

Universidade Eduardo Mondlane
Faculdade de Letras e Ciências Sociais
Mestrado em Governação e Administração Pública

**Análise do Policiamento Comunitário na Prevenção e Combate ao Crime na
Cidade de Maputo**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do grau de Mestre
em Governação e Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane

Isac José Alberto

Maputo, Abril de 2014

Isac José Alberto

**Análise do Policiamento Comunitário na Prevenção e Combate ao Crime na
Cidade de Maputo**

Trabalho de conclusão do curso de Mestrado em Governação e Administração Pública
apresentado a Faculdade de Letras e Ciências Sociais na Universidade Eduardo Mondlane,
como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre

Orientador: Salvador Cadete Forquilha

Maputo, Abril de 2014

FOLHA DE APROVAÇÃO

Análise do Policiamento Comunitário na Prevenção e Combate ao Crime na Cidade de Maputo

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de
Mestre em Governação e Administração Pública na Faculdade de Letras e Ciências Sociais,
Universidade Eduardo Mondlane

Candidato: Isac José Alberto

Orientador: Salvador Cadete Forquilha

Maputo, Abril de 2014

O Júri:

O Presidente

O Orientador

O Oponente

O Director do Curso

ÍNDICE GERAL

DECLARAÇÃO	I
DEDICATÓRIA	II
AGRADECIMENTO	III
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	IV
RESUMO	V
CAPÍTULO I	1
INTRODUÇÃO	1
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	2
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO.....	5
1.3 JUSTIFICATIVA.....	8
1.4 OBJECTIVO GERAL	10
<i>1.4.1 Objectivos Específicos.....</i>	<i>10</i>
CAPÍTULO II.....	11
REVISÃO DA LITERATURA.....	11
2.1 DEFINIÇÕES SOBRE O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E ÂMBITO DA SUA CRIAÇÃO	11
2.2 POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO MUNDO	13
2.2 DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE AS PÚBLICAS	17
2.3 CRITÉRIOS DE DIVISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.4 CONCEPTUALIZAÇÃO.....	21
<i>2.4.1 Criminalidade.....</i>	<i>22</i>
<i>2.4.2 Segurança pública.....</i>	<i>24</i>
<i>2.4.3 Policiamento Comunitário</i>	<i>24</i>
<i>2.4.4 Políticas Públicas.....</i>	<i>24</i>

CAPÍTULO III	26
METODOLOGIA	26
3.1 LIMITAÇÕES E DIFICULDADES DA PESQUISA.....	30
3.2 QUADRO TEÓRICO.....	30
CAPÍTULO IV.....	34
APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS.....	34
4.1 ASPECTOS SÓCIO-DEMOGRÁFICOS DOS DISTRITOS MUNICIPAIS KAMUBUKUANE E KALHAMANKULO	34
4.2 RELAÇÃO ENTRE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS	40
4.2.1 Principais fases das políticas públicas.....	41
4.2.2 Análise do índice de criminalidade por província	49
4.2.3 Evolução e tendência da criminalidade nos bairros de Chamanculo e Magoanine	51
4.3 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	57
4.4 O RELACIONAMENTO ENTRE OS MEMBROS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E A COMUNIDADE	59
4.5 RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE A MOTIVAÇÃO E O DESEMPENHO DOS MEMBROS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	63
V – CONCLUSÕES.....	68
VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXOS	80
ANEXO I- ENTREVISTAS	81
ANEXO II- LISTA DE ENTREVISTADOS.....	84
ANEXO-III COMUNICADO FINAL DA CONFERÊNCIA SOBRE O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	86

ÍNDICE DE FIGURA, MAPAS E TABELAS

Figura 1: ciclo de políticas públicas	21
Mapa 1: bairro de Magoanine “B”	36
Mapa 2: bairro de Chamanculo “D”	38
Tabela 2: bairros e habitantes dos Distritos Municipais KaMbukuane e KaLhamankulo	39
Tabela 3: habitantes dos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”	40
Tabela 4: Dados sobre a criminalidade por província	51
Tabela 5: Evolução da situação da Criminalidade nos Bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”	53

DECLARAÇÃO

Declaro que esta dissertação nunca foi apresentada na sua essência para a obtenção de grau de mestrado, e que constitui o resultado da investigação pessoal, e todas as fontes consultadas estão devidamente indicadas no trabalho.

Isac José Alberto

Maputo, Abril de 2014

DEDICATÓRIA

À minha querida e adorada filha Ludmila,
e em memória da minha mãe Rita Jaime e
a minha irmã Isaura José Alberto.

AGRADECIMENTO

Este trabalho é fruto de contribuições de várias pessoas. Desta forma, reservo esta página para lhes endereçar os meus mais sinceros agradecimentos, pelo apoio prestado durante a realização desta investigação.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu supervisor, Doutor Salvador Forquilha, pelo apoio e pelo tempo dispendido, em todas as fases da elaboração desta dissertação.

Aos docentes do Mestrado em Governação e Administração Pública, em especial ao Professor Doutor José Jaime Macuane, pelo apoio na escolha e formulação do tema.

Aos funcionários da PRM, (Polícia da República de Moçambique) do Comando da Cidade e da 10^a e 15^a esquadra da PRM da cidade de Maputo, em especial o dr. Arnaldo Chevo, pela disponibilização do material para a pesquisa.

Os meus agradecimentos vão também para presidentes dos núcleos de policiamento comunitário dos bairros de Chamanculo e Magoanine, nomeadamente o Sr: João Mbanguine e o Sr: Raul Manhiça, pela disponibilização de dados referentes aos Conselhos de Policiamento Comunitário.

Finalmente, quero agradecer à minha família pelo apoio, carinho e acompanhamento que prestaram em mim.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGP- Acordo Geral de Paz

CCS- Conselhos Comunitário de Segurança

CGS- Cadernos de Gestão Social

CPC- Conselho de Policiamento Comunitário

EUA- Estados Unidos da América

FRELIMO- Frente de Libertação de Moçambique

GCCPC- Gabinete Central de Coordenação do Policiamento Comunitário

INE- Instituto Nacional de Estatística

MINT- Ministério do Interior

NEV/USP- Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo

OSISA &OFS/CVPI- Open Society Foundations Crime and Violence Prevention Initiative/Open Society Initiative for Southern Africa

PC- Policiamento Comunitário

PGR- Procurador-Geral a República

PPM- Polícia Popular de Moçambique

PRM- Polícia da República de Moçambique

RENAMO- Resistência Nacional de Moçambique

UEM- Universidade Eduardo Mondlane

UNODC- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e crime

RESUMO

O agravamento do fenómeno da criminalidade nos bairros periféricos da cidade de Maputo, obrigou o governo de Moçambique a introduzir o PC no ano de 2001, como forma de fazer face a situação. A introdução do PC teve lugar no bairro de Chamanculo, por ser um dos bairros que naquela altura registava maior número de casos criminais. O PC é uma filosofia e estratégia organizacional de combate a criminalidade, que consiste na ligação entre a polícia e a comunidade, para a garantia da segurança pública. Dos vários autores que definem o PC, consideram-no, como uma filosofia e estratégia organizacional de combate a criminalidade. Para o presente estudo o PC é considerado como uma política pública, pelo facto de ter sido criado pelo governo, com o objectivo fundamental de resolver o problema da criminalidade no país. Os dados fornecidos pela PRM na cidade de Maputo, indicam um decréscimo considerável de casos criminais durante o período em estudo, mas que na realidade não se reflecte na vida das populações por falta de intervenção policial de muitos casos que acontecem nos bairros. Das entrevistas efectuadas nos bairros de Magoanine “B” e Chamanculo “D”, verificou-se que, a maior parte dos moradores, sentem que a criminalidade está cada vez mais a aumentar, contrariando deste modo, os dados fornecidos pela PRM, que indicam uma descida. O relacionamento entre os membros do PC e os moradores em alguns bairros não tem sido bom, por causa do mau comportamento apresentado por alguns membros, que alegam como motivo, a falta de incentivos para a realização das actividades de policiamento, e que os leva a retirar os bens da população, como forma de sobrevivência.

Palavras-chave: Policiamento Comunitário, Criminalidade, Políticas Públicas.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, subordinado ao tema análise do Policiamento Comunitário na prevenção e combate ao crime na cidade de Maputo, surge no âmbito do processo de análise de políticas públicas, que os governos criam para resolver os problemas que afectam o cidadão, com destaque para as políticas públicas de segurança, ligadas a Prevenção e combate ao crime.

A análise de políticas públicas de segurança envolve a formulação de componentes informacionais a respeito dos programas a serem implementados, bem como métodos analíticos de monitoria e avaliação de sua performance. A formulação de problemas, alternativas, acções e resultados são essencialmente questões de natureza teórica, ao passo que a avaliação, monitoria e estruturações são de ordem técnica, envolvendo a utilização de modelos de custo/benefício, de efectividade, eficiência e de equidade (Dunn, 1981).

Devido ao recrudescimento do fenómeno da criminalidade em Moçambique, o governo foi obrigado a introduzir o Policiamento Comunitário como uma política pública de segurança capaz de reduzir os focos de criminalidade nos bairros periféricos das cidades, através do trabalho conjunto entre a polícia e a comunidade.

O Policiamento Comunitário é uma estratégia organizacional que os governos criaram a nível mundial, como uma forma de estreitar relações entre a polícia e a comunidade e fazer com que a população contribua na garantia da sua própria segurança.

O trabalho é composto por cinco capítulos, sendo assim, o primeiro capítulo ocupa-se pela introdução, contextualização do tema, onde são abordados aspectos sobre as raízes do Policiamento Comunitário em Moçambique desde o período colonial até o ano de 2001, em que foi oficialmente criado, a problematização, as perguntas da pesquisa, a justificativa, os objectivos geral e específicos, o segundo capítulo ocupa-se pela revisão da literatura, onde são postos em evidencia os principais autores que abordam o Policiamento Comunitário e a

abordagem teórica sobre as políticas públicas, o terceiro capítulo fala sobre a metodologia, onde é enunciado o tipo de pesquisa, os instrumentos de pesquisa, as fases da pesquisa, o grupo alvo para a colecta de dados e, a medição dos objectivos da pesquisa, ainda neste capítulo são referidas as dificuldades e limitações da pesquisa e o quadro teórico, onde são apresentadas as teorias que suportam o tema em estudo. O quarto capítulo ocupa-se pela apresentação, análise e interpretação de dados da pesquisa, onde são referenciados aspectos tais como, as características socioeconómicas dos bairros pesquisados a partir dos seus distritos municipais, a análise do índice de criminalidade por província, a relação entre o Policiamento Comunitário e as políticas públicas, a tendência dos casos criminais de acordo com a PRM e a opinião dos moradores, o relacionamento entre os membros do Policiamento Comunitário e a comunidade, a relação entre a motivação e o desempenho dos membros do Policiamento Comunitário, o funcionamento dos Conselhos de Policiamento Comunitário e, finalmente, o quinto e último capítulo ocupa-se pelas conclusões, as referencias bibliográficas e os anexos da pesquisa.

1.1 Contextualização

Em Moçambique o Policiamento Comunitário foi introduzido pelo Ministério do Interior em 2001, como resposta à situação do aumento da criminalidade nos bairros periféricos, das violações de direitos humanos e do estreitamento das relações entre a polícia e a comunidade, na garantia da segurança pública.

As raízes do Policiamento Comunitário em Moçambique são antigas e vêm desde o tempo colonial. Como forma de facilitar a implantação dos planos de ocupação do território moçambicano e controlo da população, a administração colonial envolveu as autoridades tradicionais locais no processo de resolução dos problemas da comunidade, no âmbito da reforma ultramarina de 1907 (Dava et al, 2008).

“O envolvimento dos régulos na administração da justiça e na garantia da ordem e segurança das comunidades explica em larga medida a implantação não só geográfica, como também económica, de Portugal, nas suas ex-colónias (Dava et al, 2008:166) ”.

Com a Independência Nacional em 1975¹, o governo da FRELIMO introduziu os grupos dinamizadores, grupos de vigilância e milícias populares que garantiam a segurança das populações num contexto de partido único e, como consequência, foram eliminadas as lideranças tradicionais que haviam sido criadas pela administração colonial. Na visão do governo da FRELIMO, a eliminação dos líderes tradicionais era para permitir que a segurança do povo fosse garantida por pessoas de confiança, não comprometidas com o sistema colonial (Kyed, 2010).

Na mesma linha de pensamento, Macamo (2005a) afirma que logo após a independência Nacional, a participação da população na segurança pública era garantida por grupos dinamizadores e de vigilância, e as milícias populares constituíam nessa altura um obstáculo intransponível à prática de crimes.

Em 1979 foi criada a Polícia Popular de Moçambique (PPM) instituída pela Lei 5/79, de 26 de Maio, esta lei defendia que a actuação e comportamento dos membros da PPM deviam caracterizar-se pelos instrumentos doutrinários. No entanto, a defesa da legalidade exigia que os membros da PPM tivessem um comportamento exemplar a fim de cultivar a autoridade moral que lhes permitia agir pela persuasão, com o uso da força como o último recurso (Sitóe, 2011).

Com a aprovação da nova Constituição da República de Moçambique em 1990, e a assinatura do AGP em 1992, houve necessidade de adequar a (PPM) aos novos desafios e, neste contexto, ao abrigo da Lei 19/92, de 31 de Dezembro foi criada a Polícia da República de Moçambique (PRM) com a missão de garantir a ordem e tranquilidade públicas (Sitóe, 2011).

Com o fim da guerra civil em Moçambique, entre o Governo da FRELIMO e a RENAMO em 1992, a maior parte da população que havia-se deslocado do campo para as cidades como

¹ Após a independência, em 1975, os líderes tradicionais e curandeiros foram oficialmente banidos pelo governo da FRELIMO. Isso marcou uma ruptura indirecta da administração colonial, que contava com os chefes tradicionais. Actualmente, os líderes tradicionais desempenham papéis importantes na resolução dos problemas da comunidade (Kyed, 2010).

refúgio ao fenómeno da guerra, não regressou às suas zonas de origem e fixou-se em assentamentos informais nas zonas periféricas das cidades, que não estavam concebidas para suportar um número maior de pessoas e, como consequência, houve esgotamento das condições básicas de habitabilidade devido a pobreza urbana acompanhada pelo fenómeno da criminalidade.

Esta situação fez com que no ano de 1996, o número de casos criminais atingisse cifras elevadas, o que criou um clima de desconfiança entre a população e as forças policiais e motivou a população a fazer a justiça pelas próprias mãos, caracterizada pela onda de linchamentos², que surgiram nas cidades de Maputo e Beira (Macamo, 2005a).

No entanto, com a criação do Decreto 15/2000 que aprova a forma de articulação das autoridades comunitárias e o Estado, e como forma de reconhecimento da sua importância no desenvolvimento da comunidade, retomou-se a ideia de envolver os líderes tradicionais na resolução dos problemas locais, através dos Conselhos Comunitários de Segurança.

O Decreto 15/2000 abre espaço para o processo de reconhecimento das autoridades comunitárias pelo Estado, atribui o papel de resolução de conflitos em caso de litígios menores e, sustenta que essas autoridades devem articular-se com os tribunais comunitários. Este Decreto reflecte uma certa mudança no foco da reforma, tanto no sector da justiça como na polícia (Kyed, 2010).

Neste contexto, o XII Conselho Coordenador do Ministério do Interior de Moçambique, decidiu adoptar o Policiamento Comunitário, como uma filosofia que privilegia o envolvimento das comunidades no combate ao crime e na resolução dos problemas locais,

²De acordo com Kyed et al (2012) o Linchamento é um assassinato de uma pessoa ou um grupo de pessoas por uma multidão enfurecida, que entende ou suspeita que aquela pessoa ou aquele grupo de pessoas violou as normas socialmente estabelecidas. A problemática do linchamento em Moçambique vem sendo debatida à vários anos e a realidade mostra que o problema está longe de ser solucionado, uma vez que novos casos de linchamento têm surgido, principalmente nas cidades de Maputo e Beira e, as autoridades revelam incapacidade para conter o problema.

Serra (2008), afirma que a responsabilização criminal das pessoas envolvidas nos linchamentos só será possível se as mesmas forem identificadas, o que se torna difícil, por causa da cultura do silêncio, do medo, da cumplicidade entre os membros de um determinado bairro e a difícil cobertura policial.

assente no rigor de actuação, transparência e melhoria do relacionamento entre a polícia e a comunidade (MINT, 2011).

Na mesma linha de reflexão Kyed et al (2012) afirmam que o Policiamento Comunitário foi introduzido pelo Ministério do Interior em 2001 e, lançado como proposta a uma situação de “anarquia na sociedade”, que se manifestou pelo aumento da criminalidade, das violações de direitos humanos e da desconfiança entre a polícia e os cidadãos. As ideias que influenciaram a introdução do Policiamento Comunitário também foram condicionadas pelas mudanças no apoio por parte dos doadores na reforma policial.

Tal como noutros pontos do país, a introdução do Policiamento Comunitário nos bairros de Magoanine “B” e Chamanculo “D”, foi motivada pelo recrudescimento do fenómeno de criminalidade, que originou a perda de confiança da população para com a PRM, no cumprimento da sua tarefa de garantir a ordem e segurança públicas na comunidade.

A filosofia por detrás do Policiamento Comunitário em Moçambique sublinha que a ordem e segurança públicas não devem ser funções apenas do Estado, mas sim requer a participação activa e responsável dos cidadãos, pela segurança da comunidade local. A base jurídica do Policiamento Comunitário está confinada ao artigo 61 da Constituição da República de 1990, que fala sobre os deveres do cidadão na participação da defesa civil (Kyed, 2010).

1.2 Problematização

África é um continente em desenvolvimento que necessita de capital humano qualificado. No entanto, o crime destrói o capital social e humano, degrada a qualidade de vida forçando os trabalhadores especializados a se deslocarem para o exterior, a Vitimização, e o medo do crime também interferem com o desenvolvimento daqueles que permanecem no país. O crime impede o acesso as possíveis oportunidades educacionais e de emprego, e desencoraja a acumulação de bens (UNODC³, 2010).

³ Escritórios das Nações Unidas Sobre drogas e crime

O relatório do OSISA& OFS/CVPI (2012) afirma que Moçambique enfrenta desafios criminais específicos. Por exemplo, ao nível de furtos de gado, Moçambique possui os números mais elevados em todo o continente africano, com 19% dos inquiridos a reportarem algum tipo de vitimização.

De acordo com o mesmo relatório, o inquérito internacional de vítimas de crime realizado no país entre os meses de Agosto de 2011 á Março de 2012, confirmou que a taxa de vitimização é bastante elevada, com 37% dos inquiridos nos quatro maiores centros urbanos do país (Maputo, Beira, Nampula e Quelimane) a indicar terem sido vítimas de crime pelo menos uma vez por ano. A cidade de Maputo ocupou a 4ª posição na amostra de cidades no ICVS⁴, em termos de taxas de vitimização (depois de Tirana, Beirute e Kampala).

No entanto, a cidade de Maputo tem verificado uma evolução na tipificação dos crimes com destaque para a violação de menores, tráfico de pessoas, venda de órgãos humanos, assaltos de viaturas, residências, bancos e outras instituições (Maloa, 2012). Esta situação origina um ambiente de insegurança pública nos bairros periféricos da cidade de Maputo, o que leva a população a questionar sobre o papel do Estado na garantia da segurança dos cidadãos.

A situação agrava-se ainda na medida em os bairros periféricos da cidade de Maputo são caracterizados pela ocupação desordenada de espaços, construção de assentamentos desordenados, falta de iluminação pública e pobreza urbana extrema que propicia às práticas criminais. A PRM tem trabalhado para controlar o problema, mas por falta de recursos humanos e materiais, dificuldade de vias de acesso e a falta de colaboração popular na denúncia de criminosos, prevalece o problema.

⁴ Inquérito Internacional de Vítimas de Crime, realizado entre os meses de Agosto 2011 e Março de 2012. O estudo foi realizado com o objectivo de proporcionar uma visão abrangente sobre a situação do crime e da violência em Moçambique.

Medidas e acções tendentes a redução ao problema do crime e da violência, representam um verdadeiro desafio para o mundo contemporâneo e é necessário desenvolver políticas públicas de segurança, capazes de produzir resultados que proporcionam à redução da criminalidade no país em geral, e nos bairros periféricos da cidade de Maputo em particular.

De acordo com o (NEV/USP⁵, 2009), a adopção do Policiamento Comunitário como política de combate ao crime nos países economicamente desenvolvidos, decorreu da constatação de que os modelos de policiamento vigentes, não eram eficazes diante dos novos padrões de violência urbana que surgiram no fim dos anos de 1960 e meados de 1970.

O Policiamento Comunitário em Moçambique, foi adoptado como uma política pública de segurança, que envolve a colaboração entre a polícia e a comunidade na prevenção e combate ao crime, com o pressuposto de que, tanto a população como a comunidade devem colaborar de modo a garantir a segurança dos bairros.

No entanto, após a introdução do Policiamento Comunitário nos bairros periféricos da cidade de Maputo, constatou-se que os números sobre a criminalidade não param de subir, tal como reporta o relatório do OSISA & OFS/CVPI (2012)⁶ e Paulino (2008)⁷, É neste contexto que surgem as perguntas desta pesquisa:

- Em que medida o Policiamento Comunitário é uma política pública e contribui para a segurança pública nos bairros periféricos da cidade de Maputo?

⁵Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de S. Paulo

⁶ De acordo com o relatório do OSISA& OFS/CVPI (2012), É difícil obter dados fiáveis sobre o índice de vitimização, os relatórios recentes sobre as taxas de vitimização indicam que para Moçambique são particularmente elevadas, enquanto as taxas de registo de ocorrências de crime pela polícia é reduzida, os assaltos a mão armada representam uma grande preocupação para a maioria dos moçambicanos, não obstante, as estimativas relativas à violência doméstica e abuso de menores que são também extremamente elevados. Ainda sobre o mesmo relatório, O Inquérito Internacional de Vítimas de Crime destacou que a taxa de vitimização é bastante elevada para Moçambique, com 37% dos inquiridos nos quatro maiores centros urbanos do país, indicando terem sido vítimas de crime, pelo menos uma vez por ano.

⁷ Segundo Paulino (2008), A cidade e província de Maputo continuam a registar os maiores índices de crimes violentos, tendo havido uma subida de crimes contra pessoas em 28 %. Em 2007, a cidade de Maputo registou uma subida acentuada de 2.129 casos de delitos contra a ordem e tranquilidade públicas, contra 302 do ano anterior.

- Qual é a relação existente entre Policiamento Comunitário e as fases das políticas públicas?
- Qual é a tendência dos casos de criminalidade nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”, no período em estudo?
- Como funciona o Policiamento Comunitário nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”?
- Qual é o nível de relacionamento entre os membros do Policiamento Comunitário e a comunidade?
- Que relação existe entre a motivação e o desempenho do Policiamento Comunitário?

1.3 Justificativa

A presente pesquisa surge das inquietações referentes ao aumento da situação de criminalidade nos bairros periféricos da cidade de Maputo, a partir da análise do Policiamento Comunitário como uma política pública de segurança, capaz de garantir segurança aos cidadãos através da parceria entre a polícia e a comunidade.

As autoridades locais têm um papel importante no desenvolvimento e no ajuste de programas de Prevenção e combate ao crime conforme as circunstâncias, já que o crime é vivido nos níveis local e do bairro, e muitas das causas podem ser tratadas localmente (UNODC, 2010). Para o caso de Moçambique foram criados a nível local, os Conselhos de Policiamento Comunitários, como entidades locais que funcionam em coordenação com a PRM na Prevenção e combate ao crime nos bairros.

Os Conselhos Comunitários de Segurança como são actualmente chamados, têm desempenhado um papel importante no esclarecimento dos crimes cometidos dentro das comunidades. Contudo, estes poderiam ser reforçados de modo a desempenhar um papel mais abrangente na promoção da segurança da comunidade, tendo em conta que são os mecanismos mais apropriados para introduzir boas práticas de prevenção de crime e violência a nível da comunidade (OSISA &OFS/CVPI, 2012).

De acordo com OSISA&OFS/CVPI (2012), os Conselhos Comunitários de Segurança proporcionam um fórum apropriado para aproximar a polícia e a comunidade. Esforços adicionais poderiam ser levados a cabo para aproximar os vários intervenientes de modo a assegurar que os conselhos ajam em conformidade com os direitos humanos e respeitem as garantias dos cidadãos, dentro dos limites impostos por lei.

Apesar de existirem estudos que abordam a questão do Policiamento Comunitário no mundo em geral, poucos são os que abordam este assunto na vertente de políticas públicas, especificamente no contributo que este traz na segurança das comunidades.

Mais do que uma contribuição teórica, no âmbito das discussões sobre o papel do Policiamento Comunitário na segurança pública, este trabalho traz algumas evidências sobre a implementação desta política, o comportamento dos membros e o relacionamento com a comunidade e as formas de funcionamento deste policiamento, nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B” na cidade de Maputo.

A escolha do bairro de Chamanculo “D” para a realização da pesquisa deve-se ao facto de ser um dos mais antigos bairros da cidade de Maputo com níveis altos de criminalidade e, que teve a primeira experiência de implementação do Policiamento Comunitário em Moçambique, tal como referem Macamo (2005b)⁸ e Kyed et al (2012)⁹. A escolha do bairro de Magoanine “B” deve-se ao facto deste, ter sido criado recentemente, mas que em pouco tempo ficou super-povoado, esgotando deste modo, a sua capacidade real de gestão dos problemas locais, incluindo a segurança pública.

A escolha do espaço temporal de 2007 à 2011 deve-se pelas dificuldades de obtenção de dados da PRM sobre a criminalidade e vitimização dos anos anteriores à 2007. Contudo, na primeira

⁸ Por causa da pressão exercida pela comunidade de querer ver o problema da criminalidade resolvido, o Ministério do Interior organizou reuniões ao nível do município da Cidade de Maputo, para seleccionar um bairro com maior índice de criminalidade, para implementar o Policiamento Comunitário. Para o efeito escolheu-se o bairro de Chamanculo, em finais de 2001 (Macamo, 2005b).

⁹ De acordo com Kyed et al (2012), a implementação do Policiamento Comunitário em Moçambique teve lugar em finais de 2001, a partir de um projecto-piloto no bairro de Chamanculo, que na altura tinha grandes problemas de criminalidade.

concepção da pesquisa, o espaço temporal era de 2001 à 2011, mas dada a indisponibilidade de dados que pudessem cobrir este espaço, houve necessidade de passar para 2007 à 2011.

No âmbito académico, espera-se que a pesquisa venha impulsionar a realização de outras pesquisas relacionadas com o tema em estudo. Espera-se ainda que a análise do tema crie estímulo para debates na sociedade, que possam inovar a forma de funcionamento dos Conselhos de Policiamento Comunitário na garantia da segurança das comunidades.

1.4 Objectivo Geral

- Analisar em que medida o Policiamento Comunitário é uma política pública que contribui para a segurança pública dos bairros periféricos¹⁰ da cidade de Maputo.

1.4.1 Objectivos Específicos

- Verificar a relação entre Policiamento Comunitário e as políticas públicas;
- Compreender a evolução dos casos de criminalidade nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”.
- Entender o processo de funcionamento do Policiamento Comunitário nos bairros periféricos;
- Avaliar o nível de relacionamento entre os membros do Policiamento Comunitário e a comunidade; e
- Analisar a ligação existente entre a motivação e o desempenho dos membros do Policiamento Comunitário no exercício das suas funções.

¹⁰ Bairros suburbanos da cidade de Maputo, concretamente os bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”.

CAPÍTULO II

REVISÃO DA LITERATURA

Neste ponto, apresenta-se um debate em torno do Policiamento Comunitário, através da literatura existente, procurando verificar o seu contributo na segurança dos cidadãos e o âmbito da sua criação em vários países do mundo, numa perspectiva de análise de políticas públicas.

2.1 Definições sobre o Policiamento Comunitário e âmbito da sua criação

A maior parte da literatura consultada define o Policiamento Comunitário como uma filosofia e estratégia organizacional, que permite a polícia trabalhar em conjunto com a comunidade, de modo criar uma interacção na resolução dos problemas da comunidade através da participação activa da comunidade (Bayley, 2001), (Macamo, 2005), (Maceó, 2008), (MINT, 2011) e (Rico & Chinchilla, 2002).

A mudança nas organizações policiais a nível do mundo tem a sua vertente mais visível na tentativa de aproximar os serviços policiais aos cidadãos, com base na introdução de novos modelos de policiamento com destaque ao Policiamento Comunitário, dando deste modo, prioridade às acções preventivas em vez de reactivas no combate a criminalidade (Vicente, 2007).

Por um lado, o Policiamento Comunitário pode ser definido como uma estratégia de combate a criminalidade, que tem vindo a ser adoptada em diferentes países do mundo, como uma forma de fazer face a ineficiência dos órgãos policiais e, por outro lado, este tipo de policiamento cria mecanismos de aproximação entre a comunidade e a polícia, no combate a criminalidade.

Rico & Chinchilla (2002) definem o Policiamento Comunitário como uma filosofia que promove e suporta estratégias organizacionais com o fim último de reduzir as causas e o medo pelo crime e desordem social, através da resolução de problemas com a tática de parceria entre a polícia e a comunidade.

Porém, tem-se a percepção de que o Policiamento Comunitário, mais do que uma filosofia, é um instituto¹¹, daí que, de uma forma resumida, pode-se definir o Policiamento Comunitário, como um instituto que promove a parceria entre a polícia e a comunidade, tendo em vista a melhoria da segurança pública e resolução dos problemas relacionados com a criminalidade (Beato, 2001).

De acordo com Macamo (2005a:5): “o Policiamento Comunitário é uma filosofia em que a sua implementação depende de uma vontade política bem forte e esclarecida, com um pano de fundo no desenvolvimento de meios para a segurança dos cidadãos nos quais eles próprios têm um papel de relevo a desempenhar. É uma situação que exige um redobrar de esforços por parte das forças policiais e o envolvimento participativo de todas as forças vivas da sociedade, de modo a fazer face ao fenómeno da criminalidade”.

Na mesma linha de pensamento, o MINT (2011:2) afirma que “o Policiamento Comunitário é uma filosofia que proporciona uma nova cultura de segurança dos cidadãos, assente na parceria entre a polícia e o cidadão, na convicção de que tanto a instituição policial quanto à comunidade devem trabalhar em conjunto de modo a identificar e resolver os problemas contemporâneos do crime, droga, desordem com o objectivo de melhorar a qualidade de vida das comunidades”.

O MINT (2011) e Maceió (2008) afirmam que o Policiamento Comunitário consiste numa estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que tanto a polícia quanto à comunidade devem trabalhar juntos para identificar e resolver os problemas contemporâneos de criminalidade, com o objectivo de melhorar a qualidade de vida da comunidade, buscando uma descentralização organizacional e uma reorientação das actividades de patrulha, a fim de facilitar uma comunicação entre a polícia e o público.

No entanto, os objectivos da criação do Policiamento Comunitário incluem: o controlo da criminalidade, a redução da manutenção da ordem pública e a melhoria da qualidade de vida das comunidades, especialmente quando as acções orientadas ao problema acontecem de forma coordenada, unindo-se a actuação das forças policiais e todos órgãos do Estado no fortalecimento da segurança dos cidadãos (Maceió, 2008).

¹¹ Segundo ASCENSÃO (2001:28) “a Instituição é uma obra ou um empreendimento que vive e perdura no tempo”.

Para Costa (2004), o Policiamento Comunitário surge como uma das alternativas à prevenção criminal na sociedade, mas que isoladamente tem efeitos limitativos sobre a situação de segurança na comunidade pelo facto de envolver duas partes distintas, com formas de pensamento diferentes, mas que lutam pelo mesmo objectivo, que é a promoção do ambiente de segurança na comunidade.

Apesar das limitações adiantadas por Costa (2004), Weisburd e Eck (2004) afirmam que o Policiamento Comunitário é capaz de contribuir para a melhoria da segurança pública, principalmente quando promove a integração de esforços da polícia e da comunidade no desenvolvimento de programas de prevenção ao crime e gestão local da segurança pública.

Pode-se notar que, os conceitos apresentados caminham para o mesmo sentido, ao associarem ao Policiamento Comunitário, a prevenção criminal baseada na parceria entre a polícia e a comunidade, onde cada uma das partes tem um papel importante na criação dum ambiente seguro na comunidade.

2.2 Policiamento Comunitário no Mundo

As primeiras práticas do Policiamento Comunitário no Mundo datam das décadas de 70 e 80, quando as organizações policiais em diversos países da América do Norte e da Europa ocidental começaram a promover uma série de inovações na sua estrutura e funcionamento e, na forma de lidar com o problema da criminalidade. Em países diferentes, as organizações policiais promoveram experiências e inovações com características diferentes (Bayley, 2001).

Contrariamente a ideia de Bayley, sobre as primeiras práticas de policiamento, Loche (2012) afirma que as primeiras práticas do Policiamento Comunitário surgem na década de 1960 e 1970, mas ganharam intensidade como nova modalidade de oferecer a segurança nos anos de 1980, especialmente nos países anglo-saxónicos e, na década de 1990 a experiência ganhou mais espaço na América Latina e em países africanos, em especial a África do sul pós-Apatheid.

Loche (2012) afirma que as teorias do Policiamento Comunitário surgiram nos Estados Unidos a partir dos anos de 1970, após os conflitos sociais que ocorreram nos anos de 1960, como uma necessidade de aperfeiçoar as actividades das agências policiais diante de novos desafios que a realidade impunha.

Para Chak (2006), o Policiamento Comunitário, significa “juntar-se para salvaguardar a segurança pública”, é uma estratégia e modelo de funcionamento policial, que teve origem nos anos 60 e 70 do século XX nos EUA, ascendeu na Inglaterra e foi promovido nos anos 80 e 90, pelos países ocidentais mais desenvolvidos.

Para Mesquita (2004), O Policiamento Comunitário ganhou força nas décadas de 70 e 80, quando as organizações policiais em diversos países da América do Norte e da Europa Ocidental começaram a promover uma série de inovações na sua estrutura e funcionamento e na forma de lidar com o problema da criminalidade.

No entanto, pode-se notar que, dos autores que se debruçam sobre as décadas da introdução do Policiamento Comunitário, não existe uma década padrão, mas sim existe um intervalo entre as décadas de 60 à 90, isto revela que a evolução do Policiamento Comunitário a nível do mundo variou de país para país.

No caso concreto da Alemanha, o Policiamento Comunitário surge depois da Segunda Guerra Mundial, quando o Estado estava totalmente destruído, a polícia não funcionava, porque na prática não existia, a população reclamava pela segurança pública devido a existência de bandos de malfeitores que saqueavam os bairros, o que obrigou a comunidade a criar a sua instituição de policiamento local, designada por conselho da paz, com o objectivo de colocar a comunidade a participar no restabelecimento da ordem e segurança públicas (Dava et al, 2008).

Nos Estados Unidos usa-se o modelo POP (*problem oriented policing*), ou seja, policiamento orientado para a resolução dos problemas, este modelo valoriza e chama atenção para a

importância de resolver os problemas da comunidade e garantir a segurança (Dava et al, 2008).

No Brasil, o Policiamento Comunitário manifesta-se por meio dos conselhos comunitários de segurança (CONSEG), que consiste em encontros de grupos de moradores de um bairro, organizações não governamentais e polícia, que se reúnem para discutir, analisar, planificar e acompanhar a solução dos problemas de segurança (Dava et al, 2008).

Pesquisas realizadas pelo [NEV/USP] (2009), no Brasil, revelam que as pessoas que experimentam o Policiamento Comunitário mostram a sua satisfação com seus resultados satisfatórios. Apesar de não existirem trabalhos sistemáticos de avaliação dessas experiências, os seus participantes relatam o impacto positivo que esse tipo de policiamento produz, nas áreas por onde é implementado.

Contudo, Araújo e Braga (2008) afirmam que para haver a eficiência do sistema de segurança pública, é necessário que a relação entre Estado e a sociedade seja a melhor possível, e que haja entre eles, um intercâmbio de informações com o fim de garantir a segurança das pessoas.

Olhando ainda sobre a eficiência, o envolvimento da comunidade é visto como fundamental para a consecução de tarefas relativas à manutenção da ordem e segurança públicas, nesse sentido, a comunidade passa a ser compreendida como elemento importante na identificação e solução de problemas, assim, cabe lhe sugerir medidas necessárias para o combate à criminalidade e à desordem (Marinho, 2002).

Contudo, Bayley (2001) afirma: independentemente do país que implementa o Policiamento Comunitário, para que alcance os seus objectivos deve possuir quatro características principais que são:

- Organização da prevenção do crime tendo como base a comunidade;
- Reorientação das actividades de policiamento para enfatizar os serviços não emergentes e para organizar e mobilizar a comunidade a participar na prevenção do crime;

- Descentralização do comando policial por áreas; e
- Participação de civis, no planeamento, execução, monitoria e avaliação das actividades de policiamento.

De acordo com Beato (2001), apesar de existirem características comuns para o sucesso do Policiamento Comunitário para os Países que o implementam, este é mais conseguido nos países desenvolvidos do que nos países pobres, devido ao desequilíbrio das condições socioeconómicas.

Em Moçambique, a adopção do Policiamento Comunitário surge como uma necessidade de fazer face aos crimes cujos agentes procuram a todo custo sofisticar o seu modo de operação, tornando cada vez mais complexas as condições e o ambiente para o exercício da actividade policial, factor este que exige da corporação um redobrar de esforços para produzir respostas cada vez mais rápidas, oportunas e apuradas aos problemas de segurança (Macamo, 2011b:2).

As raízes do Policiamento Comunitário em Moçambique não são novas. Segundo Dava et al, (2008) mesmo no tempo colonial, o Policiamento Comunitário já existia e era assegurado com o apoio dos régulos e dos conselhos de anciãos de cada povoação. Por cada crime cometido, o seu autor era detido e submetido ao pagamento de uma multa em dinheiro ou em produtos revertida a favor da vítima e a outra parte para os régulos.

Das discussões feitas em torno do Policiamento Comunitário, constatou-se que as informações fornecidas pelos cidadãos poderiam constituir-se importantes instrumentos para actividade policial. A outra constatação refere-se à ênfase sobre a sensação de medo da população, passível de ser reduzida através das actividades do policiamento. Deste modo, o estreitamento das relações entre a polícia e os moradores, bem como a centralidade de factores relativos à ordem no contexto das comunidades constituem temas característicos do Policiamento Comunitário (Marinho, 2002).

A perspectiva que orienta esta pesquisa está ligada a implementação de políticas públicas de Segurança, através da criação de Conselhos de Policiamento Comunitário nos bairros, que se ocupam pelo planeamento, execução monitoria e avaliação das actividades de policiamento,

em coordenação com a polícia, como a entidade responsável pela manutenção da ordem e segurança públicas na comunidade.

No entanto, o debate acerca das causas do crime, não se esgota apenas pela formulação de políticas públicas de segurança, pode ainda prescindir mesmo depois da identificação das suas causas. Para tal, as Políticas devem ter metas claras e definidas a serem alcançadas, por instrumentos de medidas confiáveis para a avaliação desses objectivos e pelos meios disponíveis para sua realização de forma democrática (Wilson, 1983).

2.2 Discussão teórica sobre as públicas

As políticas públicas têm como objectivo responder a demandas, principalmente dos sectores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder e, são influenciados por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização da esfera social (Teixeira, 2002).

No entanto, o pressuposto analítico que guia a consolidação das políticas públicas é de que, nas democracias estáveis, tudo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores, a disciplina nasce na área de ciências políticas, mais concretamente nos EUA e, caracteriza-se pelo desenvolvimento do estudo da coisa pública (Souza, 2006).

Elaborar uma política pública significa definir *quem decide* “o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” das “Políticas Governamentais”. Nem sempre as políticas governamentais são públicas, embora sejam estatais. Para serem públicas, é preciso considerar, a quem se destinam os resultados ou benefícios e, se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público (Teixeira 2002:2).

Neste sentido, as políticas públicas podem ser entendidas como processos que se entrelaçam ou como ciclos (etapas ou estágios). Tendo em vista o carácter dinâmico das políticas públicas, que podem sofrer modificações no processo de elaboração e implementação. Frey (2000: 226) sugere a análise do ciclo político em cinco fases: (1) definição de problemas, (2)

agenda setting, (3) elaboração de programas e decisão, (4) implementação de políticas e, finalmente, (5) a avaliação de políticas. Com essa classificação, o autor avança, em termos conceituais a classificação (de três fases) tradicionalmente propostas para o ciclo que são: a formulação, a implementação e o controle da política.

Por sua vez, Pedone (1986) considera igualmente cinco fases, nomeadamente: (1) **a formação de assuntos públicos e de políticas públicas** – o instante em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor – que contribuem para a formação de agendas com questões que merecem políticas definidas, (2) **a formulação de políticas públicas** – que é o processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas sob o ponto de vista da racionalidade económica, racionalidade político-sistêmica ou formulação responsável; (3) **o processo decisório** – interligado com a anterior, porém com delimitações próprias, onde actuam os grupos de pressão exercendo poder e influência sobre os decisores em qualquer das instâncias citadas, (4) **a implementação de políticas** – processo de execução das políticas resultantes que inter-relaciona as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a acção governamental ou ainda problemas sociais e (5) **a avaliação de políticas** – consiste na verificação dos padrões distributivos das políticas resultantes (quem recebe o quê, quando e como) e que diferença faz em relação à situação anterior à implementação. Analisam-se aqui os efeitos pretendidos, as consequências indesejáveis, e os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

Segundo Pedone, a fase da formação de assuntos públicos caracteriza-se em parte, por uma composição de assuntos que passam a captar as atenções dos governantes, legisladores e outros sectores interessados. Podem mesmo ser acções de carácter imediatista, como por exemplo, acções sobre os efeitos de inundações, secas, quedas de barreiras, poluição, criminalidade e outros.

Podem ainda, nessa fase, serem considerados como ingredientes importantes eventos sequenciados no âmbito do Poder Executivo, do Legislativo, do Judiciário. Esses eventos vão

formando "um clima de necessidade de intervenção" e, conseqüentemente, de formulação de políticas que tratem de demandas específicas.

Para a formulação de assuntos públicos, destacam-se dois modelos de racionalidade mais conhecidos na formulação de políticas públicas. O da *racionalidade económica*, quando aplicado às políticas, sugere a adopção de critérios de escolha pública e da economia neoclássica do bem-estar sem entrar em julgamento de valor e o da *racionalidade político-sistémica*, que pressupõe o processo de formulação como uma interacção entre os actores do jogo do poder, que chega a um acordo político e permite além do exercício do pluralismo, o funcionamento do sistema político sem muitas mudanças (Pedone, 1986).

Pedone (1986) considera que a implementação de políticas públicas envolve acções por indivíduos ou grupos, que se propõem a atingir os objectivos das decisões anteriores - que só podem acontecer quando a legislação tenha sido elaborada e votada e, com recursos destinados a custear a actividade, tenham sido alocados. Aqui os problemas maiores não se referem necessariamente à falta de início das actividades, mas sim, a incapacidade de conseguir alcançar o que os programas se propunham.

No entanto, Souza (2006) enfatiza as contribuições dos principais autores que se dedicaram ao estudo da área de políticas públicas, para o autor, não existe uma melhor definição sobre políticas públicas, por exemplo, Mead (1995) define Políticas Públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), define como um conjunto de acções do governo que irão produzir efeitos específicos.

Peters (1986) entende que política pública é a soma das actividades dos governos, que agem directamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos e, Dye (1984) faz uma síntese da definição de política pública como aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer.

No entanto, pode-se perceber que as definições proferidas pelos autores acima, concorrem para a mesma linha de pensamento, na medida em que colocam o governo como o actor

principal no processo de formulação e implementação de políticas públicas e os cidadãos como os beneficiários directos destas criações, nos quais pode-se medir o impacto da política, através da análise do ambiente anterior e posterior à implementação.

2.3 Critérios de divisão das políticas públicas

Segundo Teixeira (2002), na concepção de políticas públicas é imperioso considerar alguns critérios de divisão, para que se possa definir a forma de actuação, de acordo com a formulação e implementação. Os critérios utilizados são:

Quanto à natureza ou grau da intervenção:

1. Estrutural- buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade,
2. Conjuntural ou emergente- tem como objectivo de solucionar uma situação temporária ou imediata.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:

1. Universais- para todos os cidadãos (tal como é o caso do policiamento comunitário que tem o objectivo de garantir a segurança de todo o cidadão)
2. Segmentais- para um segmento da população, caracterizado por um factor determinado (idade, condição física, género etc.)
3. Fragmentadas- destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento, (exemplo do Policiamento Comunitário, que se destina a garantia da segurança da população que vive nos bairros periféricos das cidades).

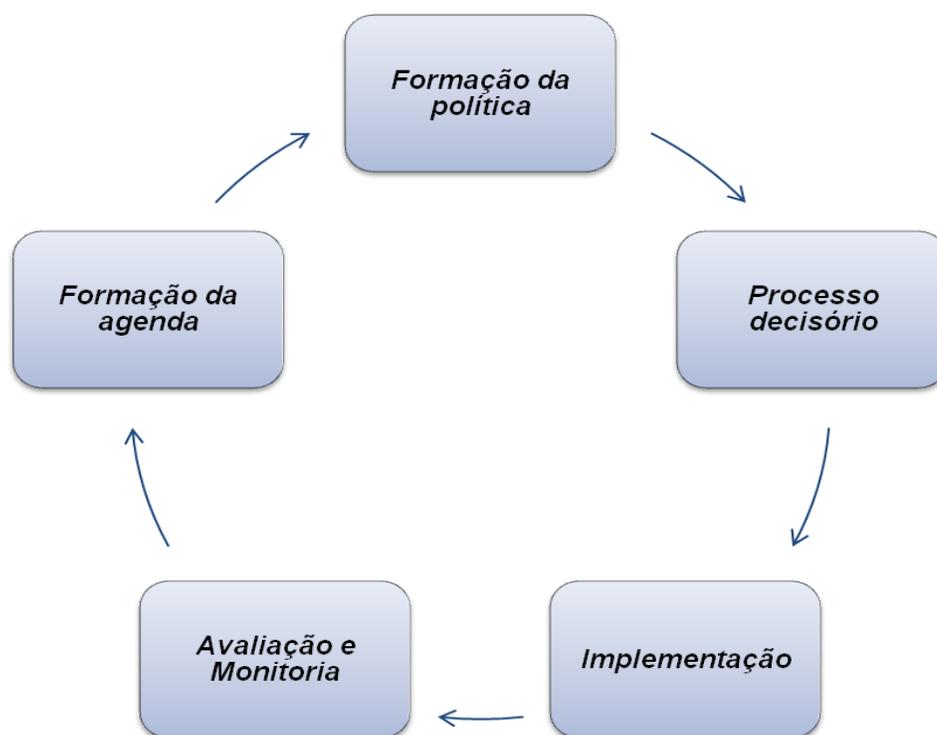
Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais:

1. Distributivas- visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
2. Redistributivas- visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando a equidade, principalmente na retirada de recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;

3. Regularias- visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos actores para atender interesses gerais da sociedade; não olham para os benefícios imediatos de um único grupo.

A figura 1 representa o ciclo de políticas públicas na óptica de Pedone (1986). Neste trabalho, foi utilizado o ciclo de políticas públicas de Pedone, para analisar em que medida o Policiamento Comunitário é uma política pública através da relação entre as fases da criação do Policiamento comunitário e o ciclo de políticas públicas, que é constituído pelas seguintes fases: formação de agenda, formação da política, processo decisório, implementação e monitoria e Avaliação.

Figura 1: ciclo de políticas públicas



Fonte: adaptado pelo autor com base no ciclo de políticas públicas de Pedone (1986)

2.4 Conceptualização

Na realização duma pesquisa é necessário fazer a definição das principais palavras-chave, que operacionalizam as variáveis analisadas, de modo a criar maior compreensão dos aspectos

tratados ao longo do trabalho. Nesta secção são definidas as principais palavras-chave que norteiam a pesquisa, nomeadamente *Criminalidade, Segurança Pública, Policiamento Comunitário e políticas públicas*.

2.4.1 Criminalidade

De acordo com Durkheim (1983), o crime é um fenómeno social normal, que possui a característica mais distintiva por ser cometido em todas as sociedades e, por consequência, ser considerado o um fenómeno regular e não patológico. O crime é considerado uma ruptura da consciência colectiva, razão pela qual sofre uma punição pela lei penal.

Por sua vez Lima (2000) considera que a análise sobre a temática da violência e criminalidade pode ter diversos focos, desde as suas vertentes demográficas, biológica, económica e até a sua abordagem sob o prisma das Ciências Sociais e Políticas.

Pela vertente demográfica, sugere-se uma influência Matusiana na área de protecção social dos cidadãos contra o crime e a violência, pois, quanto maior for a população, maior deveser a estrutura de segurança necessária para a garantir o bem-estar dos cidadãos (Bayley, 2001).

Fazendo uma análise da ideia de Bayley sobre a cidade de Maputo, pode-se perceber que o maior índice de criminalidade que se regista, deve-se ao facto do aumento da população da cidade, não ser acompanhado pela melhoria do sistema de segurança dos cidadãos, uma vez que, o número de pessoas que habitam numa certa zona deve ser acompanhado pelo aumento do efectivo policial que garante a segurança.

Outras informações científicas sobre a criminalidade, destacam que em algumas experiências feitas, verificou-se que o álcool tem um papel crítico na activação dos mediadores químicos envolvidos nos mecanismos que conduzem à agressividade, enquanto outras substâncias inibem essa mesma prospecção a impulsividade e comportamento violento (Fukuizama, 2000).

Na cidade de Maputo, as bebidas alcoólicas são vendidas e consumidas pela maioria da população, mais concretamente, para os jovens, o que estimula a adopção de comportamentos agressivos que conduzem as práticas criminais, e torna difícil regular consumo e venda excessiva destas bebidas, por constituírem a fonte de rendimento e sobrevivência de muitas famílias.

Outras perspectivas de análise sobre a criminalidade e violência são analisadas pela vertente económica, com base em factores tais como: a pobreza, o desemprego, as desigualdades de renda e conflitos de classe. Estas perspectivas explicam o crime como uma estratégia de sobrevivência, no entanto, os impactos económicos da violência e da criminalidade podem ser verificados pela perda directa de vidas humanas, redução da produtividade no trabalho, elevação dos gastos com saúde e da segurança pública, diminuição na expectativa de qualidade de vida (Bayley, 2001).

A criminalidade em Moçambique para além de ser um problema de ordem económica relacionado aos estágios incompletos do desenvolvimento, é também um problema de justiça social, numa sociedade em que não se reconhece o outro como sujeito de direitos e acentuada assimetria no acesso aos recursos, bem como na sua distribuição e, conseqüentemente, a população é que sofre (Maloa, 2012).

A redução da criminalidade, não pode ser apenas analisado sob ponto de vista de implementação de políticas públicas de segurança, Soares et al (2001) sugerem que deve se fazer uma análise distinta para cada país, de acordo com as suas características, tais como: o nível de desenvolvimento, a cultura, as condições sócio-políticas. Em Moçambique, o aumento da criminalidade, em parte, deve-se as diferenças entre as classes sociais que se justificam pela exclusão social das camadas menos favorecidas e redistribuição desigual da renda nacional.

2.4.2 Segurança pública

O termo “segurança” deriva da expressão segurar e exprime a acção e efeito de tornar seguro, ou de assegurar e garantir alguma coisa. Indica o sentido de tornar a coisa livre de perigos, de incertezas e de riscos, isto é, estar afastado de danos ou prejuízos eventuais (MINT, 2008).

Segurança pública refere-se à aplicação do Poder da Polícia que os Estado detêm, para a preservação da tranquilidade pública e a garantia de que a população tenha condições de viver num clima de paz. Assim, a segurança pública pode ser entendida como a garantia da manutenção da ordem, mediante aplicação do Poder de Polícia, (Dos Anjos, 2011).

A Segurança Pública é dever do Estado, direito do cidadão e responsabilidade de todos e, pressupõe o afastamento por meio de organização própria, de todo o mal social que possa afectar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão. Ao mesmo tempo, a segurança pública limita a liberdade individual, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, se baseie em fazer aquilo que a lei não lhe proíbe tendo em conta a liberdade dos demais na sociedade (MINT, 2008).

2.4.3 Policiamento Comunitário

Conceitualmente, o Policiamento Comunitário é definido como filosofia e estratégia organizacional que proporcionam uma nova parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que ambos devem trabalhar conjuntamente na construção da segurança pública, Operacionalmente, define-se o Policiamento Comunitário como a filosofia adaptada às exigências do público, em que a polícia presta serviços em estreita ligação com a comunidade (NEV/USP, 2009).

2.4.4 Políticas Públicas

De acordo com Pedone (1986), Políticas Pública são decisões que são tomadas pelo governo, que de forma intencional afectam uma actividade ou sector da sociedade. Porém, Heywood

(2002) alerta que estas decisões podem resultar em acções concretas ou na total ausência delas.

De acordo com a revista do CGS¹² (2012), uma política pública é uma acção ou conjunto de acções por meio das quais o estado interfere na sua realização, geralmente com o objectivo de atacar um certo problema. Essa definição considera o estado, como um actor que opera de forma autónoma e beneficia a sociedade como um todo, através de suas acções.

Para Souza (2006), as políticas públicas são um campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o governo em acção e analisar essa acção e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas acções e perceber “*porque e como*” as acções tomaram este rumo e não aquele. Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual, os governos traduzem seus propósitos em programas e acções, com vista a produzir resultados ou as mudanças desejáveis na sociedade.

O presente trabalho considera a definição de políticas públicas proposta por Sousa, uma vez que, coloca o governo como a entidade responsável pela criação de políticas, com o objectivo de mudar o rumo ou o curso de certas acções em benefício do cidadão. Contudo, o governo de Moçambique introduziu a política do Policiamento Comunitário como uma politica publica de segurança capaz de mudar o rumo da segurança das comunidades que tem sido cada vez mais ameaçada pelo fenómeno da criminalidade.

¹² Cadernos de Gestão Social (2012) Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGSVol.3, disponível em www.cgs.ufba.br [acessado em 23 de Maio de 2013].

CAPÍTULO III

METODOLOGIA

A pesquisa seguiu essencialmente uma abordagem qualitativa. Tal como refere Chizzotti (2008:82), “na pesquisa qualitativa, o pesquisador é parte fundamental da pesquisa, ele deve preliminarmente, despojar-se de preconceitos e mostrar uma predisposição para assumir uma atitude aberta a todas as manifestações que observa, sem adiantar explicações nem conduzir-se pelas aparências imediatas, a fim de alcançar uma compressão global dos fenómenos”.

Com o objectivo de interiorizar mais o estudo, optou-se pelo estudo de caso. Trata-se de um método que segundo Gil (2008: 57) “é caracterizado por um estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objectos de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, buscando a compreensão do funcionamento ou da evolução deste caso ou sistema, sem visar a generalização deste entendimento para outros casos ou sistemas, onde se procura descrever todas as características de um sistema com todas suas manifestações, a sua estrutura, o seu funcionamento e todos aspectos do problema em estudo, de modo a descrever melhor esse sistema”.

A escolha do estudo de caso, permitiu estudar exaustivamente como se manifesta o Policiamento Comunitário nos bairros periféricos da cidade de Maputo, mais concretamente nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”.

A operacionalização da pesquisa teve duas fases, nomeadamente, a pesquisa documental e o trabalho do campo. Na primeira fase, fez-se a pesquisa documental que permitiu essencialmente analisar documentos, livros, monografias, legislação e artigos científicos que falam sobre o tema em estudo, mais concretamente a literatura ligada às políticas públicas e ao Policiamento Comunitário.

Na segunda fase, efectuou-se o trabalho do campo, onde foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas aos membros do Policiamento Comunitário¹³, agentes da PRM¹⁴, residentes¹⁵ dos bairros de Magoanine “B” e Chamanculo “D”. Nesta fase, houve possibilidade de ouvir várias opiniões em volta do tema em estudo, o que permitiu fazer um cruzamento das ideias e analisar de acordo com a sua proveniência.

Para a pesquisa, foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas, que permitiram que os entrevistados estivessem mais livres e a vontade na abordagem dos aspectos sobre o tema, o que facilitou a percepção dos aspectos que caracterizam o funcionamento do Policiamento Comunitário nos bairros periféricos da cidade de Maputo. Entretanto, o pesquisador teve que seleccionar as questões que fossem pertinentes para o estudo de acordo com o grupo alvo a ser entrevistado.

De acordo May (2004), as entrevistas semi-estruturadas têm um carácter aberto, ou seja, o entrevistado responde as perguntas dentro da sua concepção, mas, não se trata de deixá-lo falar livremente, existem certos limites que o entrevistador deve controlar para evitar desvios no assunto.

Para a prossecução das entrevistas, foram seleccionados 3 grupos distintos, nomeadamente os agentes da PRM, os membros do Policiamento Comunitário e os moradores dos bairros de Magoanine “B” e Chamanculo “D”, segundo Gil (2008), o fundamento para definir os grupos ou estratos, pode ser encontrado em propriedades tais como sexo, a idade, classe social, nível de percepção e convivência com problema.

Para a pesquisa, a escolha dos grupos para as entrevistas foi feita de acordo o nível de percepção do tema e a convivência com o problema em estudo. Neste caso, foram escolhidos

¹³ Neste grupo foram entrevistados alguns membros do Policiamento Comunitário, nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B” com destaque aos presidentes dos Conselhos de Policiamento Comunitário destes bairros.

¹⁴ Foram entrevistados um total (4) membros da PRM, destacando, um (1) guarda da polícia, um cabo (1), um (1) sub-inspector e um (1) chefe de sector da PRM do bairro de Magoanine “B”

¹⁵ Quanto aos residentes dos dois bairros pesquisados, foram entrevistados num total de 12 membros, sendo 6 do bairro de Chamanculo “D” e 6 do bairro de Magoanine “B”.

os membros Policiamento Comunitário, por estes serem os actores principais do processo de implementação e execução das actividades do Policiamento Comunitário.

Foram também escolhidos para as entrevistas, os agentes da PRM, estes por pertencerem a entidade governamental responsável pela implementação do Policiamento Comunitário e, finalmente, foram escolhidos os residentes dos bairros de Magoanine “B” e Chamanculo ” D”, estes por pertencerem os bairros periféricos da cidade de Maputo, que têm sido vítimas do fenómeno da criminalidade.

No entanto, dentro dos 3 grupos escolhidos para as entrevistas foram entrevistados um número de 23 pessoas que fazem parte dos moradores dos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”, membros do Policiamento Comunitário e agentes da PRM. Esta escolha permitiu colher diversas opiniões sobre o tema em estudo.

Para os entrevistados que aparecem citados no trabalho, principalmente os agentes da PRM, foi com base no seu próprio consentimento que concordaram colaborar no fornecimento de dados para a pesquisa bem como a citação no trabalho.

Para a medição dos objectivos, foram formuladas 6 perguntas de pesquisa, cada pergunta de pesquisa respondeu um objectivo, os resultados foram obtidos através da codificação, categorização das respostas das entrevistas e análise de documentos e autores que abordam questões sobre o Policiamento Comunitário e políticas públicas. A tabela 1 apresenta a medição dos objectivos a partir das perguntas de pesquisa e, os respectivos resultados.

Tabela 1: medição dos objectivos e os resultados da pesquisa

Objectivos	Pergunta de pesquisa	Resultados
-Verificar a relação entre Policiamento Comunitário e as políticas públicas.	-Em que medida o PC é uma política pública e contribui para a segurança pública nos bairros periféricos da cidade de Maputo? Qual é a relação existente entre P C e as fases das políticas	-O PC é uma política pública que contribui para a segurança pública, na medida em que foi criado pelo Governo com o objectivo de conter a onda de criminalidade nos bairros periféricos, através da ligação polícia-comunidade.

Objectivos	Pergunta de pesquisa	Resultados
	públicas?	-O PC, na fase da sua criação passou pelas 5 fases do ciclo de políticas públicas.
-Compreender a evolução dos casos de criminalidade nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”.	-Qual é a tendência dos casos de criminalidade nos bairros de Chamanculo e Magoanine no período em estudo?	-Verifica-se uma descida de casos criminais, mas que na verdade não se reflectem na vida das comunidades porque a maior parte dos casos criminais que surgem nos bairros, não são reportados.
-Entender o processo de funcionamento do PC nos bairros periféricos.	-Como funciona o PC nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”?	-Os membros do PC, funcionam com base na sigla “VOD”, que significa Ver, Ouvir e denunciar os criminosos e não intervir, tal como a polícia, para evitar o cometimento de actos extrajudiciais contra a população. -Constatou-se que a maior parte dos membros do PC, clamam por uma remuneração em dinheiro para que possam motivar-se no trabalho, e não é possível serem remunerados por causa da própria génese de criação do PC.
-Avaliar o nível de relacionamento entre os membros do PC e a comunidade.	-Qual é o nível de relacionamento entre os membros do PC e a comunidade?	-O voluntarismo como a principal forma de ingresso dos membros do PC, foi responsável no recrutamento de indivíduos com uma má conduta, cometiam actos extrajudiciais contra a população, isto originou um mau relacionamento dos membros do PC e a comunidade.
-Analisar a ligação existente entre a motivação e o desempenho dos membros do PC no exercício das suas funções.	-Que relação existe entre a motivação e o desempenho do PC?	-A maior parte dos membros dos PC, pensavam que logo que ingressassem no PC, seriam automaticamente agentes da PRM, como forma de motivação, como isto não aconteceu, houve uma desistência em massa.

3.1 Limitações e dificuldades da pesquisa

Durante a realização da pesquisa verificaram-se dificuldades de várias ordens, principalmente, no período da coleta de dados, em que houve dificuldade de acesso de documentos institucionais relacionados com o Policiamento Comunitário. Houve também dificuldade de disponibilização de informações relativas ao tema por parte de alguns responsáveis do Policiamento Comunitário ao nível da cidade de Maputo, que não se mostravam disponíveis em prestar qualquer informação e, alguns membros da PRM que não podiam falar sobre o assunto, sem a devida autorização dos seus superiores, por se tratar de questões de segurança.

Foi possível superar estas dificuldades pelo facto de, o pesquisador ser membro das forças de defesa e segurança, e tratando-se de um tema que tem a ver com a segurança das comunidades, em algumas secções de entrevista, o pesquisador era obrigado a apresentar-se como militar, devidamente uniformizado para garantir a confiança nos entrevistados.

Para algumas sessões de entrevista nos bairros, o pesquisador era obrigado a permanecer quase todo o dia a conviver com os membros do Policiamento Comunitário e a falar de outros assuntos fora do tema, como forma de ganhar simpatia e confiança com os membros do PC e moradores.

3.2 Quadro teórico

Nesta secção, abordam-se os fundamentos teóricos que sustentam a pesquisa e as teorias de tomada de decisão na formulação de políticas públicas. Para o suporte da pesquisa foram identificadas duas (2) teorias, capazes de explicar o fenómeno estudado, nomeadamente as teorias do funcionalismo e do incrementalismo na análise de um sistema.

No entanto, a teoria funcionalista explica a forma como funcionam os conselhos de Policiamento Comunitários (órgãos de representação local), e como interagem com a PRM, (entidade representante do Estado), na garantia da segurança pública dos cidadãos, e a teoria do incrementalismo, explica que as políticas públicas não são algo novo e não surgem no vazio, elas possuem sempre uma base que as gerou e os governos apenas incrementam novos

instrumentos, de modo a renovar a base existente para o bom funcionamento da política em causa e, evitar as falhas de governo.

De acordo com Rezende (2004), o problema da falha sequencial de reformas, resulta do simples facto de que estas dificilmente atingem seus objectivos propostos. Para o autor, as reformas são casos clássicos de políticas públicas que muito raramente produzem substanciais ganhos de performance sobre o aparato burocrático. Esse problema se evidencia também com o espaço temporal entre os resultados obtidos na implementação e os resultados pretendidos a quando da formulação das reformas.

Para Vasques (s/d:), a perspectiva funcionalista a considera a sociedade como um sistema organizado e formado por partes, em que cada parte possui suas características e desempenha suas funções. Por um lado, considera a sociedade como uma estrutura complexa de grupos reunidos entre acções e reacções sociais e, por outro lado, considera as instituições como um sistema que age e reage umas sobre as outras, de modo a se alcançar o objectivo final.

O fundamento da perspectiva funcionalista, em relação ao Policiamento Comunitário, pode-se perceber que o governo representado pela PRM e a comunidade representada pelos moradores dos bairros periféricos fazem parte do sistema de segurança, e cada uma das partes envolvidas no sistema deve dar o seu máximo desempenho, de modo a alcançar o objectivo de garantir a segurança. Neste contexto, se uma das partes não cumprir com a sua tarefa, dificilmente serão alcançados os objectivos desejados na implementação da política.

Com esta perspectiva, pode-se compreender que, para que haja uma segurança que satisfaz os anseios da população, é necessário que os Conselhos de Policiamento Comunitário (CPC) cumpram com o seu papel de vigilância permanente nos bairros, façam denúncias à polícia em tempo oportuno em casos de perturbação da ordem pública e, por sua vez, a polícia também tem que fazer patrulhas nos bairros e garantir a pronta intervenção em caso de denúncias ou solicitação.

A perspectiva funcionalista, ajuda-nos a perceber que o desempenho de cada órgão que compõe um sistema, pode pôr em causa os resultados esperados em todo sistema e, para a pesquisa, esta perspectiva mostra que para o alcance dos objectivos da implementação do Policiamento Comunitário nos bairros periféricos da cidade de Maputo, é necessário que haja um bom desempenho da PRM e da comunidade.

A teoria do incrementalismo sustenta que a concepção de políticas públicas não é feita no vazio, portanto, existe sempre um ponto de partida que serve de base para a elaboração de políticas públicas. Neste caso, as políticas são criadas para resolver problemas ou défices que a política anterior possuía, através da introdução de certas inovações que melhoram o funcionamento da política actual.

De acordo com Heywood (2002:401), “a perspectiva incrementalista questiona o modelo racional de tomada de decisão, fornecendo uma descrição mais exacta de como as decisões são tomadas no mundo real”. As políticas são elaboradas com vista a incrementar um desajuste no sistema causado pela mudança das circunstâncias, entretanto, considera-se um modelo flexível, anti-utópico do pluralismo democrático, caracterizado pela ausência de uma visão a longo termo, pois tem base sustentável em relação aos assuntos do dia-a-dia”.

De acordo com a perspectiva incrementalista pode o Policiamento Comunitário não é uma política nova, mesmo no tempo colonial o governo português utilizou este policiamento, no âmbito da administração colonial, através da inclusão das autoridades locais para a gestão da segurança nas comunidades, e logo após a independência o governo da FRELIMO criou os grupos dinamizadores e de vigilância popular, também com a tarefa de garantir a segurança das populações nas aldeias comunais.

Para sustentar a teoria do incrementalismo, pode-se recorrer a afirmação de kyed (2010) segundo a qual, com a Independência Nacional em 1975, foram introduzidos os grupos dinamizadores, grupos de vigilância e milícias populares para a garantia da segurança das populações e o novo governo eliminou as lideranças tradicionais introduzidas pela administração colonial. Na visão do governo, era para que a garantia da ordem e tranquilidade públicas fossem garantidas com base em pessoas de confiança, não comprometidas com o sistema colonial.

De acordo com kyed (2010), o Policiamento Comunitário não é uma política nova, ela é antiga e vem desde o tempo colonial, apenas foi sofrendo algumas alterações ao longo do tempo, para se adequar às novas realidades que foram surgindo ao longo do tempo. No entanto, mesmo no tempo colonial notou-se que existiam agentes da comunidade que garantiam a segurança das comunidades e, logo após a independência, foram criados os grupos dinamizadores e grupos de vigilância que eram o braço direito do governo na garantia da segurança pública nas aldeias comunais.

Em 1979, foi criada a Polícia Popular de Moçambique (PPM), que tinha a mesma tarefa, e mais tarde, em 1992, foi criada a Polícia da República de Moçambique (PRM) como a entidade responsável pela manutenção da ordem e tranquilidade públicas, e como forma de envolver a comunidade no combate a criminalidade, em 2001 foi introduzido o Policiamento Comunitário.

Estas duas perspectivas são consideradas como adequadas, para analisar o Policiamento Comunitário. Por um lado, a perspectiva funcionalista refere-se sobre a necessidade do desempenho das partes que compõem um sistema, de modo a se alcançar os objectivos desejados e, por outro lado, a perspectiva incrementalista põe em evidência a necessidade do incremento de novas componentes, necessários para o funcionamento adequado do Policiamento Comunitário, neste caso as decisões tomadas nunca partem dum vazio, mas sim são a continuidade incremental da política anterior.

CAPÍTULO IV

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Neste capítulo, em primeiro lugar, faz-se a apresentação de dados sócio-demográficos dos bairros em estudo e, em segundo lugar, a análise e interpretação dos dados da pesquisa. Contudo, optou-se por apresentar na sua essência, os dados dos distritos municipais que contêm os bairros estudados, nomeadamente, o distrito municipal KaMubukuane para o bairro de Magoanine “B” e, o distrito municipal KaLhamankulo para o bairro de Chamanculo “D”. E, em seguida, faz-se a apresentação e análise dos dados da pesquisa.

4.1 Aspectos sócio-demográficos dos distritos municipais KaMubukuane e KaLhamankulo

O distrito Municipal KaMbukuane limita-se a norte pelo distrito de Marracuene, a sul pela Baía de Maputo, a Este pelos distritos municipais KaLhamankulo e KaMavota, respectivamente, e a Oeste pelo Vale do Infulene. O distrito municipal KaMubukwane tem uma superfície de 52 km² com uma extensão verde de 913,8 hectares, ao todo o distrito é composto por catorze (14) bairros, nomeadamente: Luís Cabral, Jardim, Inhagoia “A” e “B”, Nsalene, 25 de Junho “A” e “B”, Bagamoyo, Jorge Dimitrov, Malhazine, Magoanine “A”, “B” e “C”, e Zimpeto (Município de Maputo, 2010).

A sede do distrito municipal KaMubukuane localiza-se no Bairro 25 de Junho “A”. Vivem no distrito cerca de 290.696 habitantes e, com um índice de masculinidade de 92.4%. O bairro mais populoso do distrito é o Luís Cabral com trinta e três mil e oitocentos (33.800) habitantes e o menos populoso é o Nsalene com quatro mil e onze (4.011) habitantes (INE, 2010).

No que diz respeito a educação, o distrito municipal KaMubukwana, conta com três (3) instituições de Ensino Superior, vinte e cinco (25) escolas primárias, quatro (4) escolas secundárias, sete (7) escolas comunitárias e duas (2) escolas secundárias privadas. A diferença numérica entre escolas dos níveis, primário e secundário, faz com que haja muita procura de

vagas nas escolas do nível secundário, em detrimento das do nível primário e, como consequência, a maioria dos alunos que atingem o nível secundário, mesmo os de menor idade recorrem ao curso nocturno.

Em conversas com o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário do bairro de Magoanine, Raul Manhiça¹⁶, foi possível saber que um dos bairros deste distrito, surgiu na sequência das Cheias do ano de 2000, que assolaram a região sul do país, trata-se do bairro de Magoanine “C”, o mais conhecido por “Matendene”, que recebeu este nome, pelo facto de, as vítimas das cheias serem albergadas em tendas.

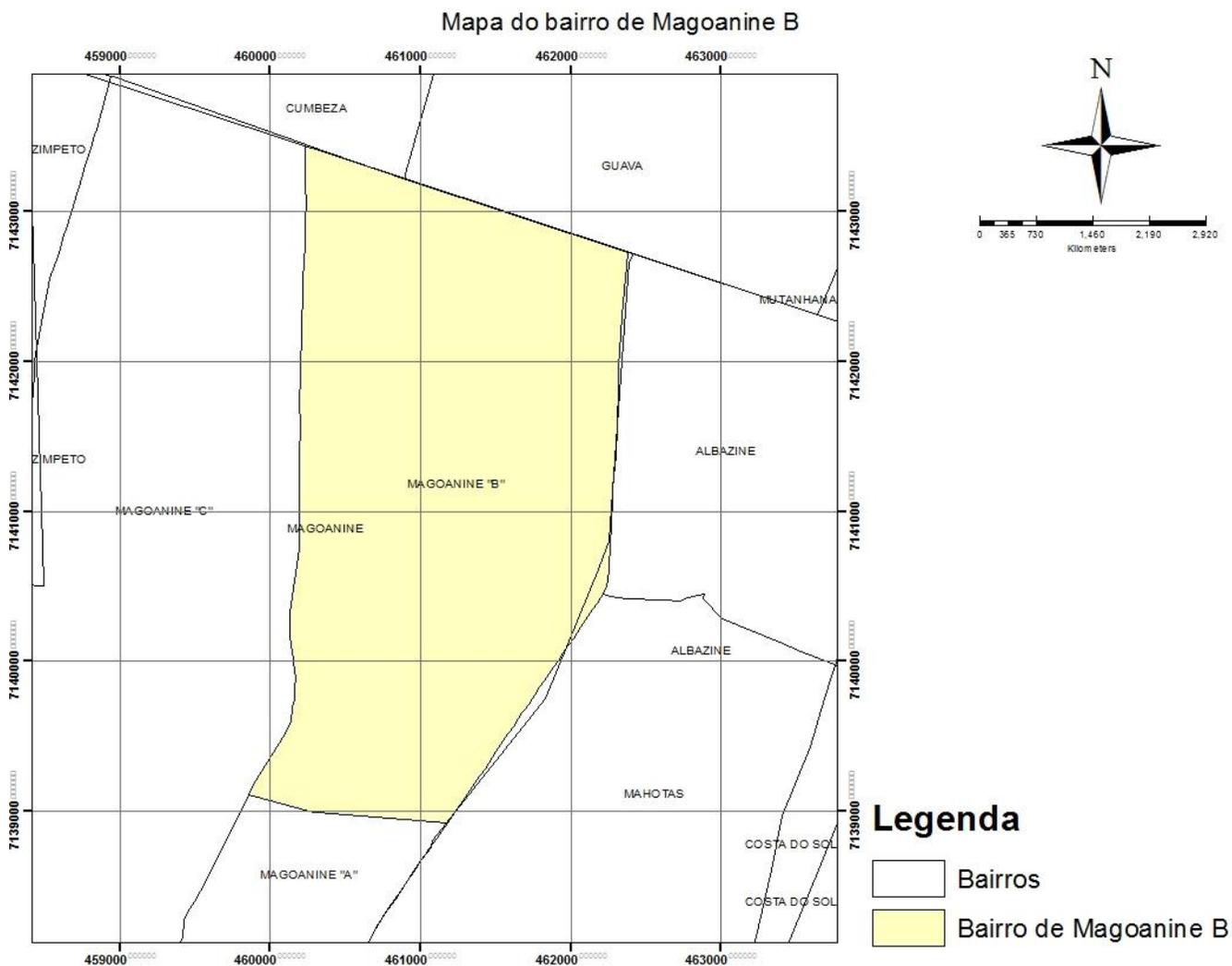
Falando concretamente do bairro de Magoanine “B”, de acordo com Raul Manhiça, representante da administração do bairro, em termos de divisão administrativa, este bairro está dividida em 33 quarteirões com os seus respectivos chefes. Dentro do quarteirão existem blocos também com os seus respectivos chefes e, cada bloco é constituído por 28 casas com as suas respectivas ruas. O mapa 1 representa o bairro de Magoanine “B” e os seus bairros circunvizinhos.

Um dos problemas candentes do bairro de Magoanine “B” é o fenómeno da criminalidade, que nos últimos anos tem ganhado espaço e, agravado pela existência duma discoteca de diversão nocturna instalada neste bairro, chamada “*Bar dos Amigos*”, que tem sido frequentada por indivíduos maioritariamente jovens dos bairros circunvizinhos. A maior parte destes indivíduos, consomem bebidas alcoólicas que estimulam a violência e práticas criminais.

A outra situação que caracteriza o bairro de Magoanine “B”, é o facto de possuir apenas um posto policial, que não responde cabalmente com os problemas de segurança do bairro e dos bairros circunvizinhos, tal como é o vizinho bairro de “Albazine” que não possui nenhum posto policial, necessitando deste modo uma urgência na instalação de uma esquadra para minimizar o problema. O mapa 1 representa o bairro de Magoanine “B” e, os seus bairros circunvizinhos

¹⁶ Entrevista com o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário do bairro de Magoanine “B”, Magoanine 14/09/ 2012.

Mapa 1: bairro de Magoanine “B”



Fonte: laboratório de Geografia da UEM

Por outro lado, O distrito municipal KaLhamankulo localiza-se no Município de Maputo, cobrindo uma extensão territorial de 12km² com cerca de 155.385 habitantes, de acordo com dados do INE (2010), e uma densidade populacional de cerca de 12,45 habitantes por km².

O distrito municipal KaLhamankulo tem os seguintes limites: a norte limita-se pelo distrito municipal KaMavota, através do bairro de Hulene, a oeste limita-se pelo distrito municipal KaMubukuane através da avenida de Moçambique e, a este e sul limita-se pelos distritos

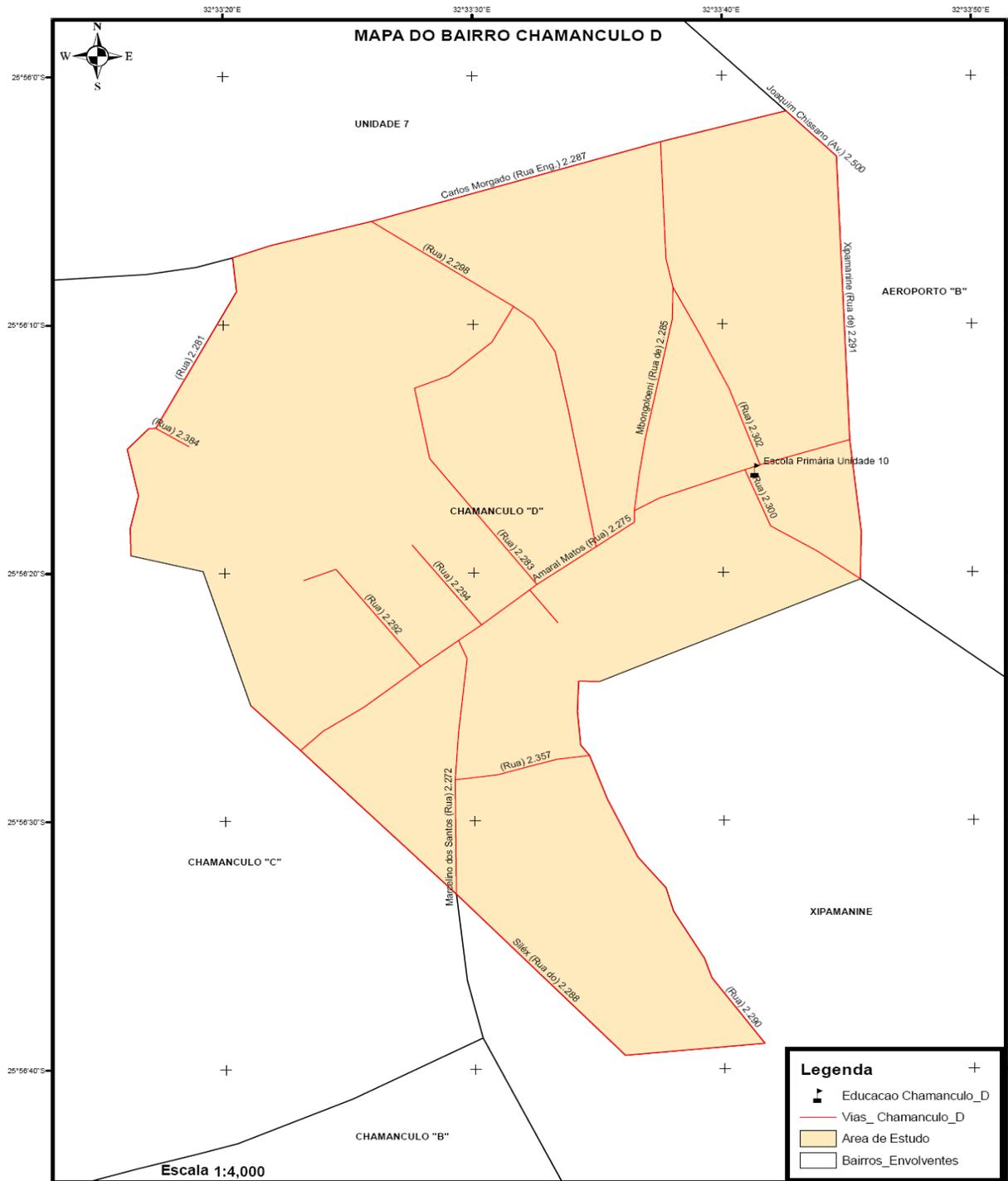
municipais KaMpfumo e KaMaxakene através das avenidas de Tanzânia e Angola (Município de Maputo, 2010).

O distrito é composto por onze (11) bairros subdivididos em 382 quarteirões. Quanto à rede escolar, o distrito possui cerca de dezoito (18) escolas primárias e três (3) comunitárias. Existem ainda no distrito, dois (2) terminais rodoviários, um inter-provincial de passageiros e o outro internacional, que estabelece a ligação entre Moçambique, África do Sul e Suazilândia.

Falando concretamente do bairro de Chamanculo “D”, este é caracterizado por um desordenamento territorial e pela distribuição irregular da população, com uma estrutura difusa, que complica as formas de ocupação dos espaços. Os terrenos reservados para as novas infra-estruturas foram ocupados pela população oriunda das zonas rurais durante a guerra civil, no seu interior caracteriza-se pela abundância da delinquência juvenil, prostituição e venda de bebidas alcoólicas, desde às de fabrico industrial até às de processamento caseiro (Ndhimandhi, 2005).

Estas características propiciam a ocorrência de casos criminais no bairro, visto que, a ocupação irregular de espaços dificulta a circulação das patrulhas da PRM e, o fabrico e consumo excessivo de bebidas alcoólicas por parte dos jovens estimulam a prática de crimes nos quais a população local queixa-se de ser vítima. O mapa 2 representa o bairro de Chamanculo “D”, com destaque para a educação, vias de acesso e os bairros circunvizinhos.

Mapa 2: bairro de Chamanculo "D"



Fonte: Conselho Municipal da Cidade de Maputo

Tal como nos outros bairros do Distrito municipal KLhamankulo, o super-povoamento constitui um dos problemas que afecta o bairro de Chamanculo “D”, a medida em que traz consequências negativas para a gestão do ordenamento dos espaços.

Os principais problemas que afectam o bairro de Chamanculo “D” são: disputa de espaços, criminalidade, degradação de vias de acesso, o desemprego, deficiência de abastecimento de água. Estes problemas foram se agravando, á medida que o bairro foi sendo super habitado e, perdeu a capacidade real de gestão dos seus problemas.

Tabela 2: bairros e habitantes dos Distritos Municipais KaMbukuane e KaLhamankulo

Distrito Municipal	População (Censo 2007)	Bairros
Distrito Municipal KaMbukuane	290. 696 Habitantes	Bagamoyo; George Dimitrov (Benfica); Inhagoia A e B; Jardim, Luís Cabral; Magoanine; A e B Malhazine; Nsalane; 25de Junho A e B; e Zimpeto.
Distrito Municipal KaLhamankulo	155. 385 Habitantes	Aeroporto A e B; Xipamanine; Minkadjuíne; Unidade 7; Chamanculo A, B, C e D; Malanga e Munhuana

Fonte: Adaptado pelo autor com base nos dados do Município de Maputo (2007)

Em termos de número de habitantes o bairro de Magoanine “B” possui um total de 17195 habitantes com 8250 homens e 8945 mulheres e o bairro de Chamanculo “D” com um total de 10096 habitantes, dos quais, 4868 são homens e 5148 são mulheres. Apesar do maior número de habitantes nos dois bairros ser constituído por mulheres, num cômputo geral, os maiores protagonistas de crimes têm sido os homens (ver tabela 3).

Fazendo uma comparação do número de habitantes entre os dois bairros, pode-se verificar que o barro de Magoanine “B”, apesar de ser recentemente povoado relativamente ao Chamanculo “D”, este possui maior número de população, que se justifica pelo facto de ser um dos bairros

da cidade de Maputo que ainda se encontra em expansão e, possui uma extensão geográfica maior em comparação com o bairro de Chamanculo “D”.

Tabela 3: habitantes dos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”

Bairros	População		Total
	Homens	Mulheres	
Magoanine “B”	8250	8945	17195
Chamanculo “D”	4868	5148	10096

Fonte: INE 2010, dados do censo de 2007

4.2 Relação entre Policiamento Comunitário e Políticas Públicas

O debate em volta das políticas públicas vem sendo desenvolvido por vários autores de ciências políticas, ao longo dos tempos. A maior parte destes defendem que as políticas públicas são criadas pelos governos, com o objectivo de solucionar os problemas que afectam os cidadãos, através de decisões que são tomadas de acordo com a natureza e o contexto do problema em causa.

Alguns autores afirmam que as Políticas Públicas ocorrem num ambiente institucional de governação que os determina e, são decisões tomadas pelo governo que afectam a sociedade e podem resultar em acções concretas ou não (Sitóe, 2005). Desta forma, Pedone (1986) afirma que o objecto de estudo das políticas públicas é a análise do que os governos fazem, porque o fazem, e que diferença faz a acção governamental para a sociedade e os seus problemas.

Importa neste trabalho, discutir em que medida o Policiamento Comunitário constitui uma política pública e contribui para a segurança pública dos bairros periféricos. Olhar essencialmente para aspectos que clarificam e justificam que o Policiamento Comunitário pode ser considerado como uma política pública criada pelo governo, com o objectivo fundamental de resolver o problema da criminalidade nos bairros periféricos da cidade de Maputo.

Alguns autores consideram o Policiamento Comunitário como uma filosofia e estratégia organizacional, que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia, baseando-se

no pressuposto de que as duas partes devem trabalhar em conjunto na construção duma segurança eficiente (NEV/USP, 2009), (Macamo, 2005), (Kyed et al, 2012).

O Policiamento Comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional de combate a criminalidade, que põe em destaque o trabalho realizado pela população em colaboração com a polícia, na garantia da segurança da comunidade.

No entanto, baseando-se no pressuposto de que o governo é o responsável pelo desenho e implementação de políticas públicas, com o propósito de resolver os vários problemas que afectam os cidadãos incluindo a criminalidade, pode-se considerar, que o Policiamento Comunitário é uma política pública que o governo de Moçambique criou, para resolver o problema da criminalidade nos bairros, através da parceria entre a polícia e a comunidade.

Theodoulou (1995) refere que as políticas públicas têm como objectivo procurar soluções aos vários problemas sociais tais como: o racismo, os problemas das forças militares, questões da poluição ambiental, segurança pública e outros. Este autor subdivide as políticas públicas em quatro tipos principais: 1. pesquisa na área substantiva; 2. Estudos de avaliação e impactos; 3. Processos políticos e; 4. Desenho político.

A definição acima sublinha a primazia do Estado na criação políticas públicas, com o objectivo principal de resolver os problemas que afectam a sociedade, e que podem ser de várias ordens, incluindo o de segurança pública. Para o trabalho, o Policiamento Comunitário é considerado como uma política pública, na medida em que foi criado pelo Estado, com o objectivo principal de resolver o problema da criminalidade nos bairros.

4.2.1 Principais fases das políticas públicas

Tendo em vista o carácter dinâmico das políticas públicas, que podem sofrer modificações no processo de elaboração e implementação, Frey (2000) sugere a análise do ciclo político em cinco fases que são: (1) definição do problema, (2) agenda setting, (3) elaboração de programas e decisão, (4) implementação de políticas e, finalmente, (5) a avaliação de políticas.

Tomando a mesma linha de análise, Pedone (1986) considera que o ciclo de políticas públicas subdivide-se em cinco fases que são: a **formação dos assuntos públicos e da agenda política**, a **formulação da política pública**, o **processo decisório**, a **implementação da política** e finalmente a **avaliação e monitoria da política**.

Fazendo uma relação entre o ciclo de políticas públicas descrito por Pedone (1986) e a criação do Policiamento Comunitário, pode-se depreender que o processo de criação da política de prevenção e combate a criminalidade passou pelas 5 fases do ciclo de Políticas públicas.

No entanto, a primeira fase do ciclo, que é a *formação dos assuntos públicos e da agenda política*, esta teve lugar quando o problema da criminalidade no país atingiu contornos alarmantes e começou a preocupar a sociedade no geral, dando espaço a diversas opiniões e pontos de vista dos vários intervenientes da sociedade. Neste caso, o governo viu a necessidade de discutir este assunto na agenda política, uma vez que, a sociedade já começava a questionar sobre o papel do governo na segurança das populações, foi neste âmbito, que o problema da criminalidade entrou na agenda governamental para ser discutido.

Para o sustento desta fase, Paulino (2003) aponta que a partir da década de 90, a criminalidade urbana e violenta começou a recrudescer e a se fazer sentir nas representações e percepções da sociedade moçambicana. O que antes era referido como uma ansiedade localizada nas principais cidades moçambicanas, tais como: Maputo, Beira e Nampula, passou a ser a ansiedade de todo o país e a constituir um problema social.

Na mesma linha de pensamento, Macamo (2005b) afirma que a situação de criminalidade no país atingiu o seu pico no ano de 1996 e começou a criar um clima de desconfiança entre a polícia e a população. Por isso, a população passou a fazer a justiça pelas próprias mãos, caracterizada pela onda de linchamentos, principalmente nas cidades de Maputo e Beira.

No entanto, o Policiamento Comunitário, aparece nesta fase como uma solução do problema da criminalidade no país em geral e na cidade de Maputo em particular, por causa da pressão que a população e as organizações da sociedade civil fizeram, através de diversas opiniões

sobre o fenómeno. Neste caso, o governo decidiu delegar o Ministério do Interior, através do Gabinete de Relações Públicas da PRM, a realização de reuniões de auscultação da população, sobre a necessidade da introdução do Policiamento Comunitário, como se pode depreender no estrato da entrevista com o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário do bairro de Chamanculo.

[...] O Policiamento Comunitário no bairro de Chamanculo foi criado em Setembro de 2001, antes da sua introdução foram feitas várias reuniões entre o comando geral da PRM, e as comunidades através do seu porta-voz, o Malogrado General Nataniel Macamo, [...] foram feitas cerca de 6 reuniões com a comunidade do bairro, de forma a divulgar o projecto do policiamento e as formas do envolvimento da população, para a sua própria segurança, [...] assim sendo, a população concordou com a ideia, e foram criados Conselhos de Policiamento Comunitário a nível do bairro [...] inicialmente era composto por 17 elementos, subdivididos em grupos de trabalho que velavam por certas áreas, tais como: a delinquência juvenil, consumo e venda de drogas, desemprego, educação, violência doméstica, e outras áreas, em função dos problemas que existiam em cada bairro [...]¹⁷.

O discurso acima, confirma que para a implementação do Policiamento Comunitário em Moçambique houve um trabalho de base, que consistiu na auscultação e divulgação sobre a implantação do projecto, e a população colaborou, uma vez que o fenómeno da criminalidade e violência estava cada vez mais a aumentar no país.

Importa referir que, nesta fase, o Ministério do Interior em representação do governo, criou o primeiro projecto-piloto de implementação do Policiamento Comunitário no bairro de Chamanculo. Contudo, as outras comunidades afectadas pelo mesmo fenómeno, não ficaram alheias a esse projecto, começaram a criar os seus próprios Conselhos de Policiamento Comunitário, e o Ministério do Interior apenas encarregou-se pela oficialização da sua existência.

A segunda fase, que é fase da *formulação da política pública*, em que o poder executivo ou legislativo elabora a política sob ponto de vista de uma racionalidade económica ou racionalidade política, ou então uma formação responsável. No âmbito da criação do Policiamento Comunitário, o Ministério do Interior desenhou a política de modo que não

¹⁷ Entrevista com o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário do barro de Chamanculo, Chamanculo, 17/09/2012.

houvesse uma remuneração aos seus membros, associando-se neste caso, a uma racionalidade económica, que consiste na criação de uma política sem custos elevados. Esta fase teve lugar logo após a auscultação popular sobre a implementação do Policiamento Comunitário, em que o General Nataniel Macamo foi o responsável pela implementação deste policiamento, tendo reunido todos os comandantes das esquadras e outros membros seniores do Ministério do Interior, para se decidir sobre a formulação deste policiamento.

O Policiamento Comunitário foi introduzido como um projecto-piloto, no bairro de Chamanculo, na cidade de Maputo, onde a criminalidade tinha atingido níveis elevados e preocupava não só a população, como também o governo (Macamo, 2005a).

A formulação do Policiamento Comunitário foi possível através das notas dos seminários que os comandantes da polícia deram como contributo para a efectivação e responsabilização destes, para o controlo pela sua execução (Kyed et al, 2012).

Depois da criação dos primeiros Conselhos de Policiamento Comunitário, a população não ficou a espera que o Ministério do Interior fosse criar em todos os bairros, as comunidades inicialmente não abrangidas pelo projecto, tomaram a iniciativa de criar os seus próprios conselhos e, o Ministério do Interior teve apenas a tarefa de oficializar o funcionamento destes conselhos.

[...] A medida que os conselhos iam sendo criados pelo Ministério do Interior, as populações dos bairros não abrangidos não ficaram de braços cruzados, começaram a criar os seus próprios Conselhos de Policiamento Comunitários, por iniciativa própria, o resultado disso foi o funcionamento deficiente destes conselhos, apesar da sua rápida expansão [...]¹⁸

A terceira fase, que é a fase do *processo decisório*, esta complementa a fase anterior, define a decisão que seja mais adequada para a resolução do problema com menos custo. Para o caso do Policiamento Comunitário, pode-se afirmar que passou desta fase, na medida em que o Ministério do Interior, no seu XII Conselho Coordenador em 2001, decidiu implementar o

¹⁸ Entrevista com o presidente do Conselho de Policiamento Comunitário no bairro de Magoanine “B”, Magoanine, 14/11/2012.

Policimento Comunitário, com a ideia de envolver voluntariamente a comunidade na participação da segurança local.

Esta fase teve lugar quando os quadros do Ministério do Interior se reuniram para a decidir sobre a melhor forma de actuação do Policiamento Comunitário, neste caso, foram traçadas algumas directrizes de funcionamento, por exemplo, decidiu-se que os membros do Policiamento Comunitário não seriam remunerados, o trabalho dos membros devia se basear no artigo 61 da Constituição da República de Moçambique de 1990, que defende o dever do cidadão participar da defesa civil.

Ainda nesta fase, Foi também decidido que os membros de Policiamento Comunitário deveriam ser indivíduos residentes no mesmo bairro, jovens ou adultos, com uma boa conduta, e que para o seu ingresso, deveria se consultar a população sobre o comportamento de cada candidato, para evitar que indivíduos com conduta duvidosa pudessem ingressar nesta actividade, como podemos depreender o discurso do presidente do núcleo de Policiamento Comunitário do bairro de Chamanculo.

[...] Para pertencer aos Conselhos de Policiamento Comunitário, a selecção faz-se na base da comunidade, o mínimo que se exige é que a pessoa tem que ser maior de 18 anos, ser voluntário, possuir certa confiança na comunidade, desta maneira faz-se a selecção dos membros para o Policiamento Comunitário [...]¹⁹.

Na quarta fase, que é a fase de *implementação da política*, põe-se em prática os contornos da política em causa e, se procura materializar aquilo que constituía um projecto, através das condições impostas na fase anterior. Para o caso do Policiamento Comunitário, esta fase teve lugar depois da discussão e aprovação do projecto, foi implementado no bairro da Chamanculo, como uma nova experiência de prevenção e combate a criminalidade.

De acordo com Kyed et al (2012:229), “a implementação do Policiamento Comunitário teve o seu início em finais de 2001, a partir de um projecto-piloto no bairro de Chamanculo na cidade

¹⁹ Entrevista com o presidente do núcleo do Policiamento Comunitário do bairro de Chamanculo, Chamanculo, 17/09/2012.

de Maputo, pelo facto de, este ser um dos bairros que na altura tinha problemas sérios de criminalidade”.

Um exemplo de implementação do Policiamento Comunitário no bairro de Magoanine “B” é relatado por um membro deste Policiamento, no mesmo bairro.

[...] O processo de implementação do Policiamento Comunitário no bairro de Magoanine “B” foi antecedido de reuniões de auscultação [...] numa primeira fase o Policiamento Comunitário era composto de 30 membros, que faziam patrulhas conjuntas com a PRM nos bairros utilizando braceletes e apitos, em cada rua era destacado um efectivo de 2 membros que faziam patrulhas, em casos de surgimento dum problema tocava-se o apito e, alertava os outros membros que patrulhavam noutras ruas e a população no geral, neste caso, se neutralizava o malfeitor e se encaminhava ao posto policial [...] ²⁰.

O uso do apito para alertar os vizinhos á prestarem o pronto-socorro em caso dum movimento estranho, pode ser uma boa alternativa, mas por causa do perigo que os malfeitores representam muitos moradores não compartilham esta ideia, por causa do medo de ser vitimizado.

Em muitos casos, os moradores não reagem as alertas, porque estes temem ser vítimas dos criminosos, isto porque, os criminosos utilizam instrumentos perigosos tais como armas de fogo, armas brancas e outros instrumentos contundentes, para neutralizar as suas vítimas, daí que, é sempre perigoso enfrentar os malfeitores sem a presença da polícia.

E, a quinta e a última fase, é a *avaliação e monitoria da política*, esta fase consiste em apurar os resultados obtidos após a implementação da política, relativamente a situação anterior. Para o caso do Policiamento Comunitário, depois de ser implementado em 2001, fez-se a avaliação geral da política em 2008, durante a primeira Conferência Nacional²¹ sobre o Policiamento Comunitário, presidida pelo Vice Ministro do Interior José Mandra, na cidade da Beira.

²⁰ Entrevista com Hélder Carlos Américo, membro do Policiamento Comunitário no bairro de Magoanine “B”, Magoanine, 18/01/2013.

²¹ De acordo com o (anexo III), realizou-se na Cidade da Beira, província de Sofala, nos dias 06 á 08 de Fevereiro de 2008, a I conferência Nacional sobre o Policiamento Comunitário presidida pelo Vice Ministro do Interior José de Jesus Mateus Pedro Mandra, sob o lema *pela lei e ordem -polícia e comunidade apostadas na prevenção e combate à criminalidade e o HIV-SIDA*.

A avaliação e monitoria são um conjunto de procedimento de julgamento dos resultados da política, segundo critérios que exprimem valores, estes dois parâmetros, destinam-se a subsidiar as decisões dos gestores da política em causa (Ruas, 2009).

Como resultado da avaliação do Policiamento Comunitário, constatou-se que existiam alguns membros que se desviavam na forma de actuação com a população. Estes membros pediam dinheiro, ou outro tipo de bens à população em troca da segurança do bairro.

Também constatou-se o uso ilegal de armas de fogo por parte dos membros do Policiamento Comunitário, que eram entregues por alguns membros da PRM, para fazerem buscas e capturas de malfeitores, numa autêntica terciarização dos serviços policiais. Nas esquadras, alguns membros do Policiamento Comunitário eram ordenados a “*chamboquerar*” suspeitos malfeitores na hora do interrogatório, para facilitar o trabalho da polícia. Esta acção constituía uma ilegalidade, uma vez que o uso da força em caso de necessidade compete exclusivamente a polícia que representa o Estado (Kyed et al, 2012).

Estas constatações fizeram com que o governo adoptasse uma nova forma de actuação dos membros do Policiamento Comunitário, passando de *Conselhos de Policiamento Comunitário* para *Conselho Comunitário de Segurança*, como forma de corrigir a má actuação destes membros. Neste sentido, a actuação dos membros do Conselho Comunitário de Segurança se circunscrevia apenas em “*ver, ouvir e denunciar*” os problemas de segurança do bairro, deixando a tarefa de patrulhamento, uso de armas de fogo e outras acções ao cargo da polícia.

De um modo geral, o responsável que esteve mais empenhado na implementação do Policiamento Comunitário, foi o “*malogrado General Nataniel Macamo*” e, quando perde a vida, o Policiamento Comunitário ficou quase esquecido. Contudo, não apareceu outra figura formalmente instituída para dar continuidade do projecto, é isso, que o Policiamento Comunitário ainda não produziu os resultados desejados.

[...] Para que o Policiamento Comunitário possa funcionar em pleno nos bairros têm que existir lideranças comprometidas com a causa da segurança nos bairros [...] o mais difícil é saber que neste momento não temos um representante formalmente indicado para conduzir os destinos deste policiamento, desde que morreu o General Macamo, não apareceu ninguém

formalmente à substituí-lo como coordenador máximo, por isso que passamos várias dificuldades para operacionalizar as nossas ideias [...]²²

Na implantação de reformas, as lideranças constituem uma peça fundamental para o alcance dos resultados previamente traçados. De acordo o Relatório Mundial do Sector Público (2010), a liderança é crítica na implementação de reformas, para estabelecer um sistema adequado nas instituições do estado, para melhorar os recursos humanos, gerir de forma justa os recursos escassos, para promover o conhecimento e o uso da inovação tecnológica. Nesta óptica, os líderes devem ter uma visão do futuro, a fim de implementar as reformas institucionais, capazes de mobilizar as pessoas à sua volta para mover reformas na direcção certa e atingir metas desejadas.

Os actores envolvidos no processo de implementação e acompanhamento do Policiamento Comunitário devem ser capazes de dar o acompanhamento, monitorar e avaliar os contornos do Policiamento Comunitário, a falta desta componente, cria falhas na política e, é por esse motivo que certas vozes da PRM dizem que o Policiamento Comunitário é uma estratégia falhada.

A falta duma lei que regule o funcionamento do Policiamento Comunitário é uma outra questão que faz com que a política falhe no cumprimento dos seus objectivos, portanto, houve registo de casos de má actuação dos membros deste policiamento, que violavam os direitos dos cidadãos, mas que, não eram punidos por não existir um instrumento legal e específico que guiasse²³ o seu funcionamento.

O processo de monitoria e avaliação pode ser concebido em termos explícitos, como o culminar do processo do ciclo de políticas públicas, a avaliação de políticas públicas é uma acção que precede a formulação e a entrada dos assuntos na agenda política.

²² Entrevista com o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário do bairro de Chamanculo, Chamanculo, 17/09/2012.

²³ De acordo com o documento do Ministério do Interior (2008) sobre a conferência nacional do Policiamento Comunitário que teve lugar na cidade da Beira, recomendou ser necessário um Gião orientador das formas de funcionamento dos órgãos de Policiamento Comunitário, devendo o mesmo observar os princípios ligados à participação comunitária para evitar que estes cometam actos extrajudiciários (Anexo I).

Em políticas públicas, a avaliação pode ser *ex-ant*, aquela que se faz na fase do início da política, onde os políticos recorrem aos académicos e burocratas sobre a viabilidade da política em causa. Esta é um pré avaliação que acontece antes dos processos.

E a avaliação *post-ant*, aquela que acontece após a implementação da política e serve para medir o impacto actual produzido pela política, em comparação com a situação anterior a implementação.

Para o caso do Policiamento Comunitário a avaliação *ex-ant* ocorreu quando o Ministério do Interior se reuniu com a população para estudar as formas de introdução deste policiamento na comunidade através da auscultação de várias contribuições dos moradores. A avaliação *post-ant*, ocorreu quando se realizou a conferência Nacional de avaliação do Policiamento Comunitário em 2008, na cidade da Beira, onde se decidiu a mudança da forma de actuação dos membros, para evitar os desvios no comportamento destes.

No entanto, pode-se depreender de que o Policiamento Comunitário é uma política pública que contribui para a prevenção e combate a criminalidade na medida em que foi criado pelo Governo de Moçambique com objectivo de conter com a onda de criminalidade nos bairros periféricos e, no acto da sua criação passou pelas cinco fases de formação duma política pública, que são a formação da agenda, a formação da política, o processo decisório, a implementação e, finalmente a avaliação e monitoria.

4.2.2 Análise do índice de criminalidade por província

Neste ponto, vai-se analisar a tendência do índice de criminalidade a nível das províncias do país, tendo como limites, os anos de 2001 e 2008, isto porque, o primeiro foi o ano de inicio da implementação do Policiamento Comunitário e, o segundo foi o ano da realização da primeira conferência nacional de avaliação das actividades deste policiamento. Igualmente, este período ajuda-nos a fazer uma análise exhaustiva para compreender melhor o fenómeno, porque abrange o espaço temporal da nossa pesquisa, que é de 2007 à 2011.

A implementação do Policiamento Comunitário teve início na cidade de Maputo e, posteriormente, expandiu-se para as restantes províncias do país. O problema da criminalidade, não só afecta a cidade de Maputo, como também os outros pontos do país, principalmente, os grandes centros urbanos, nomeadamente as províncias de Sofala, Nampula e Zambézia, que também registam números elevados de casos criminais, comparando com as outras províncias menos povoadas do país tais como Niassa, Cabo Delgado e Manica.

Olhando para os dados da tabela 3, pode-se observar que no período de 2001 para 2008, a província de Niassa teve menos casos criminais registados a nível nacional, com um número total de 7.931 casos seguida da província de Manica, que teve apenas 4.160 casos comparativamente as províncias de Maputo, cidade Maputo e Sofala, que tiveram um total de 83.072, 43.166 e 34.996 casos, respectivamente (os mais altos da tabela).

Um outro dado importante a realçar, é que a situação de criminalidade no país agrava-se nos grandes centros urbanos, principalmente na cidade de Maputo, Beira, Nampula e Zambézia, onde os casos registados de 2001 para 2008 são extremamente elevados, comparando com as províncias de Niassa, Cabo Delgado e Manica, que apresentaram números muito baixos.

Este fenómeno pode-se justificar pelo fluxo de pessoas que se deslocam das zonas rurais para as cidades, a procura de melhores condições de vida e, algumas destas pessoas recorrem á práticas criminais, como forma de garantir a sua sobrevivência.

A tabela 3, mostra que a cidade de Maputo apesar de ser uma das menos extensas do país, comparando com as outras províncias, ela apresenta um número elevado de casos criminais em detrimento das outras províncias do país que são mais extensas e menos habitadas, isto em parte, deve-se ao facto de, ser a capital do país, onde se regista maior afluxo de pessoas que procuram melhores condições de vida, e outras se dedicam á práticas criminais.

A tabela mostra que, do ano de 2001 para o ano de 2008, a cidade de Maputo registou uma ligeira descida do número casos criminais registados, com a excepção do ano de 2003, que registou uma subida de 878 casos, comparativamente ao ano de 2002. Pelos dados existentes,

pode-se perceber que a implementação do Policiamento Comunitário nos bairros periféricos da cidade de Maputo trouxe ligeiras mudanças para segurança das populações, mas que não foram suficientes para resolver os problemas de Segurança da comunidade.

Tabela 4: Dados sobre a criminalidade por província

Província	Anos								Total
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Niassa	1847	1116	1266	1331	817	558	530	466	7931
C.Delgado	1431	1485	1264	1224	1161	1063	982	961	9571
Nampula	2649	2382	1766	2003	2155	2001	1612	1343	15908
Zambézia	3569	4220	3986	4159	3050	1668	1216	912	22780
Tete	2525	2886	2624	2912	2693	1474	1155	1408	17677
Manica	843	736	679	296	360	469	330	441	4160
Sofala	4411	4556	5242	5419	4550	3499	3995	3324	34996
Inhambane	3063	3452	3795	3973	3503	2328	2790	1944	24848
Gaza	2446	2480	2506	2162	2461	1168	1602	1297	16122
Maputo província	4739	4980	5449	6079	6280	5819	6062	9418	43166
Maputo cidade	11533	10768	11646	10936	10222	10212	9415	8340	83072
Total	39059	39061	40223	40496	37252	30786	29689	27454	205461

Fonte: (OSISA &OFS /CVPI, 2012)

Importa referir que, não existe uma influência directa entre a introdução do Policiamento Comunitário no país e a diminuição dos casos criminais, pois nota-se que, mesmo com a introdução deste policiamento em 2001, em alguns pontos do país o número de casos criminais continuou a subir. Portanto, pode-se perceber que a implementação do Policiamento Comunitário em Moçambique, não significou a diminuição de casos criminais.

4.2.3 Evolução e tendência da criminalidade nos bairros de Chamanculo e Magoanine

A criminalidade é um problema que afecta a sociedade no geral, principalmente, nos países desenvolvidos, em que os seus praticantes procuram cada vez mais inovar o modo de actuação

face aos novos mecanismos de segurança introduzidos. Neste caso, a polícia tem a tarefa de criar formas modernas de garantir a segurança dos cidadãos.

Os dados estatísticos disponibilizados pela PRM no período de 2007 à 2011 indicam um decréscimo de casos criminais que, na verdade, não se reflecte na vida dos cidadãos. Na opinião dos moradores a situação de criminalidade esta cada vez mais a aumentar, enquanto a polícia afirma que a situação da criminalidade está a diminuir. A população dos bairros periféricos da cidade de Maputo continua a queixar-se de ser vítima de actos criminais, mesmo com introdução do Policiamento Comunitário. Como podemos depreender no discurso dum entrevistado (morador do bairro de Chamanculo “D”):

[...] A situação de criminalidade aqui no bairro de Chamanculo “D” está cada vez mais a aumentar, em quase todas as noites ouvem-se gritos de pessoas que são agredidas e lhes são retirados os seus bens, e as principais vítimas têm sido as mulheres e os estudantes do curso nocturno [...] o mais crítico é que a polícia não faz patrulhas no interior dos bairros, e os membros do Policiamento Comunitário já não se fazem sentir, até parece que já não existem [...]²⁴

O discurso acima revela a medida da insatisfação popular sobre o trabalho policial, em que a população necessita de mais intervenção da PRM nos bairros, para conter a onda de criminalidade e, que questiona ainda sobre o trabalho dos membros do Policiamento Comunitário, que estão cada vez mais a reduzir o seu nível de intervenção na comunidade.

Em contraposto a essa situação, os dados fornecidas Pela PRM, mais precisamente da 10^a e 15^a Esquadras da PRM, na cidade de Maputo que representam os bairros pesquisados, de um modo geral, apontam para uma tendência de descida nos números de casos criminais registados no período de 2007 à 2011, como se pode observar na tabela 3. No entanto, a tabela 3 mostra um decréscimo de casos criminais no período em análise, com a excepção do ano de 2008, em que se regista uma subida de 17 casos no bairro de Chamanculo “D”, comparativamente ao ano anterior.

²⁴ Entrevista com um morador do bairro de Chamanculo, Chamanculo 14/09/2012.

Tabela 5: Evolução da situação da Criminalidade nos Bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”

Bairros	Anos					Total
	2007	2008	2009	2010	2011	
Chamanculo “D”	121	138	133	62	36	490
Magoanine “B”	60	55	50	13	2	180
Total	181	193	183	75	38	670

Fonte: Autor com base nos dados da PRM na cidade de Maputo

Fazendo uma comparação entre os bairros estudados, sobre o número de casos criminais registados por ano, pode-se verificar que o bairro do Chamanculo “D” possui mais casos (490) e o bairro de Magoanine “B” com menos casos (180). No entanto, verifica-se uma diferença de 310 casos, que se justificam pelo facto do bairro de Chamanculo “D” possuir certas características diferentes do Bairro de Magoanine “B”, tais como:

- A estrutura do bairro de Magoanine “B” apresenta um bom ordenamento na construção das habitações, é um bairro em expansão e a ocupação dos espaços obedece certas regras, tem iluminação pública localiza-se a cerca de 30 quilómetros da zona de cimento o que minimiza o aglomerado de jovens com tendências de praticar actos criminais.
- Enquanto para o bairro de Chamanculo “D”, este é caracterizado por apresentar construções desordenadas que dificulta as patrulhas a execução de patrulhas da PRM. Estas habitações na sua maioria construídas de chapas de zinco ou caniço, o bairro localiza-se muito perto da zona de cimento o que incentiva a existência de aglomerados populacionais que na sua maioria sentem os efeitos da Pobreza urbana²⁵ e

²⁵ A cidade de Maputo é caracterizada por uma maior afluência de população vinda das zonas rurais, que são vulneráveis á difíceis condições de sobrevivência, onde muitas destas estão dispostas a situações de contingências de ordem económica e social nas quais a pobreza pode ser considerada como a falta das de necessidades básicas, (Silva, 1998).

De acordo com Silva (1998) Nos países em vias de desenvolvimento como Moçambique devido ao crescimento populacional e a debilidade económica, os problemas de desemprego são graves principalmente, nos grandes centros urbanos tais como a cidade de Maputo, e como forma de sobreviver em alguns casos estes indivíduos recorrem ao crime como forma de sobrevivência.

abundância de locais de consumo de bebidas alcoólicas²⁶ que estimulam a práticas criminais;

- Ainda no bairro de Chamanculo “D” existe abundância de jovens desempregados que recorrem ao crime como uma das formas de sobrevivência.

O relatório anual da 15ª Esquadra da PRM para o período em estudo, aponta como principais causas que estão por detrás das práticas criminais, as desavenças conjugais, a falta de poder económico, falta de iluminação pública, consumo excessivo de bebidas alcoólicas e o abandono de postos pelos guardas-nocturnos.

Das entrevistas efectuadas aos membros da PRM sobre a situação de criminalidade nos bairros de Chamanculo “D” e de Magoanine “B”, estes apontam como principais constrangimentos, a falta de recursos humanos e materiais para fazer face ao crime, bem como a falta de colaboração por parte de alguns moradores, que não denunciam os malfeitores, como se pode depreender no discurso do chefe do sector da PRM no bairro de Magoanine “B”:

[...] A situação da criminalidade aqui em Magoanine “B” torna-se agravada pela exiguidade de meios de patrulhamento e os respectivos efectivos [...] o bairro necessita de uma esquadra para fazer face os problemas de segurança, uma vez que o posto policial existente, não responde os problemas reais de segurança do bairro e a não [...]”²⁷.

O discurso proferido pelo chefe do sector da PRM no bairro de Magoanine “B”, faz perceber que existe uma necessidade de se fazer um preenchimento do pessoal do posto policial existente no bairro e, transformar este posto em esquadra, para fazer face aos problemas de segurança da comunidade.

Esta situação, vem se verificando porque, nos últimos anos, o bairro cresceu significativamente, e o Município não deu o devido acompanhamento em termos de alargamento dos principais serviços públicos incluindo a segurança pública, concretamente, a

²⁶ Na opinião dos moradores do bairro de Chamanculo “D” ao nível do bairro existem muitos locais de venda de bebidas alcoólicas, e estas são consumidas na sua maioria por jovens menores de 18 anos, o que motiva a alteração do comportamento emocional destes e origina às práticas criminais.

²⁷ Entrevista com o chefe do sector da PRM, no bairro de Magoanine “B”, Magoanine, 18/01/ 2013.

transformação do posto policial local em esquadra, para fazer face aos problemas da criminalidade.

Para o bairro de Chamanculo “D”, a situação da criminalidade também tende a agravar-se, apesar dos dados oficiais das esquadras da PRM tenderem para uma descida, a população ainda continua a queixar-se de ser vítima de criminalidade, que de certa maneira pode se questionar a credibilidade dos dados anunciados pela PRM, conjugando com os depoimentos dos moradores, como pode-se depreender:

[...] Aqui no bairro de Chamanculo “D”, a situação de criminalidade está cada vez mais a aumentar, durante a calada das noites ouvem-se gritos de pessoas que são agredidas e arrancadas os seus bens [...], principalmente as pessoas que voltam da escola no período nocturno, e a polícia quando solicitada nunca se faz presente no local á tempo e hora [...] ²⁸.

O sentimento de que a situação de criminalidade nos bairros periféricos da cidade de Maputo está cada vez mais a aumentar mesmo com a introdução do Policiamento Comunitário é generalizado, a maior parte dos moradores entrevistados nos dois bairros, são de opinião que a criminalidade nos bairros periféricos da cidade de Maputo está a aumentar cada vez mais, em vez de diminuir, mesmo com a introdução do Policiamento Comunitário.

Por um lado, esta situação pode-se entender que a população não denuncia os criminosos por medo de represálias, uma vez que estes quando são denunciados e detidos, apenas ficam alguns dias na prisão e posteriormente são soltos pela policia, por alegada insuficiência de provas e, quando voltam ao convívio da comunidade, podem vingar-se das pessoas que os denunciaram.

Por outro lado, pode-se perceber que o agravamento dos casos criminais tem a ver com a desistência dos membros do Policiamento Comunitário, que preferiram abandonar o projecto por falta de incentivos e pela nova forma de actuação que consiste apenas em “*ver, ouvir e denunciar*” os criminosos e não utilizar a força, situação que retira o poder de agir dos membros, como podemos depreender no depoimento de um dos membros do Policiamento Comunitário no bairro de Magoanine “B”.

²⁸ Entrevista com um morador do bairro de Chamanculo “D”, Chamanculo, 22/01/2013.

[...] Desde que se fez a conferência nacional do Policiamento Comunitário na Beira em 2008, decidiu-se que os membros não podem utilizar a força para neutralizar os criminosos, somente têm que ver, ouvir e denunciar os casos criminais, isto porque, alguns dos nossos colegas cometiam actos ilícitos diante da comunidade, por causa desta situação, o Policiamento Comunitário perdeu o seu rumo, muitos membros acabaram desistindo [...] ²⁹.

O depoimento acima vem na sequência da realização da conferência Nacional do Policiamento Comunitário em 2008, na cidade da Beira, onde se verificou a existência de indivíduos com comportamentos desajustados à comunidade, caracterizados por pedidos de bilhete de identidade à população no período nocturno, roubo de bens da população, uso de armas de fogo para fazer buscas e capturas de suspeitos malfeitores e outros actos extrajudiciais: Estes foram alguns dos motivos que fizeram com que o governo reestruturasse os Conselhos de Policiamento Comunitário para Conselhos Comunitários de Segurança ³⁰.

No entanto, a tendência de diminuição dos casos criminais verificada a partir dos dados da PRM, não se reflecte na vida dos moradores dos bairros, pois o que se vive na realidade é bem diferente. De acordo com a perspectiva incrementalista, é necessário que a PRM incremente mais meios materiais e humanos e fortifique os laços de coordenação com a comunidade, de modo a resgatar a confiança perdida.

A tendência de diminuição dos casos de criminalidade divulgada oficialmente pela PRM, não se reflecte na vida das comunidades e nem tem nada a ver com a introdução do Policiamento Comunitário nos bairros, porque os depoimentos dos moradores mostram que a situação de criminalidade nos bairros está cada vez mais a aumentar.

²⁹Entrevista com um membro do Policiamento Comunitário do bairro de bairro de Magoanine “B” Magoanine, 18/01/2013.

³⁰ Desde 2008, os Conselhos Comunitários de Segurança mudaram a sua forma de actuação. No passado, alguns membros destes conselhos tinham maior autonomia e usavam desta, para protagonizar actos inconstitucionais tais como: cobranças ilícitas aos cidadãos durante as patrulhas, cobranças de bilhete de identidade como se de polícia se tratasse, desrespeito á população, e por sua vez, alguns membros do Policiamento Comunitário eram entregues armas de fogo e algemas durante as suas patrulhas, “*chamboquevam*” os malfeitores. Foi por este motivo que governo decidiu adoptar uma nova forma de actuação destes membros, para evitar desvios e passaram somente a “*ver a ouvir e a denunciar*” os casos criminais nos bairros. Esta decisão até certo ponto, retirou o poder e a vontade de trabalhar aos membros do Policiamento comunitário, e em consequência disto, muitos membros abandonaram este trabalho. Entrevista com um membro do Policiamento Comunitário no bairro de Magoanine “B”, Magoanine, 17/11/2012.

Diante desta situação, em que se verifica uma discordância entre os dados oficialmente registados pela PRM, que traduzem uma declínio do fenómeno da criminalidade e a situação real que se vive nos bairros (em que a população queixa-se de ser vítima de crime, acusando a policia de nada fazer para conter a onda de criminalidade) pode-se depreender de que a maior parte dos casos criminais que acontecem nos bairros periféricos não são denunciados á policia e por causa disso muitos crimes que ocorrem não são oficialmente reportados pela PRM, daí a existência da divergência entre os dados e o sentimento popular.

4.3 Funcionamento dos Conselhos de Policiamento Comunitário

O Policiamento Comunitário é uma filosofia cuja implementação depende de uma vontade política bem forte e esclarecida, com o pano de fundo no desenvolvimento de meios para segurança dos cidadãos, nos quais os próprios cidadãos têm um papel de relevo a desempenhar (Macamo, 2010).

A composição dos Conselhos de Policiamento Comunitário obedece a mesma estrutura em todos os pontos por onde foram implantados, Estes são constituídos por um presidente, um vice-presidente, um porta-voz ou secretário, os conselheiros e os chefes de grupo. O seu funcionamento obedece o comando do secretário do bairro ou do chefe tradicional, conforme os casos, esta estrutura tem ligação directa com a PRM em matéria operativa e, com os tribunais comunitários em matéria judicial (Dava et al, 2008).

A estrutura dos Conselhos Comunitários de Segurança subordina-se, a estrutura administrativa do bairro, na pessoa dos secretários do bairro, em princípio, as instalações ou a sede por onde funciona o círculo do bairro ou secretariado do bairro, são as mesmas por onde funciona o Conselho Comunitário de Segurança e partilha o mesmo material.

Os Conselhos de Policiamento Comunitário, que actualmente são chamados de Conselhos Comunitários de Segurança são entidades constituídas por líderes comunitários do mesmo bairro ou município. Esses líderes reúnem-se voluntariamente para discutir, analisar, planear e acompanhar a solução dos problemas da comunidade ligados a segurança, desenvolvem

campanhas educativas e estreitam laços de entendimento e cooperação entre várias lideranças locais (GCCPC, 2011).

Segundo o MINT (2011), os Conselhos Comunitários de Segurança estabelecem as suas reuniões de acordo com o assunto que se pretende abordar e segundo a segurança local. É normal o Conselho Comunitário de Segurança reunir-se uma vez por semana as 18 ou 19 horas numa duração não superior a 2 horas.

Em todos os bairros a estrutura orgânica dos Conselhos Comunitários de Segurança obedece a mesma regra, cada bairro possui apenas um único Conselho Comunitário de Segurança e existe um gabinete central de coordenação que funciona na cidade de Maputo, que é o órgão que coordena as actividades dos Conselhos Comunitários de Segurança ao nível nacional.

Ao nível das esquadras ou posto policial, existem os chefes de sector, que têm a sua a sua estadia permanente nos círculos dos bairros, e que fazem a ligação entre a comunidade e a polícia na descoberta de criminosos que vivem na comunidade, através de pesquisa de informações a partir da população, como afirma o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário a nível do bairro de Magoanine “B”:

[...] Em cada bairro existe uma estrutura montada, responsável pela segurança em todos os níveis [...] o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário a nível do bairro coordena as actividades com o chefe do sector da esquadra mais próxima, para apresentar os problemas de segurança do bairro [...]³¹.

As experiências do passado sobre o funcionamento dos núcleos de Policiamento Comunitário mostraram que os criminosos andam preparados com armas de fogo e outros instrumentos contundentes para fazerem face as suas vítimas e, os membros do Policiamento Comunitário, não estão preparados para enfrentar estes criminosos, daí que a tarefa dos membros do Policiamento Comunitário, resume-se apenas em identificar os focos de crimes e denunciar a polícia, para evitar ser vítima destes criminosos, como afirma o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário do bairro de Magoanine “B”:

³¹ Entrevista com o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário a nível do bairro de Magoanine “B”, Magoanine, 14/11/2012.

[...] A orientação que os núcleos comunitários de segurança tiveram depois da conferência Nacional de Policiamento Comunitário em 2008, resume-se no slogan “VOD”, que significa Ver com os olhos, Ouvir com o ouvidos e Denunciar os focos de criminalidade aos responsáveis pela segurança no quarteirão ou bairro, e estes por sua vez, vão analisar a informação e comunicar a polícia [...] ³².

No entanto, esta nova forma de abordar os problemas de criminalidade na comunidade também foi introduzida de modo a regular os comportamentos de alguns membros do Policiamento Comunitário, que em vez de garantir a segurança da população praticavam actos extrajudiciais.

O comunicado final da I conferência nacional sobre o policiamento comunitário que teve lugar de 06 a 08 de Fevereiro de 2008 teve como objectivos a definição do modelo de Policiamento mais adequado à realidade moçambicana, do regime jurídico, os mecanismos de funcionamento e a institucionalização dos CPCs, de modo a avaliar e estreitar a forma de funcionamento (ver anexo-III).

Neste âmbito, os membros do Policiamento Comunitário foram interditos em abordar os cidadãos, como se de polícia se tratasse, apenas deviam ver ouvir e denunciar os casos criminais para evitar desvios de comportamento no acto do exercício das suas actividades.

Esta nova forma de funcionamento dos CPCs originou a desistência dos membros de policiamento comunitário que se achavam ter lhes sido retirado o seu poder de actuação na comunidade, esta situação criou uma deficiência no funcionamento do policiamento comunitário.

4.4 O relacionamento entre os membros do Policiamento Comunitário e a Comunidade

Os membros do Policiamento Comunitário devem ser voluntários e aprovados pela população nas áreas administrativas de menor dimensão, estes incluem os líderes comunitários,

³² Entrevista com o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário a nível do bairro de Magoanine “B”, Magoanine, 14/11/2012.

representantes de diferentes sectores da sociedade, agentes económicos, associações religiosas, as Organizações Não Governamentais, escolas, instituições públicas e privadas e outros intervenientes importantes da sociedade (MINT, 2008).

De acordo com João Mbanguine, presidente do núcleo de Policiamento Comunitário no bairro de Chamanculo, os membros do Policiamento Comunitário devem ser indivíduos, jovens ou adultos com uma certa idoneidade e respeito, e os anciãos, que são as pessoas mais velhas responsáveis pela resolução de conflitos na comunidade.

Alguns residentes dos bairros eram de opinião que os membros do Policiamento Comunitário eram recrutados para trabalhar para a polícia e não para a comunidade. Assim, a população não tinha nenhum senso de propriedade sobre os membros do Policiamento Comunitário. Os chefes do posto policial afirmavam que a comunidade tinha legitimado estes membros no acto do seu ingresso, e o resultado desta situação, foi de um recrutamento massivo de membros, (Kyed, 2010).

A afirmação de Kyed mostra claramente que para ingressar como membro do Policiamento Comunitário, o indivíduo deveria passar por um processo de triagem popular, em que a população era chamada a explicar sobre o comportamento dos candidatos, como forma de evitar que indivíduos com conduta duvidosa, fossem admitidos como membros. Desta forma, a população garantia a existência de um bom relacionamento com os membros do Policiamento Comunitário.

O que se constatou em alguns bairros é que o Policiamento Comunitário era constituído, maioritariamente, por pessoas desempregadas, sem nenhuma ocupação, sem uma fonte fixa de rendimento para a sua sobrevivência, eram indivíduos com uma conduta duvidosa e desonestos, situação que deu lugar aos desvios no comportamento de alguns destes membros, que em vez de colaborar com a polícia na resolução dos problemas da comunidade, eram os mesmos a cometer actos ilícitos, criando deste modo um mau relacionamento com a comunidade, como se pode depreender no discurso abaixo.

[...] Apesar da existência do processo de consulta popular para o ingresso dos membros no Policiamento Comunitário, existiam indivíduos que depois de se ingressarem, criavam desmandos na comunidade e outros faziam-se passar de membros enquanto não eram [...] estes deveriam ser identificados, denunciados e entregues a polícia. [...] ³³

Houve uma percepção de que o Policiamento Comunitário foi uma terciarização parcial do trabalho policial devido aos problemas de incapacidade da polícia tais como: a falta de meios de transporte e de recursos humanos capazes de cobrir todo o território nacional. Alguns residentes reclamavam que os membros do Policiamento Comunitário abusavam da autoridade que lhes foi concedido pela polícia, por desrespeitarem a comunidade.

Outros reclamavam ainda que os membros do Policiamento Comunitário, durante as patrulhas nocturnas, ameaçavam levar as pessoas para a polícia ou, bater nelas, se não pagassem dinheiro. (Kyed et al, 2012). Esta situação criou um clima de mau relacionamento entre os membros do Policiamento Comunitário e a comunidade.

Apesar de existir um mau relacionamento entre a comunidade e os membros do Policiamento Comunitário, existem zonas do país, por onde não existe cobertura policial e, nestas zonas, ocorrem vários crimes, tais como: o roubo de gado, roubo de excedentes ou de comida nas machambas da população, roubo de bens domésticos, portanto, nestas zonas os membros do Policiamento Comunitário é que garantem a segurança da populações. Em casos da população identificar um indivíduo estranho, com bens supostamente roubados, pode interpela-lo, questiona-lo sobre a proveniência dos bens e encaminha-lo para o tribunal comunitário.

Nas zonas onde não há cobertura das patrulhas polícias, o relacionamento entre os membros do Policiamento Comunitário e a população local é bom, uma vez que o trabalho destes membros minimiza a falta de agentes da polícia.

Contudo, o perfil e a conduta dos indivíduos que fazem parte do Policiamento Comunitário é que dita o nível de relacionamento com a população local, em muitos casos, os membros que protagonizavam actos extrajudiciais, eram indivíduos que tinham uma conduta duvidosa,

³³ Entrevista com o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário do bairro de Chamanculo, Chamanculo, 17/09/2012.

desempregados, sem nenhuma fonte segura de sobrevivência. Neste caso, estes tinham como alternativa para a sua sobrevivência a usurpação dos bens da população.

Os critérios de selecção de indivíduos para membros do Policiamento Comunitário não são claros. A única indicação é que os candidatos a membros do Policiamento Comunitário devem ser jovens ou adultos, que não têm nenhuma ocupação e que têm vontade de trabalhar com a comunidade. Em princípio, o acto da selecção de candidatos para pertencer ao Policiamento Comunitário é feito pela própria população, através da consulta popular, onde os indivíduos identificados como tendo mau comportamento, não são admitidos ao ingresso.

A imagem dos Conselhos de Policiamento Comunitário começa com a selecção dos seus membros e, a principal condição ou critério de selecção é a voluntariedade, seguindo de outras condições tais como: a disponibilidade, a honestidade e o bom nome na comunidade (Dava et al, 2008).

No entanto, o voluntarismo como o principal critério de selecção foi responsável pela má imagem criada pelos membros do Policiamento Comunitário nas comunidades. Sendo uma questão voluntária, todos os membros da comunidade, independentemente da sua classe social, o seu perfil, a sua identidade, bem como o seu comportamento, podiam fazer parte deste Policiamento. Em muitos casos, os membros do Policiamento Comunitário eram os indivíduos que tinham uma conduta duvidosa e vinham de camadas sociais desfavorecidas. Daí que existiam situações em que os próprios membros do Policiamento Comunitário eram responsáveis pelo cometimento de actos de vandalismo na própria comunidade.

[...] Para o caso do bairro de Chamanculo “D”, os membros do Policiamento Comunitário são caracterizados por possuírem baixo nível de escolaridade, por serem suspeitos de praticarem roubos, por serem acusados de agredir a população e por violar os direitos humanos da população [...]³⁴.

[...] Alguns membros do Policiamento Comunitário do bairro de Magoanine “B”, mancham a imagem de todo o grupo [...] são violentos, aproveitam-se da condição de membros para

³⁴ Entrevista com um morador do bairro de Chamanculo “D”, Chamanculo, 19/09/ 2012.

retirar os bens da população e, isto acontece porque qualquer indivíduo pode ser membro deste policiamento, o que não deve ser [...]”³⁵.

O sentimento de alguns moradores dos bairros de Magoanine “B” e Chamanculo “D”, é que a forma de selecção dos membros para o Policiamento Comunitário cria condições para acomodar indivíduos com conduta duvidosa, que em vez de proteger a população dos criminosos, são eles próprios os responsáveis pelo cometimento de violações e, na sua maioria são jovens voluntários com um baixo nível de escolaridade, desempregados e assolados pela pobreza urbana³⁶. No entanto, estas características fazem com que alguns membros deste policiamento criem actos de vandalismo no seio da comunidade, como uma forma de sobrevivência.

No entanto, o voluntarismo como uma das principais formas de ingresso dos membros ao policiamento comunitário foi responsável em albergar indivíduos com baixo nível de escolaridade, desempregados, assolados pobreza urbana e com uma má conduta. Estes indivíduos no acto do seu funcionamento eram responsáveis em cometer actos Vandalismo, faziam cobranças ilícitas de dinheiro, roubavam bens da população, faziam pedidos de Bilhete de Identificação e eram violentos, estas situações criaram um mau relacionamento entre os membros do policiamento comunitário e a comunidade.

4.5 Relação existente entre a Motivação e o desempenho dos membros do Policiamento Comunitário

As teorias de motivação defendem a aplicação das recompensas para reforçar as actividades humanas, no sentido de aumentar a consciência e a responsabilidade do indivíduo na

³⁵ Entrevista com um morador do bairro de Magoanine “B”, Magoanine, 18/01/2013.

³⁶ A crescente urbanização no país é acompanhada por uma emergente urbanização de pobreza: a redução na taxa de pobreza é menor nas áreas urbanas do que nas rurais. Neste sentido, a pobreza está a aumentar com grandes proporções na cidade de Maputo do que nas outras cidades do país. Os números revelam um acesso, alto mas desigual, a oportunidades de emprego, infra-estruturas físicas, habitação, educação e saúde. Isto significa que uma grande parte da população da cidade de Maputo não se encontra em posição de explorar as oportunidades no ambiente urbano para melhorar a sua situação e sustentar as suas famílias (CMI Relatório: 2007). “O principal problema enfrentado pelas comunidades é a questão do desemprego, que é visto como a principal razão da pobreza e vulnerabilidade. O segundo problema é a criminalidade, que está estreitamente ligada ao problema do desemprego e realça a questão da insegurança quanto às vidas e bens nas comunidades urbanas congestionadas” (CMI Relatório, 2007: 34).

organização em que se encontra inserido. Para o caso do tema em estudo, é importante que as lideranças dos Conselhos de Policiamento Comunitário tenham em conta ao processo de administração e gestão dos recursos humanos, sobre a necessidade de manter acima da média a motivação dos seus agentes, de modo a evitar a frustração e desvios de conduta, no cumprimento das suas missões durante o processo da implementação do Policiamento Comunitário (Nhantumbo, 2010).

Kyed et al (2012) afirma que muitos membros do Policiamento Comunitário esperavam que logo que fossem admitidos, poderiam tornar-se líderes locais, indivíduos com uma posição privilegiada na sociedade, poderiam conseguir emprego, ou então futuramente poderiam se tornar agente da PRM.

Os membros do Policiamento Comunitário tinham a expectativa de possuir algum tipo de rendimento ou algum subsídio do governo, uma vez que eram desempregados, possuíam baixo nível de escolaridade e a sua base de sobrevivência provinha do cultivo de pequenas parcelas de terra que possuíam ou de pequenos biscatos³⁷, a maioria destes tinham famílias por cuidar, mas que no seu tempo, se dedicavam ao serviço do Policiamento Comunitário (Kyed et al, 2012).

Em termos de incentivos aos membros do Policiamento Comunitário, não existe nenhum valor estipulado que sirva de incentivo, porque o próprio Policiamento Comunitário pelo seu âmbito de criação e funcionamento tem um carácter voluntário, é um acto de cidadania, portanto, não existem pessoas específicas para fazerem esse trabalho. Cada cidadão deve reservar o seu tempo para contribuir nas questões de segurança da comunidade.

O Policiamento Comunitário tem como base no artigo 61 da Constituição da República de Moçambique de 1990, que fala sobre o encorajamento dos cidadãos na participação da defesa civil. Este princípio enquadra-se no modelo de decisão com base numa racionalidade económica, em que o objectivo principal é de implementar a política com menos custos, não

³⁷ Prestação irregular de serviços em troca de dinheiro.

havendo deste modo, a vontade do governo subsidiar os membros do Policiamento Comunitário, apesar de estes necessitarem dum incentivo para a motivação no trabalho.

No entanto, a motivação para os membros do Policiamento Comunitário, não se deve circunscrever apenas na remuneração em dinheiro, pode também, ser por meio de criação de boas condições de trabalhos, tais como: o fornecimento de material de trabalho, capacitação em várias matérias, assistência social em caso de problemas sociais, diálogo permanente com as estruturas do governo para a auscultação das preocupações.

Como forma de fazer face ao problema da motivação aos membros do Policiamento Comunitário do bairro de Magoanine “B”, a administração do bairro ofereceu um espaço aos membros, destinado ao estacionamento e guarnição de viatura mediante um pagamento, tornado a actividade rentável. A gestão deste parque foi entregue aos membros do Conselho de Policiamento Comunitário do bairro e, o trabalho de guarnição de viaturas era feito pelos próprios membros. No final de cada mês, os rendimentos que advinham desta actividade eram divididos para cada membro, como forma de incentivo e motivação no trabalho, como se pode depreender no discurso do presidente do Conselho de Policiamento Comunitário do bairro de Magoanine “B”.

[...] Como forma de motivar os nossos membros, fomos cedidos um espaço pelo secretário do bairro e criamos um parque de viaturas [...] dos rendimentos adquiridos no parque no fim de cada mês, os membros chegavam a receber cada um cerca de 2000 meticais, uma vez que os rendimentos do parque eram acima de 70.000 meticais, essa foi uma das formas que o CPC do bairro de Magoanine “B” encontrou para a sua sobrevivência dos seus membros. [...] ³⁸.

Muitos dos entrevistados, nomeadamente os moradores dos bairros, membros da PRM, assim como alguns membros do Policiamento comunitário, afirmam que o fracasso do Policiamento Comunitário bem como a desistência dos seus membros deve-se a falta de motivação, contudo, eles abandonaram os CPC’s, para se dedicarem às suas próprias actividades e garantirem o sustento das suas famílias, como podemos depreender nos trechos de entrevistas abaixo.

³⁸ Entrevista com o presidente do núcleo de Policiamento Comunitário no bairro de Magoanine “B” Magoanine, 14/11/2012.

[...] Actualmente, a aderência do Policiamento Comunitário aqui no bairro de Chamanculo é fraca, por falta de motivação dos membros [...] eles trabalham pela segurança do bairro, mas por causa da pobreza extrema, acabam abandonando a actividade de segurança na comunidade, para se dedicarem em actividades que garantem a sua sobrevivência [...]³⁹.

[...] O governo deve dar incentivos aos membros do Policiamento Comunitário, isto porque, no fim de cada mês, as esposas esperam que os seus maridos tragam qualquer coisa para a família, como recompensa do trabalho que efectuam na comunidade [...]⁴⁰.

[...] O indivíduo que integra no Policiamento Comunitário deve ter no mínimo condições de alimentação, e não acontecendo isso, este abandona a tarefa, e vai procurar outras formas de sobrevivência, portanto, o Governo deveria criar um subsídio para motivar os membros [...]⁴¹.

Alguns moradores dos bairros, membros da PRM e os próprios membros do Policiamento Comunitário são de opinião de que o governo deveria criar algum mecanismo de incentivo aos membros do Policiamento Comunitário, como forma de motiva-los no trabalho, mas fica claro que, ser membro do Policiamento Comunitário, não significa ter algum emprego, e nem de fazer parte de agentes da PRM, o argumento por detrás do Policiamento Comunitário baseia-se no artigo 61da Constituição da Republica de 1990, que encoraja a todos os cidadãos a fazerem parte da defesa civil, daí que, não há espaço para a remunerar dos membros.

Alguns membros do Policiamento Comunitário pensavam que logo que ingressassem nesta organização, seriam automaticamente agentes da PRM, sem nenhum concurso, mas como isto não constituía verdade, deixou muitos membros desmotivados e conseqüentemente começaram a desistir em massa.

[...] Alguns membros em particular os jovens achavam que estando no Policiamento Comunitário seriam automaticamente membros da PRM e, nós explicamos e que as coisas não funcionam assim, há critérios para se ingressar na PRM, [...] não existe nenhum paralelismo de passagem de membro do Policiamento Comunitário para membro da PRM [...]⁴².

O discurso acima mostra que para o ingresso dos membros do Policiamento Comunitário na PRM, não é automático, o que significa que, mesmo cumprindo tarefas de segurança nos

³⁹ Entrevista com um morador do bairro de Chamanculo “D”, Chamanculo, 19/09/ 2012.

⁴⁰ Entrevista com um morador do bairro de Magoanine “B”, Magoanine, 18/01/2013.

⁴¹ Entrevista com de um membro da PRM pertencente à 7a esquadra da PRM na cidade de Maputo, bairro Alto Maé, 12/12/ 2012.

⁴² Entrevista com a coordenadora adjunta do Policiamento Comunitário a nível da cidade de Maputo, Conselho Municipal da Cidade de Maputo, 10/12/ 2012.

bairros, os membros do Policiamento Comunitário devem concorrer as vagas para o ingresso na PRM como qualquer cidadão. Portanto, alguns membros dos Policiamento Comunitário se sentiriam motivados se fossem admitidos ao ingresso automático na PRM sem nenhum concurso, o que na prática não aconteceu.

Contudo, o fracasso do Policiamento Comunitário nos bairros periféricos da cidade de Maputo, em parte, deveu-se a falta de motivação dos seus membros, que não só se subscreveu na remuneração em dinheiro, como também podia se materializar através da criação de um bom ambiente de trabalho, formação dos membros em varias matérias, criação de boas condições de trabalho.

No entanto, a maior parte dos jovens pensavam que logo que fossem admitidos a membros do policiamento comunitário seriam automaticamente agentes da PRM, mas como isto não aconteceu, estes começaram a desistir em massa. A falta de motivação dos membros do Policiamento Comunitário originou o fracasso da política.

V – CONCLUSÕES

Para a obtenção dos dados da pesquisa, foi formulado um objectivo geral e (5) cinco objectivos específicos, como forma de materializar os objectivos específicos foram colocadas 6 (seis) perguntas de pesquisa, o primeiro objectivo específico foi materializado por duas primeiras perguntas de pesquisa e os restantes objectivos específicos foram materializados pelas restantes perguntas de pesquisa, de acordo com a tabela 1.

Para o primeiro objectivo específico, que era de verificar a relação entre as políticas públicas e o Policiamento Comunitário, foram colocadas (2) duas perguntas de pesquisa que são: *Em que medida o Policiamento Comunitário é uma política pública e contribui para a segurança pública nos bairros periféricos da cidade de Maputo?* E, *qual é a relação existente entre Policiamento Comunitário e as fases das políticas públicas?* Para responder este objectivo, foram feitas entrevistas semi-estruturadas aos presidentes dos núcleos do Policiamento Comunitário dos bairros de Magoanine “B” e Chamanculo “D”, os moradores dos bairros e os agentes da PRM, estes por serem os principais actores envolvidos no processo de criação e funcionamento deste Policiamento, foi feita ainda, a análise da relação entre as fases de criação do Policiamento Comunitário e as fases das políticas públicas.

Em termos de resultados concluiu-se que o Policiamento Comunitário é uma política pública que contribui para a prevenção e combate a criminalidade, na medida em que foi criado pelo governo, com o objectivo de prevenir e combater a onda de criminalidade nos bairros periféricos da cidade de Maputo, através da ligação polícia-comunidade e, o processo de criação do Policiamento Comunitário passou pelas (5) cinco fases do ciclo de políticas públicas, que são a formação da agenda, a formação da política, o processo decisório, a implementação e a monitoria e avaliação.

Contudo, Policiamento Comunitário é uma política pública que contribui para a prevenção e combate a criminalidade na medida em que foi criado pelo governo com objectivo de acabar com a onda de criminalidade nos bairros periféricos da cidade de Maputo e, no processo da sua criação passou pelas fases de formação das políticas públicas.

Para a materialização do segundo objectivo específico que, era de compreender a evolução dos casos de criminalidade nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”, colocou-se como pergunta de pesquisa, *qual é a tendência dos casos de Criminalidade nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”?* Para o efeito, foram utilizados os dados das entrevistas semi-estruturadas feitas aos moradores dos bairros dos dois bairros em estudo e os agentes da PRM, fez-se ainda, a análise dos dados oficiais da PRM sobre a criminalidade.

Como resultado, concluiu-se que existe uma discordância entre os dados oficialmente registados pela PRM, que indicam um declínio de casos de criminalidade e a situação real que se vive nos bairros (em que a população queixa-se de ser vítima de crime, acusando a polícia de, nada fazer para conter a onda de criminalidade). Contudo, a maior parte dos casos criminais que acontecem nos bairros periféricos da cidade de Maputo, não são denunciados á polícia e, por causa disso, muitos crimes que ocorrem não são oficialmente reportados, daí que existe uma divergência entre os dados da PRM e o sentimento popular.

Para o terceiro objectivo, que era de entender o processo de funcionamento do Policiamento Comunitário nos bairros periféricos, colocou-se como pergunta de pesquisa, *como funciona o Policiamento Comunitário nos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”?* No entanto, foram utilizados os dados das entrevistas com os membros do Policiamento Comunitário, os moradores, agentes da PRM e foram usados alguns manuais e autores que falam sobre o funcionamento do policiamento Comunitário.

Em termos de resultados, concluiu-se que o funcionamento do Policiamento Comunitário obedece uma estrutura centralmente criada, onde existe um gabinete central de coordenação do policiamento comunitário, que coordena todas as actividade realizadas pelos Conselhos de Policiamento Comunitário ao nível nacional e, ao nível dos distritos municipais existem coordenações distritais, que coordenam com os núcleos dos bairros, estes que são chefiados pelos presidentes dos núcleos de policiamento comunitário a nível dos bairros e, por sua vez, coordenam com as estruturas locais do bairro, tais como o secretário do bairro e o chefe do sector da polícia, que tem a sua estadia permanente no circulo do bairro.

Fazendo uma avaliação sobre a implementação do Policiamento Comunitário, pode-se depreender que os objectivos da criação desta política em 2001, em parte, foram alcançados, principalmente nos primeiros anos da sua implementação, em que os casos de criminalidade nos bairros diminuíram significativamente, comparativamente ao período anterior a implantação. Com o passar do tempo, a situação começou a se agravar, isto por causa da desistência de alguns membros por falta de incentivos.

Da avaliação realizada na cidade da Beira em 2008, durante a primeira conferências nacional do Policiamento Comunitário, constatou-se que alguns membros deste policiamento tinham comportamentos desviados, que se caracterizavam por cobranças ilícitas às populações, roubo de bens da população e, por sua vez, alguns membros da PRM nas esquadras faziam o uso indevido dos membros do Policiamento Comunitário para fazerem patrulhas, buscas e capturas aos supostos malfeitores, utilizando armas de fogo e “*chamboquerar*” os indiciados na hora do interrogatório no posto policial. Estas situações fizeram com que se decidisse numa nova forma de actuação destes membros, o que obrigou o governo a mudar a designação de Conselhos de Policiamento Comunitários para Conselhos Comunitários de Segurança.

Esta nova forma de actuação circunscreveu-se apenas pela sigla “*VOD*”, que significa ver, ouvir e denunciar os casos de criminalidade à polícia e deixar a tarefa de fazer patrulhas e intervenções com base na força, somente ao cargo da polícia, isto para evitar que os membros façam actos que lhes dizem respeito e se confundir com a PRM.

A falta de uma lei que possa regular a conduta dos membros do Policiamento Comunitário, contribui para o seu fracasso, uma vez que não existe nenhum instrumento regulador que possa guiar o comportamento destes membros, bem como a gestão da política, por isso que existiam casos de desvios no comportamento dos membros, durante a realização das suas actividades.

Para o quarto objectivo, que era de avaliar o nível de relacionamento entre os membros do Policiamento Comunitário e a comunidade, colocou-se como pergunta de pesquisa, *qual é o nível de relacionamento entre os membros do Policiamento Comunitário e a comunidade?*

Para o efeito foram utilizados os dados das entrevistas feitas aos moradores dos dois bairros, os membros do policiamento comunitário e agentes da PRM. Em termos de resultados, concluiu-se que na fase inicial de implementação desta política, o relacionamento dos membros e a comunidade era bom, pelo bom desempenho prestado pelos membros no combate a criminalidade, mas com o passar do tempo, a imagem destes membros foi se desgastando, pelo mau comportamento de alguns membros, caracterizada pelas cobranças ilícitas de dinheiro à população, pedidos de bilhetes de identificação, e outros actos extrajudiciais contra a população.

Contudo, o voluntarismo como uma das principais formas de ingresso dos membros ao Policiamento Comunitário foi responsável no recrutamento de indivíduos com baixo nível de escolaridade, desempregados, assolados pela pobreza urbana e com uma má conduta. Estes indivíduos no acto do seu funcionamento eram responsáveis em cometer actos vandalismo, faziam cobranças ilícitas de dinheiro, roubavam bens da população, faziam pedidos de Bilhete de Identificação e eram violentos, estas situações criaram um mau relacionamento entre os membros do Policiamento Comunitário e a comunidade.

Para o quinto e o último objectivo, que era de analisar a ligação existente entre a motivação e o desempenho dos membros do Policiamento Comunitário no exercício das suas funções, foram colocados a seguinte pergunta de pesquisa: *Que relação existe entre a motivação e o desempenho do Policiamento Comunitário?* Para tal efeito, foram utilizados os dados das entrevistas, e a teoria de motivação.

Como resultado, concluiu-se que os membros do Policiamento Comunitário no exercício das suas actividades, não tinham nenhum incentivo que os pudesse motivar nas suas funções, uma vez que a própria génese de criação do Policiamento Comunitário em Moçambique, não prevê a remuneração dos seus membros, este baseia-se na Constituição da República de Moçambique de 1990, no seu artigo 61, que defende o dever dos cidadãos na participação da defesa civil.

No entanto, a maior parte dos membros do Policiamento Comunitário pensavam que logo que fossem admitidos como membros do Policiamento Comunitário, poderiam ingressar automaticamente na PRM sem nenhum concurso, e como isto não aconteceu, verificou-se uma desistência massiva destes membros, principalmente os jovens que tinham a expectativa de iniciar a sua carreira profissional na polícia.

Para o caso do bairro de Magoanine “B”, os membros do Policiamento Comunitário criaram um parque de viaturas no bairro, num espaço concedido pela administração do bairro, em que a segurança das viaturas parqueadas era da responsabilidade dos próprios membros do Policiamento Comunitário e este rendia mensalmente cerca de 70 mil meticais, que era suficiente para subsidiar cada membro no final de cada mês, com um valor de 2 mil meticais. Esta experiência, ajudou a motivar os membros.

Por causa das limitações e dificuldades encontradas durante a pesquisa, tais como: escassez de documentos institucionais que falam sobre o Policiamento Comunitário, indisponibilidade por parte de alguns membros da PRM no fornecimento de informações, bem como o redimensionamento do espaço temporal da pesquisa que era de 2001 à 2011 para 2007 à 2011, pela falta de dados que se esquadrassem ao período anterior, condicionaram para que se chegasse a estas conclusões, que consideram-se válidas para o trabalho.

VI - Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Marcelo Cunha e BRAGA, Rosalba Ludmila Alves (2008). *Polícia comunitária: uma proposta democrática possível para a segurança pública*, revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ASCENÇÃO, José de Oliveira; (2001). *O Direito - Introdução e Teoria Geral*, Uma perspectiva Luso-Brasileira, 11ª Edição, Almedina.

ASSUMPCÃO, Rodrigues (2010). *Políticas Públicas*, São Paulo: Publifolha, Col. Folha Explica.

BAYLEY, D.H. (2001). *Padrões de Policiamento – Uma Análise Comparativa Internacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, NEV.

BEATO, Cláudio Chaves (2001). *Reinventando a Polícia: a Implementação de um Programa de Policiamento Comunitário*. Belo Horizonte: CRISP, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, mimeograf.

Cadernos de Gestão Social (2012). *Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGSVol.3*, disponível em www.cgs.ufba.br [acessado aos 23 de Maio de 2013].

CHIZZOTTI, António, (2008). *Pesquisa em ciências Humanas e sociais*, 9.ed São Paulo.

CIM Relatório (2007). *Relações Sociais da Pobreza arubana em Maputo, Moçambique*, tradução R2007:13 disponível em: www.cmi.no/publications [acessado aos 20 de Novembro de 2013].

Constituição da República de Moçambique de 1990, Maputo. Imprensa Nacional.

COSTA, A. T.M. (2004). *Como as democracias controlam as policias?* Novos estudos, S. Paulo, Cebrap, V. 70 Novembro.

CRUZ, M. V. Gonçalves, (2005). *Para administrar a ordem pública e aplicação da lei, formas de policiamento em perspectivas comparadas*, Tese de doutoramento, Brasil-Estados Unidos, uma análise da experiência de MG, Belo Horizonte e Washington.

DAVA, Fernando; TSUCANA, Fernando; MACHAVANE, Lisboa e TAMELE Viriato (2008). *Policiamento comunitário em Moçambique lições e desafios*, in Awortwi e Nuvunga

DOS ANJOS, N. Nascimento (2011). *Funcionalidade do sistema de segurança pública no Brasil e a violência social*. Escola Superior de Guerra. São Paulo.

DUNN, William N. (1981). *Public Policy Analysis*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.

DURKHEIM, Emile (1983). *Divisão do trabalho social; as regras do método sociológico, o suicídio; as formas elementares da vida religiosa, os poderosos*. S. Paulo.

DYE, Thomas D. (1984). *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

FREY, Klaus (2000). *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas.

FUKUIAMA, Francis (2000). *A grande ruptura: a maneira humana e a reconstituição da ordem social*, Rio de Janeiro: Rocco.

GIL, António Carlos (2008). *Métodos e técnicas em pesquisa social*, 6Ed, São Paulo, Editora Atlas.

GRANJO P. (2008). *Poder morte e linchamento*, disponível em <http://antropocoiso.blogspot>, [acessado em 20 de Maio de 2013].

HEYWOOD, A. (2002). *Politics*, NY: PALGRAVE.

INÁCIO, Carina Isabel Canhoto, (2010). *Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma*. Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para obtenção do grau de Mestre em Ciências Políticas, Universidade Lusíada de Lisboa.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2010). *III Recenseamento Geral da População e Habitação 2007: Resultados Definitivos* – Maputo Cidade. Maputo

KYED, Helena (2010). *O Papel Contestado de Policiamento Comunitário*, novos atores não Estatais no pluralismo legal em Moçambique.

KYED, Maria Helena; COELHO, João Paulo Borges; SOUTO, Amélia Neves e ARAÚJO, Sara (2012). *A dinâmica do pluralismo em Moçambique*, centro de estudos sociais Aquino Bragança. 1 Ed, Maputo.

LACATUS, Eva Maria e MARCONI, Maria de Andrade, (1991). *Metodologia científica*, 2ª Ed, São Paulo, editora Atlas S.A

LIMA, Roberto Kant, (2000). *O sistema judiciário no Brasil: dilemas e paradoxos*. In Cerqueira Daniel, Lengruher, Julita (org) criminalidade violência e segurança pública no Brasil. Rio de Janeiro IPEA.

LOCHE, Adriana Alves, (2012). *Segurança e controle social*, uma análise do policiamento comunitário, São Paulo.

LYNN, L. E (1980). *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*.

MACAMO, Nataniel Jeremias (2005a). *As filosofias do policiamento comunitário*, Gabinete de relações públicas do comando geral da PRM;

MACAMO, Nataniel; (2005b). *Uma Reflexão Sobre a Implementação do Policiamento Comunitário em Moçambique*, Comunicado apresentado no XV Conselho Coordenador do Ministério do Interior.

MACEIÓ A. L (2008). *Projecto de implantação de bases comunitarias de segurança em bairros*, estado de Alagoas, secretaria do estado de defesa social.

MALOA, J. (2012). *O lugar da desordem: um estudo sociológico sobre o assalto à mão armada em Moçambique, na cidade de Lichinga*. Dissertação de Mestrado em Sociologia - Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARINHO, K. R. Leite (2002). *Mudanças organizacionais na implementação do Policiamento comunitário*. Dissertação de Mestrado em Sociologia na Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MAY, Tim (2004). *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed

MEAD, Lawrence M. (1995). *Public Policy: Vision, Potential, Limits, Policy Currents*, Washington, v.16, n.5, fevereiro.

MESQUITA, Neto (2004). *Policiamento comunitário e prevenção do crime, a visão dos coronéis da policia Militar, são Paulo em perspectiva,*

MINT (2008). *As lições do policiamento comunitário*. Gabinete Central de Coordenação do PC, Maputo.

MINT (2011). *Policiamento Comunitário em Moçambique, Desafios e Perspectivas*, Gabinete Central de condenação do PC, Maputo.

Município De Maputo (2010). *Actualização dos dados dos distritos Municipais*.

NASCIMENTO, Edsom Rolando (2008). *Elaboração análise e avaliação de políticas públicas*, introdução ao estudo da administração pública.

NDHIMANDHI, Célio Manuel (2005). *O processo de empobrecimento do bairro de Chamanculo “B”*. Dissertação apresentada à Universidade Eduardo Mondlane para a obtenção do grau de licenciatura em sociologia, Maputo.

NEV/SP, (2009). *Polícia e Comunidade na Construção da Segurança*, Manual de Policiamento Comunitário, Brasil.

NHANTUMBO, Adolfo José (2010). *Avaliação do Policiamento Comunitário no bairro de Inhagoia, na cidade de Maputo 2004-2009*. Tese de licenciatura em Administração Pública, na UEM.

OSISA& OFS/CVPI (2012) *Avaliação do crime em Moçambique, recomendações para a diminuição da violência*. Crime, violence prevention initiative.

PAULINO, Augusto (2003). *Criminalidade Global e Insegurança local – O caso de Moçambique*. Comunicação apresentada ao Colóquio Internacional Direito e Justiça no Século XXI, Coimbra, Centro de Estudo Sociais, 29 a 31 de Maio de 2003.

PAULINO, Augusto (2008). *Informe geral do procurado geral da Republica de Moçambique* Disponível em macua.blogs.com/moambique_para_todos/2008/.../criminalidade.html [acessado em 12 de Junho de 2013].

PEDONE, L. (1986). *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*, Brasília: FUNCEP.

PETERS, B. G. (1986). *American Public Policy*, Chatham, N.J.: Chatham House.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2000). Decreto nº 15/2000, de 20 de Junho, que *Estabelece as Normas de Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias*, BR nº 24, I série.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2011). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2011-2014)*, (PARP) Maputo. Imprensa Nacional.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2012). Acórdão nº 4/CC/2012, de 5 de Setembro, Maputo. Imprensa Nacional.

REZENDE, Flávio (2004). *Por Que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

- RICHARDSON, Roberto Jarry (1989). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas,
- RICO, José Maria e CHINCHILLA, Laura; (2002). *Segurança e Cidadania em América Latina*, SigloVeintuino Editores,
- RUAS, Maria das Graças, (2009). *Politica públicas florinopolis*: Departamento de Ciências da Administração / UFSC [Brasília] CAPES UAB.
- SEN, Amartya (1999). *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- SERRA C. (2008). *Linchamentos em Moçambique I (uma desordem que apela à ordem)* Maputo: imprensa universitária.
- SILVA, Teresa Cruz (1998). *Carências sociais, na periferia da cidade de Maputo: os casos de Chamanculo, Albazine e Zimpeto*, Maputo.
- SITÓE, A. Julai (2011). *A doutrina policial na percepção do desenvolvimento institucional e organizacional, caso da PRM na província de Maputo 1975 à 1989 e de 1990 até 2011*, tese de licenciatura, na Universidade Eduardo Mondlane.
- SITÓE, Eduardo (2006). *Políticas Públicas*, Texto preparado no âmbito do *Programa de Ligação com a Sociedade* inserido no projecto do NPT sobre Boa Governação e Políticas Públicas.
- SOARES, Cláudio, (2001). *Sete teses equivocadas sobre criminalidade e violência*. O globo, Rio de Janeiro.
- SOUZA, Celina (2006). *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*, Sociologias, Porto Alegre, ano 8.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso (2002). *O Papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*, editora AATR-BA, Brasil

THEODOULOU, Stella Z. (1995). *The Contemporary language of Public Policy: A Starting Point*. In Stella Z. Theodoulou and Matthew A. Cahn (ed.) *Public Policy: Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall pp. 1-9.

UNODC (2010). *Ferramenta de Avaliação de Prevenção do crime, kit de avaliação de justiça criminal*, Nações unidas, ONU-habitat, Nova Iorque.

VASQUES, Mónica Heloisa B. (s/d). *Metodologia de pesquisa Científica*, UNINOVE.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa (2007). *Institucionalização da actividade na segurança comunitário na policia Militar do distrito federal* Dissertação de posgraduação em Administração na Universidade de Brazilia.

WEISBURD, D; ECK J. E. (2004). *What can police do to reduce crime, disorder, and fear?* Annals of the American Academy of political and social science, V 593.

WILSON, James Q. (1983). *Thinking about Crime*. Vintage Books. New York.

WONG SIO CHAK (2006). *Filosofia e modelo de policiamento comunitário, concretização e percepção da PJ*.

World Public Sector Report (2010). *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned*.

ZULUAR, A, (1994). *Violência, crime organizado, e poder, a tragédia brasileira e seus desafios*. In: Veloso, J.P. dos R (org) governabilidade, sistema político e violência urbana. Rio de Janeiro, José Olímpio Editora.

ANEXOS

Anexo I- Entrevistas

Guião de entrevista nº 1

Este guião tem como objectivo fundamental recolher informações sobre o Policiamento Comunitário na Cidade de Maputo nos bairros de Magoanine “B” e Chamanculo “D” tem como grupo alvo, os Membros do Policiamento Comunitário.

Secção I (Identificação do entrevistado)

Nome.....	Idade.....	Sexo.....
Local de residência.....	Profissão.....	

Secção II (Questões)

1. Quando é que foi de criado o Policiamento Comunitário aqui no bairro?
2. Como foi o processo da sua criação?
3. Como funciona o conselho de Policiamento Comunitário neste bairro?
4. Como se faz a selecção para ingresso do membros do Policiamento Comunitário?
5. Que acções os membros de Policiamento Comunitário desenvolvem no âmbito da segurança do bairro?
6. Qual é a situação da criminalidade aqui no bairro?
7. Como é que agem os membros do Policiamento Comunitário perante a comunidade?
8. Que tipo de motivação os membros do Policiamento Comunitário possuem para o exercício das suas funções?
9. Qual é o nível de aderência das actividades de Policiamento Comunitário aqui no bairro?

10. Na sua opinião, qual é o factor que leva a desistência dos membros do Policiamento Comunitário nos bairros?

Guião de entrevista 2

Este guião tem como objectivo fundamental recolher informações sobre o Policiamento Comunitário na Cidade de Maputo e como grupo alvo residentes dos bairros de Chamanculo “D” e Magoanine “B”.

Secção I (Identificação do entrevistado)

Nome.....	Idade.....	Sexo.....
Local de residência.....	Profissão.....	

Secção II (Questões)

1. Já ouviu falar de Policiamento Comunitário?
2. Se a resposta for afirmativa, quando foi implementado e como funciona no seu bairro?
3. Qual é o perfil das pessoas que fazem parte do Conselho de Policiamento comunitário?
4. Como é que essas pessoas são seleccionadas para membros do Policiamento Comunitário?
5. Quais são as acções que os membros de policiamento Comunitário desenvolvem no âmbito da segurança dos bairro?
6. Qual é o nível de relacionamento entre os membros de Policiamento Comunitário e a população?
7. Qual é a imagem que os membros do Policiamento Comunitário possuem nos bairros onde exercem as suas actividades?

8. Qual é a situação de segurança aqui no bairro.

Guião de entrevista n° 3

Este guião tem como objectivo fundamental recolher informações sobre o Policiamento Comunitário na Cidade de Maputo e como grupo alvo os membros da PRM.

Secção I (Identificação do entrevistado)

Nome.....	Idade.....	Sexo.....
Local de residência.....	Profissão.....	

Secção II (Questões)

1. Já ouviu falar do Policiamento Comunitário, se a resposta for sim, como se relacionam os seus membros com a PRM?
2. Qual é a situação de segurança nos bairros periféricos da cidade de Maputo?
3. Qual é a tendência dos casos criminais nos últimos anos nestes bairros?
4. Quais são as dificuldades que a PRM encontra no acto do cumprimento do seu dever de garantir a segurança ao cidadão?
5. Na sua opinião, o que leva a desistência dos membros do Policiamento Comunitário nos bairros?
6. Qual é o nível de colaboração entre a comunidade e PRM?
7. O que mudou em termos de funcionamento do Policiamento Comunitário, depois da avaliação feita na conferencia Nacional realizada em 2008, na cidade da Beira?

Anexo II- Lista de entrevistados

Nº	Nome do entrevistado	Função	Local e data
1	Raúl Manhiça	Presidente do núcleo de Policiamento Comunitário no bairro de Magoanine “B”	Bairro de Magoanine ‘B’ 14/11/2012
2	João Mbanguine	Presidente do núcleo de Policiamento Comunitário no bairro Chamanculo “D”	Bairro de Chamanculo “D” 17/09/2012
3	Francisco Boavida	Coordenador geral do Policiamento Comunitário na cidade de Maputo.	Gabinete central de coordenação do Policiamento Comunitário, 22/09/2012
4	Cacilda Banze	Coordenadora do Policiamento Comunitário no município de Maputo	Conselho Municipal de Maputo, 10/12/2012
5	Arlete João	Membro da PRM	10 Esquadra da PRM, Cidade de Maputo, 13/03/2013
6	Atanasio Carlos	Membro da PRM	15 Esquadra da PRM, Cidade de Maputo, 14/03/2013
7	Calisto Manjate	Membro da PRM	10 Esquadra da PRM cidade de Maputo, 07/03/2013
8	António Mubai	Membro da PRM	7 Esquadra da PRM, cidade de Maputo, 12/10/2012
9	Hélder Carlos	Membro do CPC	Bairro de Magoanine “B”, 18/01/2013
10	João Ambrósio	Membro do CPC	Bairro de Magoanine “B” 14/09/2012
12	Cacilda Maria	Morador	Bairro de Chamanculo, “D”, 19/07/2012
13	António Sitóe	Morador	Bairro de Magoanine, “B”, 14/11/2012
14	Antonieta Vidal	Morador	Bairro de Chamanculo, “D” 19/07/2012
15	Rafael Mondlane	Morador	Bairro de Magoanine “B”, 18/01/2013
16	Artur Nunes	Morador	Bairro de Chamanculo

Nº	Nome do entrevistado	Função	Local e data
			“D”, 22/07/2012
17	Carlitos Manjate	Morador	Bairro de Chamanculo “D” 22/07/2012
18	Lúcio Cossa	Morador	Bairro de Magoanine “B” 14/11/2012
19	Berta Chiconela	Morador	Bairro de Magoanine “B”, 23/01/2013
20	Mauro Matsinhe	Morador	Bairro de Chamanculo “D”, 22/07/2013
21	Afonso Januário	Morador	Bairro de Magoanine “B”, 23/01/2013
22	Dique Romão	Morador	Bairro de Chamanculo “D”, 19/07/2013
23	Justino Abílio	Morador	Bairro de Magoanine “B”, 23/01/2012

Anexo-III comunicado final da conferência sobre o Policiamento Comunitário



**REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
MINISTÉRIO DO INTERIOR
I CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE O POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO
COMUNICADO FINAL**

De 06 a 08 de Fevereiro de 2008, realizou-se na Cidade da Beira, Província de Sofala, a I Conferência Nacional sobre o Policiamento Comunitário, presidida por Sua Excia o Vice-Ministro do Interior, José de Jesus Mateus Pedro Mandra, sob o lema *Pela Lei e Ordem - Polícia e Comunidade Apostadas na Prevenção e no Combate à Criminalidade e ao HIV-SIDA.*

No seu discurso de abertura, endereçou uma saudação especial a Sua Excelência o Presidente da República de Moçambique e Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança, Armando Emílio Guebuza, pela forma clarividente, sábia e abnegada como tem dirigido os destinos do nosso País.

Dirigiu, também, saudações à população e aos dirigentes da Província de Sofala e da Cidade da Beira em particular, pela maneira hospedeira como acolheram os participantes à I Conferência Nacional sobre o Policiamento Comunitário.

Sua Excia o Vice-Ministro do Interior, referiu ainda que a realização da I Conferência Nacional sobre o Policiamento Comunitário era já uma conquista, um resultado do esforço conjunto que se vem empreendendo desde o ano 2001, que culminou com a constituição de 2710 conselhos de policiamento comunitário ao nível de todo o País.

Participaram no evento, membros do Conselho Consultivo do Ministério do Interior e do Comando Geral da PRM, Membros do Conselho Directivo da ACIPOL, comandantes provinciais e distritais da PRM, presidentes dos Conselhos de Policiamento Comunitário, representantes de várias instituições públicas e privadas, bem como de comunidades religiosas.

As sessões de abertura e de encerramento da I Conferência Nacional sobre o Policiamento Comunitário foram honradas, respectivamente, pela presença do Director Provincial de Coordenação da Acção Ambiental, Senhor Maurício Chirindza, em representação do Governo da Província de Sofala e pelo Presidente do Conselho Municipal da Cidade da Beira, Senhor Deviz Simango.

De referir que o Presidente do Conselho Municipal da Cidade da Beira, no acto de encerramento foi representado pelo Senhor Alexandre Vasco, Vereador para as questões institucionais.

A I Conferência Nacional sobre o Policiamento Comunitário tinha como principais objectivos, a definição do modelo de Policiamento Comunitário mais ajustado à realidade moçambicana, do regime jurídico, mecanismos de funcionamento e conseqüente institucionalização dos conselhos de policiamento comunitário (CPCs).

Em relação ao enquadramento legal dos CPCs, a Conferência constatou que este deve ter em conta a Constituição da República de Moçambique que estabelece que a Polícia da República de Moçambique, em colaboração com outras instituições do Estado, tem como função garantir a lei e ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

A Constituição estabelece, de igual modo, que todo o cidadão tem o direito de contribuir para a defesa do País, bem como de participar na defesa da independência nacional, soberania e integridade territorial, como dever sagrado e honra de todos os cidadãos moçambicanos.

Os participantes reconheceram existir dispositivos legais nos deveres das autoridades comunitárias quanto à gestão das questões inerentes à segurança e ordem pública. Com base em tais disposições, as autoridades comunitárias devem colaborar na manutenção da paz e harmonia social bem como participar

às autoridades administrativas e policiais as infracções cometidas e a localização de malfeitores, esconderijos de armas e áreas minadas.

Assim, a Conferência concluiu que os comités comunitários previstos no Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado são uma forma correcta de enquadrar a tarefa do policiamento comunitário, enquanto os conselhos consultivos locais seriam o fórum onde melhor se discutiriam as formas de funcionamento do policiamento comunitário.

Nesta conformidade, a Conferência recomendou ser necessário um guião orientador das formas de funcionamento dos orgaos do policiamento comunitario, devendo o mesmo observar os princípios ligados à participação comunitária, como sejam, a primazia da população, sabedoria da população e a posição da mulher, no quadro da valorização do género.

Neste sentido, a Conferência reconheceu que o policiamento comunitario constitui uma estratégia e filosofia de participação dos cidadãos na garantia da ordem, segurança e tranquilidades publicas nas respectivas comunidades.

Os participantes à Conferência frisaram, por outro lado, a necessidade de regulamentação das condições de disposição dos meios de trabalho dos CPCs (apitos, lanternas, meios de comunicação e outros adequados à sua missão).

Ainda no que diz respeito ao policiamento comunitário, foi referenciada a necessidade de a Polícia melhorar continuamente a sua relação com as comunidades.

A Conferência sublinhou que o policiamento comunitário constitui uma actividade voluntária que contribui para a reafirmação da cidadania. Por consequência, os recursos necessários para o seu funcionamento provirão das iniciativas das proprias comunidades.

Finalmente, a Conferência recomendou que os órgãos centrais do Estado competentes para as áreas de Administração Local do Estado e Autárquica, bem como da manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas, formalizem os métodos de trabalho no que respeita às actividades dos órgãos comunitários nas matérias ligadas à garantia da paz, segurança e harmonia social.

Beira, 08 de Fevereiro de 2008

Pela Lei e Ordem - Polícia e Comunidade Apostadas na Prevenção e no Combate à Criminalidade e ao HIV-SIDA.
