

Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário *

Cláudio C. Beato

claudiobeato@crisp.ufmg.br

Centro Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG

Resumo

O programa de policiamento comunitário em Belo Horizonte foi implantado em julho do ano de 2000, através da criação dos 25 Conselhos Comunitários de Segurança, pela Polícia Militar de Minas Gerais. O objetivo deste texto é analisar a implementação desse programa, suas dificuldades e êxitos, bem como subsidiar e dar sugestões para processos dessa natureza. Para a realização desta avaliação, o trabalho de campo consistiu em entrevistas com policiais e lideranças que participam do processo, participação em reuniões dos conselhos, avaliações dos problemas enfrentados por eles realizadas pela própria polícia, utilização de dados secundários e fontes secundárias e análise de estatísticas criminais nas diferentes regiões da cidade. Além disso, serão utilizados dados de survey realizado com 1200 policiais (oficiais e soldados) na cidade de Belo Horizonte.

Introdução

Razões variadas tem levado as polícias brasileiras a empreender diferentes tipos e experiências de policiamento comunitário. A crescente exposição na mídia das mazelas das organizações policiais tem conduzido a um sentimento crescente entre autoridades públicas e na população de que a estrutura atual das polícias brasileiras deve ser profundamente modificada. De alguma maneira estas organizações devem ser reinventadas através de processos de reforma profundos e contínuos. A reengenharia institucional deverá reorientar organizações bastante tradicionalistas, burocráticas, centralizadoras, auto-contidas e alheias a demandas do público, para um modelo mais voltado para suas atividades fins de manutenção

da ordem e controle da criminalidade. Em outras palavras, trata-se de resgatar organizações policiais que funcionam como no século XIX, mas enfrentam os complexos problemas da criminalidade urbana do século XXI.

Diferentes segmentos do espectro político brasileiro tem se mostrados perplexos e paralisados diante deste novo quadro. No caso de Belo Horizonte, o crescimento das taxas de criminalidade soma-se à percepção de que estratégias tradicionais de policiamento não conseguem mais dar conta da complexidade dos problemas enfrentados. Aliado a isto, a deterioração da imagem policial perante a sociedade, crescentemente identificada em diferentes pesquisas de opinião no país, contribuiu para que executivos de diversos níveis da segurança pública estejam pensando seriamente em alterar radicalmente a prestação de serviços policiais.

O somatório desses fatores tem demonstrado de forma clara e inequívoca que o tradicional modelo de gerenciamento de atividades policiais não parece estar sendo capaz de dar respostas adequadas aos problemas colocados pela criminalidade urbana. No caso de Belo Horizonte, a polícia local passou a adotar algumas estratégias mais agressivas de reestruturação gerencial, além de introduzir inovações no policiamento ostensivo.

Este quadro tem levado diversos níveis gerenciais de polícia, bem como pesquisadores e ativistas, a identificar no policiamento comunitário a solução mais imediata dos males que afligem nossas polícias. Mais que uma mudança de estratégia, o policiamento comunitário tem representado uma espécie de apelo moral em favor da mudança no relacionamento da polícia com a sociedade. Esta mudança deveria orientar-se por um modelo de relacionamento calcado na confiança, compreensão e respeito.

Os objetivos mais imediatos a que se propõem as distintas experiências de policiamento comunitário envolvem o aumento de sensação de segurança subjetiva da população, bem como um incremento da confiança em relação à polícia (Moore e Trojanowicz, 1988). Além disso, espera-se que elas possam contribuir para o controle da criminalidade. Isto se dá pelo desenvolvimento de estratégias tais como a montagem de mecanismos de consulta comunitária, e o uso de técnicas de solução de problemas, cujo intuito é aumentar o grau de envolvimento da comunidade nos processos de tomada de decisão dos policiais (Goldstein, 1987). Assim, o papel da polícia enquanto agente informal de controle social aumenta na medida que passa a atuar na ajuda e definição das normas informais de uma comunidade (Kelling e Coles, 1996).

Contudo, embora seja uma esperança para muitos setores da sociedade, a pretensão de que experiências de policiamento comunitário tenham como objetivo a redução de crimes seria como cobrar das organizações policiais uma espécie de "mandato impossível" (Manning, 1971). A infinidade de fatores de natureza diversa responsáveis pelas taxas de criminalidade urbana, restringe a ação policial a um impacto bastante modesto no controle da criminalidade (Beato, 2001). Estratégias bem sucedidas de controle de criminalidade resultam de uma articulação multi-institucional entre diversas esferas de governo a agências de controle social (Young, 1991). Daí o ceticismo de muitos estudiosos em relação a programas que

envolvem somente a polícia para a redução de taxas de crime. Isto não significa que a introdução de mecanismos de gestão da atividade policial, bem como de mobilização comunitária, não sejam estratégias importantes e bem sucedidas de controle da criminalidade. Diversas experiências tornaram-se conhecidas pela capacidade de articulação destas dimensões e com resultados promissores (Skogan e Harnett, 1997. Bratton, 1998. Maple, 2000. Davis e Mateu-Delabert. 1999)

Este artigo, mais que uma análise de resultados, será uma avaliação do processo de implementação do programa de policiamento comunitário adotado pela Polícia Militar de Minas Gerais, que ocorreu como parte de projeto mais amplo denominado de "Polícia de Resultados".

Metodologia de avaliação

Para a realização desta avaliação, o trabalho de campo consistiu em (a) entrevistas com policiais e lideranças que participam do processo, (b) observação participante em reuniões dos conselhos, (c) avaliações dos problemas enfrentados por eles realizadas pela própria polícia, (d) utilização de dados secundários e fontes secundárias e análise de estatísticas criminais nas diferentes regiões da cidade. Além disso, (e) foram utilizados dados de survey realizado com 1200 policiais (oficiais e soldados) na cidade de Belo Horizonte.

De agosto de 2000 a agosto de 2001 contamos para o desenvolvimento desse projeto com a participação de dois pesquisadores coordenadores e 5 pesquisadores-monitores. Foram feitos 6 grupos focais com os oficiais comandantes de companhia de cada Batalhão, em que se procurou acompanhar as atividades desenvolvidas a nível estratégico pelo Comando de Policiamento da Capital, reuniões e eventos e a relação entre a PMMG e o governo municipal. Cada pesquisador-monitor ficou responsável por acompanhar as reuniões e atividades dos Conseps desenvolvidas por um Batalhão específico. Com a criação do 34 BPM no final do ano de 2000, não havendo alteração no número de companhias, houve apenas o remanejamento dos monitores. Além do acompanhamento direto das reuniões e atividades promovidas pelos Conseps, os monitores realizaram entrevistas semi-estruturadas com todos os presidentes dos Conseps.

Ao final das observações e entrevistas, os pesquisadores foram convidados a responderem um questionário de avaliação acerca do funcionamento dos Conseps de cada companhia de policiamento da capital, que era composto por doze itens. Os resultados desta avaliação serão expostos logo adiante.

Parte I

Contexto de Implantação do programa

Talvez o apelo moral em favor do policiamento comunitário a que nos referimos inicialmente, seja uma das razões da ausência de pesquisas sistemáticas a respeito dos processos de implementação, ou dos resultados alcançados por tais programas. Isto tem levado a que pesquisas de avaliação de experiências comunitárias sejam freqüentemente destituídas de valor heurístico (Weatheritt, 1983). Acrescente-se a isto o fato de que, No Brasil, análise de processos de implementação de políticas públicas em geral, bem como de programas setoriais específicos, encontra-se ainda em estágio incipiente.

A idéia de uma polícia orientada para a solução de problemas e melhoria da qualidade de vida de comunidades, no molde da filosofia de polícia comunitária, foi introduzida no Brasil nos anos 80, tendo como principal precursor e defensor o coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro Carlos Nazareth Cerqueira. A introdução do conceito de polícia comunitária coincide com o período de abertura democrática e com a Constituição de 88 quando se passam a regulamentar dois elementos constitutivos básicos do conceito de cidadania: "a proteção dos direitos e liberdades individuais frente às ameaças a eles representadas pela força e poder das instituições do estado (o âmbito do controle do uso dos meios de violência na produção policial de ordem) e a proteção da vida e da propriedade dos cidadãos ameaçados pela predação criminosa (o âmbito da eficiência no controle social)" — (Paixão, 1993). A partir de então caberá às polícias militares a função de preservação da ordem pública que equivale, em termos práticos, ao patrulhamento das ruas nas cidades brasileiras.

Conceitos chaves para cidadania e democracia definidos nessa Constituição, passaram a compor o horizonte de novas concepções de polícia. No Brasil, as primeiras experiências de policiamento comunitário surgiram nas cidades de Guaçuí e Alegre no Espírito Santo em 1988, e em Copacabana, no Rio de Janeiro, no período de 1994-95. Em 1997, inicia-se na cidade de São Paulo a implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança nos vários bairros como meio de viabilizar o trabalho preventivo da polícia comunitária.

Em Belo Horizonte, o policiamento comunitário foi implementado em alguns bairros a partir de partir de 1993. As primeiras experiências de policiamento comunitárias em Belo Horizonte não atingiram o objetivo de aumentar a confiança e a credibilidade pública na polícia, e tampouco garantir segurança com a prevenção e diminuição de crimes. Recente pesquisa de avaliação das experiências de policiamento comunitário na cidade apontou alguns fatores que dificultaram sua implementação (Souza,1999). Dentre eles, a ênfase nas parcerias logísticas;

despreparo dos policiais; resistência dos policiais ao policiamento comunitário; resistência ao controle externo; rodízio dos policiais; ausência de unanimidade do comando quanto a importância do policiamento comunitário; ausência de indicadores de avaliação; isolamento do programa de polícia comunitária dentro da organização; resistência da população em participar do programa; dificuldades mobilização comunitária; crença na eficácia do modelo reativo de polícia no controle da criminalidade. A aproximação entre polícia e comunidades tornou público a precariedade de recursos materiais e a ineficácia da organização policial em resolver sozinha os problemas de criminalidade e garantir segurança pública. Além disso, o conceito de polícia comunitária não foi incorporado seja na cúpula ou na ponta organizacional, pelos membros da organização como um valor a ser seguido capaz de transformar a forma de pensar e operacionalizar a ação policial, sendo alvo de tensão e resistência pela maioria dos policiais. Na prática, a polícia comunitária tornou-se um programa isolado, ficando o policiamento comunitário restrito a algumas unidades de polícia. A ênfase nas parcerias logísticas contribuiu para a inversão do conceito de polícia comunitária passando a ser identificado como estratégia organizacional alternativa para suprir o parco investimento Estatal na segurança pública. O impedimento legal das parcerias logísticas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais consolidou o descrédito público compartilhado por grande parte de membros da organização e da população em geral em relação a esta primeira experiência de polícia comunitária. Paralelamente a esta iniciativa, a PMMG também desenvolveu projetos sociais cujo objetivo é estabelecer canais de aproximação com a comunidade (Windsor, 2001).

O que é e o que fazem os Conselhos Comunitários de Segurança Pública?

Em 1999, o Comando de policiamento da Capital da Polícia Militar de Minas Gerais desenhou um programa mais amplo denominado "Polícia de Resultados", que passou a orientar o planejamento das ações de polícia na cidade tendo por base o mapeamento da criminalidade e o fortalecimento do atendimento descentralizado às demandas das comunidades. A utilização do geoprocessamento e a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança –Conseps-, tornam-se os pilares para a viabilização dessa nova política de polícia. A "Polícia de Resultados" tem como princípios norteadores de sua ação: regionalização e descentralização das atividades de policiamento ostensivo; utilização de ferramentas de geoprocessamento da violência, criminalidade e análise das características Sócio-econômicas das Subáreas das Companhias; avaliação de resultados e estabelecimento de metas quantitativas a serem atingidas; desenvolvimento de parcerias comunitárias através dos Conselhos de Segurança. O policiamento comunitário insere-se aqui como uma das bases de sustentação de uma perspectiva mais ampla de redefinição de serviços policiais.

O objetivo dos conselhos, por sua vez, é desenvolver programas de prevenção da criminalidade com a participação da comunidade. Para cada uma das 25 companhias de polícia há um conselho comunitário de segurança que cumpre a função de planejar junto com a polícia as estratégias de policiamento e programas de prevenção adequados às necessidades da população da sua área. Os membros básicos dos Conselhos são os comandantes das companhias, representantes da Prefeitura de Belo Horizonte, das associações e outras entidades. De acordo como o regulamento dos Conselhos, esses têm como metas o (a) treinamento dos Cmt e Oficiais Subalternos de Cia para atuação comunitária; (b) atrair outros membros para participarem; (c) desenvolver e implantar sistemas para coleta, análise e utilização de avaliações periódicas dos serviços pelos cidadãos atendidos pela PMMG, bem como suas reclamações e sugestões; (d) promover eventos; (e) Desenvolver e implantar programas de instrução e divulgação de ações de auto-defesa às comunidades; (f) Desenvolver programas de atendimento a problemas sociais persistentes com implicações policiais.

Para a implantação do programa, foi organizado, em parceria com a UFMG, o curso Interação/Integração Comunitário na Área de Segurança Pública em julho de 2000. Esse curso teve como público alvo os membros dos CONSEP's e policiais comandantes, oficiais e praças das companhias de polícia. Também participaram policiais responsáveis pela comunicação social da PMMG, da administração e oficiais ligados ao treinamento de policiais. Ao todo cerca de 400 pessoas participaram do curso que teve duração de cinco dias, num total de 40 horas. O objetivo foi capacitar policiais e lideranças na filosofia da polícia comunitária discutindo seus elementos constitutivos, o policiamento orientado para solução de problemas e a parceria comunitária, esclarecendo o conceito, a função, o campo de atuação e a metodologia dos conselhos comunitários de segurança pública. Os participantes discutiram a função da polícia, a relação entre polícia e comunidades, o uso do método Goldstein de solução de problemas – Identificação, Análise, Resposta e Avaliação –, formas de identificar os recursos de uma comunidade e mobilizar seus membros, e também manusearam mapas com dados de crimes geo-referenciados buscando visualizar a realidade de cada comunidade. Como resultado, cada companhia, junto com o Consep correspondente, elaborou, no final do curso, um planejamento estratégico de ações do Consep a ser executado durante o próximo ano. Posteriormente, este curso foi desenvolvido como "curso a distância" via Internet. O curso tem como objetivo formar policiais de todos os níveis hierárquicos na filosofia de polícia comunitária. O teste piloto do curso de 30 horas aula realizou-se no período de maio a junho de 2001 e teve 125 alunos da PMMG ⁽¹⁾.

A área de abrangência dos Conselhos cobre toda a cidade de Belo Horizonte, pois coincide com as áreas de patrulhamento das companhias da Polícia Militar. Seu desempenho, entretanto, é bastante variado: em algumas regiões os conselhos mantém reuniões mais regulares, e seus membros são mais atuantes,

em outras essa mobilização pode ser mais difícil. Uma avaliação do funcionamento será dada logo adiante.

Ao longo deste primeiro ano de funcionamento dos Conselhos, diversas iniciativas tem sido tomadas pelos conselheiros. Algumas envolvem atuação direta dessas entidades na alocação de recursos humanos e materiais da polícia. Assim, existem locais da cidade cuja demanda é pela construção de postos de policiamento avançado. Em outros, a demanda é por maior número de policiais e automóveis e assim por diante.

Para tornar a polícia mais acessível em alguns locais, foram distribuídos adesivos com telefones celulares dos oficiais das Companhias de policiamento e de emergência policial. Este adesivo está afixado nos comércios locais e nas portarias dos prédios residenciais da região da associação.

Nas reuniões dos conselhos sempre estão presentes comandantes das polícias, além dos membros do conselho e de associações de bairro. A composição na participação das reuniões varia de acordo com a natureza dos problemas enfrentados. Em algumas regiões, foram desenvolvidas campanhas, através de parceria com a iniciativa privada e órgãos públicos, buscando ampliar o apoio à integração da polícia militar com a comunidade. Em outros locais buscou-se desenvolver projetos de esclarecimento e adoção de medidas de auto proteção, em parceria com a polícia, seja entre setores específicos do comércio como as empresas de ônibus, ou o sindicato de táxis, seja entre a população em geral.

Motoristas de táxi são vítimas freqüentes de assaltos. Com base em dados das ocorrências mapeadas, foi possível identificar hotspots de incidência deste tipo de crime. A partir daí, foi traçada uma estratégia negociada junto ao sindicato dos motoristas de táxi, para que postos de interceptação e revista de passageiros para busca e apreensão de armas fossem colocados nesses locais. Como consequência, este tipo de delito caiu em mais de 34 % do ano de 2000 a 2001.

Box 1: A experiência dos assaltos a táxi em Belo Horizonte

Esta divulgação é feita através da distribuição de folhetos entre membros das comunidades, ou através de mecanismos de mobilização junto às associações de bairro, ou às igrejas. A comunicação é feita de diversos modos, e principalmente através da participação nos cultos religiosos, onde Padres ou Pastores cedem espaço para o CONSEP. Nos Jornais de bairro também é feita uma divulgação. Afim de tornar as atividades conhecidas, existem conselhos que chegam a utilizar serviços de profissionais de Comunicação, responsáveis pela divulgação dos projetos do Conselho, assim como do próprio CONSEP.

Um projeto em parceria com o CONSEP foi o chamado Passaporte para a cidadania: foram cadastrados menores para ter direito a atendimento médico e odontológica. São realizadas várias atividades com estes menores. 98% deles são oriundos da favela "Morro das Pedras". Eles vão bairro Gutierrez para complementar a renda familiar. São fornecidos também material escolar. Para as crianças não freqüentavam as escolas com medo da violência, foi criado um programa denominado "Anjos da Escola", onde a PM reforça o policiamento nas escolas atingidas.

Box 2: Experiências de mobilização comunitária

Resultados descritivos preliminares

Passado um ano da implantação dos conselhos, algumas modificações e pontos de estrangulamento já podem ser observados no processo de implementação. Esta análise é crucial, pois muitos programas e políticas sociais terminam fracassando não devido à sua concepção, ou ao processo político para que ele torne-se uma política prioritária, mas justamente devido ao processo de implementação. O quadro a seguir ilustra as avaliações feitas pelos pesquisadores

em vinte dos 25 Conseps da cidade de Belo Horizonte. Os resultados foram expressos em doze distintas dimensões através de escalas com quatro valores: inexistente, baixo, médio e alto,

Quadro 1: Resultados das avaliações dos Conseps

Dimensões	Avaliação	<i>Inexistente</i>	<i>Baixo</i>	<i>Médio</i>	<i>Alto</i>
1. Funcionamento			3	13	4
2. Representatividade	1	8	8	3	
3. Fiscalização	4	11	1	4	
4. Participação nas reuniões		10	6	4	
5. Autonomia do conselho	4	7	8	1	
6. Planejamento estratégico	4	9	5	2	
7. Preparação dos líderes	2	9	4	5	
8. Preparação dos policiais	1	6	11	2	
9. Rotatividade de policiais de comando			7	13	
10. Apoio dos superiores	1	3	2	14	
11. Conhecimento do programa pelos policiais	6	9	3	2	
12. Conhecimento do programa pelos oficiais		1	14	5	

Fonte: Crisp, 2001

1. A primeira delas, consistiu numa avaliação geral sobre o funcionamento de cada um dos Conselhos. Tratava-se de saber em que medida estavam atuantes na cidade. Em graus variáveis, os resultados indicam que todos estavam funcionando. Alguns poucos estão funcionando muito bem (cerca de quatro), a grande maioria funcionando medianamente (13), e poucos estão funcionando mal (3).
2. Em relação à representatividade dos conselhos dentro da região, a avaliação é que ocorre o predomínio de grupos ou bairros em alguns deles. A grande maioria mantém graus baixos e médios de representatividade o que parece indicar existência de deficiências na capacidade de mobilização e atração de outros grupos, associações ou bairros. Vários mecanismos de mobilização têm sido utilizados pelos Conseps tais como reuniões com outras associações de bairro, presença em cultos religiosos que cedem espaços para alguns conselheiros, descentralização das atividades, notícias nos jornais de bairro, ou convênios com universidades e escolas para a realização de cursos com a população. Além disso, parte da dificuldade reside na heterogeneidade das populações no espaço urbano, bem como nas dificuldades decorrentes dos problemas da violência existente e algumas destas regiões.
3. No que diz respeito à capacidade fiscalizadora das atividades dos policiais, ela ainda é baixa nos conselhos. Apenas alguns deles lograram uma alta capacidade de controle das decisões dos policiais (quatro). Resultados positivos decorrem, em parte, da região de atuação. Em algumas requer-se uma ação

bastante integrada entre os membros dos conselhos, em grande maioria forma por comerciantes, e os policiais.

4. A quarta dimensão buscou avaliar o grau de participação da comunidade nas reuniões. Ela ainda é baixa (10) e média (6), mas não inexistente. Em quatro conselhos a participação é elevada. Em geral são reuniões mensais, eventualmente semanais, nas quais participam entre dez e trinta pessoas. Em alguns casos consegue-se mobilizar um número maior de participantes em função do tema tratado, ou do projeto em desenvolvimento. Participam pessoas de escolas da região, postos de saúde, igrejas, associações e comerciantes, além de policiais militares, e em alguns casos da polícia civil. Motivos variados contribuem para o nível de participação, dentre elas os próprios custos da participação decorrentes do fato de que as pessoas trabalham, os horários nem sempre são adequados para que participem e, sobretudo, porque os mecanismos de adesão e mobilização ainda não estão desenvolvidos.
5. A quinta refere-se ao grau de autonomia dos conselhos frente aos comandantes que, em onze casos é inexistente ou baixo, em oito é médio, e em apenas um é alto. Este resultado reflete o fato de que os Conseps ainda dependem muito do impulso dos policiais para que estejam efetivamente funcionando. Dado que a implantação deles foi iniciativa da própria polícia que, na medida do possível tem propiciado as condições para que eles operem, o resultado é natural embora não seja desejável que isto permaneça posteriormente. A questão é como desenvolver mecanismos que tornem possível esta autonomia.
6. Um dos objetivos projeto inicial era fornecer um método de ação estratégica que pudesse estruturar os trabalhos de parceria comunitária através da elaboração de um plano estratégico elaborado durante os dias do curso. Os resultados mostram que em treze conselhos este planejamento é inexistente ou pouco utilizado. Em cinco conselhos é médio, e em apenas dois utilizam-se dos mecanismos de planejamento estratégico e solução de problemas.
7. A sétima refere-se ao grau de preparo dos líderes seja na condução das reuniões, seja na habilidade de conduzir as atividades dos Conseps. Na verdade, muitos desses resultados refletem a situação socioeconômica das regiões em que estão inseridos os conselhos comunitários. Outro aspecto tem a ver com as imensas dificuldades que algumas comunidades ainda tem em manter uma interação produtiva com a polícia devido à imagem tradicional a respeito da função policial.
8. A oitava refere-se ao preparo dos policiais para interagir com a comunidade, bem como sua capacidade de liderar processos de solução e tomada de decisões junto à comunidade. A dificuldade de muitos policiais em engajar-se mais ativamente em programas de policiamento comunitário deve-se a distintas razões tais como uma percepção ortodoxa e freqüentemente autoritária sobre a

função policial, bem como a mecanismos de natureza organizacional que discutiremos mais adiante.

9. A nona dimensão refere-se a problema bastante observado na pesquisa de campo, que diz respeito a rotatividade dos policiais em posições de comando, e que estavam encarregados de liderar a implantação dos programas de policiamento comunitário. Este foi sem dúvida o grande problema enfrentado pelos conselhos. Treze tiveram um alto rodízio, e os restantes o tiveram num nível médio. Em parte, este rodízio reflete a incompatibilidade entre a forma como estrutura-se a carreira na organização, que exige um grau elevado de rodízio de comandantes nos postos, e a necessidade de se fixar policiais que conheçam os problemas de cada região.
10. A décima dimensão diz respeito ao grau de apoio por parte dos superiores que, de uma forma geral, é bastante elevado. Este certamente é o grande avanço em relação às experiências anteriores de policiamento comunitário.
11. As dimensões onze e doze ilustram um dos maiores problemas enfrentados na implementação deste programa que é o fato dele ser bem conhecido pelos oficiais, mas não pelos policiais nas ruas. Dedicaremos algumas linhas a este respeito mais adiante.

Nas seções seguintes deste trabalho analisaremos qual o impacto que o funcionamento dos Conseps pode ter tido sobre os crimes, bem como alguns dos fatores presentes na implementação no programa de policiamento comunitário em Belo Horizonte que ajudam-se a compreender o porquê desta distribuição desigual na cidade.

Parte II

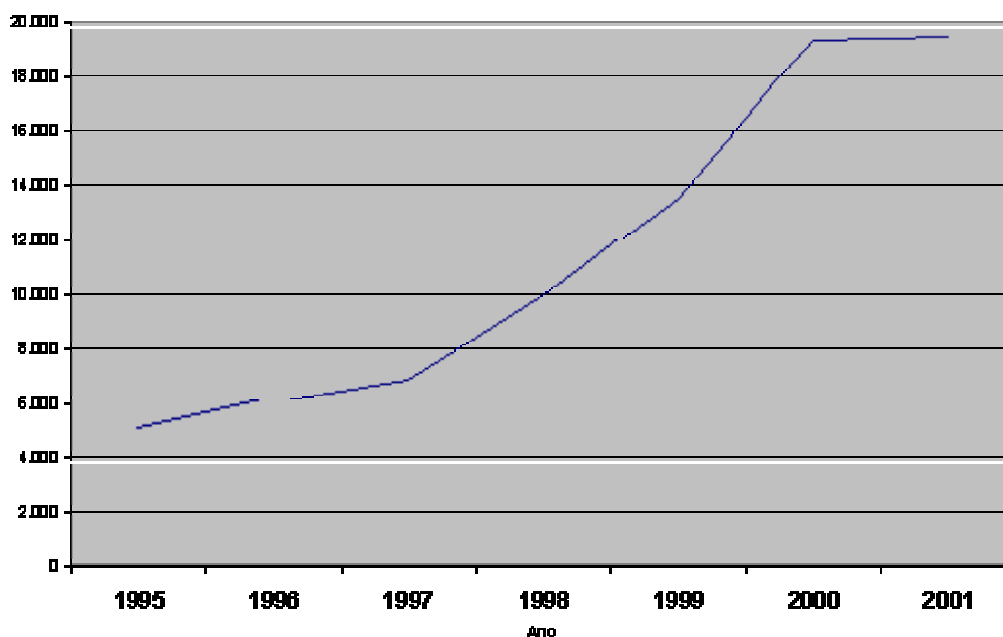
Crime e Polícia comunitária

(a) Programas de policiamento comunitário afetam taxas de criminalidade?

Em que medida o policiamento comunitário pode afetar as taxas de crime? A redução de crimes apenas através da atividade policial constitui-se num "mandato impossível" dado que outros fatores são muitas vezes mais importantes na determinação do número de crimes. Em nosso caso, o programa de policiamento comunitário é muito incipiente para que se façam sentir resultados em termos de uma avaliação mais segura na redução da criminalidade. Não foi possível desenhar algum tipo de experimento semi-controlado para avaliar claramente a efetividade das ações tomadas, o que torna muito difícil estabelecer quais outros fatores estariam atuando na diminuição ou aumento de crimes. Além disso, é sabido que o policiamento comunitário parece apresentar um bom

resultado na diminuição do medo do crime, o que teria requerido a aplicação de questionários regulares entre os moradores de cada região para se avaliar este tipo de efeito

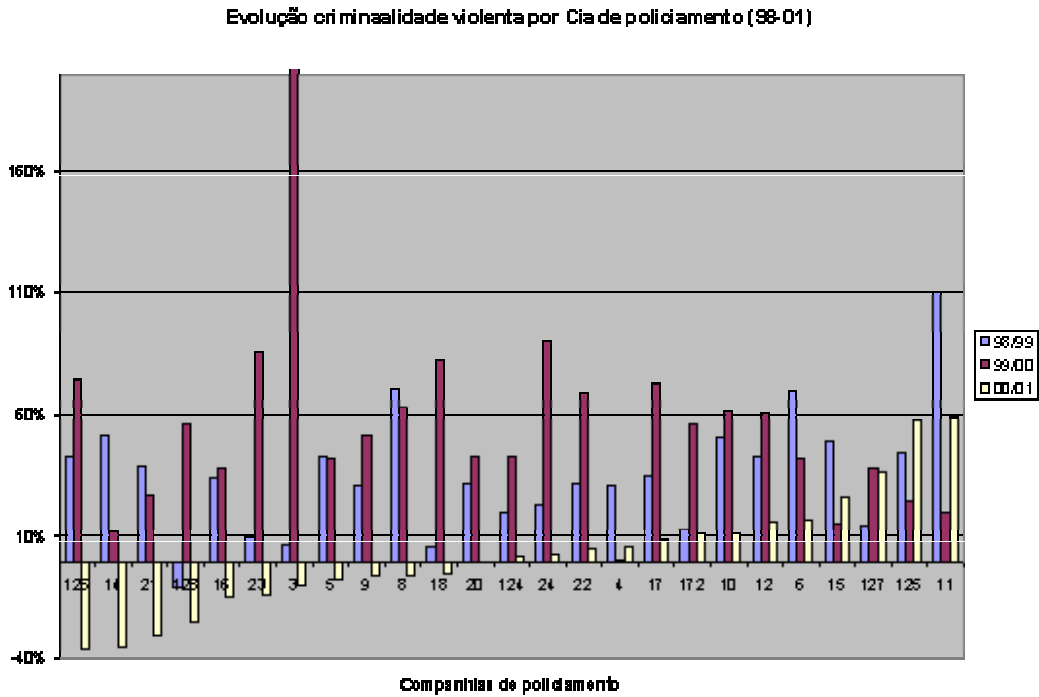
Gráfico 1
Número de crimes violentos (três primeiros trimestres 1995 a 2001)



Conforme vemos no gráfico adiante, o número de crimes violentos é crescente nos últimos anos ⁽²⁾. O crescimento desses crimes tem se acentuado nos últimos anos; de um patamar de cerca de 5000 ocorrências nos primeiro nove meses de cada ano, chegamos ao final do período com um número de 19.400 ocorrências para o mesmo período. Este crescimento acentuado foi uma das razões para que o comando de policiamento lançasse mão de estratégias distintas de gerenciamento e mobilização comunitária, para tentar reverter essas taxas.

Alguns resultados já são notáveis e bastante encorajadores. Quando comparamos dados relativos aos nove primeiros meses do ano passado, período no qual muitos dos instrumentos de gestão de informações ainda não estavam sendo plenamente utilizados e os conselhos de segurança ainda não haviam sido implantados, com os dados do mesmo período do último ano. Conforme vimos no gráfico 1 acima, o último ano tem permanecido no mesmo patamar do ano anterior. Durante o último período, após a implantação dos instrumentos de gestão de informação, do uso de mapeamento de crimes, e da implantação dos Conseps, algumas companhias de policiamento parecem estar começando a reverter esta tendência de crescimento. Assim, conforme vemos no gráfico adiante em que estão discriminadas a evolução percentual do crescimento por cada área da

cidade, está ocorrendo uma diminuição bastante significativa em algumas dessas áreas.



Onze das vinte e cinco regiões apresentaram diminuição no número de delitos. As companhias discriminadas à esquerda do gráfico apresentaram as maiores diminuições percentuais a partir de 1998, com índices que variaram de 0,2% até 36% negativos. É interessante notar que mesmo nas Cias que tiveram aumento, estes ficaram em razões menores do que em relação aos anos anteriores. Os dados sugerem, portanto, uma diminuição global em toda a cidade em relação aos três períodos anteriores. Estes são os delitos que mais diminuiram durante o período:

Tabela 1: Diminuição percentual 2000-2001 em Bhte.

ROUBO `A MAO ARMADA (ASSALTO)	
Taxi	-33,51%
Residência urbana	-23,89%
Casa lotérica	-16,67%
padaria	-11,23%
supermercado/mercearia	-10,49%
Outros	-7,57%

Fonte: Crisp/PMMG

Tratam-se de delitos mais suscetíveis à utilização de técnicas de redução de oportunidades. Isto parece sugerir que uma das razões que parece estar determinando essa diminuição refere-se à adoção de estratégias focalizadas, traçadas de comum acordo com muito dos Consep's, além dos grupos mais diretamente interessados. É um equívoco conceitual tentar desenhar programas que visem diminuir taxas de crimes em geral. Ações bem sucedidas dirigem-se a tipos específicos de crimes, tentando compreender sua dinâmica e estabelecendo ações e objetivos estratégicos voltados para tipos distintos de crimes. Esta é a essência do policiamento orientado para problemas, segundo o qual deve-se buscar as condições para o desenvolvimento de crimes dentro de áreas geográficas pré-determinadas, e assumindo-se que os indivíduos fazem escolhas com base nas oportunidades apresentadas pelas características físicas e sociais imediatas da área. Através da manipulação desses fatores, as pessoas se inclinam menos a agir de maneira ofensiva”(Eck e Spelman, 1987. Clarke. 1983). Os resultados desta estratégia focalizada e estruturada em torno de problemas específicos, é sentida pelos conselheiros de muitas regiões da cidade.

Tabela 2

	2000/2001
OURO PRETO	-35,2%
GOIANIA	-32,2%
VERA CRUZ	-32,0%
ESTORIL	-31,1%
SANTO ANTONIO	-28,0%
VILA SUZANA	-25,9%
MORRO DAS PEDRAS	-25,8%
BOA VISTA	-25,7%
SAO GABRIEL	-25,7%
GUTIERREZ	-23,5%
PLANALTO	-22,8%
CIDADE NOVA	-21,3%
PALMARES (IB)	-19,9%
ADELAIDE	-19,6%
CACHOEIRINHA	-18,3%
TUPI	-17,6%
CEU AZUL	-16,5%
SAO FRANCISCO	-16,4%
GLORIA	-15,9%

JAQUELINE	-15,2%
SANTA EFIGENIA	-14,0%
LAGOINHA	-12,8%
CONJUNTO ALIPIO DE MELO	-12,1%
FLORAMAR	-11,1%
IPIRANGA	-10,5%
ANTONIO RIBEIRO DE ABREU	-10,5%
ITAPOA	-10,0%
SERRANO	-10,0%
COQUEIROS	-7,0%
FLORESTA	-6,5%
DONA CLARA	-6,4%
VILA CAFEZAL	-6,3%
SAO LUCAS	-4,2%
SION	-4,1%
PADRE EUSTAQUIO	-3,8%
LOURDES	-3,1%
GUARANI	-1,0%

Fonte: Crisp/PMMG

É interessante observar que existem alguns bairros em que a redução foi bastante acentuada, embora exista uma sensação de piora constante dos indicadores de criminalidade em toda a cidade. Em alguns deles existem conselhos bastante atuantes, especialmente em regiões de classe média e média alta. Nestes casos, a dificuldade em mensurar resultados deve-se a atuação de outros mecanismos de auto defesa adotados pelos moradores tais como segurança privada ou alarmes. Outros bairros listados acima, entretanto, são regiões de alta incidência de crimes, sendo muitas dessas regiões dominadas pelo tráfico de drogas (Beato, 2001).

(b) A criminalidade tem algum impacto na implementação de programas de policiamento comunitário?

Uma ordem de fatores a ser levada em conta tem a ver com o ambiente externo na qual o policiamento comunitário é implementado, bem como com a natureza dos problemas que enfrentam nestas regiões. No caso das polícias, isto se relaciona basicamente aos tipos e quantidade de criminalidade, bem como com características das vizinhanças e bairros. Nesta seção exploraremos algumas hipóteses relativas às dificuldades que surgem em regiões com altas taxas de criminalidade. A lógica do argumento é que a implantação seria dificultada pelo fato de estarem com suas condições de segurança coletiva completamente

deterioradas, algumas vezes sob o domínio de quadrilhas de traficantes, e com populações que têm razões muito objetivas para não colaborar de forma mais estreita com as polícias. Some-se a este quadro criminal totalmente adverso alguns casos de corrupção policial e envolvimento com gangues de traficantes, bem como um sem número de casos de brutalidade policial e teremos todas as condições contrárias à implantação de programas desta natureza.

Como seria a dinâmica que dificultaria a interação polícia e comunidade? De um lado, isto ocorreria pelo impacto das condições negativas de trabalho no próprio policial, que tenderia a desenvolver um sentimento de desconfiança em relação a algumas partes das comunidades em que atua. Do ponto de vista dos membros da comunidade, as dificuldades resultariam do medo que esta colaboração representa, aliado a um certo sentimento de cinismo em relação aos resultados neste tipo de parceria. Em muitos lugares da cidade, conversar com a polícia pode ser bastante perigoso, tornando inviável a utilização dos mecanismos habituais de interação tais como reuniões com grupos de moradores, ou com representantes de associações de moradores. Mas, o que é pior, para alguns moradores, isto pode significar um risco inútil.

Quando analisamos dados relativos a crime e os correlacionamos ao índice de funcionamento dos conselhos, vemos que a criminalidade violenta parece exercer um efeito negativo. Existe uma correlação de Pearson negativa entre o índice de funcionamento dos Conseps e o índice de criminalidade violenta da ordem de -0.496 . Isto não significa, entretanto, que exista alguma relação de causalidade entre estes índices. A interpretação mais plausível parece ser a de que o funcionamento dos Conseps é melhor nas áreas em que não há a predominância de crimes violentos. Em outras palavras, eles funcionam melhor em áreas em que a não incidência de criminalidade violenta permite aos comandantes lançar mão de estratégias menos ortodoxas para o policiamento.

Esta interpretação é corroborada ainda pela evidência de que o apoio dos superiores ao programa de policiamento comunitário é maior quanto menor for o índice de criminalidade violenta, que se correlacionam negativamente em $.594$. Aparentemente, em regiões mais violentas da cidade, os gerentes têm preferido lançar mão de estratégias mais ortodoxas de policiamento. A tradução disto encontra-se expressa na frase de um dos comandantes segundo o qual não é possível "entrar oferecendo rosas em lugares em que os policiais são recebidos à bala". Outros dados corroboram esta hipótese de maior envolvimento da polícia comunitária em regiões em que os problemas de criminalidade violenta são em menor número. Assim, a utilização de mecanismos de planejamento estratégico entre a comunidade e os policiais são maiores nos lugares em que é menor o índice de criminalidade violenta (-0.667) ou o número de apreensões de armas de fogo (-0.509).

Box 3: Como a polícia pode atuar em regiões de favelas?

Existe uma preocupação por parte da organização policial em desenvolver estratégias de intervenção em regiões de alta incidência de criminalidade. Eventos recentes em que a atuação da polícia foi muito crítica em uma destas intervenções tem levado o poder público a nível estadual a desenvolver um "Programa de Intervenção em Aglomerados Urbanos". Assim, a Sub-secretaria de Direitos Humanos da Secretaria de Justiça do Estado de Minas Gerais vem promovendo já há alguns meses reuniões com representantes de Ongs de Direitos Humanos, Igreja Católica, Ministério Público e Poder Judiciário, Polícia Civil e Prefeitura de Belo Horizonte uma série de reuniões que visam estabelecer uma ação integrada em situações desta natureza. Não somente as operações em favelas de alta criminalidade, mas todo tipo de operações mais complexas deverão obedecer aos mesmo princípios a serem estabelecidos pelo Programa. Ainda não foi possível observar nenhuma operação desta natureza, à exceção de uma ampla operação de negociação e repressão a movimentos coletivos, em que se buscou envolver o maior número possível de atores que atuassem como observadores e fiscalizadores da ação policial.

Quando observamos a distribuição dos índices pelas companhias estratificadas de acordo com o número de crimes contra a pessoa e patrimônio por policial, obtemos o seguinte resultado.

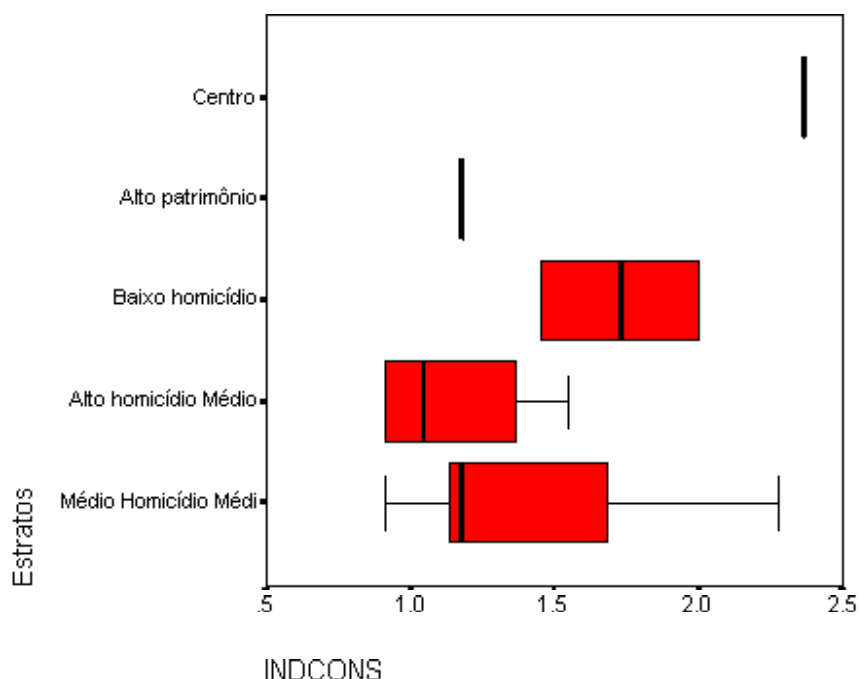


Gráfico4: Boxplot: Índice de funcionamentos dos Conseps nos estratos de criminalidade

Os dados sobre a performance dos Conseps em cada companhia mostram como naquelas em que os policiais encontram-se mais envolvidos com problemas de criminalidade violenta os resultados são piores do que nas outras. Assim, Onde os homicídios e crimes contra o patrimônio são baixos ou médios, os valores dos índices de funcionamentos dos Conseps são mais altos, ou encontram-se distribuídos numa faixa mais elevada de valores. Nos estratos em que os valores são mais altos, o funcionamento é pior ⁽³⁾. Os dados nos permitem uma base mínima para inferirmos que a quantidade de crimes violentos atendida pelos policiais tem impacto sobre o funcionamento dos conselhos comunitários em pelo menos duas direções: de um lado, o fato de estarem mais envolvidos com eventos mais violentos torna os policiais menos propensos a ampararem programas de policiamento comunitário. Parece que, do ponto de vista cultural, tende-se a desenvolver um estilo mais agressivo de atuação, que não coaduna-se com aquele requerido pelo policiamento comunitário. Por outro lado, a alta proporção de crimes violentos por policial parece indicar que, em algumas das regiões atendidas pelas companhias, a participação da comunidade nos negócios da polícia pode ser mais complicada que em outros locais. Vale notar que os piores resultados estão nas companhias com alto homicídio, muitos deles provavelmente derivados de disputas do tráfico de drogas ou por motivações decorrentes da ausência de mecanismos de amparo judicial para a resolução de conflitos interpessoais.

Nas partes seguintes, tentaremos entender algumas das razões para os sucessos e dificuldades da implementação do programa de policiamento comunitário. Esta é uma parte do processo de implantação dos programas de policiamento comunitário que raramente é discutido, Muitos problemas que surgem devem-se não às idéias, mas à maneira como elas são postas em prática (Bardach, 1977).

Parte III

Dimensões de um Modelo Geral de Análise de Implementação dos Programas

A literatura de políticas públicas destaca três ordens de variáveis envolvidas em processos de implementação de uma política pública (Mazmanian e Sabatier, 1983). A primeira delas tem a ver com a maleabilidade dos problemas com que lida, e ressalta a importância das dificuldades técnicas envolvidas no tratamento de uma temática qualquer; a diversidade de comportamentos do público alvo, a proporção da população a ser atingida e as mudanças comportamentais exigidas da população.

A segunda ordem de variáveis dirige-se à capacidade organizacional e legislativa para estruturar favoravelmente a implementação. Em outros termos, o que se quer detectar é a forma como implementadores e formuladores de política podem influenciar o curso da implementação. Aqui, trata-se de sabermos se um problema foi definido de forma clara e consistente, se houve a incorporação de teorias causais adequadas (ainda que implícitas), e qual a alocação inicial de recursos, a integração hierárquica entre instituições encarregadas da implementação, as regras de decisão para as agências implementadoras, o compromisso de agentes e gerentes com o programa, e o acesso formal das pessoas ao programa.

Finalmente, a terceira ordem de variáveis refere-se ao efeito que variáveis de ordem política tem em relação ao suporte estatutário dos objetivos do programa a ser implementado. Em outras palavras, trata-se de analisar o ambiente organizacional no qual o programa é implementado. Aqui o relevante são as condições socioeconômicas, o suporte público à política adotada e as atitudes e recursos dos grupos constituintes do programa. Este último aspecto refere-se especialmente ao fato de que passado o impacto inicial de um programa, ele deve ter um suporte contínuo e regular através de outras organizações e agências.

1 – Maleabilidade dos problemas do policiamento comunitário

Esta ordem de variáveis implica no reconhecimento de que alguns problemas, em virtude dos aspectos específicos envolvidos, são mais fáceis do que outros. No caso do policiamento comunitário, a definição dos problemas com os quais lida a polícia constitui-se num capítulo à parte, pois remete-nos diretamente à questão de qual o fim da atividade policial: controle de crimes ou manutenção da ordem

(Bittner, 1975). No caso do policiamento comunitário trata-se de definição importante, pois uma das mudanças cruciais em programas deste tipo é justamente na definição da natureza dos problemas com os quais a polícia terá que lidar. Muitas organizações policiais na América Latina concebem publicamente sua existência como a de imparciais "combatentes contra o crime".

Não se trata de uma concepção exclusiva das polícias desta região. Pelo contrário, é um traço recorrente nos modelos profissionais de policiamento que termina fomentando um certo sentido de insulamento das organizações policiais em relação às comunidades em que atuam, na medida em que fortalecem sentimentos e valores que governam prática da atividade policial. Vejamos três tipos de resultados encontrados no questionário aplicado aos policiais, e que mantém ressonância com aspectos da sub-cultura organizacional já relatados na literatura (Sparrow, Moore e Kennedy, 1990). Vamos ver alguns dos resultados de survey realizado com 1200 policiais na cidade de Belo Horizonte (Crisp/FJP. 2001)

1. A idéia de que cabe apenas à polícia o papel de principal organização de controle da criminalidade pode se depreender das respostas de 46,1% dos policiais que acreditam em variáveis internas tais como aumento salários dos policiais, aumento de efetivo e mais veículos e equipamentos, como as medidas mais importantes no controle da criminalidade. Conforme Sparrow et ali, 1990 comentam, esta é uma crença que termina por constituir em obstáculo para que a polícia compartilhe seus problemas com o público. Uma das estratégias adotadas pelo comando de polícia mineira para minimizar os efeitos desta crença foi implantar algumas reuniões públicas de avaliação em conjunto com as lideranças comunitárias.
2. A crença que é difícil para as pessoas entenderem a natureza da atividade policial é compartilhada por 58,7 % dos policiais entrevistados que concordam total ou parcialmente com a proposição de que "quem sabe avaliar o que os policiais fazem são seus colegas". Na mesma direção, 71,6% dos policiais concordam total ou parcialmente de que "existem procedimentos e formas de se fazer as coisas que somente os policiais conhecem". É verdade que o público não está informado sobre as atividades da polícia, e isto continuará assim até que sejam esclarecidos acerca dos procedimentos adotados pela polícia. A utilidade das reuniões estabelecidas pelos conselhos comunitários é justamente manter permanentemente aberto um canal de informação das atividades policiais para o público que pode, inclusive, solicitar que algumas delas sejam realizadas. Quando este canal é aberto, o público compreende de forma mais aberta e franca os procedimentos adotados pelos policiais (Bayley, 1997).

44,7% dos policiais acreditam que as entidades de defesa de direitos humanos constituem-se no grupo que mais torna difícil para o público compreender o trabalho policial, da mesma maneira que 40% acredita que a

imprensa também contribui para obscurecer esta compreensão. Relações entre polícia e imprensa são habitualmente tensas, e é verdadeiro que a mídia tem interesse maior pelas más notícias mais do que por experiências positivas. Somado ao despreparo de jornalistas nesta área, isto termina por constituir-se num dos temas ricos a serem explorados futuramente em outro contexto que não o de uma avaliação de policiamento comunitário.

Formas tradicionais de atuação policial, bem como a alienação em relação às comunidades, levam ao desenvolvimento de estilos de policiamento pouco eficiente. A crença na missão da polícia como agentes exclusivos de implementação da lei tem diversas conseqüências de ordem gerencial e administrativa, bem como em relação ao relacionamento externo (Kelling e Moore, 1988). O policiamento comunitário, por sua vez, muda o enfoque da ação policial para atividades de manutenção da ordem, resolução de conflitos, solução de problemas através da organização e provisão de serviços demandados pelo público. Vamos analisar as implicações desta definição de missão institucional através da discussão de três aspectos: quais as crenças e quais os dados em relação às atividades efetivamente realizada pela polícia? Como estabelecer algum sistema de aferição de resultados com base nesta definição prévia de problemas? Quais as implicações desta definição de problemas em relação ao relacionamento com a comunidade?

(a) O predomínio do policiamento reativo na definição de atividades

A maleabilidade dos problemas com os quais lida a polícia é particularmente central para o policiamento comunitário, pois sua definição termina por determinar a "cultura policial" prevalecente na organização em termos de missão institucional. Muitos dos elementos presentes nesta cultura podem ser descartados em um breve exame das ocorrências atendidas pela organização. A maior parcela delas aparentemente refere-se a crimes contra a pessoa e patrimônio, num total de 29%. Logo a seguir seguem procedimentos administrativos: que não geraram ocorrências policiais tais como chamadas em que nada é constatado, ou na qual os solicitantes não são encontrados ou não foram atendidas por falta de viaturas e de policiais. Ocorrências diversas de polícia referem-se a coisas tais como averiguações de elementos em atitude suspeita, disparo de alarme, ou encontro de veículos de crime.

Quando analisamos mais detalhadamente estas ocorrências, vemos como a polícia é amplamente dominada por atividades que não se relacionam diretamente ao controle da criminalidade. O quadro seguinte mostra quais as principais ocorrências atendidas pela PMMG durante o ano de 2000:

Tabela 1

DESCRICAÇÃO			
	Frequencia	Percent	Percentual cumulativo
AVERIGUACAO DE ELEMENGTOM EM ATITUDE SUSPEITA	33.576	7.7	7.7
OUTRAS	27.395	6.3	14.0
NADA CONSTATADO	25.599	5.9	19.9
SOLICITANTE ENCONTRADO - PROVIDENCIA DISPENSADA	24.816	5.7	25.6
SOLICITANTE NAO ENCONTRADO	18.385	4.2	29.8
ABALROAMENTO SEM VITIMA	16.929	3.9	33.7
OPERACOES POLICIAIS DIVERSAS PRESENCIA	13.189	3.0	36.7
VIAS DE FATO/AGRESSAO	10.337	2.4	39.1
COMUNICACAO DE VEIC FURTADO SEM EMPENHO DE PAT NO MUNICIPIO OU REGIAO CONURBADA	10.308	2.4	41.5
CHOQUE MECANICO SEM VITIMA	10.292	2.4	43.8
OUTRAS ACOES/OPERACOES	8.553	2.0	45.8
FURTO QUALIFICADO			
CONSUMADO/ARROMBAMENTO EM VEICULO AUTOMOTOR	8.512	2.0	47.7
VISITA TRANQUILIZADORA	7.932	1.8	49.6
Total	435.398	100.0	

Fonte: PMMG – Atividades ano 2000

Treze tipos de atendimentos apenas totalizam mais de cinquenta por cento das 435.398 ocorrências atendidas pela polícia. Cerca de 24 % das 215.823 principais ocorrências atendidas referem-se a eventos sem nenhuma consequência para as atividades policiais tais como averiguação de pessoas suspeitas, ocorrências em que nada é constatado, providências são dispensadas, o solicitante não é encontrado, visitas tranquilizadoras e outras. Quase um quarto dos atendimentos nada tem a ver com a natureza dos serviços que deveriam ser prestados pela polícia. Ocorrências tais como averiguação de elementos em atitude suspeita” (7,7%) mereceriam um estudo mais detalhado, pois tratam-se de procedimentos em que classicamente atuam mecanismos de discriminação. Crimes menores tais como “arrombamento de veículos” (2 %) ou “comunicação de veículos furtados” (2,4%) ou agressões (2,4%) também compõem o rol das atividades mais exercidas. Além destas, também destacam-se as ocorrências de trânsito sem vítimas.

Se separarmos apenas as ocorrências relativas a crimes violentos, veremos que atendimento reativo de ocorrências criminais, em que os policiais são acionados pelo telefone, responde por cerca de um terço (29%), divididas em 18% de crimes contra o patrimônio e 11 % de crimes contra a pessoa. Uma análise mais detalhada mostra que 90% das ocorrências não se referem a delitos graves, mas de intervenção em conflitos de natureza interpessoal tais como brigas (21,3%), ameaças (16,2%), lesões corporais (12%) e atritos verbais (11,6%).

Tabela 4

DESCRIÇÃO			Percentual
	Frequencia	Percentual	cumulativo
OUTRAS	14.138	29.2	29.2
VIAS DE FATO/AGRESSAO	10.337	21.3	50.5
AMEACA	7.860	16.2	66.7
LESAO CORPORAL	5.822	12.0	78.8
ATRITO VERBAL	5.600	11.6	90.3
Total	48.443	100.0	

Fonte: PMMG – Atividades ano 2000

Portanto, a percepção freqüente no imaginário da atividade policial de que eles estão às voltas com eventos dramáticos a maior parte do tempo não encontra amparo nos dados. Este é um dado importante ao qual retornaremos mais adiante, pois este imaginário termina por constituir-se num dos obstáculos para a implementação dos programa.

Os percalços enfrentados pelas concepções mais tradicionais de policiamento tornam-se mais claros quando observamos a relação entre criminalidade violenta e alocação de recursos humanos: quanto maior a razão policial por habitante ou viaturas por habitante, maior a taxa de criminalidade violenta (.588 e .649 respectivamente). O estilo tradicional de se conceber o policiamento nas áreas de maior incidência de criminalidade violenta, através do uso mais intensivo de policiais e automóveis, não tem sido bem sucedido. Conforme vemos no quadro abaixo, as regiões com maiores taxas de criminalidade violenta têm quase o dobro de policiais por habitante do que as regiões menos violenta.

Quadro 3: Razão policiais/habitante e viaturas/habitante em regiões de criminalidade violenta de distintas magnitudes

Índices de criminalidade violenta por 100.000 habitantes	Média de habitantes por policial	Média de habitantes por viatura
Maior do que 100	947	12.324
<i>Menor do que 100</i>	1.729	24.686

Crisp, 2001

A razão policial por habitantes é quase duas vezes superior onde os índices de criminalidade são superiores a 100 por cem mil habitantes, do que nas regiões menos violentas. Da mesma maneira, a alocação de viaturas em relação ao número de habitantes também é superior nas regiões mais violentas. Ou seja, nas

áreas em que, numa perspectiva tradicional, os recursos são mais necessários eles estão ali, sem que isto traduza-se necessariamente em resultados ⁽⁴⁾.

Por outro lado, ocorrências denominadas como de policiamento comunitário pouco têm de caráter preventivo. A maioria dos atendimentos relativos refere-se às "visitas tranquilizadoras" (33,9%), que são ações realizadas depois que o evento ocorreu. O restante constitui-se em ocorrências de atendimento à comunidade sem que haja nada específico em termos policiais. Muito das atividades restantes compõe o que já foi denominado como "serviço social secreto" que a polícia termina desempenhando tais como o atendimento a pessoas feridas e enfermas (28,7%), doentes mentais (21,7%), parturientes (4,2%), e indigentes. O total de reuniões com associações e entidades diversas, que se constituem num mecanismo clássico de participação comunitária em negócios policiais, foi de 146 ao longo do ano de 2000.

Os dados nos mostram uma situação curiosa, em que policiais acreditam estar no combate aos crimes sérios mas, de fato, estão envolvidas em ocorrências que demandariam estratégias típicas de policiamento comunitário. Muitas das soluções a serem buscadas deve envolver mecanismos de consulta sistemática com a comunidade para a definição de metas e prioridades, um projeto organizacional em que os processos de tomada de decisão sejam descentralizados e adequado às realidades locais, bem como o envolvimento ativo de policiais junto à população.

Esta estratégia envolve um grau de tomada de decisões baseada em informações e dados acerca das atividades desenvolvidas pela polícia. Falaremos um pouco sobre isto logo a seguir.

(b) Sistemas de aferição de atividades e resultados

Um dos pontos cruciais na definição técnica do problema a ser enfrentado pelos diferentes tipos de programas em políticas públicas diz respeito ao desenvolvimento de algum sistema de aferição para a mensuração dele. Este é um tipo particular de obstáculo: como são avaliadas as atividades policiais no policiamento comunitário? A polícia é um tipo de organização bastante particular, que é concebido na literatura como "coping organizations", isto é, organizações em que nem a *produção* dos operadores da organização (*outputs*) nem os *resultados* dessa produção (*outcome*) podem ser facilmente observados ou mensurados (Wilson, 1989). Não é fácil avaliarmos a qualidade do serviço de um policial nas ruas, dado o alto grau de discricionariedade que a atividade envolve. Tampouco é simples avaliarmos o resultado de todas essas atividades deveriam traduzir-se em metas e objetivos abstratos e muitas vezes intangíveis tais como "segurança" ou "ordem". A dificuldade em desenvolver instrumentos de mensuração da ação policial refere-se justamente às dificuldades inerentes à observação das atividades

de produção (*output*) e dos resultados dessas atividades (*outcome*) (Beato, 2001c). Muitas vezes, a “não produção” de indicadores de prisões e apreensões pode ser um bom indicador de manutenção da ordem, justamente um dos objetivos centrais do policiamento comunitário.

Quais são, efetivamente, as medidas de sucesso em programas de policiamento comunitário? A literatura envolve ressaltar o aumento da qualidade de vida, redução do medo, ordem pública, satisfação de cidadãos em relação aos serviços policiais além, é claro, da redução de crimes (Keeling e Moore, 1988). Todas estas coisas envolvem o desenvolvimento de sistemas específicos de mensuração que não apenas as estatísticas policiais de atendimento de ocorrências. Uma das iniciativas interessantes adotadas por um dos conselhos foi o desenvolvimento de uma “pontuação positiva”: “... uma estratégia é a apresentação pela companhia de uma ‘pontuação positiva da criminalidade’, procurando valorizar os pontos positivos da atuação policial dentro do conceito de policiamento preventivo, ao invés de enfatizar estatísticas sobre prisões, apreensões de armas, etc, que representam a ação policial sobre uma criminalidade crescente, e não decrescente”.

Embora a questão de se avaliar performance ainda seja uma questão difícil de enfrentar, especialmente no caso do policiamento comunitário, alguns instrumentos consagrados de consulta à população podem ser amplamente utilizados. *Surveys* com populações locais tem se constituído num instrumento de consulta democrático de avaliação da polícia, do grau de confiança, e até mesmo na identificação de problemas comunitários⁽⁵⁾. No caso de Belo Horizonte, algumas investigações de vitimização e confiança institucional têm sido feitas por institutos independentes de pesquisa, e pela universidade. Contudo, a utilização de instrumentos deste tipo para avaliações periódicas por parte da polícia ainda é inexistente⁽⁶⁾. Trata-se de pesquisas que, nas raras vezes que são utilizadas, voltam-se para ouvir seu próprio pessoal acerca de motivações ou percepções. Nessas ocasiões não são propriamente instrumentos de escuta da comunidade, mas de administração interna. Quando necessário, prefere-se consumir aquilo que outras instituições produzem.

Em termos de organização de informações sobre eventos criminais, um dos grandes investimentos realizados foi a formação de extensa base de dados policiais mapeada que pudesse funcionar ao mesmo tempo como instrumento de planejamento operacional de ações policiais, e como mecanismo de compartilhamento de informações com os membros dos Conselhos⁽⁷⁾.

Isto possibilitou uma base sofisticada de informação em comum que viabilizou a elaboração de planejamento estratégico elaborado em parceria da polícia com a comunidade. Outros dados devem ser aduzidos:

"The problem-solving orientation of community policing requires a greater emphasis on analytic skills and expert systems management to obtain the most valuable information support. Information support will have to be provided for problems that have not been previously studied and for the incorporation of data from outside department. Analysis must go beyond identifying and forecasting crime patterns; tactical analysis should be supplemented with strategic analysis" (CPC, 1994)

Um sistema desejável de mensuração deve levar em conta os aspectos mencionados por Kelling e Moore, 1988, em termos das (a) fontes de legitimização da atuação policial (lei, apoio político, profissionalismo); (b) funções em que a polícia está envolvida (controle de crime, prevenção ou solução de problemas); (d) design organizacional (descentralização, forças tarefas etc); Relacionamento com o ambiente externo (consultivo, valores de profissionalismo mas atento às demandas da comunidade); demandas canalizadas através análise de problemas; táticas e tecnologias utilizadas de solução de problemas e de emprego de patrulhamento a pé; resultados obtidos em termos de incremento da qualidade de vida dos moradores.

(c) Cooperação comunidade e polícia

Um dos aspectos centrais na definição e maleabilidade dos problemas tratados diz respeito às mudanças de ordem comportamental que se pretende introduzir na população alvo. Como regra geral, Mazmanian e Sabatier, 1983, propõe que "quanto mais diverso o comportamento sendo regulado ou o serviço que está sendo proporcionado, mais difícil é estruturar regulações claras e assim maior discricção deve ser dada aos implementadores na linha de frente". No caso dos programas de policiamento comunitário, o elemento central refere-se ao relacionamento do público com a polícia e a mecanismos de confiança e respeito mútuo existentes. Daí que um dos resultados mais difíceis de serem alcançados esteja justamente no plano dos valores, pois trata-se de estabelecer ligação clara e não ambíguas entre valores e comportamentos dos policiais.

"Os planejadores precisam avaliar quais comportamentos específicos, por parte dos membros da organização, apóiam ou solapam os valores estabelecidos. Essa avaliação requer que os valores sejam bem definidos em termos operacionais de maneira que um observador possa saber se qualquer ação particular de um funcionário atinge o alvo ou não. Os planejadores também devem pensar claramente acerca de como a administração saberá se as alterações desejadas estão sendo realmente realizadas; devem ser desenvolvidos passos de feedback e avaliação." (CPC, 1994)

É importante que a organização como um todo esteja empenhada neste esforço de conquista mútua de cooperação e confiança. O que se pôde perceber ao longo da

avaliação é que esta cooperação é mais fácil de ser conseguida nos bairros de classe média e mais rica do que em bairros e comunidades mais pobres.

Segundo dados de survey realizado com os policiais, a colaboração da entre a população e polícia é reconhecida por eles, embora não seja feita de forma sistemática e em bases regulares. 87,8% dos policiais disseram que, às vezes, "as pessoas cooperam com a polícia fornecendo informações que possam ajudar o trabalho". Segundo os policiais, o principal tipo de informações recebidas abrangem desde "reclamações a respeito dos próprios problemas" (25%), "informações sobre atividades suspeitas" (19%), sobre comércio de drogas (18%), "sobre problemas da comunidade" (13%), bem como informações de outras naturezas. No entanto, os policiais reconhecem que há obstáculos a esta cooperação: 63% acreditam que o medo de retaliação pode ser um obstáculo a esta cooperação.

Mas existem outras razões detectadas nas pesquisas de vitimização. Avaliação feita em 1999 descobriu que 66% das vítimas de assaltos e roubos na cidade de Belo Horizonte não deram queixa na polícia (Lúmen/Puc. 1999). O principal motivo alegado por elas era a falta de confiança na polícia (32%). Na verdade, estão encobertas aqui as avaliações feitas em relação à polícia civil e militar. Quando convidada a expressar a opinião a respeito de cada uma das polícias, 39% da população afirmou não acreditar na polícia militar e 46,2% fez o mesmo em relação à polícia civil ⁽⁸⁾.

Parte da desconfiança deve-se a ausência de mecanismos rotineiros de construção de laços com a comunidade. A constituição dos conselhos foi um primeiro e importante passo neste sentido, mas existem outros mecanismos igualmente cruciais nessa direção que estão por serem construídos. O primeiro tem a ver com uma das principais queixas da população em relação à polícia, e refere-se à arrogância, desinteresse e grosseria desnecessários com que são tratados por eles. A pesquisa de vitimização citada acima identificou cerca de 4,5% da população que teria sido vítima direta da violência policial: 70% delas por abuso de autoridade e 23% de vítimas de agressão. Embora os números refiram-se apenas a uma pequena parcela da população, as repercussões destes fatos transcendem em muito as vítimas diretas, pois envolvem de forma acentuada casos de vitimização vicária. É plausível, embora não disponhamos de dados a este respeito, que esta má prestação de serviços se dê em maior proporção junto às populações pobres que terminam padecendo sob o jugo de duas tiranias: a policial e do crime organizado em algumas destas regiões (Soares, 2001). Dados da Ouvidoria de Polícia do estado de Minas Gerais revelam que 368 denúncias contra policiais foram feitas no primeiro semestre de 2001: 72% contra a PM e 28% contra a Polícia Civil. A grande maioria das queixas contra a PM refere-se justamente a casos de abusos de autoridade (69%);

Análises recentes demonstram que existe uma concentração maior da violência policial em algumas unidades especiais da polícia, especialmente aquelas encarregadas dos movimentos de massa, a de patrulhamento motorizado e a cavalaria (Sapori e Souza. 2001). É interessante notar que são justamente as unidades que não tem inserção geográfica e territorial, o que dificultaria o estabelecimento de laços locais, ou o mapeamento adequado das pessoas que vivem nos distintos espaços urbanos.

Menos do que um certo sentimento acerca da necessidade de fraternidade entre os homens, o tema da construção das relações de confiança entre a polícia e a população toca num dos elementos teóricos centrais em discussão nos processos de desenvolvimento de mecanismos de controle social comunitário e sua relação com o capital social. Jane Jacobs, uma das pioneiras no uso deste conceito, dizia que sempre que as cidades configuravam-se para maximizar contatos informais entre vizinhos, elas tornavam-se mais seguras: "The sum of such casual, public contact at local level –most of it fortuitous, most of it associated with errands, all of it metered by the person concerned and not thrust upon by anyone- is a feeling for the public identity of people, a web of public respect and trust, and a resource in time of personal and neighborhood need" (Jacobs, 1961: p.56). O policiamento comunitário insere-se nesta rede de fortalecimento de laços de controle social, na qual as organizações policiais tendem assumir o papel de promotores de laços sociais com a comunidade.

A questão que resta é se os policiais estão devidamente preparados para tarefa de tal envergadura, com todos os pré-requisitos de cortesia e respeito que tal empreendimento requer, especialmente em comunidades pobres. Nos termos de Putnam, uma das razões para se enfatizar "o papel do capital social nas comunidades pobres é esta: precisamente porque as pessoas pobres são, por definição, pobres em capital econômico e encontram enormes obstáculos em adquirir capital humano (isto é, educação), o capital *social* é desproporcionalmente importante para o seu bem estar" (Putnam, 2000: 318).

2 - Capacidade organizacional na estruturação da Implementação

A implantação dos Conseps em Belo Horizonte mereceu grande destaque da imprensa local, e foi objeto de elogios por parte de vários setores da opinião pública. Passado o impacto inicial, resta-nos avaliar as condições que os conselhos reúnem para que tenham uma sustentação após este período inicial. Sua continuidade repousa numa dimensão abstrata e conceitual que determina a forma como se definem os propósitos do programa, bem como com os objetivos e metas aos quais eles se propõem, além mecanismos de acesso formal a ele.

A legislação referente à implantação dos programas afeta sua implementação quando define os objetivos (ou falta deles) a serem alcançados, as agências encarregadas da implementação, a provisão de recursos financeiros para estas agências e através da abertura para a participação que proporciona a instituições e organizações que não estão diretamente envolvidos com a implementação. Vamos nos deter em alguns desses aspectos.

(a) O suporte cognitivo do programa

Outro aspecto já ressaltado anteriormente tem a ver com teorias implícitas que operam como suporte cognitivo às ações dos programas. Teorias que enfatizam as dimensões de oportunidade e do papel do espaço urbano são centrais nesta perspectiva. O pressuposto de que problemas de criminalidade e desordem estão geograficamente concentrados, e mantém uma relação muito estreita com as características físicas e sociais dessas áreas.

“A teoria na qual se baseia o policiamento orientado para o problema é simples. As condições subjacentes criam os problemas. Essas condições podem incluir as características das pessoas envolvidas (ofensores, vítimas potenciais e outros), os ambientes sociais nos quais elas interagem, o ambiente físico e o modo como o público lida com essas condições” (CPC, 1994).

Esta é uma base teórica que está mais implícita do que explicitamente abraçada pelos policiais encarregados de tomar decisões. A sua orientação traduz-se, em termos práticos, em uma acentuada formação em análise de dados, e estudos de problemas criminais que ainda é bastante modesta na organização. Existe um número crescente de oficiais preparados para a análise criminal, mas ainda em número insuficiente para que ela traduza-se em estudo detalhado das condições que geram problemas. Uma das formas encontradas para suprir esta deficiência na formação horizontal em larga escala foi a criação de centros de análise de crimes, que ficam sob o encargo de oficiais de inteligência encarregados da análise das ocorrências em cada companhia.

(b) Fontes de financiamento e custos do programa

Fontes de financiamento de programas são o recurso mais crítico, mas não o único, para que eles operem. No caso específico do policiamento comunitário ele traduz-se em alguma infra-estrutura material para apoio das atividades, e fundamentalmente na formação de pessoal qualificado para interagir com o público em moldes distintos das formas tradicionais. A infra-estrutura material requerida é mínima, e resume-se a locais para realização de reuniões com membros dos conselhos, bem como algum apoio para confecção de material de divulgação. Algumas vezes estes recursos são conseguidos junto a comerciantes ou empresários das regiões. Alguns conselhos demandam também a estrutura

necessária para a análise de informações, especialmente computadores para ter acesso aos mapas.

O treinamento dos policiais é o elemento mais crítico para o sucesso do programa. Um levantamento realizado com 40 policiais em posições de comando operacional na cidade de Belo Horizonte, com idades que em sua maioria variam entre 36 e 45 anos de idade, e que estão na polícia há mais de 16 anos e menos de 25, mostrou os seguintes dados:

- 63% jamais freqüentou um curso de policiamento comunitário;
- 90% desconheciam o que era a abordagem de um policiamento orientado para problemas;
- Entre 90 a 98 % desconheciam importantes experiências de policiamento comunitário descritos na literatura ⁽⁹⁾;

Não precisaríamos estender muito esta discussão para chegarmos à conclusão de que o custo maior na implantação do policiamento comunitário está concentrado na área de treinamento seja dos gerentes de nível médio, seja nos policiais da ponta:

“Community policing skills should be integrated into the training curricula, not treated as a separate component of the training program. Training in community policing should supplement law enforcement with communication and leadership that will encourage participation from the community. All personnel must become skilled in the techniques of problem solving, motivating, and team building (...)

The training of mid-level managers should emphasize their role in facilitating the problem-solving process by coaching, coordinating, and evaluating the efforts of patrol officers.”

Para visualizarmos a magnitude do problema, vamos tomar alguns dados referentes aos policias de todo o estado, e não apenas da cidade de Belo Horizonte. O quadro abaixo ilustra a situação da formação escolar de todo o quadro de policiais da PMMG:

TABELA 5: NÍVEL DE ESCOLARIDADE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

Nível de Escolaridade		Oficiais*	Sargentos e Subtenentes	Cabos e Soldados	Soma	%
Fundamental incompleto		-	352	6.165	6.517	16,0
Fundamental completo		-	4.058	15.126	19.184	47,1
Médio incompleto		-	85	476	561	1,4
Médio completo		739	3.968	7.294	12.001	29,4
Superior		1.656	178	96	1.930	4,7
Pós-graduação	Especialização	541	07	14	562	1,4
	Mestrado	09	-	-	09	0,0
	Doutorado	03	-	-	03	0,0
Total		2.948	8.648	29.171	40.767	100,0

Fonte: Guimarães, 2001

Conforme vemos, trata-se de uma organização cujo nível de formação ainda é muito baixo: 63,1 % dos policiais têm o nível fundamental de escolaridade completo ou incompleto; 29,4% têm o nível médio, e apenas 6,1% tem nível superior ou pós-graduação. A partir de 1988 está se exigindo o nível médio completo para o ingresso na carreira de forma que, durante alguns anos, haverá o convívio com policiais na ponta com níveis de escolaridade bastante distintos até mesmo de alguns de seus superiores sargentos e sub-tenentes.

Os valores seguintes referem-se aos gastos do governo do Estado com a formação do policial militar, e englobam vencimentos, honorários-aula e fardamento.

TABELA 6: CUSTOS PARA A FORMAÇÃO DO POLICIAL MILITAR MINAS GERAIS*

Formação	Duração	Valor por PM (R\$)
Soldado	09 meses	4.614,45
	18 meses	9.081,44
Cabo	05 meses	1.066,98
Sargento	11 meses	8.949,40
Aspirante a Oficial	04 anos	39.270,20
Tenente adm/esp	01 ano e 01 mês	17.645,12

Fonte: Estado-Maior da PMMG, julho, 1997.

Conforme vemos, o custo de formação dos níveis hierárquico inferiores é muito inferior ao dos níveis superiores. Gasta-se menos tempo com a formação de um soldado do que com a formação de um oficial. A distribuição financeira é clara e acompanha uma certa lógica organizacional: dado que o número de oficiais (2.948) é de cerca de um décimo do número de soldados (29.171), o investimento deve ser feito naqueles que "pensam" a instituição. Os oficiais são formados em até

cinco anos, ao passo que os soldados poderão vir a ter um nível técnico de formação de até 18 meses.

Os dados seguintes mostram a distribuição etária do policiais no estado. Cerca de 45 % deles tem entre 18 e 30 anos de idade. Comparando os dados das tabelas 4 e 5 verifica-se que a maioria dos praças é jovem e com baixo nível de escolaridade, incluindo os cadetes e alunos da Academia de Polícia Militar

TABELA 7: DISTRIBUIÇÃO POR FAIXA ETÁRIA POLICIAIS MILITARES DE MINAS GERAIS

Idade (anos)	Oficiais*	Sargentos e Subtenentes	Cabos e Soldados	Soma	%
18 a 21	106	15	781	902	2,2
22 a 25	163	515	5.557	6.397	15,7
26 a 30	516	1.944	8.423	10.982	26,9
31 a 35	718	2.944	6.672	10.377	25,5
36 a 40	547	1.803	3.937	6.317	15,5
41 a 45	327	818	2.542	3.693	9,1
46 a 50	195	502	1.064	1.763	4,3
51 a 55	28	105	176	309	0,8
56 a 60	02	02	19	23	0,1
61 a 66	04	0	0	04	0,0
Total	2.500	8.648	29.171	40.767	100 ,0

Fonte: Diretoria de Pessoal. Polícia Militar de Minas Gerais, 1999.

Vamos fazer um raciocínio em abstrato, e imaginarmos uma organização em que todos os policiais devessem ter o nível médio, e permanecessem nas academias durante metade do tempo dos aspirantes a oficiais, recebendo uma formação semelhante, que incluisse uma pesada ênfase na análise dos aspectos criminais, em mecanismos de solução de problemas. Poderíamos tomar apenas os policiais dos *ranks* inferiores que tem menos de trinta anos de idade que totalizam cerca de 17.235 e multiplica-los pela metade do custo de formação de um oficial (R\$ 19.635). Isto daria um total de R\$ 338.409.225 reais, ou cerca de \$ 135.363.690 dólares. Trata-se de curso elevado, mas que representa pouco mais de dez por cento do que se gasta com o sistema de segurança pública em todo o estado de Minas Gerais. Além disso, significaria uma mudança qualitativa acentuada nos serviços prestados por eles.

(c) Integração intra e inter organizacional: determinantes internos

Outro conjunto de variáveis no processo de implementação destes programas é a integração hierárquica entre as várias agências encarregadas da implementação dos programas (Bardach, 1977) Isto deve-se à existência de "pontos de veto" em distintos lugares do processo de implementação: "The degree of hierarchical integration among implementing agencies is determined by (a) the

number of veto/clearance points involved in attainment of legal objectives; and (b) the extent to which supporters of those objectives are provided with inducements and sanctions sufficient to ensure acquiescence among those who have a potential veto. Veto / clearance points involve those occasions on which an actor has the capacity (quite apart from the question of legal authority) to impede the achievement of legal objectives". (Mazmanian e Sabatier, 1983: 27)

Um dos aspectos fundamentais para a implementação de políticas é a existência de funcionários comprometidos e motivados com os objetivos dos programas. Curiosamente, organizações hierárquicas reúnem melhores condições para a introdução de inovações na medida em que pontos de veto estão submetidos a disciplina organizacional. Assim, conforme vimos na descrição inicial, um dos pontos fortes do programa é justamente o grau elevado de apoio dos comandantes e gerentes de médio escalão. Tradicionalmente, o nível médio de gerência é uma fonte de resistência à introdução de inovações (Bratton e Kelling, 2001).

(d) Alguns elementos de cultura organizacional

Um dos elementos negativos na implementação de programas de polícia comunitária tem origem na cultura organizacional (Oliver, 2000: cap.6). A característica central do policiamento comunitário é ser uma estratégia de policiamento preventivo, que se estrutura em torno da função de policial como um prestador de serviços do público.

Na ânsia de implantar estes programas muitas vezes são esquecidas as condições que eles encontram para sua implantação. Em geral, os policiais mantêm uma atitude muito favorável à idéia de policiamento comunitário. Assim, 91,4% dos policiais consideram importante ter um perfil de "alguém que seja capaz de solucionar os problemas da comunidade". Trata-se de uma proporção muito maior do que aqueles que acreditam que ser "corajoso e bravo" (52%) ou "ser enérgico e usar a força física" (35,8%) sejam atributos importante ou muito importante para o exercício profissional (Crisp/Ufmg, 2000). No entanto, existe uma percepção generalizada de que o trabalho policial tornou-se mais perigoso e que os crimes tem aumentado nos últimos cinco anos. Em parte, 23% acreditam que os crimes tornaram-se mais sérios, mas a maioria atribui este aumento da periculosidade do trabalho policial como resultado de uma crise no sistema de justiça. Assim, a impunidade é citada por 34% dos policiais como um dos motivos principais, a seriedade dos crimes aparece em segundo lugar com 22%, o desrespeito pela lei com 13% e o fato das pessoas estarem andando mais armadas com 11%.

Esta percepção contrasta com os dados apresentados anteriormente a respeito das ocorrências atendidas pela polícia. É verdade que há um crescimento

acentuado dos crimes na cidade, especialmente aqueles que envolvem maior grau de violência conforme já vimos. Daí que muitos policiais mantenham uma concepção de sua função como a de "prender marginais" ao invés de proteger o público. Entretanto, conforme vimos, a imensa maioria das atividades não está relacionada a delitos. Mesmo quando tratamos de crimes contra a pessoa, mais de 90% deles são conflitos interpessoais. Esta imagem contrasta com os coletes à prova de bala, a ostensividade das armas ou a postura agressiva em muitas regiões da cidade. Para nosso argumento, é importante resgatar que este tipo de concepção do trabalho policial constitui-se num dos maiores obstáculos à implementação do policiamento comunitário por diversas razões. A primeira delas é que este tipo de imagem termina por corroborar uma espécie de "falácia dramática" (Felson, 1994) a respeito das atividades policiais, como se eles estivessem o tempo todo correndo atrás de bandidos, em corridas alucinantes pelas ruas da cidade, e trocando tiros com quadrilhas especializadas de profissionais muito bem armados. Em organizações policiais de outros estados brasileiros este tipo de equívoco leva-lhes a irem às ruas como se estivessem indo para a guerra. O saldo de pessoas vitimadas por esta nefasta estratégia confirma dramaticamente o imenso equívoco neste tipo de concepção.

O segundo obstáculo que isto representa é que estratégias de policiamento proativo e preventivo tendem a não estarem presentes no leque de opções estratégicas desses policiais. Pelo contrário, o fato de estarem andando a pé e impedindo que delitos ocorram nos hot-spots de criminalidade da cidade é muitas vezes concebido como uma atividade aborrecida em que nada acontece. Esquece-se, entretanto, que é justamente o fato de nada estar acontecendo é que confirma o sucesso da estratégia. Bons programas de policiamento têm poucos números para mostrar.

(e) O gerenciamento das atividades preventivas

Um dos fatores freqüentemente detectados pela literatura como obstáculo tem a ver com aspectos de ordem interna das organizações policiais (Souza, 1999. Kelling e Bratton, 1999). Socialização, treinamento, atitudes e valores, práticas operacionais rotineiras e outros emergem como fatores essenciais para a adesão de profissionais em programas de inovação. Dedicaremos algumas linhas na exploração desta ordem de fatores.

Conforme podemos ver pela tabela adiante, os policiais ainda estão desempenhando atividades dominadas pelas técnicas tradicionais de policiamento motorizado, justamente um dos pontos centrais a serem modificados nas experiências de policiamento comunitário. Segundo o questionário aplicado aos policiais na cidade de Belo Horizonte, apenas 24,7 % deles havia realizado policiamento a pé nos últimos cinco anos. A maioria atuou através de

patrulhamento motorizado (36%), bem como através do policiamento montado (3,1%). O restante (35,6) esteve ligado a atividades burocráticas ou de comando.

Tabela 8:		
Nos últimos 5 anos, que atividade mais desempenhou?	Frequência	%
Patrulhamento motorizado	339	36,1
Patrulhamento a pé	232	24,7
Outras	121	12,9
Atividade de escritório (telef., secret., admin.geral)	117	12,5
Atividade de comando	77	8,2
Patrulhamento montado	29	3,1
Estado-Maior, ajudância de ordens	19	2
Total	934	99,5
NR	5	0,5
Total	939	100

Chama a atenção também o grau elevado de atividades não diretamente relacionadas às funções policiais sejam elas de controle, de manutenção da ordem, ou assistenciais. Cerca de 37% dos policiais estão envolvidos em atividades burocráticas e administrativas que não estão diretamente vinculadas às funções policiais propriamente ditas. Muitas dessas atividades tais como os atendimentos de telefones, de escritório ou secretaria poderiam perfeitamente ser realizadas por civis.

(f) Polícia comunitária na ponta da linha

Um dos aspectos observados ao longo desta avaliação tem a ver com o fato de que, embora os oficiais mantenham freqüentemente atitudes de respeito e tenham consciência da necessidade de construção destes laços, os policiais de ponta ainda não estão plenamente conscientes do alcance desta estratégia. Parte deste *gap* se deve à própria forma como são administradas as polícias ostensivas brasileiras. Ao contrário do que muitos acreditam, o militarismo que ainda prevalece nestas organizações não reside no fato delas agirem militarmente nas ruas. Cada vez menos existe a orientação de se ocupar militarmente as ruas. O aspecto mais complicado do militarismo está em seus aspectos gerenciais numa organização que estrutura-se de forma hierárquica, centralizada e baseada em regras e procedimentos impessoais. Os comandantes e gerentes das polícias acreditam que o organograma da organização traduz-se em ações cegamente obedecidas pelos escalões inferiores (Beato, 2001). Conseqüentemente, o investimento na formação dos policiais de ponta ainda é cativo de preconceitos de que eles são meros cumpridores de ordens. Daí a disparidade da avaliação feita em relação à diferença de preparo entre oficiais e praças em relação aos mecanismos de policiamento comunitário:

Tabela 9

<i>Conhecimento do programa pelos</i>	<i>Oficiais</i>	<i>Policiais</i>
Não existe	0 %	30 %
Baixo	5 %	45 %
Médio	70 %	15 %
Alto	25 %	10 %
<i>Total de Cias analisadas</i>	<i>20</i>	<i>20</i>

Segundo observações efetuadas e entrevistas feitas com policiais, lideranças comunitárias e comandantes de batalhão, existe um grande desconhecimento por parte dos policiais de ponta sobre o que são os Conselhos Comunitários de Segurança: em 75% das companhias e conselhos analisados, o conhecimento entre os policiais é muito baixo ou praticamente inexistente. Em contraste a este desconhecimento, em 95% dos casos o conhecimento entre os oficiais é médio ou alto.

Menos por erro de avaliação, e mais em virtude de uma concepção tradicional de gerenciamento da atividade policial, o pouco envolvimento dos policiais de ponta resulta de uma certa crença de que a eles cabe apenas a função de cumprir ordens. Alie-se a isto os custos formidáveis que a adoção de estratégias descentralizadas pode acarretar ao conferir maior grau de autonomia e conseqüente treinamento do pessoal de ponta justamente em um momento em que recursos são escassos, e teremos os ingredientes para analisarmos adequadamente os dados acima.

O outro lado da moeda é que, não obstante os esforços efetuados pelo comando central no sentido de se alterar algumas das estruturas tradicionais de tomada de decisão entre os policiais, existe uma certa resistência cultural em adotar-se uma linha mais autônoma de ação. Em parte, este é o resultado de que maior autonomia envolve também mais responsabilidade com resultados. Para alguns, nem sempre esta é uma barganha desejável.

De qualquer maneira é melhor que se faça algo, do que esperar que tudo mude para não se fazer nada. Neste sentido, a estratégia adotada de se estabelecer mecanismos rotineiros de participação e envolvimento comunitário tem sido bem sucedido a ponto de ensejar a participação de outros órgãos da administração municipal. É disto que trataremos a seguir.

3) Ambiente externo

(a) O acesso formal do público

Como regra mais geral, podemos dizer que a participação das comunidades, embora se constitua em premissa dos programas de policiamento comunitário, é na realidade um dos pontos de estrangulamento mais salientes. A crença na mobilização das "forças vivas da sociedade" deve levar em conta os determinantes sociais e educacionais para que a participação ocorra efetivamente.

O policiamento comunitário e suas promessas de sucesso repousam sobre alguns pressupostos cujo teor merecem um exame mais detalhado (Riechers e Roberg, 1990). Uma das fragilidades conceituais, mas com implicações práticas imediatas, tem a ver com a noção de comunidade, cuja definição assenta-se em supostos empiricamente duvidosos. O primeiro e mais crucial deles diz respeito à própria noção de comunidade, cuja definição é *taken-for-granted* entre muitos especialistas. Policiais tem que lidar com uma variada clientela ao longo de suas atividades, e trafegar por espaços urbanos bastante diferenciados. O "Community Policing Consortium" define uma comunidade, para efeitos operacionais nas atividades de policiamento, como "uma área pequena e bem definida geograficamente. As rondas devem ser configuradas de maneira a preservar, o máximo possível, as características geográficas e sociais singulares da vizinhança, permitindo ao mesmo tempo um serviço eficiente" (CPC: 11). São de duas naturezas os supostos envolvidos neste tipo de definição: em primeiro lugar a idéia de que estes espaços urbanos são socialmente homogêneos e, em segundo lugar, que estes lugares são ocupados por pessoas que desejam manter contatos positivos com a polícia. Assim supõe-se que a função da polícia é aumentar a sensação de segurança subjetiva, como se a população fosse uma entidade homogênea, com interesses iguais, e cuja satisfação fosse algo fácil de ser avaliado pela polícia. Isto nem sempre é evidente, pois em muito locais a presença da polícia pode ser um elemento a mais de desordem. Por outro lado, esta é uma noção que oculta a diversidade socioeconômica que deve estar representada nos conselhos. Na prática, acabam prevalecendo os interesses dos grupos mais poderosos de algumas dessas regiões.

(b) Determinantes externos: relacionamento com outras esferas públicas e da administração

No caso brasileiro, devido a peculiaridades constitucionais, dois atores são centrais: de um lado a administração pública municipal, e de outro as outras organizações do sistema de justiça, especialmente a polícia investigativa.

(b-1) Administração municipal

A discussão sobre o papel que cabe às administrações municipais na área de segurança, em um país onde a responsabilidade sobre as polícias compete aos estados, tem se acirrado nos últimos anos. Administradores e executivos municipais locados nas mais variadas posições políticas, e com diferentes colorações ideológicas tem se debruçado sobre o cáustico tema de como podem oferecer mais segurança para os cidadãos dos grandes centros urbanos. Em parte motivados por espírito público, mas certamente pressionados pela opinião pública, muitos deles tem buscado respostas nas tradicionais estratégias de se botar mais policiais nas ruas através das guardas municipais. Pouco se tem discutido a respeito da extrema variedade de instrumentos à disposição dos administradores municipais na prevenção da criminalidade, bem como da imensa riqueza de recursos seja no sentido de mobilizar e capitalizar socialmente comunidades locais assoladas pelo problema da violência, seja na direção de implementar alguns mecanismos de controle social que estão sob o seu encargo.

Questões de natureza constitucional parecem afetar a possibilidade de uma cooperação mais estreita entre a prefeitura e a polícia. O fato do controle da polícia estar sob a autoridade do governador não deixa os administradores municipais numa situação política muito confortável para empreender colaborações inovadoras. Daí que muitos prefeitos preferam limitar-se apenas ao fornecimento de suprimentos materiais do que a uma parceria logística e operacional efetiva. Os Conselhos de Segurança podem servir, e em muitos casos isto efetivamente tem ocorrido, como uma ponte importante entre as demandas da população e a mobilização conjunta entre a prefeitura e a polícia. Existem casos em que eles tiveram atuação destacada junto às administrações municipais no sentido de alterar a posição de alguns pontos de ônibus afim de diminuir o número de assaltos nos coletivos. Por outro lado, conforme já foi mencionado anteriormente, é crescente o esforço da administração municipal em incorporar a contribuição destes conselhos.

Em ano de eleições municipais, com um candidato concorrendo à reeleição na cidade, a implantação dos Conselhos de Segurança ofereceu uma resposta palpável, facilmente compreendida e extremamente oportuna para a espinhosa questão da participação da administração municipal na segurança pública. Tão logo foi anunciado o plano, o prefeito imediatamente ofereceu a quantia de \$2.000.000 (dois milhões de dólares) para a compra de veículos, armamentos e computadores para organização das bases de dados em cada um dos conselhos. A Prefeitura Municipal através de convênio doou a PMMG recursos para compra de viaturas e equipamentos. A partir deste momento, a prefeitura passou a ser um ator permanente nos Conselhos. Foram organizados os **Encontros Regionais de Segurança Pública**, organizados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, através do Conselho de Defesa Social com o objetivo de discutir em todas as

regionais da cidade (Norte, Nordeste, Noroeste, Pampulha, Oeste, Venda Nova, Barreiro) uma proposta de segurança pública para a cidade com a participação popular e a articulação entre o município e o Estado. Nesses encontros os CONSEP's foram apresentados para a comunidade, explicando sua finalidade e promovendo sua divulgação. Em 26 de abril foi solicitado pela comissão de Segurança do Conselho Municipal de Defesa Social a cada um dos CONSEP's: para desenvolver ações de prevenção à violência e criminalidade. Foi organizado o **Seminário dos Conselhos Municipais de Segurança Pública** em parceria com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e a Polícia Militar de Minas Gerais no dia 31 de março de 2001. Discutiu-se nesse seminário: "A Participação Popular, Políticas Públicas e Segurança" e "Novas Perspectivas de Policiamento – Desafios e Propostas". Houve ampla participação dos membros dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Á par deste processo de participação direta do executivo municipal existem também candidatos a diversos cargos eleitorais que vêem nos Conselhos uma boa oportunidade de estreitar contatos com seus eleitores em torno de um tema que tem mobilizado crescentemente a opinião pública na cidade.

Dados com o questionário aplicado entre os policiais em etapa anterior à implantação do programa mostram que a interação com a prefeitura ou associações era ínfima, quando não inexistente. Para 77 % dos policiais a prefeitura nada tem feito, ou tem feito um trabalho ruim na cooperação com o trabalho policial. A colaboração das associações de moradores foi mais bem avaliada pelos policiais, pois 60% deles consideram que elas ajudam o trabalho da polícia, principalmente melhorando o relacionamento com a comunidade, e angariando recursos. Certamente estes resultados modificaram-se após a implantação do programa, embora não disponhamos de dados a respeito da magnitude desta modificação.

(b-2) A polícia de investigação

Outro elemento importante do ambiente externo diz respeito ao relacionamento com a polícia de investigação ⁽¹⁰⁾. Dados sobre ratificações das prisões efetuadas pela polícia ostensiva mensuram de forma diferente a efetividade policial, bem como a articulação entre as duas polícias. A Polícia Civil decide quais prisões efetuadas pela polícia ostensiva serão objeto de inquérito policial. Esta decisão é tomada com base na legalidade dos procedimentos adotados, mas também por considerações de ordem prática e administrativa acerca do número de prisioneiros nas celas. Para efeitos de eficiência policial nas atividades ostensivas, ela constitui-se em dado importante no controle da criminalidade.

Tabela 4: Medidas de tendência central do Número de prisões efetuadas pela PM em relação às ratificações da polícia civil

		Statistics		
		Número de prisões por ratificação 1999	Número de prisões por ratificação 2000	Número de prisões por ratificação 2001
N	Valid	24	25	25
	Missing	2	1	1
Mean		17.39	13.18	9.81
Median		17.41	12.64	10.03
Std. Deviation		4.26	3.28	3.61
Variance		18.13	10.74	13.06
Range		16	13	15
Minimum		9	8	2
Maximum		25	21	17

Em média, o número de prisões por ratificação vem diminuindo, o que indica que é cada vez maior o número de confirmações pela Polícia Civil das prisões efetuadas pela Polícia Militar ⁽¹¹⁾. Ao contrário do que sugere os constantes conflitos entre as polícias, o dado indica que, pelo menos no momento das prisões, existe um número maior de ratificações durante os últimos três anos. O destaque fica para o ano de 2001 em que, apenas no primeiro semestre, foram ratificadas mais prisões do que o total dos anos anteriores.

Este dado mostra duas coisas distintas. De um lado ilustra os percalços e a pouca articulação entre os diversos segmentos que compõem o sistema de justiça. No caso específico, a desarticulação entre as ações de policiamento ostensivo e judiciária leva a que os agentes encarregados desta última atividade não ratifiquem as prisões efetuadas pelos primeiros. Em parte, este é o resultado do julgamento a respeito das prisões nas delegacias. Por outro lado, é também o resultado do julgamento de que não existem evidências suficientes para a ratificação. Do ponto de vista da performance policial, este é um evento que não tem maiores conseqüências a não ser no incremento dos indicadores dos operadores, e não dos resultados que se busca com eles. De qualquer maneira, ele está ilustrando uma das maiores dificuldades encontradas na implementação do policiamento comunitário no Brasil que refere-se ao relacionamento entre a polícia de investigação e o policiamento ostensivo. Embora haja uma razão maior de ocorrências ratificadas pela polícia de investigação, existe um coeficiente de atrito alto entre elas. Não é por acaso que uma das demandas mais constantes nos Conseps refere-se a presença e maior grau de articulação com a polícia de

investigação. Estes, por sua vez, relutam em participar de programa lançado pela corporação Riva, embora alguns delegados regionais participem das reuniões.

Conclusões

Um olhar retrospectivo sobre o programa dos Conselhos de Segurança Comunitária nos fornece indícios de que importantes mudanças foram feitas em relação às experiências anteriores de policiamento comunitário. O abandono das parcerias logísticas, em que os membros das comunidades terminavam por financiar a carência de recursos dos policiais, foi uma das mais significativas. O apoio dos níveis superiores é outro dado crucial para o desenvolvimento do programa, principalmente porque reflete-se na adesão crescente dos níveis médios de gerência que não estende-se, contudo, aos agentes na ponta da linha. No caso de atividades policiais, este é um dado extremamente negativo. Muitos deles não conhecem o programa e, em muitos casos, devido a uma questão geracional, não tem muito interesse em modificar sua forma tradicional de atuação. Assim, conforme discutimos na seção relativa a custos, o investimento deveria ser feito nos jovens policiais.

Sumariando algumas das discussões anteriores, poderíamos reduzi-la ao quadro adiante:

Quadro 4: Dimensões do modelo de implementação

CONDIÇÕES		VALOR
1. Diretrizes políticas claras e objetivas		MÉDIA
2. Teorias causais		MÉDIA
3. Estruturas Organizacionais encarregadas da Implementação	a) Agência receptiva	ALTA
	b) Integração hierárquica	ALTA
	c) Regras de suporte a decisões	BAIXO
	d) Recursos Financeiros	MÉDIO
	e) Acesso formal	MÉDIO/BAIXO
4. Comprometimento e habilidades dos gerentes		ALTO/MÉDIO
4. Comprometimento e habilidades dos executores na ponta da linha		BAIXO
5. Suporte de outras agências e organizações		MÉDIO/BAIXO
6. Mudança nas Condições Sócio-econômicas		BAIXO

A orientação através de diretrizes políticas claras e objetivas encontra alguns obstáculos na formação de pessoal, seja na gerência de nível médio, seja nos policiais na ponta. Conforme vimos, a ausência de uma percepção mais clara dos métodos e estratégias do policiamento comunitário deverá ser suprida através de cursos de formação, e de uma reorientação dos currículos de formação dos policiais. Este é um processo que já está em curso, mas cujos resultados se farão sentir somente no médio para o longo prazo.

Fator importante é a adoção de teorias causais adequadas que sirvam como suporte cognitivo ao programa. O enfoque excessivamente administrativo e legalista que ainda prevalece em muitos setores das polícias os impede de perceber a importância de disciplinas e teorias que buscam lidar com outros aspectos da realidade. Por outro lado, o desenvolvimento de disciplinas voltadas para a compreensão do fenômeno criminoso, bem como da diversidade de fatores envolvido no processo, é ainda bastante incipiente no Brasil, mesmo no meio acadêmico (Beato. 2001a). A utilização do material gerado pelo geoprocessamento das ocorrências tem conduzido a modificações importantes na forma de se visualizar e conceber os problemas.

Do ponto de vista da estrutura organizacional, tendências contraditórias estão em ação. De um lado, o fato do programa ter sido patrocinado por uma organização de administração militarizada é um fator positivo, na medida em que o elemento decisivo para sua adoção é o comprometimento dos estratos superiores. A decisão que mais conta é a dos oficiais de nível mais alto. Por outro lado, é justamente esta estrutura verticalizada que impede muitas a adoção de modelos mais descentralizados e autônomos, necessários para programas de policiamento comunitário.

Do ponto de vista da qualificação seja dos executivos, seja dos gerentes de nível médio, ou dos policiais na ponta, a situação é bastante heterogênea. O preparo de muitos oficiais superiores ainda não encontra paralelo nos níveis mais operacionais, especialmente na ponta da linha. Embora haja uma adesão ao programa, ela é mais determinada por determinação superior (o que é extremamente importante) do que pela adesão e convencimento. Uma possibilidade que pode ocorrer é que a própria dinâmica do processo, de reuniões regulares com a comunidade e da necessidade de prestar contas ao comando, levem a um processo educativo no interior da corporação.

Outros aspecto a ser ponderado refere-se ao amparo de outros setores da sociedade e da administração pública. Aqui, o fator decisivo é que muitos deles ainda mantém uma percepção bastante tradicional a respeito da função da polícia. Para muitas administrações das mais variadas posições do espectro político, a polícia tem a função de agir repressivamente.

Sugestões para implementação

Um dos grandes riscos associados à implementação de programas comunitários no Brasil é, paradoxalmente, a necessidade, o desejo de que isto seja uma experiência realmente positiva para as organizações que as adotam, com a conseqüente implementação realizada de maneira afoita e sem maiores planejamentos. A crescente proliferação de experiências de policiamento interativo, de formação de conselhos comunitários, de introdução da filosofia do policiamento

comunitário nos currículos das academias de polícia são ilustrações deste desejo de se buscar um novo paradigma de relacionamento da polícia com a sociedade.

À par deste processo, muitos funcionários de alto escalão da segurança pública, bem como executivos das organizações policiais tem lançado mão da idéia do policiamento comunitário como recurso em certa medida descompromissado e inofensivo de prestação de contas para a sociedade. Sempre que faltam idéias sobre o que fazer com as organizações policiais no Brasil, a introdução do policiamento comunitário aparece como panacéia para todos os males que as afligem. Mais do que trazer uma boa concepção para a discussão, esta tem sido uma estratégia eficaz se ocultar à falta de imaginação e idéias criativas neste campo do cenário das políticas públicas de segurança no Brasil. Assim, evita-se discussões cruciais sobre a missão institucional (e curiosamente constitucional) das polícias, do (mau) gerenciamento dessas organizações, da redefinição das diferentes esferas de governo na segurança pública, da atitude conservadora de nossas elites situadas nas mais diversas posições do espectro político, em relação ao papel das polícias.

Na verdade, experiências de policiamento comunitário, para serem bem sucedidas, requerem que processos mais amplos de reforma policial estejam em curso. Esta dinâmica global de interação comunitária se expressa também no desenvolvimento de instrumentos de gestão, sistemas de informação detalhadas e se possível mapeadas, prestação de contas, desenvolvimento de novas formas de interação com o público e com a mídia e etc. É um equívoco acreditar que pode-se implementar policiamento comunitário mantendo intactas antigas estruturas administrativas, ou de relacionamento com o público, ou até mesmo com as outras organizações do sistema de justiça.

Quaisquer que sejam as intenções subjacentes à implementação de programas de policiamento comunitário, o fato é que este é um processo longo e que certamente não ocorre de um dia para o outro justamente pela magnitude das modificações necessárias à sua implementação.

Assim, algumas considerações devem ser levadas em conta em processos de implementação deste tipo de programas.

Qualquer mudança paradigmática de modelos de polícia passa necessariamente pelas academias de polícia. Trata-se de dar treinamento e formação dentro de uma outra perspectiva de policiamento totalmente diferente do estilo predominante em muitas das academias das polícias latino americanas. O treinamento dos policiais padece de muitas das deficiências do treinamento de funcionários públicos em geral. Uma delas é o acentuado tom administrativo da formação policial, o que os leva a se preocuparem mais com organização e métodos da organização interna do que com sua função precípua de controle da criminalidade e manutenção da ordem;

Ausência de treinamento específico em análise de problemas, em contraste com a abundância de formação na área administrativa;

- A influência dos policiais mais antigos (especialmente sargentos) sobre os mais novos deve ser minimizada de tal maneira a que os processos de inovação possam ocorrer sem a influência negativa de mecanismos de controle informais e tradicionais. Uma das maneiras de se fazer isto é através de sistemas de avaliação e premiação que valorizem o perfil de policiais mais orientados comunitariamente.
- Uma das conseqüências mais imediatas de se lidar com um processo de mudança, é que ele não é feito da noite para o dia, como gostariam alguns de nossos governantes. Ele tampouco será realizado através de golpes de caneta e decretos ferozes. A mudança de perspectiva se dará através de um processo lento de mutação de valores, e na maioria dos casos, da substituição do pessoal mais antigo dentro das corporações policiais. Conforme já se disse, os paradigmas não mudam, as pessoas que acreditam neles é que são substituídas.
- Conforme já foi sugerido, um dos elementos de resistência a esta ordem de mudança está no segmento de investigação das organizações policiais. No caso brasileiro, esta resistência é ainda mais acentuada pelo fato de estarmos lidando com duas organizações totalmente distintas que encarregam-se do policiamento ostensivo e da atividade investigativa. Mais do que organizações concorrentes, elas são totalmente distintas em termos de carreira, organização administrativa e até mesmo de missão institucional. Em termos organizacionais, a polícia civil estrutura-se em torno de segmentos e grupos com origens geracionais, atividades especializadas e grupos de poder que mantêm um nível mínimo de comunicação entre si. Embora algum destes segmentos possa avaliar positivamente a participação no policiamento, outros podem encarar a experiência com extrema desconfiança, por tratar-se de iniciativa de outra organização policial. Uma estratégia a ser buscada é a estruturação dos conselhos de forma tal a garantir presença de outros setores da justiça, incluindo a polícia civil e o ministério público.

Bibliografia

- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*, Cambridge, Mass.:MIT Press.
- Beato, Claudio. 2001a. "Public Policies and Crime in Latin America". Paper presented to the *Citizen Security in Latin America*. Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington, April.
- Beato, Cláudio C. 2001b. Informação e Desempenho Policial. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte / UFMG: , v.7, p.117 - 150, 2001.
- Beato, Claudio. 2001c. Accion y Estartegia de las Organizaciones Policiales In: Fhruling, H. (ed.) *Polícia, Sociedad y Estado: Modernizacion y Reforma Policial en America del Sul*.1 ed.Santiago : Centro de Estudios del Desarrollo, 2001.
- Beato, Claudio. 2001d. "Fontes de Dados Policiais: Potenciais e Limitações". Ipea/Cecesp.

- Bittner, Egon. *The functions of the police in modern society*. New York: Jason Aronson, 1975.
- Bratton, William e Kelling, George C. 1993. "Implementing Community Policing: The Administrative Problem". *Perspectives on Policing*, n.17 (Washington, DC.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and the Program in Criminal Justice Policy and Management, John Keneddy School of Government, Harvard University, June. Ver também In Oliver, 2000.
- Bratton, William. 1998. *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. Random House. New York.
- Crisp/FJP. 2001. *Survey com Policiais Militares da Cidade de Belo Horizonte*. Projeto "A Organização Policial e o Combate a Criminalidade Violenta". Mimeo.
- Crisp, 2000. Avaliação e Acompanhamento dos Conselhos Comunitários de Segurança em Belo Horizonte.
- Clarke, Ronald V. "Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope." *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, eds. Michael Tonry and Norval Morris. Chicago: University of Chicago Press. 1983.
- Community Policing Consortium. 1994. "Understanding Community Policing: a Framework for Action". Washington D.C.: Bureau of Justice Assistance, August.
- Davis, Robert C. e Mateu-Gelabert, Pedro. 1999. "Respectful and Effective Policing: two experiences in South Bronx". Vera Institute of Justice.
- Eck, John E., and William Spelman, et al. *Problem Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.1987:pp.xvi.
- Felson, Marcus. (1994). *Crime and Everyday Life*. Pine Forge Press. Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Goldstein, H.. 1990. *Problem-Oriented Policing*. New York, McGraw-Hill.
- Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- Kelling, George e Moore, Mark H. 1988. "The Evolving Strategy of Policing", *Perspectives on Policing*, n.4 (Washington, DC.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and the Program in Criminal Justice Policy and Management, John Keneddy School of Government, Harvard University, June. Ver também In Oliver, 2000.
- Kelling, George e Coles, Catherine M. 1996. *Fixing Broken Windows*. Touchstone. Simon and Shusters Inc. NY.
- Manning, P.K. 1971. "The police: mandate, strategies and appearances. In *Policing: a View from the Streets*, eds. P. Manning and J. Van Maanen (New York: Random House, 1978) 273-291. In Oliver, 2000.
- Maple, Jack. 1999. *The Crime Fighter. How You can Make your community crime-free*. Doubleday. NY.

- Mazmanian, M.D. e Sabatier. 1983. *Implementation and public policy*. Illinois: Foresman and Company.
- Moore, Mark e Trojanowicz, Robert C.. 1988. "Policing and the fear of crime", *Perspectives on Policing, n.3* (Washington, DC.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and the Program in Criminal Justice Policy and Management, John Keneddy School of Government, Harvard University, June. Ver também In Oliver, 2000.
- Ouvidoria de Polícia de MG. 2001. Relatório de Prestação de Contas.
- Oliver, Willard M. 2000. *Community Policing: Classical Readings*. Prentice Hall, NJ.
- Peak, Kenneth J. e Glensor, Ronald W. 1999. *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices*. Prentice Hall, Inc. Upper Saddle River, New Jersey.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Shuster, Inc.
- Riechers, Lisa MN. E Roberg, Roy R., 1990. "Community policing: a critical review of underlying assumptions". In *Journal of Police Science and Administration* 17, nº 2, pp.105-114. International Association of Chiefs of Police. Washington Street, Alexandria, Virginia. Ver In Oliver, Willard M. (ed.) 2000.
- Sapori, Luis F.; Souza, Silas Barnabé. 2001. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte / UFMG: , v.7.
- Skogan, Wesley e Harnett, Susan M. 1997. *Community Policing, Chicago Stile*. Oxford University Press. N. York/Oxford.
- Soares, Luis Eduardo. 2001. *Meu Casaco de General*. Companhia das Letras.
- Souza, Elenice. 1999. Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte. Dissertação de mestrado apresentada ao mestrado em Sociologia da UFMG.
- Sparrow, Malcolm; Moore, Mark; e Kennedy, David. 1990. *Beyond 911: A New Era for Policing*. New York: Basic Books.
- Young, Jock. 1991. "Left Realism and the Priorities of Crime Control". Pp. 146-160. In *Stenson, Kevin e Cowell, David (eds.). 1991. The Politics of Crime Control*. Sage Publications. London.
- Weatheritt,, M. (ed.) 1983. "Community policing: Does it work and how do we know?". In *The Future of Policing*, ed. T. Bennet (Cambridge, England: Institute of Criminology), 127-143. Cit. in Oliver, 2000.

* Gostaria de agradecer a equipe de pesquisadores do Crisp envolvida diretamente na avaliações dos conselhos comunitários Elenice de Souza, Ana Cristina Murta, Eduardo Ângelo Gonçalves Dias, Elaine Meire Vilela, Paola Soares Cristina da Silva, Marcelo Bernardes de Almeida. Além deles, agradeço também a preciosa colaboração dos outros membros Geraldo M. Moreira Duarte, Abílio Ricardo Queiroz, Bráulio Figueiredo da Silva, Marcelo Ottoni Durante, Karina Rabelo Leite e Frederico Couto Marinho. Os membros dos Conselhos de Segurança, bem como os policiais da Polícia Militar de Minas Gerais, na pessoa do Cel Severo Augusto da Silva Neto, foram os atores centrais e informantes sempre disponíveis de todo o processo descrito. Este trabalho não teria sido possível sem o apoio da Fundação Ford, além do BID, CNPq, Fapemig e Nupevi.

(1) Atualmente, este curso está disponível no endereço: aulanet.crisp.ufmg.br

(2) Crimes violentos referem-se aos crimes contra a pessoa como homicídio, tentativa de homicídio e estupro, e crimes contra o patrimônio que envolvem o uso da força tais como o roubo, ou o roubo à mão armada.

(3) O valor constante encontrado no "Centro" e em "Alto patrimônio" resulta do fato de que apenas uma companhia encontra-se nestes estratos.

(4) É verdade que sempre se argumentará, e alguns o fazem, que isto ilustra necessidade de mais recursos, mais policiais, mais armamentos e assim sucessivamente *ad infinitum*.

(5) Ver seminário organizado pelo Vera Institute of Justice, e pelo Citizens Watch, realizado em S. Petersburg, em junho de 2001, sobre "Policiamento em sociedades democráticas: a utilização dos surveys".

(6) Existe uma grande produção de pesquisas monográficas realizadas nos cursos de formação dos oficiais. Grande parte delas, entretanto, dirige-se mais à avaliação de pessoal interno, ou sugestões de natureza administrativa. Raramente elas voltam-se para avaliação do público externo.

(7) Para uma descrição mais detalhada deste projeto, ver Beato, 2001b.

(8) Existem variações importantes quando as pessoas tem contato com a polícia. Em geral, aqueles que mantiveram contato elas tendem a desenvolver uma opinião mais favorável.

(9) A grande maioria conhece a teoria das "janelas quebradas", devido ao sucesso na mídia da experiência de Nova Iorque.

⁽¹⁰⁾ No Brasil as atividades de policiamento ostensivo e de investigação estão sob o encargo de organizações distintas: a Polícia Militar e a Polícia Civil. Na prática, cabe às polícias civis a função de polícia judiciária, que irá confirmar ou não as prisões efetuadas pelos policiais militares.

⁽¹¹⁾ Se os presos serão objetos efetivamente de um inquérito policial é outra história.