
95,44	2,00
95,00	1,96
92,82	1,80
90,00	1,65
85,00	1,44
80,00	1,28
68,26	1,00

Figura 3.6 – Tabela coeficiente de confiança e valor z da distribuição Normal Padrão

Fonte: (DOWNING E CLARK, 2005, p.338)

Desenvolvendo o raciocínio:

$$n = \left[\frac{1,96}{0,05} \right]^2 0,25$$

$$n = (39,2)^2 \cdot 0,25$$

$$n = 1536,64 \cdot 0,25$$

$$n = 384,16$$

Tomando por base o tamanho da população (N grande), assim pode-se calcular o tamanho da amostra (n) através da fórmula²³:

²² No caso em tela foi realizada uma pesquisa de teste somente para verificar a clareza das questões aplicadas bem como se não havia erros que pudessem comprometer a compreensão por parte do entrevistado, deste modo não há um valor a priori a favor de uma alguma característica questionada na pesquisa, por conseguinte foi atribuído o valor padrão de 0,25 para P(1-P), cf. OPAZZO, Miguel Oribe. Anotações em sala de aula. UNIOESTE, Toledo, 2005.

$$n = \frac{n'}{1 + \frac{(n' - 1)}{N}} \quad (2)$$

Onde, n' é definido em (1) no caso o valor é 384,16.

Dessa forma, tomando-se por base a população de 3.781 habitantes da área rural de Guairá [Dados do IBGE (2000)], e seguindo a equação (2) obteve-se uma amostra de 349 indivíduos²⁴, como se vê:

$$n = \frac{384,16}{1 + \frac{(384,16 - 1)}{3.781}}$$

$$n = \frac{384,16}{1 + \frac{(383,16)}{3.781}}$$

$$n = \frac{384,16}{1 + 0,1013383}$$

$$n = \frac{384,16}{1,1013383}$$

$$n = 348,81199$$

O objetivo de se aplicar um questionário a uma amostra das pessoas moradoras da área rural foi o de cruzar os resultados com opinião dos ex-presidentes, que poderia ser tendenciosa. Essa medida foi tomada, pois a decisão de entrevistar líderes comunitários poderia ser contestada, tendo em vista o envolvimento mais próximo dos ex-presidentes do CONSEG, que poderiam se sentir como parte integrante de críticas afetas à Patrulha Rural e, por conseguinte, emitirem opiniões eivada de parcialidade em prol do trabalho desenvolvido pelos policiais militares da Patrulha Rural.

Por sua vez, a entrevista com os ex-presidentes do CONSEG possivelmente poderia evidenciar elementos de informação e reflexão ausentes nas

²³ Fórmula utilizada para se obter o tamanho da amostra conforme: OPAZZO, Miguel Oribe. Anotações em sala de aula. UNIOESTE, Toledo, 2005.

²⁴ A descrição da amostra consta do apêndice.

representações dos componentes da amostra de moradores, que não exercem liderança em suas comunidades, no CONSEG ou no Sindicato Rural.

3.7.3 Dados das pesquisas com os ex-presidentes do CONSEG e com os moradores da área rural

A pesquisa feita com os ex-presidentes do CONSEG trata da concepção que os entrevistados têm da relação entre a Polícia Militar e a entidade a que pertencem. Trata ainda da investigação das razões que levaram à criação da Patrulha Rural e da confirmação do quadro de criminalidade antes e depois da criação do policiamento rural no município de Guaíra. Essa pesquisa procurou demonstrar inclusive a percepção do problema da segurança pública e da ação da Patrulha Rural. A pesquisa versou sobre questões relativas à qualidade do desempenho da Patrulha Rural, a relação dos policiais com os moradores rurais, a importância do policiamento para o desenvolvimento econômico e social da área rural do município de Guaíra. Os resultados obtidos para essas questões não são diferentes dos dados mais amplos encontrados na pesquisa aplicada aos moradores da área rural.

A amostra de pessoas entrevistadas demonstra que 82% delas moram em Guaíra há mais de 15 anos do que se infere que tenham vivido o período crítico de violência acontecido no início dos anos 1990. Ao detalhar o plano amostral, a pesquisa realizada no presente trabalho explicita que o interesse foi concentrado sobre a população que está ligada ao trabalho da Patrulha Rural residente na área rural. O grupo de controle, formado por moradores da área rural de Guaíra, foi pesquisado visando confrontar as opiniões dos ex-presidentes do CONSEG. Uma avaliação sobre os residentes na área rural é um ponto importante para este estudo, tendo em vista que a atuação da Patrulha Rural é essencialmente direcionada para a segurança pública desses cidadãos, e via de regra, os reflexos dos trabalhos da Polícia Militar são sensivelmente notados pelos moradores rurais.

O objetivo foi diagnosticar a percepção da população atendida pela Patrulha Rural sobre o trabalho dos policiais militares; como as pessoas sentem a segurança pública na região rural de Guaíra; a comparação da segurança pública antes e depois da Patrulha Rural; como elas entendem o trabalho da Patrulha Rural e se há ou não participação popular nas decisões sobre o trabalho da Polícia Militar.

3.7.4 Resultados da pesquisa com os ex-presidentes do CONSEG

A pesquisa de opinião realizada com os ex-presidentes do CONSEG mostra que a influência da ação da Patrulha Rural para a construção da confiança dessas pessoas na polícia é muito forte. Para preservar a imagem e identidade dos entrevistados foram utilizadas as designações: ‘A’, ‘B’, ‘C’, ‘D’ e ‘E’ para os cinco ex-presidentes.

Ao serem perguntados se conheciam alguma pessoa que deixou a região rural de Guaíra em virtude da criminalidade, somente um dos cinco entrevistados disse desconhecer tal fato, outro, como é o caso do Presidente B cita até o nome das pessoas que deixaram a região:

Não tenho conhecimento. (sic) Presidente A

Celso Rossato, Amélio Frozza. (sic) Presidente B

Sim. Devido o grande numero de assaltos ocorridos na zona rural na época os agricultores tinham que deixar suas propriedades e deslocavam-se para esta cidade e para a localidade de Oliveira Castro. (sic) Presidente C

Sim, várias. (sic) Presidente D

Sim conheço várias pessoas. (sic) Presidente E

Quando indagados se conheciam alguém que deixou o campo e foi para a cidade em virtude dos crimes que ocorriam, somente um dos entrevistados entende que as pessoas deixaram a área rural de Guaíra e migraram para os centros urbanos tendo em vista melhores condições de vida. Contudo, os outros quatro entrevistados entendem que foram os crimes que ocorriam na época de 1990 que obrigaram as pessoas a se retirarem da área rural. Sendo que citam inclusive o nome de pessoas e famílias que migraram em virtude da criminalidade:

Não, o que houve foi êxodo para os outros estados, como Rondônia, tendo em vista melhor vantagem para a agricultura, que existia na época. (sic) Presidente A

Luiz Arnaldo Ambiel. (sic) Presidente B

Temos vários exemplos de agricultores que fugiram desta turbulência, vendendo suas propriedades por preços abaixo do mercado e tentando a sorte em outra região ou até trocando de profissão e que com essas drásticas mudanças hoje há casos de agricultores que perderam todo seu capital devido a falta de

conhecimento e experiência em outra profissão, resultando atualmente em vários casos de tornarem-se bóias-frias na própria região. (sic) Presidente C

Sim. Luiz Arnaldo Ambiel, Wilson Boniolo, Mario T. Abreu, etc. (sic) Presidente D

Muitos agricultores mudaram-se para Guaíra, Bela Vista, Maracaju dos Gaúchos e Dr. Oliveira Castro, outros venderam suas propriedade e compraram em outras regiões mais tranqüilas. (sic) Presidente E

Ao serem perguntados como era a situação da criminalidade antes da criação da Patrulha Rural, temos os seguintes relatos:

A situação da criminalidade, era no nível considerada alarmante. (sic) Presidente A

Era muito complicado a gente trabalhava de dia e a noite ficava de guarda. (sic) Presidente B

Era uma situação de desespero para os agricultores, pois existiam assaltos freqüentes com o abuso de familiares das vítimas que tinham que sujeitarem as vontades dos criminosos, praticando atitudes brutais, como amarrando crianças e idoso, às vezes exigiam que as mulheres fizessem comida para os assaltantes, ficando as famílias reféns na mira de armamentos pesados e com ameaça a noite inteira, até que o produto do roubo atravessasse o Lago de Itaipu. (sic) Presidente C

A criminalidade era muito intensa. Os órgãos competentes daquela época: Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Marinha, Polícia Rodoviária, não se responsabilizavam pela proteção na área rural, e alegavam que não era competência deles... Houve muitos assaltos, latrocínios, estupros, sem punição alguma. (sic) Presidente D

Terrível – os agricultores trabalhavam durante o dia e a noite em vez de descansar, tinha que ficar cuidando de seus bens. (sic) Presidente E

Como se percebe, a sensação de que a criminalidade estava em níveis inaceitáveis aflora nos relatos dos entrevistados que presidiram o CONSEG. Os relatos dão conta da aflição sentida por aqueles que moravam na área rural do município de Guaíra. O relato do Presidente D aponta o sinal de que não havia integração entre os órgãos de segurança e a comunidade.

Quando indagados sobre a criação da Patrulha Rural, ao que atribuíam a instalação da Patrulha, os presidentes do CONSEG assim responderam:

A criação da Patrulha Rural, exercida pela Polícia Militar do Estado do Paraná, foi pelo fato exato, e porque não da solução encontrada para fazer frente a atos de delinqüência, considerados de muito grave que assolavam a aérea rural. (sic) Presidente A

Como na época os assaltos as propriedade ocorria todos os dias e os agricultores ficava em desespero ai veio a Patrulha. (sic) Presidente B

Devido a criminalidade existente na época, foi criado o CONSEG, com a união dos agricultores formando daí, uma sociedade de agricultores que decidiram juntamente com a Polícia Militar, formar um destacamento na localidade de Oliveira Castro, devido a localidade ser um ponto estratégico para melhor desempenho da Patrulha Rural. (sic) Presidente C

Devido a necessidade imperativa da própria comunidade se organizar e tentar a proteção de seus bens e suas famílias, por si só, sem a contribuição do Estado, que por diversas vezes foi solicitado em reuniões uma solução para nossa criminalidade, e nenhuma vez as autoridades foram recíprocas em atender-nos. Só após a criação da Patrulha Rural, houve solução. (sic) Presidente D

Ao alto índice de assaltos a mão armada, e a união e cooperativismo de todos os agricultores e sociedade de modo geral, que souberam cobrar das autoridades competentes daquela época. (sic) Presidente E

A esse quesito a resposta se dá pela união dos agricultores por meio do CONSEG. Ao que parece, devido à situação crítica por que passavam os agricultores, não restou outra alternativa senão a adesão de todos em torno de um objetivo: acabar com a criminalidade que assolava a região. E no ponto de vista dos ex-presidentes o início da Patrulha Rural se dá por iniciativa da própria comunidade.

Quando se faz a análise desse comportamento, verifica-se que há tempos os atingidos pela criminalidade do início da década de 1990, na área rural de Guaíra, já praticavam a chamada polícia comunitária, nos moldes da Diretriz nº 004/2000 - PM/3, que é comentado por Scheremeta (2005, p. 1-2), como já mencionado, respondeu pela Chefia da Seção de Planejamento PMPR em 2005:

Os problemas sociais hoje vivenciados e cada vez mais agravados, aí incluídos os de segurança pública, ultrapassam a capacidade técnica dos órgãos policiais e só terão solução efetiva se tratados em conjunto com a comunidade. Destarte, em termos de Segurança Pública, não é possível que a comunidade permaneça em atitude passiva. A sua colaboração e seu apoio são imprescindíveis como forma de expansão dos recursos alocados à Polícia Militar pelo Estado.

A polícia comunitária, como uma nova "*filosofia de pensar e agir na proteção e socorro públicos*", baseia-se na crença de que os problemas sociais terão soluções cada vez mais efetivas, à medida que haja a participação da população na sua identificação, análise e discussão.

A busca da solução para os problemas enfrentados pelos agricultores de Guaíra, conforme os depoimentos acima apresentados, começou pela união deles em torno de um objetivo comum, ou seja, diminuir ou acabar com a criminalidade na área rural. Essa configuração se coaduna perfeitamente com a definição de polícia comunitária adotada pela PMPR no ano de 2000. Mais uma vez se reforça a importância desta pesquisa, que busca dentre outros objetivos, identificar como os princípios do policiamento comunitário

e sua aplicação no trabalho realizado pela Patrulha Rural em Guaíra se anteciparam às determinações gerais centralizadas pela PMPR.

Outra pergunta feita aos ex-presidentes foi como se comportou a criminalidade depois da criação da Patrulha Rural, em comparação ao tempo em que não existia a Patrulha:

Após a criação da Patrulha Rural militar, a dita criminalidade, diminuiu, num patamar de 90%. (sic) Presidente A

O índice de assalto nas propriedade melhorou 90 por cento era 3 roubo por semana antes e depois 1 roubo por ano. (sic) Presidente B

Com a introdução da Patrulha Rural, em nosso Município, fico comprovado que houve uma elevada redução de roubos e assaltos em propriedades da zona rural, ressaltando o bom trabalho e desempenho dos policiais juntamente com a comunidade. (sic) Presidente C

Diminuiu consideravelmente. Após criação da Patrulha Rural, e sob a atuação a criminalidade migrou daqui para outras regiões, onde era mais fácil a prática dos delitos..., longe da Patrulha Rural. A partir da atuação efetiva da Patrulha Rural, a criminalidade no meio rural praticamente acabou. Hoje já existe novamente, talvez devido ao “afrouxamento da retaguarda” pelos próprios agricultores, diante da situação de segurança que a Patrulha Rural nos proporciona. (sic) Presidente D

Caiu o índice de assaltos em mais de 90% a propriedades rurais. (sic) Presidente E

As respostas obtidas nesse item servem para se aferir o grau de satisfação em torno da Patrulha Rural da Polícia Militar. Mesmo sem apresentarem índices que comprovem a redução, os ex-presidentes são unânimes em afirmar que ela existiu. O objetivo aqui é captar a percepção das pessoas em relação ao trabalho da Patrulha Rural. Sendo que a razão de ser do policiamento ostensivo exercido pelos policiais militares da Patrulha Rural está sendo atingida, qual seja, garantir segurança ou mesmo a sensação de segurança aos cidadãos por eles atendidos. Tendo como referência a Diretriz nº 004/2000 - PM/3, que define os pressupostos básicos do policiamento comunitário, pode-se afirmar que o trabalho da Patrulha Rural em Guaíra se encaixa perfeitamente nas determinações exaradas pela citada diretriz, pois consegue ser ágil nas respostas aos desejos e necessidades de proteção e socorro da comunidade.

Aos ex-presidentes foi perguntado também como classificam o trabalho da Patrulha Rural (bom, regular, ruim, outra classificação), e se ela (a Patrulha Rural) tem importância para a comunidade (a esta pergunta o Presidente E não emitiu opinião):

O trabalho da Patrulha Rural da Polícia Militar: conceito 10 – ótimo; a Patrulha Rural é sinônimo de equilíbrio, tranquilidade e progresso para a região, o Paraná e o Brasil. (sic) Presidente A

Muito bom. Hoje a Patrulha Rural deixa as pessoa mais tranquila. (sic) Presidente B

Podemos dizer com certeza, que o trabalho da Patrulha Rural merece o respeito e admiração dos agricultores, portanto, de boa qualidade, sendo de máxima importância pois deixa os moradores da área rural tranquilos com a presença destes. (sic) Presidente C

Bom. A Patrulha Rural é de fundamental importância para Guaíra, para as comunidades rurais daqui e também para as regiões vizinhas, pois através do Patrulhamento Beira Lago Itaipu, a Patrulha constantemente recupera veículos furtados e/ou assaltados, em diferentes regiões do Brasil. (sic) Presidente D

Nesse ponto mais um pressuposto básico do policiamento comunitário, definido pela Diretriz nº 004/2000 - PM/3, que é o de dar maior enfoque para a necessidade de um envolvimento comunitário, na busca da excelência organizacional da Polícia Militar, proporcionando melhor qualidade de vida à comunidade, é observado pelos policiais militares que executam o trabalho da Patrulha Rural. A réplica dos ex-presidentes é bem clara quanto ao trabalho da Patrulha Rural e sua importância. Pode-se perceber a admiração e o respeito que os ex-presidentes possuem em relação à instituição Patrulha Rural, que a eles transmite tranquilidade.

Foi perguntado também se há participação dos cidadãos guairenses no planejamento do policiamento da Patrulha Rural, e se o entrevistado acredita que os membros do CONSEG e agricultores contribuíram ou contribuem para o sucesso da Patrulha Rural:

Não acredito na participação dos cidadãos de Guaíra no planejamento do policiamento da Patrulha Rural.

Quanto à contribuição para o sucesso da Patrulha Rural, depende de vários fatores: o fundamental é o serviço de inteligência, a informação é tudo para o sucesso operativo, ou seja, operacional de prevenção. (sic) Presidente A

Os diretores do CONSEG são todos agricultores os associados são agricultores e empresários que contribui com mensalidades em dinheiro. (sic) Presidente B

Sim. Com a reativação do CONSEG, houve uma motivação para a construção do destacamento da Patrulha, efetuada através de arrecadações voluntárias, com promoções de almoços, doações introduzindo a arrecadação da mensalidade dos associados. (sic) Presidente C

Sim, acredito, e eu como membro do CONSEG e agricultor contribuo financeiramente para manutenção da Patrulha Rural, e também contribuí como Presidente do CONSEG, no tocante a informar e orientar a Patrulha Rural no modo de atuar, onde atuar prioritariamente. (sic) Presidente D

A participação do cidadão, foi a principal parte para a formação da Patrulha Rural, e o CONSEG e o elo de ligação e informação com os patrulheiros. (sic) Presidente E

Certa divergência aparece quando das respostas a esse quesito. Um dos ex-presidentes acredita que não existe participação dos cidadãos no planejamento das questões de segurança na Patrulha Rural. Contudo, os outros entrevistados entendem que essa participação existe, mas, deixam aflorar que contribuições financeiras são um meio de fomentar o trabalho da Patrulha Rural²⁵. O CONSEG é visto como outro mecanismo de agregação e fomento das ações da Patrulha.

As respostas mostram que a participação dos cidadãos, nas ações da Patrulha Rural, é de fundamental importância para que o policiamento surta efeitos positivos dentro da comunidade em que é desenvolvido. Assim, mais um pressuposto básico do policiamento comunitário, a parceria e cooperação entre a Polícia Militar e a comunidade na identificação dos problemas que lhes afetam, na sua discussão compartilhada e na busca de soluções conjuntas, está sendo cumprido pelos policiais militares da Patrulha Rural.

Foi pedido aos entrevistados que realizassem uma análise sobre a segurança pública na região do Lago de Itaipu:

A análise sobre a segurança pública na região do lago de Itaipu, tem dois aspectos, um na terra firme, a outra no lago propriamente dito.

Na terra firme no lado brasileiro, (região de jurisdição da Patrulha Rural), se faz necessário uma reestruturação no efetivo na logística com reforço massivo de homens e viaturas; houve época que o secretário de segurança do Paraná, Candido Martins de Oliveira, enviou um efetivo de 170 homens do grupo especializado do (Tigre, COPE e GOE) a ação foi paliativa, este fato até foi publicado na pagina 3, do Jornal Gazeta do Paraná, do dia 17 de julho de 1995, com o título “Fronteira sem lei”, durante entrevista do acima citado secretário de segurança, o qual planejou convocar a marinha do Brasil, para enfrentar a violência do Lago. (sic) Presidente A

É muito complicado porque a área da beira do lago é muito grande e só a Polícia Militar e a Polícia Federal que atua na área. (sic) Presidente B

Por ser uma região de fronteira, podemos dizer que a segurança ainda merece ser reforçada em todos os sentidos, como por exemplo, melhores condições de trabalho, aumentar o numero de policiais com viaturas apropriadas para o trabalho na região com maior participação dos nossos governantes. (sic) Presidente C

²⁵ Cabe ressaltar que as contribuições financeiras dos agricultores foram a sustentação da Patrulha Rural no momento de sua formação. Contudo, na atualidade esses recursos, que se tornaram menores (tendo em vista que não mais se realizam festas para se arrecadar fundos) são utilizados para o pagamento de uma cozinheira no destacamento de Oliveira Castro e nos casos de emergência, como por exemplo: consertos ou reparos pequenos na viatura da Patrulha Rural que seriam demorados caso passassem pela burocracia que é normal e deve ser feita pelo Estado – Conforme declaração feita em entrevista pelo Presidente C.

É totalmente dependente das comunidades a que pertence. Onde não existe Conselho Comunitário de Segurança, Patrulha Rural, não existe segurança. O Governo Federal e Estadual, dá pouca importância a esta região, mesmo sendo fronteira de fácil acesso com o Paraguai, de onde entra drogas, armas e munições e para onde vão grande parte dos veículos roubados no Brasil. (sic) Presidente D

Com a Patrulha Rural melhorou muito, mas ainda é grande o contrabando de veículos para o Paraguai e produtos como drogas do Paraguai para o Brasil, precisamos de policiamento diuturnamente no lago. (sic) Presidente E

Mesmo demonstrando satisfação com o trabalho da Patrulha Rural, os ex-presidentes deixam transparecer a preocupação com as peculiaridades locais, ou seja, a criminalidade cotidiana da fronteira ainda é um ponto de medo na mente dos agricultores. Eles entendem que há um descaso das autoridades com a região, no que concerne à segurança pública. Essa percepção também aparece em declarações feitas por moradores da área rural, como se verá à frente.

Foi solicitado aos entrevistados que fizessem uma análise sobre o desempenho da Patrulha Rural de Oliveira Castro, desde a sua criação, até os dias de hoje:

No meu ponto de vista analítico, com a experiência que obtive no CONSEG, na época de turbulência de ocorrências criminais na fronteira, mais principalmente na área rural do Oliveira Castro e jurisdição.

Na realidade, tendo em vista a circunstância atual globalizada, com aumento considerável de várias ações criminosas na área do Lago de Itaipu: a repressão à delinqüência nesta área, deve ser de prioridade emergencial do governo, com investimentos substanciais para proporcionar melhorar mais os serviços oferecidos À comunidade pela Polícia Militar.

Em 23 de janeiro de 1996, foi subscrita uma carta endereçada ao Sr. Diretor da Itaipu Binacional, pelo CONSEG e pelo Sindicato Rural Patronal, solicitando colaboração com “Royalties”. (sic) Presidente A

Ótimo porque se não existia a Patrulha hoje a área rural estava abandonada. (sic) Presidente B

O desempenho perante a comunidade é muito bom, desde a sua criação até os dias de hoje, está sendo aprimorado na medida do possível, com a participação e colaboração de todos, podemos dizer que o destacamento de Oliveira Castro é uma referência de segurança para os agricultores, mesmo porque temos hoje, na Patrulha soldados filhos de agricultores, nascidos nesta cidade. (sic) Presidente C

O desempenho é bom. No início havia uma atuação mais ostensiva. Hoje, devido a existência de poucas ocorrências, a Patrulha Rural faz um trabalho mais preventivo. Eu acredito que a Patrulha Rural hoje, deveria coibir mais o contrabando de cigarros, pneus, etc..., pois os assaltos no meio rural, antes da existência da Patrulha Rural, começaram com o contrabando de café para o Paraguai. Naquela época, as pessoas da comunidade não se preocupavam, pois os contrabandistas não molestavam ninguém! Depois do café vieram os assaltos de tratores, máquinas, veículos, etc... até se tornarem insuportáveis para a comunidade. (sic) Presidente D

Muito bom. Se não tivesse a Patrulha Rural mais agricultores teriam ido embora, teríamos tido mais assaltos e mortes na zona rural e estava um deserto, e esta

funcionando até hoje e dando resultado porque a comunidade e o CONSEG sempre estão apoiando e participando do dia a dia dos policiais. (sic) Presidente E

A satisfação com o trabalho dos policiais militares da Patrulha Rural é clara e notória, pelas respostas acima expressadas. O Presidente D traz um relato esclarecedor sobre o trabalho da Patrulha Rural, dizendo que hoje ela realiza um trabalho preventivo, tendo em vista o baixo índice de ocorrência policiais. Isso demonstra que a filosofia de aproximação ao cidadão vem sendo desempenhada com sucesso pela Patrulha Rural. Nesse caso pode-se observar que o policiamento da Patrulha Rural está cumprindo com os pressupostos básicos do policiamento comunitário, ditados pela Diretriz nº 004/2000 - PM/3 (2000, p. 4), quando prioriza a atuação preventiva (pró-ativa), agindo prioritariamente, para evitar que delitos aconteçam; atuando de forma a ter uma presença mais permanente do policial militar junto a uma determinada localidade;

Aos entrevistados foi deixado um espaço livre para que expressassem suas idéias (a esta pergunta o Presidente B não emitiu opinião):

Segurança e equilíbrio.

O equilíbrio pode ser alcançado com muito maior rapidez se todos cooperarem na discussão e solução da problemática local ligada a incidência criminal.

A repressão à delinqüência no territorial estadual, sabemos que é prioridade, mas, deverá ser ainda mais, boa parte do governo estadual e os governos municipais, tendo em vista o que a violência vem atingindo um clima de guerrilha urbana gerada por banda de criminosos aperfeiçoados em novas estratégias de ações facilitadas por vários fatores de poder, como exemplos: tecnologia de comunicações, tráfico de armas, drogas, trafico de influencia de poderes, vale dizer que da para deduzir que os criminosos que se organizam, tem uma rede de serviço de inteligência bem operoso, pois conta com a tecnologia de comunicação, e além disso, com a participação de pessoas envolvidas com o narcotráfico, parentes de detentos, e além disso com pessoas tomadas pela síndrome de Estocolmo, etc...

Face a tudo isso, os órgãos de segurança, como as Polícias Militares e civis; sou de opinião de que os governantes deverão destinar recursos compatíveis para fazer frente aos problemas cruciantes da delinqüência atual.

Também que o Conselho de Segurança seja informado dos valores e recurso destinados ao município para a avaliação em segurança, inclusive os valores dos “royaltes” da Itaipu Binacional, conforme o conteúdo da carta E/GB FI/ 011/96 – da diretoria da Itaipu Binacional – datada de 09/02/96.

No pensamento moderno de segurança pública tem como viga mestra para o sucesso de suas ações a indispensável participação da comunidade e suporte da opinião pública. (sic) Presidente A

Aproveitando a oportunidade como Presidente atual do CONSEG, ressaltar que sempre trabalhamos para que tivéssemos um bom entrosamento entre policiais e a comunidade, procurando na medida do possível, melhorar as condições de trabalho, para que eles também possam proporcionar melhor segurança para a comunidade. (sic) Presidente C

Considero a parceria entre a Polícia Militar e o CONSEG, de fundamental importância para a continuidade da paz no campo e em nossa cidade.

Temos exemplos recentes e claros, de que o Estado pouco faz por segurança pública em nossa região, apesar de estarmos na fronteira. (sic) Presidente D

De 1989 a 1994, vivemos 6 anos de terror, com nossas famílias, funcionários e vizinhos, eu tinha acabado de fazer uma casa nova no meu sítio para o meu conforto e de minha família, morei nela apenas dois anos e tive que mudar para Guaíra porque fui assaltado e depois recebi várias ameaças pelo bandidos.

Muitos agricultores temiam por suas filhas e esposa, porque os bandidos além de roubar, carros, máquinas e coisas da casa estupravam seu maior patrimônio que é a família.

Psicologicamente não tínhamos condições de dirigir uma máquina e muito menos administrar uma propriedade e educar os nossos filhos enfim vivemos um inferno naqueles anos.

Alem de tudo, vendo o nosso capital, a terra perdendo seu valor, chegou a perder 50% do valor nesses anos de assaltos, graças as união, o cooperativismo de todos os agricultores e o reconhecimento dos órgãos competentes e em especial a Patrulha Rural, estamos vivendo no céu em comparação com o que passamos. (sic) Presidente E

Mais uma vez os ex-presidentes destacam a participação dos cidadãos nos assuntos de segurança pública como uma ferramenta essencial para o sucesso das ações de policiamento.

Para traçar um perfil econômico perguntou-se aos entrevistados, baseado em sacas de soja, quanto valia um alqueire de terra em Guaíra na época dos roubos a tratores, e quanto está valendo agora (a esta pergunta os Presidentes A e E não emitiram opinião):

Na época dos assaltos a terra valia 500 sacas hoje vale 1200 sacas por alqueire. (sic) Presidente B

Na época dos assaltos e roubos o alqueire era equivalente ao valor correspondente de 600 (seiscentos) a 700 (setecentos) sacas de soja, atualmente com toda a crise na região, equivale a 1000 (mil) a 1200 (mil e duzentas) sacas de soja. (sic) Presidente C

Na época do roubo de tratores: 450 sc de soja/alqueire (foi o valor meu pai vendeu uma propriedade em Salamanca, naquela época.

Hoje o valor da terra está em +- 1000 sacas de soja/alqueire; em Guaíra (sic) Presidente D

Como se vê, as terras valorizaram-se com o passar do tempo, o que em tese indica que a questão da segurança pública na região de Guaíra influenciou também a área econômica. Essa indicação serve para chamar a atenção dos administradores dos órgãos estatais para a importância da segurança pública com vistas ao desenvolvimento regional ou como um todo.

Os resultados obtidos junto aos ex-presidentes do CONSEG e apresentados neste trabalho são esclarecedores para se entender o funcionamento da Patrulha Rural. Verificar se o modelo de policiamento adotado na área rural de Guaíra está

sendo eficiente e se consegue atender as necessidades dos cidadãos moradores dessa área. Contudo, para se aferir resultados mais confiáveis apresentam-se agora, os resultados alcançados junto àqueles que são o público alvo dos trabalhos realizados pelos Policiais Militares da Patrulha Rural, os moradores da área rural de Guaíra.

3.7.5 Resultados da pesquisa com o grupo de controle

A composição do grupo de controle se dá por moradores da área rural que são atendidos pelos policiais militares da Patrulha Rural. Como já foi explicitada, a opção por realizar a pesquisa com esse grupo se deu para confirmar ou não os resultados obtidos com os ex-presidentes do CONSEG, que por estarem envolvidos intimamente com a Patrulha Rural poderiam repassar uma percepção tendenciosa das ações dos policiais militares que desenvolvem o policiamento.

O perfil dos entrevistados mostra que 86,41% se ocupam na agricultura e 13,59% se encontram em outra atividade laboral. 12,14% são membros do Sindicato Rural e do CONSEG; 14,08% são membros só do CONSEG; outros 33,01% se disseram ser integrantes somente do Sindicato, e 40,78%, declararam não serem membros de nenhuma das duas instituições. Este último percentual agrega mais credibilidade ao resultado da pesquisa, pois podemos inferir que aqueles entrevistados que não fazem parte do CONSEG (e no caso em tela 73,79% dos entrevistados não são membros do CONSEG), serão mesmo favoráveis, ou parciais em relação às atividades desenvolvidas pela Patrulha Rural (ver Gráfico 4.1).

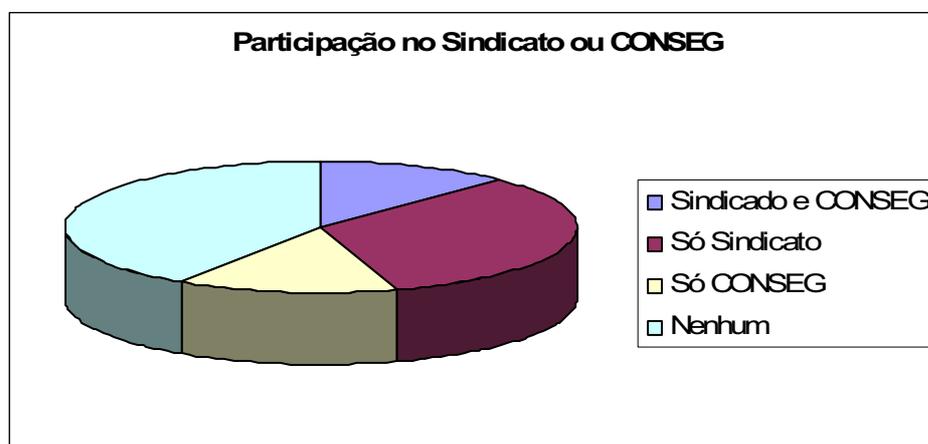


Gráfico 4.1 – Porcentagem de entrevistados que participa do Sindicato ou CONSEG
Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaíra.

Outro dado importante (ver Gráfico 4.2) é quanto ao tempo que o entrevistado mora na área rural de Guaíra: 3,88% diz morar há menos de 5 anos; outros 7,28% dizem morar de 5 a 10 anos; 2,91% moram na área rural de 10 a 15 anos, a grande maioria 82,04%, diz morar na área rural há mais de 15 anos; já 3,88% diz não morar na área rural. Como se percebe a grande parte dos entrevistados, em tese, vivenciou o período crítico da segurança pública na região, assim podem emitir opiniões que possuam um bom nível de comparação entre o período em que não existia a Patrulha Rural e o período atual.

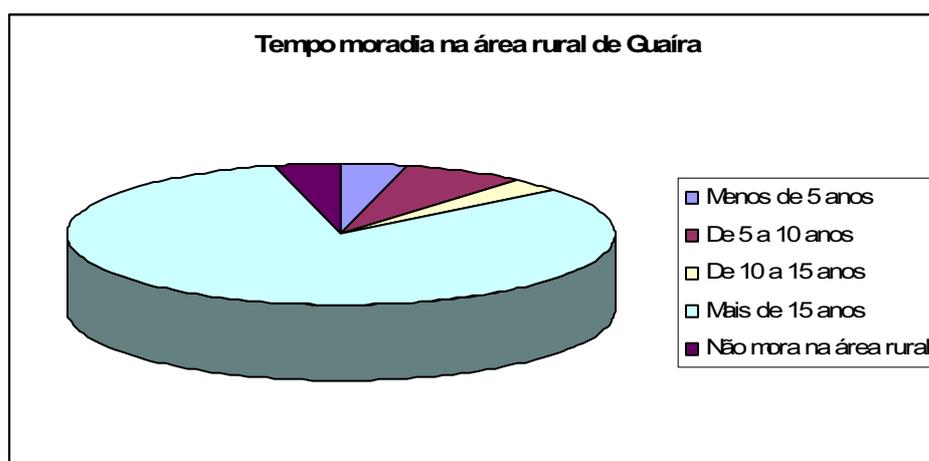


Gráfico 4.2 - Há quanto tempo o entrevistado mora na área rural de Guaíra

Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaíra.

O conceito que os entrevistados têm sobre o trabalho realizado pelos policiais militares da Patrulha Rural (ver Gráfico 4.3), é muito positivo: expressaram o conceito ótimo 31,55% dos entrevistados; a grande maioria 52,91% disse que o trabalho tem o conceito bom; 12,62% disseram que o trabalho dos policiais se classifica como regular; não souberam dizer 2,91%. Não houve nenhuma menção aos conceitos péssimo ou ruim. Mais uma vez o resultado não diverge do apresentado pelos ex-presidentes do CONSEG.

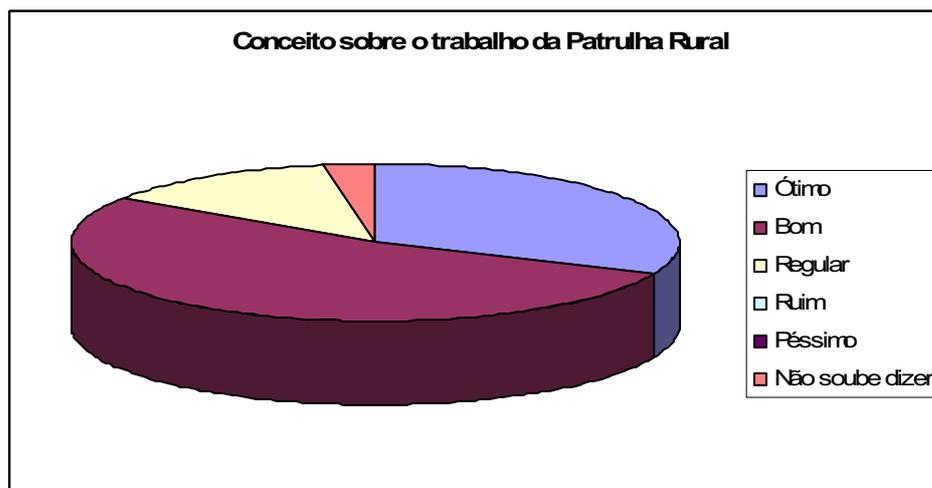


Gráfico 4.3 - Qual o conceito dos entrevistados sobre o trabalho da Patrulha Rural
 Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaira.

No que tange à classificação da segurança pública na comunidade onde mora o entrevistado, os resultados foram os seguintes: 0,97% classificou a segurança pública como péssima; 2,91% como ruim; 21,36% regular; a maioria classifica a segurança pública da comunidade onde mora como boa, ou seja 55,83%; e 16,99% como ótima. Apenas 1,94% não soube dizer. Esse resultado demonstra uma tendência positiva acerca do trabalho da Patrulha Rural (ver Gráfico 4.4).

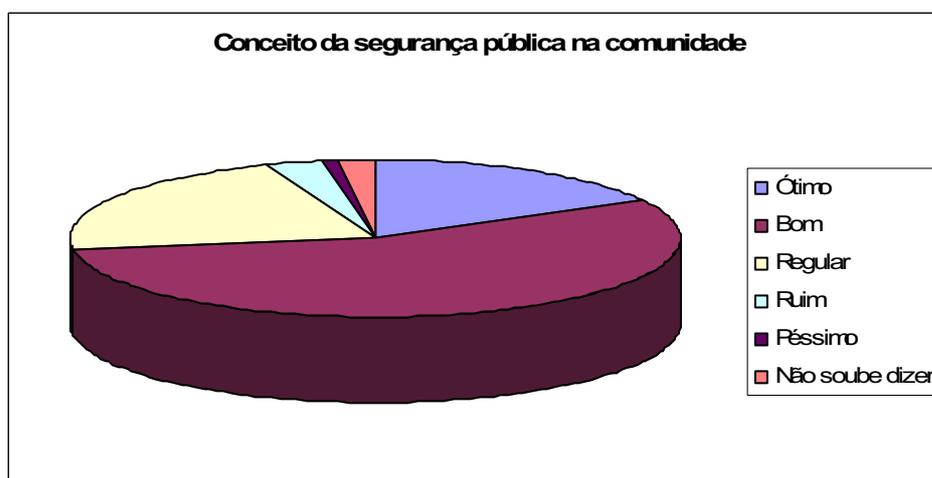


Gráfico 4.4 - Como o entrevistado vê a segurança pública na comunidade onde mora
 Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaira.

Quando pedimos para realizar uma comparação entre a segurança pública, antes e depois da Patrulha Rural, os entrevistados também apontam para resultados positivos do trabalho dos policiais militares: 86,41% indicaram que a segurança pública melhorou muito; 10,68% disseram que melhorou pouco e 2,91% não souberam dizer. Não houve menção aos itens que indicavam que a segurança pública piorou pouco,

piorou muito ou permaneceu inalterada (ver Gráfico 4.5). Levando em consideração a margem de erro de 5%, entendemos que realmente a segurança pública ou a sensação de segurança tenha melhorado efetivamente após a criação da Patrulha Rural, pois como já foi informado, 82,04% dos moradores vivenciaram a grande crise da segurança na área rural de Guaíra. Esse resultado está alinhado com o resultado obtido junto aos ex-presidentes do CONSEG, que declaram uma melhora da segurança pública após a criação da Patrulha Rural.

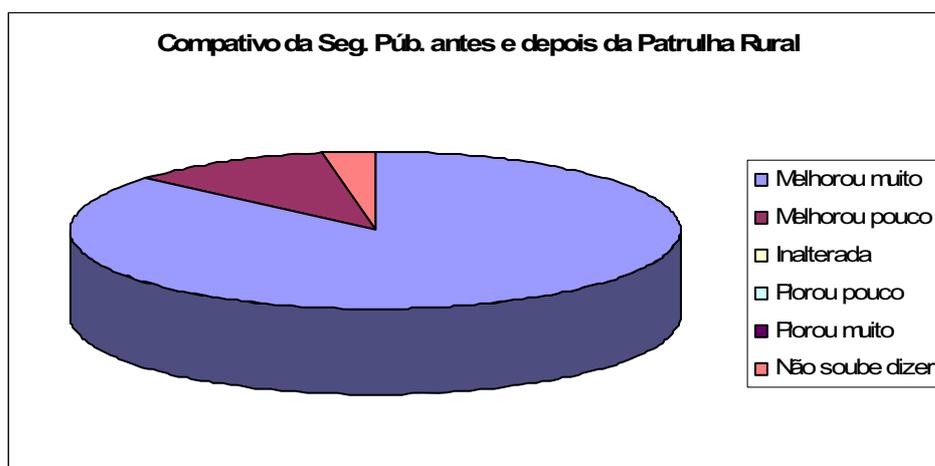


Gráfico 4.5 - Como o entrevistado compara a segurança pública antes e depois da Patrulha Rural

Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaíra.

Foi indagado aos entrevistados se, pelo trabalho que a Patrulha Rural desenvolve atualmente, eles acreditavam que exista participação da comunidade: nesse quesito um equilíbrio nas respostas foi constatado, porém, os entrevistados entendem que há participação popular no trabalho dos policiais militares da Patrulha Rural. 42,23% entendem que existe muita participação; outros 43,20% disseram que existe pouca participação; 11,65% não souberam dizer e somente 2,91% disseram que não existe participação. Do resultado infere-se que: mesmo que 43,20% tenham respondido que há pouca participação estes admitem que ela existe. Esse resultado é de suma importância para se apontar se a Patrulha Rural é capaz ou não de fazer frente à criminalidade existente na região em que atua (ver Gráfico 4.6).

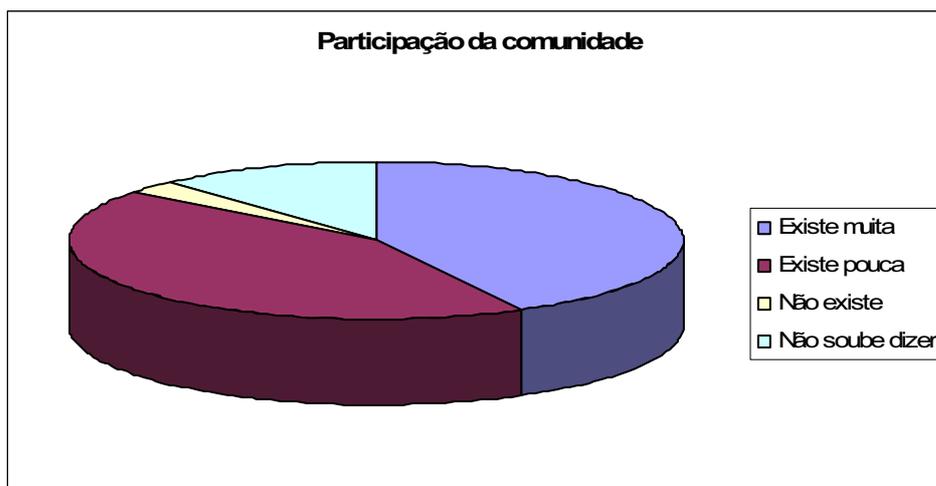


Gráfico 4.6 - No trabalho que a Patrulha Rural desenvolve atualmente o entrevistado acredita que existe participação da comunidade

Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaiara.

Aos serem perguntados sobre a evolução da participação da comunidade na solução dos problemas de segurança pública após a implementação da Patrulha Rural (ver Gráfico 4.7), os entrevistados assim responderam: 54,85% indicaram que melhorou muito a participação; 34,47% disseram que melhorou pouco; 3,40% disseram que a participação não se alterou; já 7,28% não souberam dizer. Não houve nenhuma menção que relatasse que a participação piorou pouco ou piorou muito. Mais uma vez os indícios de que a Patrulha Rural se constitui em um mecanismo de integração entre o Estado e o cidadão são fortes. O resultado indica que a participação da comunidade na solução dos problemas melhorou após a criação da Patrulha Rural.

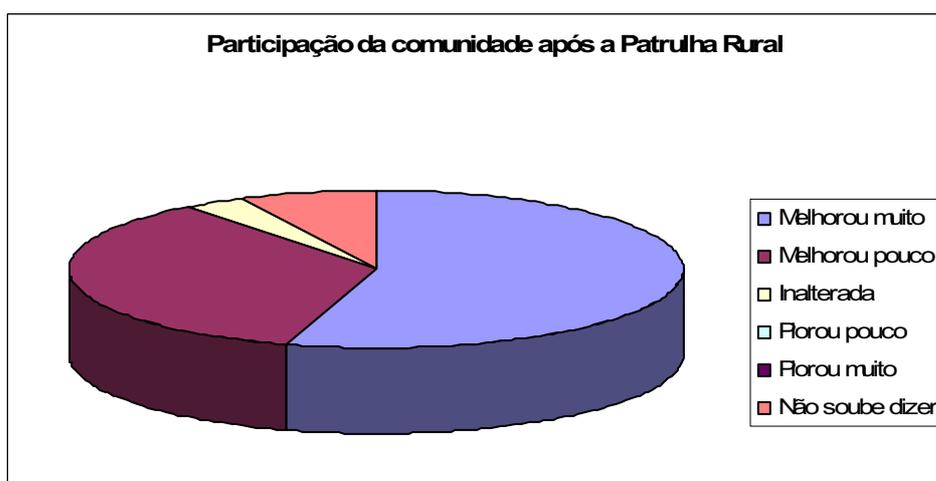


Gráfico 4.7 - Após a implementação da Patrulha Rural, a participação da comunidade na solução dos problemas de segurança pública.

Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaiara.

Perguntados se o programa da Patrulha Rural está atendendo às expectativas e demandas da comunidade: 61,17% responderam que sim; 29,13% em parte; 6,31% disseram que não está sendo suficiente para prevenir a criminalidade; 2,91% entendem que há falta de interação polícia e comunidade; a interferência demasiada da sociedade nas atividades de Polícia foi relatada por 0,49% dos entrevistados. Esse resultado vincula a segurança objetiva e segurança subjetiva das pessoas atendidas pela Patrulha Rural de Guaíra às determinações da Diretriz n.º 004/2000 - PM/3. Os dados obtidos, pela opinião dos entrevistados, demonstram que os policiais militares da Patrulha Rural estão conseguindo mobilizar-se para evitar os riscos e amenizar os medos da população, e também para proporcionar-lhe um ambiente de confiança em seu trabalho (ver Gráfico 4.8).

Outra vez encontramos resultados positivos para a Patrulha Rural, pois pequena parcela dos entrevistados entendem que a Patrulha não atende às expectativas dos cidadãos ou ainda que não há interação entre a Polícia e o cidadão. Mesmo levando em consideração a margem de erro podemos afirmar que há uma forte tendência de que o trabalho realizado pelos policiais militares da Patrulha Rural esteja atendendo realmente as expectativas dos cidadãos da área rural de Guaíra.

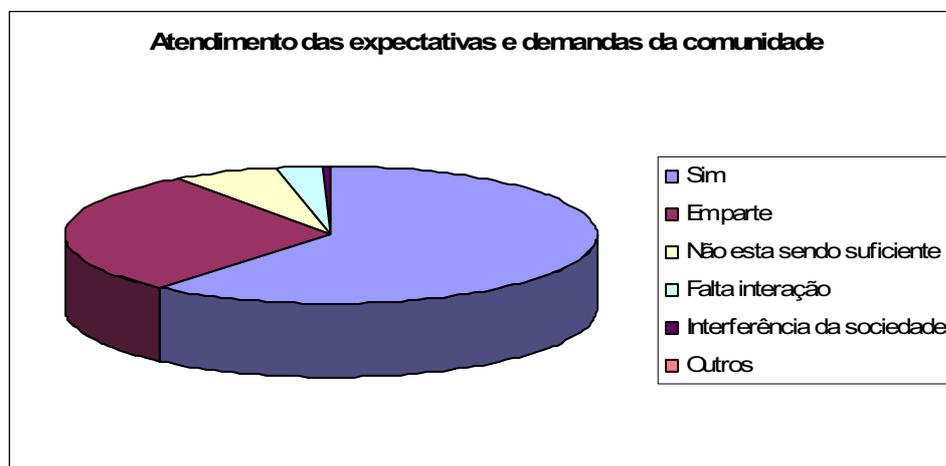


Gráfico 4.8 - O programa da Patrulha Rural está atendendo às expectativas e demandas da comunidade

Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaíra.

A Diretriz n.º 004/2000 - PM/3, determina que os policiais militares devem “cuidar, permanentemente, da integração e interação da PM com a comunidade, com o fim de alcançarem seus objetivos comuns, através da cooperação mútua, da unidade de propósitos e da ação solidária”.

Buscando responder se os policiais da Patrulha Rural estão cumprindo este imperativo, aos entrevistados foi questionado ainda qual é a idéia que eles têm da Patrulha Rural (ver Gráfico 4.9): 45,63% entendem que é um trabalho conjunto entre a comunidade e a Polícia na solução compartilhada dos problemas de segurança pública; 30,10% entendem que é a prestação de serviço de segurança pública apenas às comunidades da área rural; 7,28% dizem que é o apoio material à Polícia Militar, com o pagamento de mensalidades ao CONSEG; 16,50% disseram não ter opinião formada; já 0,49% especificou outras idéias.

Outra confirmação da pesquisa realizada junto aos ex-presidentes do CONSEG, pois aqui os entrevistados também apontam que a participação popular é o mote da Patrulha Rural. A atividade de policiamento desenvolvida pelos policiais militares da Patrulha é associada mais uma vez à participação e envolvimento comunitário.

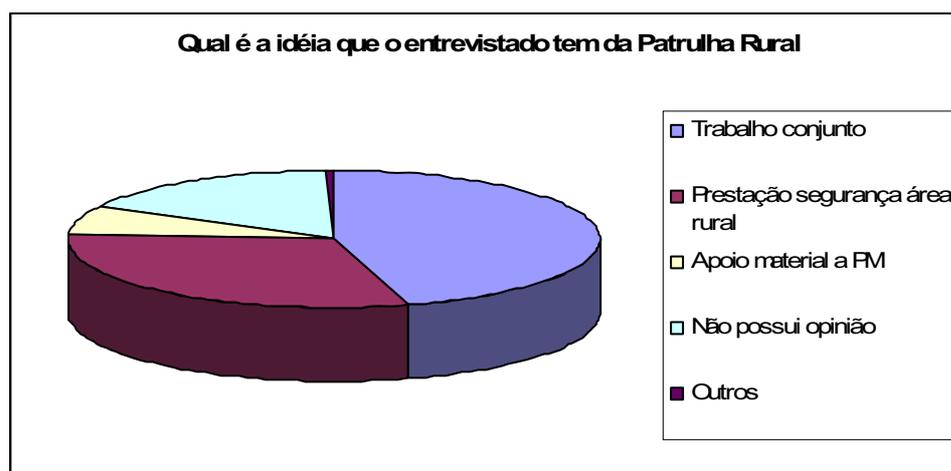


Gráfico 4.9 - Qual é a idéia que o entrevistado tem da Patrulha Rural
 Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaiúba.

Questionados com qual freqüência os entrevistados têm participado das reuniões do CONSEG ou com a comunidade (ver Gráfico 4.10), verificamos que 50% disseram não participar de reuniões; 10,68% disseram participar de reuniões periodicamente; 27,67% disseram participar às vezes e 11,17% participam de reuniões raramente. Esse resultado se explica pelo perfil dos entrevistados, que em sua maioria não é integrante do CONSEG, e outra parte também não é integrante do Sindicato Rural.

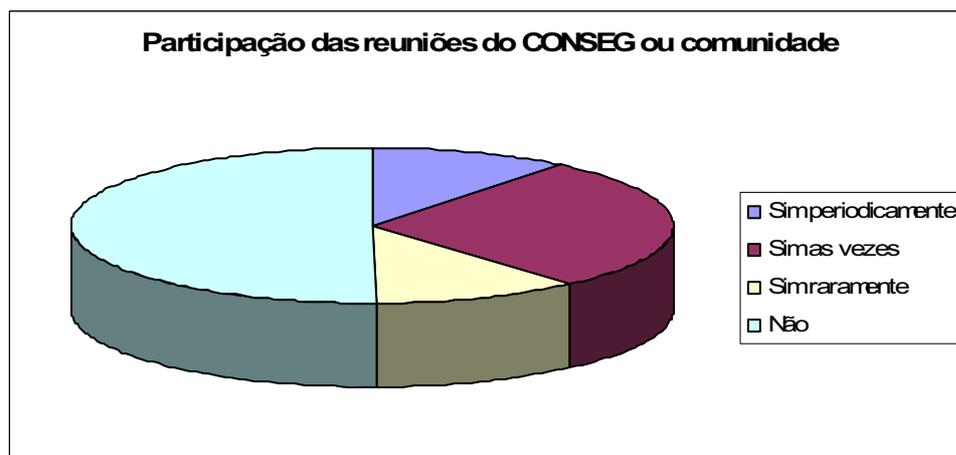


Gráfico 4.10 – Participação reuniões do CONSEG ou com a comunidade

Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaira.

Buscando ir além das pessoas entrevistadas e na tentativa de captar o senso geral, que envolve os entrevistados, foi perguntado como as pessoas da convivência dos próprios entrevistados percebem o trabalho dos policiais militares da Patrulha Rural: 20,39% dos entrevistados disseram que as pessoas estão muito satisfeitas; a grande maioria, 66,50%, disse que as pessoas estão satisfeitas; 6,31% disseram que as pessoas estão pouco satisfeitas; 5,83% não souberam dizer; o índice de entrevistados que relatou a insatisfação das pessoas foi de 0,49%. Não houve indicação de que as pessoas estão insatisfeitas ou muito insatisfeitas (ver Gráfico 4.11). Esse resultado indica que, além dos entrevistados, a comunidade em geral vê com satisfação o trabalho dos policiais militares da Patrulha Rural. Isso sugere que o trabalho desenvolvido pela Patrulha atingiu um patamar elevado junto à comunidade rural de Guaira.

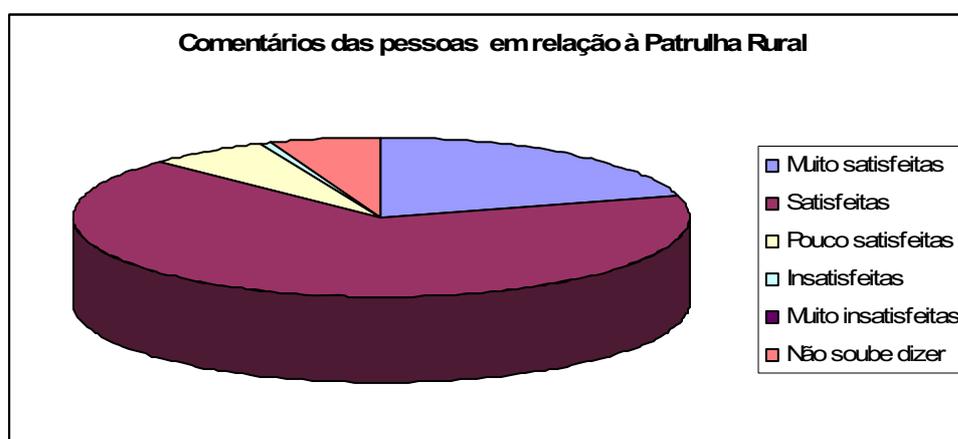


Gráfico 4.11 - Comentários das pessoas que convivem no dia-a-dia com os entrevistados em relação à Patrulha Rural

Fonte: Resultados da pesquisa realizada na área rural de Guaira.

Aos entrevistados foi deixado um espaço aberto para que fizessem comentários e sugestões a respeito dos resultados da Patrulha Rural. Para surpresa algumas pessoas aproveitaram a oportunidade para realizarem denúncias a respeito de crimes que ocorrem na área onde moram e também sobre o possível comportamento irregular de alguns policiais²⁶:

A patrulha rural esta trabalhando muito bem contra os ladrões no sítios e boa proteção aos agricultores. O que deixa muito a desejar ainda é o contrabando puxado por carros todas as noite e até um avião que chega a dar 2 a 3 viagem por dia. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

O que si ver dizer é que alguns policiais estão fazendo acordo com os marginais o povo já não sabem em quem acreditar. Não são todos, mas alguns, isso não pode acontecer, si eles estão sendo pagos é para proteger as famílias e não os bandidos. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

O que se pôde perceber por esses comentários é que os cidadãos estão à vontade para denunciar aquilo que imaginam ser irregular. Aparece o ceticismo desses moradores quanto ao trabalho dos Policiais Militares da Patrulha Rural, que apresentaram críticas mais severas à atuação da Patrulha Rural. Nesse sentido, mesmo entendendo que o trabalho está sendo desenvolvido de maneira satisfatória, outros entrevistados entendem que a Patrulha Rural deve passar por alguns ajustes para melhorar:

(1) Os resultados que a Patrulha Rural vem oferecendo é bom, mas ela precisa de mais ajuda na parte material, como viaturas e também de mais policiais p/ ajudar na segurança da área rural, porque a criminalidade está grande. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(2) A Patrulha Rural é boa para os agricultores mais pode melhorar ainda mais. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(3) Procurar sempre melhorar, o bom não é suficiente. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(4) Continue assim vocês estão de parabéns. Eu tenho uma opinião, todos atender o rádio patrulha, e pra todos ligar o rádio. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(5) Melhorar sempre mais, prender bastantes bandidos. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(6) Eu acho que a patrulha deveria agir mais rápido nos chamado de roubo. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(7) Os policiais deveriam ter mais contato com as famílias, deveriam ter duas equipes com quatro policiais cada para dar mais segurança as famílias. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

²⁶ A partir daqui são apresentadas declarações colhidas (de pessoas distintas) nos formulados aplicados aos moradores da área rural de Guaíra, referente a 13ª questão em que se abriu espaço para que os entrevistados fizessem comentários e sugestões a respeito dos resultados da Patrulha Rural.

(8) Gostaria que ouvesse um rodízio maior dos policiais que compoem a patrulha inclusive com policiais de outros municípios se for possível. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(9) Os resultados da ação da patrulha rural são bons, e acredito melhoras se haver harmonia entre sociedade comandantes e comandados. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(10) A patrulha pode melhorar muito mais basta querer quando tiver ocorrência chegar mais rapido possível. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(11) Quando a patrulha rural for comunicado por qualquer coisas, espero que seja atendido rapidamente e não demorem. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(12) A patrulha pode melhorar muito mais basta para isso que nossos adiministradores dê condições para eles trabalhar. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(13) A Patrulha Rural poderia melhorar um pouco mais, com o apoio de mais veículos e mais policiais, principalmente armas. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

No entanto, outros entrevistados elogiaram a ação dos Policiais Militares da Patrulha Rural:

(1) A patrulha rural simplificou o trabalho do policial, a um respeito no trabalho entre policiai e trabalhador. Exemplo se temos uma denúncia é só identificar e rapidamente é atendido – antes da patrulha a polícia investigava mais a gente do que inha atraz do Bandido. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(2) Que continuem do jeito que está fazendo com que manda o serviço a comunidade. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(3) A patrulha vive mais perto e mais confiante rápida nas ocorrências isso não e bom para os bandidos. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(4) Estamos satisfeitos, só gostaria que insentivasse mais o povo a participar mais, e não esquecer o que passamos no passado. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(5) Em relação a segurança rural nós estamos satisfeito, e esperamos que não fique no esquecimento o que foi no passado. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

(6) É muito bom ter a patrulha rural melhorou muito, só precisa mais atenção. (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural)

Esses comentários reforçam a indicação do laço que existe entre os cidadãos atendidos pela Patrulha Rural e o policiamento realizado pelos Policiais Militares. E ainda a relação que envolve todo o histórico da criminalidade que atingiu a região de Guaíra, que impingiu aos moradores uma sensação de medo e desespero que foi substituída pela sensação de segurança.

Levando-se em conta a Diretriz n.º 004/2000 - PM/3, que prevê que o verdadeiro ambiente de segurança é obtido pela combinação do aspecto objetivo, que é a ausência real de riscos e perigos, consequência do trabalho dos órgãos de defesa social, com o aspecto subjetivo, definido como crença nessa ausência de riscos (sensação de segurança), por tudo o que foi levantado na pesquisa a partir dos resultados obtidos, julga-se lícito afirmar que os cidadãos atendidos pelos trabalhos dos policiais militares da Patrulha Rural estão satisfeitos com o atendimento recebido. E mais uma vez infere-se que os cidadãos da área rural de Guáira entendem que o trabalho dos policiais militares da Patrulha Rural está sendo capaz de fazer frente à criminalidade da região.

CONCLUSÃO

O aparecimento do conceito de polícia comunitária é resultado do avanço do processo evolutivo que o conceito de polícia vem passando, reflexo das transformações no modo de conceber e organizar o Estado. A concretização do Estado democrático de direito no Brasil contribui a cada dia para transformações que exigem cada vez mais instituições policiais modernas que tenham como objetivo o atendimento dos anseios dos cidadãos.

Por conta dessa evolução urge uma postura muito mais integrada entre o Estado e o cidadão, o que deve ser demonstrado quando de formulação de políticas públicas, nos mais variados segmentos (segurança, educação, saúde, lazer, etc...) voltados para o atendimento das demandas da população. A nova visão na formulação de políticas públicas se torna essencial para enfrentar o problema da criminalidade e violência.

Essa perspectiva teórica de focalizar o problema público da criminalidade e violência tem um ponto em comum com os princípios básicos da Constituição Federal, chegando-se assim à polícia comunitária. Apesar de parecer óbvio que os problemas de uma comunidade são melhores definidos pelos próprios cidadãos a ela pertencentes, por conta, dentre outras influências, de uma tradição herdada de governos autoritários, ainda hoje existem dificuldades de implementação de modelos que busquem a participação comunitária.

O processo de globalização, instalado de forma descompassada no Brasil, impõe grandes disparidades sociais, na qual do desenvolvimento. Determina um planejamento fortemente influenciado pela economia transnacional, onde o que interessa são as regras de alta produtividade, o capital internacional e a centralização das decisões.

Há que se ultrapassar a barreira da centralização imposta pela cultura política brasileira, que se espalha pelos Estados-membros. O planejamento das políticas públicas não pode ser realizado de maneira impositiva a todo o território, sob pena de não atingir seus objetivos. Possivelmente, no que concerne à centralização, os administradores

públicos ainda discutem as Teorias de Fayol e Taylor²⁷, optando em sua maioria pela primeira. Em que pese as vantagens da centralização, as desvantagens por ela proporcionadas geram marcas indeléveis na sociedade, pois as decisões tomadas na cúpula estão distanciadas dos fatos locais e das circunstâncias; os tomadores de decisão, no topo, têm pouco contato com as pessoas e situações envolvidas; as linhas de comunicação ao longo da cadeia escalar provocam demoras e maior custo operacional; as decisões passam pela cadeia escalar através de pessoas intermediárias e possibilitam distorções no processo de comunicação das decisões.

Planejar é definir os objetivos e escolher o melhor curso de ação para alcançá-los. Por certo, a pressão dos movimentos democráticos exige das instituições policiais um serviço de qualidade direcionado para atender às necessidades do público em geral. No Estado democrático, o Poder também está nas mãos dos cidadãos, que o exercem através da fiscalização dos órgãos públicos e assim definem quais os objetivos que devem ser atingidos pelo Poder Público, influenciando diretamente o planejamento.

No âmbito da segurança pública, os cidadãos podem fazer uso do poder democrático por meio do controle das ações policiais, pois a polícia não deve ser instrumento de uso político do Estado ou estar a serviço da pessoa do governante. E o controle deve ser exercido com o estabelecimento de padrões ou critérios, com a observação do desempenho, com a comparação do desempenho, com o padrão estabelecido e por ação corretiva que visa fazer com que aquilo que é feito seja feito exatamente de acordo com o que se pretendia fazer. A polícia não está somente sob o poder do Estado ou a serviço dos indivíduos, mas também sob o controle de comunidades que passam não só a definir o que os policiais devem fazer e como fazer, como também exercer controle direto da atividade policial (SOUZA, 1999, p. 137).

E num território tão vasto como o brasileiro, o planejamento deve ser voltado às individualidades locais, buscando atender anseios que são distintos a cada região. 'O território enche o espaço com conteúdos particulares, relacionados a construções históricas entre pessoas, organizações e Estado' (Pereira & Carrieri, 2005, p. 4). Assim, o exercício do Poder do Estado sobre seu território será mais forte, quanto maior for a preocupação do poder central com as particularidade locais.

²⁷ Enquanto a Teoria Clássica de Fayol defendia a organização linear caracterizada pela ênfase dada à centralização da autoridade, a Administração Científica de Taylor defendia a organização funcional caracterizada pela descentralização da autoridade.

Se no território brasileiro manter a hegemonia e a soberania é uma tarefa difícil, o que dirá na fronteira. E como já foi dito, a fronteira não é um espaço em que o Poder do Estado consegue se estabelecer facilmente. Se esse Estado estiver apartado das reais necessidades locais, menor será sua influência sobre essa fronteira, bem como menor será também o seu controle sobre tudo que nela acontece. Logo, a pesquisa realizada neste trabalho demonstra a sua importância na medida em que avalia como que uma ação do Estado, o policiamento, está sendo desenvolvida na região de fronteira do Lago de Itaipu.

As peculiaridades apresentadas pela região do Lago de Itaipu determinam como é difícil ao Estado estabelecer suas diretrizes ao longo da fronteira. As mudanças históricas, econômicas e geográficas acontecidas na região, aliadas ao processo da globalização, pelo que foi levantado no presente estudo, não foram levadas em consideração no momento da realização do planejamento de segurança pública regional. O que pode explicar o período crítico que levou medo à população rural do município de Guaíra, no início da década de 1990, pois segundo o que foi apurado sobre a criminalidade violenta em Guaíra no período de 1989-1994, a percepção dos moradores da área rural demonstra que as taxas de crime cresceram de forma muito rápida. Além da falta de percepção dos problemas locais, a falta de dados oficiais contribui para que o planejamento não alcance os objetivos propostos, de atender a comunidade. Quando se trata de planejamento regional de segurança pública, é necessário modificar as atuais condições sociais, amenizando a força do poder demasiadamente centralizado, formalista e burocratizado, para que se ajustem políticas públicas voltadas ao anseio comunitário.

A importância que o tema segurança pública adquiriu nos últimos anos determinou a sua inclusão nos diversos níveis de planos de governo. Contudo, a visão que ainda se verifica hoje, é de uma segurança pública nos moldes de segurança nacional, em que a participação do cidadão fica relegada ao segundo plano, quando não, a ele é vedada a participação, sendo o Estado o detentor das decisões sobre as questões de segurança pública. O poder de polícia conferido às instituições responsáveis pela segurança pública carece maior estudo e divulgação à sociedade em geral, assim como o próprio sistema de segurança pública. O trabalho procurou sintetizar as competências legais de cada órgão ligado ao sistema. Mas, verifica-se no senso comum a desinformação e a confusão acerca das responsabilidades das instituições policiais.

Uma boa iniciativa foi a instituição dos Planos de Segurança, que buscam harmonizar a área de segurança pública, que se encontrava carente de uma doutrina que pudesse garantir certa política de continuidade. Em que pese no caso do Paraná o Plano de

Segurança não definir políticas públicas direcionadas para a região de fronteira há de se reconhecer que sua existência já transmite maior respeitabilidade às políticas que dele possam advir, como a instituição da filosofia da polícia comunitária (termo usado nas diretrizes de planejamento da PMPR), que garante maior participação popular nos desígnios do planejamento de segurança pública, conseqüência da interação do Plano Nacional com o Plano Estadual.

As idéias desenvolvidas nos Planos de Segurança e nas diretrizes da PMPR ainda possuem uma grande tendência ao discurso urbano, em detrimento das áreas rurais que ainda permeiam o território paranaense. A discussão sobre os princípios do policiamento comunitário diante da realidade local, que ainda necessita de um debate mais apurado, para se dimensionar como esse policiamento deve ser desenvolvido. A dificuldade de se caracterizar uma comunidade para aplicação do policiamento comunitário, tendo em vista a carência de elementos essenciais para as ações comunitárias, como obrigações fraternas, solidariedade e confiança, dentre outros. Todos esses aspectos corroboram para ratificar a importância de se entender como o policiamento realizado pelos Policiais da Patrulha Rural de Guaíra conseguiu atingir resultados positivos junto à população rural do município.

O que se constata, a partir do estudo de caso da Patrulha Rural da Polícia Militar em Guaíra, é o desenvolvimento pioneiro da filosofia de policiamento comunitário, mesmo antes de qualquer Plano de Segurança, seja nacional ou estadual. Atendendo às expectativas daqueles que estão submetidos por este modelo de policiamento, atingindo os objetivos pretendidos de aumentar a confiança e credibilidade pública da polícia e fazendo com que esta garanta segurança com a prevenção e diminuição de crimes.

Se por um lado, a retórica, determinada pela dicotomia entre capital e o interior, calcada nas determinações legais da PMPR, em torno da centralização do programa de polícia comunitária na capital do Estado, como núcleo difusor da prática de doutrinas ainda é forte, por outro, a participação comunitária dos cidadãos guairenses na estruturação da Patrulha Rural, ganha contornos de paradoxo, dentro do discurso oficial. Enquanto a determinação oficial impinge ao policial militar a função de aglutinador das ações de policiamento comunitário, a história da Patrulha Rural de Guaíra demonstra que os esforços de união em torno do objetivo comum da segurança pública foram conseguidos numa via de mão dupla, entre as pessoas atendidas pelo policiamento e os policiais.

Ao tratar das novas ações de polícia comunitária, diferente de algumas observações negativas que existiram em outros trabalhos acerca desse mesmo tema, como

na obra de Souza (1999) e Musumeci (et. al., 1996), o policiamento desenvolvido pela Patrulha Rural de Guaíra conquistou um nível de excelência acima da média conforme, se verifica pelos resultados da pesquisa. Tanto os ex-presidentes do CONSEG, quanto os cidadãos moradores da área rural, que estão diretamente envolvidas com o policiamento rural, demonstraram grande satisfação com relação ao modo de atuação dos policiais militares que servem na Patrulha Rural de Guaíra.

A Patrulha Rural de Guaíra conseguiu se antecipar ao processo evolutivo do qual resultou a implantação da filosofia de polícia comunitária na PMPR. É nítido o aumento da sensação de segurança, porém, isso não acaba com o ceticismo que impera em relação à eficácia do programa em reduzir as ocorrências de crimes. A participação comunitária vai desde o apoio logístico, passando pela troca de informações entre polícia e cidadão, até o exemplo citado da campanha feita pelos membros do CONSEG no ano de 2006, em que foram confeccionados cartões em que constavam os números telefônicos das unidades policiais do município de Guaíra, fechando assim, o chamando marketing, previsto na Diretriz 004/2000 como ‘conjunto de atividades em que se visa identificar as necessidades e desejos da Corporação e da [...] Comunidade, com intuito de detectar procedimentos que visem suprir necessidades e satisfazer desejos, de todas as partes [...].

O saldo positivo do trabalho da Patrulha Rural gerou fortes vínculos entre os policiais militares e os cidadãos por eles atendidos. Constituindo a eficiência do policiamento, por meio do envolvimento com a comunidade, o que se pode dizer foi de fundamental importância para a consecução de tarefas relativas à manutenção da ordem. Esse resultado prático de interação não se concretizou com a imposição de uma nova filosofia, determinada de cima para baixo pelo poder central, como pode parecer na Diretriz 004/2000. Pois o ordenamento administrativo burocrático não consegue prever todas as nuances das relações sociais que envolvem um modelo de policiamento. No histórico da Patrulha Rural, a comunidade assumiu um papel importante na solução dos problemas graves que existiram em determinado momento na área rural de Guaíra.

Em decorrência de uma atuação repressiva, necessária para fazer frente aos crimes de extrema violência, com o passar do tempo veio a estabilidade. E a atuação da Patrulha Rural redefiniu-se. Além das respostas às chamadas dos cidadãos, passou a estabelecer medidas preventivas relacionadas aos membros das comunidades e aos ambientes em que transitam. Os policiais militares da Patrulha Rural passaram do policiamento reativo, dirigido para o evento, ao policiamento proativo, voltado para o problema, com isso conseguindo distinguir diferentes formas de comportamentos e

situações passíveis de motivar delitos ou eventos relacionados à desordem, o que naturalmente exige maior envolvimento das comunidades.

Um dos exemplos deste envolvimento foi uma ocorrência de roubo com reféns, acontecido em 15 de abril de 2004 (fato este narrado por um morador da área rural, e relatado em BO), em que um morador da área rural, ao passar por uma propriedade vizinha, notou que a porteira do sítio não estava fechada da maneira usual, além de verificar que os maquinários agrícolas estavam fora do galpão. Diante disso telefonou para o Destacamento da Patrulha Rural, acionando os policiais militares, que ao chegarem ao referido sítio, foram recebidos por disparos de arma de fogo, confirmando que no local estava acontecendo um crime, o qual foi impedido tendo em vista o cuidado de um vizinho.

A redefinição do modo de realizar o policiamento na área rural de Guaíra produziu uma nova estratégia que expandiu o papel da polícia para além das funções relacionadas à manutenção da ordem, contudo, sem abandonar o combate à criminalidade. A livre circulação e o acesso a informações, numa via de mão dupla, estreitou os laços de confiança mútua, o que incrementou a relação entre a polícia e a comunidade, aumentando o respeito entre ambos. Tendo o cidadão clareza do que realmente acontece no âmbito da segurança pública, fê-lo entender que a segurança pública não é um problema somente de polícia, mas que todos estão inseridos nas causas e nos efeitos decorrentes da insegurança. Com isso, conseqüentemente se reduz a sensação subjetiva de insegurança dos membros das comunidades, o que contribui para a redução de tensões sociais, sobrando mais tempo para a busca de solução para os conflitos.

A centralização das ações de segurança pública causa situações curiosas, como o fato acontecido por conta da intenção da SESP em instalar o CONSEG em Guaíra, sendo que o mesmo já existia. Chamou a atenção dos integrantes do Conselho o fato de que as autoridades de Curitiba tinham a pretensão de criar uma instituição como se o município de Guaíra não fosse capaz de fazê-lo, sendo que ela já estava em funcionamento há muitos anos (conforme relato do Presidente E). A tendência natural de centralização das instituições policiais militares faz o discurso oficial puxar para si a iniciativa dos mecanismos de mudança, tornando-os somente uma ‘realidade teórica’, neste viés cabe destacar as palavras de Scheremeta (2005, p. 1-2), que respondeu pela Chefia da Seção de Planejamento PMPR em 2005:

No Estado do Paraná a filosofia do policiamento comunitário está presente em dois projetos desenvolvidos pela Polícia Militar do Paraná e que são baseados

nessa nova "*filosofia de pensar e agir na proteção e socorro públicos*": o Policiamento Ostensivo Volante (**Projeto POVO**) e a **Patrulha Escolar Comunitária**.

No caso da PMPR, ao que se percebe, não há relatos oficiais sobre a atuação comunitária da Patrulha Rural de Guaíra. Mas, esta dissociação entre o discurso oficial e as ações práticas do cotidiano não são ‘privilégios’ da instituição paranaense, como bem definiu Souza (1999, p.147), a PMMG também padece desse conflito:

É preciso considerar que a polícia comunitária (embora uma diretriz da PMMG) consolidou-se mais em nível de discurso, que é reproduzido sistematicamente na fala dos oficiais mais engajados na defesa desse novo conceito de polícia, mas sem contudo modificar o paradigma tradicional de conceber e executar a atividade de polícia e seu papel na sociedade.

Não se quer dissociar o acontecimento do programa da Patrulha Rural da instituição PMPR. Porém, é importante destacar que a implantação da Patrulha Rural, nos moldes que hoje se apresenta, foi uma construção dos policiais militares locais e dos cidadãos moradores da área rural de Guaíra do início da década de 1990, frente aos desafios e mudanças impostas pelo contexto político, social e de criminalidade, em busca de fontes alternativas para a solução dos problemas das últimas décadas. Ao considerar a atuação dos moradores da área rural, pretende-se tomá-la como um dos fatores determinantes para a implantação desse modelo de policiamento comunitário em Guaíra. Sendo uma variável relevante na medida em que contribui não só no modo de idealizar e definir o policiamento rural (comunitário), mas, na definição de uma nova forma de relação entre polícia e cidadãos, intermediada pelo CONSEG. Como se identificou, pelos resultados da pesquisa, o modelo de policiamento (comunitário) desenvolvido pelos policiais militares da Patrulha Rural se constitui num sucesso, que pode servir de exemplo para projetos de policiamento comunitário.

Como conseqüência desta relação íntima e salutar entre policiais militares e cidadãos, os criminosos foram desterritorializados para dar lugar à segurança da comunidade. O poder do crime foi removido pelo poder do policiamento comunitário, reterritorializando a população rural. As implicações das mudanças introduzidas pelo policiamento rural (comunitário) na relação entre polícia e comunidade e na eficácia no combate aos crimes que acontecem na fronteira, são a base da discussão do presente trabalho. Nesse sentido, busca-se identificar os avanços no processo de implementação do policiamento comunitário, que possam ajudar a compreender a força do modelo de

policciamento da Patrulha Rural capaz de se constituir como novo paradigma dentro da Polícia Militar do Paraná.

Ao contrário do que identificou Souza (1999) em sua obra sobre o policiamento comunitário em Belo Horizonte, o que se infere no presente trabalho é uma congruência entre as opiniões a respeito das ações positivas do policiamento realizado pela Patrulha Rural de Guaíra na diminuição do crime e o aumento da segurança. O que parece é existir uma sinergia entre os objetivos pretendidos pela Patrulha Rural e os anseios dos cidadãos. Embora houvesse discussões sobre os problemas de segurança na área urbana de Guaíra e vários outros municípios da região Oeste, como em Palotina, com a realização de fóruns em vários locais e regionais de debates, a atuação da Patrulha Rural sempre foi motivo de elogios e exemplo (conforme diálogo com Presidente C).

A análise da pesquisa mostra que a Patrulha Rural de Guaíra é digna do seu papel indutor de desenvolver novas formas de policiamento, como prevê a Diretriz 004/2000 (p. 10):

Nos municípios e distritos do Paraná ocorrem situações variadas. Encontram-se regiões plenamente desenvolvidas, outras em desenvolvimento e algumas até agrestes, carentes e sem previsão de auto-suficiência.

Como a missão da Corporação é preservar a ordem pública e esta pode ser conceituada como “a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade”, cabe à PM procurar respeitar os costumes e o modo de vida de cada comunidade, adequando a eles suas atividades operacionais, sem ultrapassar, entretanto, os parâmetros legais.

[...] a PM pode e deve buscar a evolução dos comportamentos de cada localidade. Para isto, o mais importante é que o policial militar, no seu dia-a-dia de serviço esteja bem integrado à comunidade e dê mostras constante de boa formação profissional, atendendo de forma eficiente, pronta, solícita e cordial a todos os anseios de segurança e resolvendo seus problemas.

Os policiais militares da Patrulha Rural estão extremamente integrados à comunidade, pois em vários comentários à questão 13 do formulário destinado aos moradores da área rural aparecem frases de elogio e apoio aos milicianos²⁸:

(1) A patrulha está desempenhando um ótimo serviço, o policiamento atencioso com os agricultores (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural).

²⁸ Aqui são apresentadas sete declarações colhidas (de pessoas distintas) nos formulários aplicados aos moradores da área rural de Guaíra, referente à 13ª questão em que se abriu espaço para que o entrevistado fizesse comentários e sugestões a respeito dos resultados da Patrulha Rural.

- (2) Quero prabénizar a todos da patrulha rural que após dela nunca mais nos fomos asaltados parabéns (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural).
- (3) Que continuem do jeito que está fazendo com que manda o serviço a comunidade (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural).
- (4) Sem comentários, ótimo (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural).
- (5) Se continuar com esse trabalho tá muito bom (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural).
- (6) Continue assim vocês estão de parabéns (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural).
- (7) Não tenho nda a comentar continue sempre assim (sic) (depoimento escrito por um morador da área rural).

A PMPR não pode deixar de reconhecer esse movimento organizado em torno da Patrulha Rural de Guaíra, como sendo um programa (ou como queira classificar) de policiamento comunitário que deu certo, mesmo sem a estrutura oficial advinda da centralização. O sentimento que se pode captar durante o contato com os moradores da área rural é um sentimento de pertencimento em relação à Patrulha Rural e isso é um fato que enaltece o nome da instituição. Alheios às determinações institucionais, o estreitamento das relações entre polícia e público na área rural de Guaíra é um fato que chama atenção por se antecipar à onda da chamada polícia comunitária, na sua vertente oficial.

É importante mencionar que esta dissertação não teve como objetivo apresentar um modelo de policiamento definitivo que irá superar os que hoje existem, pois, o que se levantou no trabalho foi a necessidade de se identificar as peculiaridades de cada localidade, dos costumes dos cidadãos, bem como da segurança pública local, para daí sim encontrar as melhores estratégias para a solução dos problemas. Tudo indica que pacotes prontos advindos da centralização estatal estão fadados ao insucesso, quando não respeitam as características locais e não permitem verdadeiramente a participação dos policiais da ponta da estrutura e dos cidadãos que serão atendidos pela Polícia.

O policiamento comunitário realizado pela Patrulha Rural de Guaíra é uma demonstração de resistência à globalização. Globalização esta que defende o indivíduo contra a coletividade, dos egoísmos contra a solidariedade. A percepção de que o lugar faz a diferença tem sido a resposta dessa experiência da Patrulha Rural em Guaíra, diante às práticas não comunitárias da globalização.

A noção que se tem sobre a Patrulha Rural de Guaíra mostra que é possível a implementação do policiamento comunitário na atual estrutura organizacional da

PMPR, nas áreas rurais. Desde que haja a participação da comunidade, com a implementação de estratégias que consigam esclarecer todos os envolvidos (policiais e cidadãos) num sistema que garanta o fluxo de informações entre ambas as partes. Isso tudo, respeitando as características locais de cada região onde se destina a implantação do modelo adotado em Guáira.