

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Simone Maria dos Santos

**POLÍCIA PREVENTIVA:
Avaliação do processo de implementação do Grupo Especializado em Policiamento de
Áreas de Risco no aglomerado Palmital em Santa Luzia – Minas Gerais**

**Belo Horizonte
2012**

Simone Maria dos Santos

**POLÍCIA PREVENTIVA:
Avaliação do processo de implementação do Grupo Especializado em Policiamento de
Áreas de Risco no aglomerado Palmital em Santa Luzia – Minas Gerais**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Área de Concentração: Sociologia

Orientadora: Andréa Maria Silveira

Co-orientador: Cláudio Chaves Beato Filho

**Belo Horizonte
2012**

Simone Maria dos Santos

Polícia preventiva: avaliação do processo de implementação do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco no aglomerado Palmital em Santa Luzia – Minas Gerais.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof^ª. Dra. Andréa Maria Silveira
Faculdade de Medicina – UFMG - Orientadora

Prof. Dra. Sandra Azeredo
Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais - UFMG

Prof^ª. Dra. Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Luís Flávio Saporì
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG

Prof. Dra. Sílvia Ramos de Souza
Universidade Cândido Mendes – Rio de Janeiro

Belo Horizonte, 29 de fevereiro de 2012.

AGRADEÇO.....

Aos policiais do GEPAR, Jovens do Fica Vivo! e Comunidade do Palmital,
por viabilizarem a realização desta pesquisa.

Aos colegas do CRISP, em especial à Aline Mourão e à Lívia Henriques,
pelas ideias e por toda ajuda.

À minha família,
pois sem ela a caminhada teria sido muito mais árdua.

Ao Geraldo,
pelo encontro de Almas e apoio logístico.

Ao Cláudio,
pelas oportunidades e

À minha orientadora, Andréa Silveira,
pelo exemplo de profissional e de pessoa.

RESUMO

O estudo buscou avaliar em que medida o processo de implementação do Grupo Especializado no Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR) esteve voltado para o desenvolvimento de uma modalidade de policiamento preventivo, nos moldes do policiamento comunitário, sendo a atuação do grupamento diferenciada em termos da filosofia, da estratégia organizacional e da utilização da ferramenta de solução de problemas. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os policiais que compõem o grupamento, seus superiores diretos e as principais lideranças comunitárias do aglomerado Palmital. Foram aplicados questionários aos jovens que participam das oficinas do programa Fica Vivo! na localidade e também realizada pesquisa documental. O período de 2005 a 2006 não foi propício para que todas as fases do processo fossem implantadas de acordo com o protocolo prescrito e não houve uma mudança substantiva na relação entre o grupamento e a comunidade. Diferentemente, em 2007, os dados apontaram mudanças genuínas na percepção dos policiais quanto à atuação do grupamento na comunidade e a percepção dos atores que compunham o Grupo Gestor Fica Vivo!/Palmital era de que eles trabalhavam em parceria com os policiais do grupamento, confiavam em atuação e informavam sobre a dinâmica criminal na localidade, além de efetivamente participarem do planejamento operacional do grupo a partir da estratégia de solução de problemas. Nesses termos, no período, o processo de implementação do GEPAR esteve voltado para o desenvolvimento de uma modalidade de policiamento nos moldes do policiamento comunitário. Assim, foi possível ressaltar vários avanços do grupo: correlação positiva entre a presença do grupamento na localidade e o aumento da sensação de segurança dos representantes das principais instituições da área e dos jovens que frequentam as oficinas do programa Fica Vivo!; impacto positivo do policiamento desenvolvido pelo GEPAR na imagem que a maioria dos representantes das instituições tinha em relação à polícia e à percepção de que os policiais trabalham visando melhorar a qualidade de vida dos moradores; melhora na percepção dos policiais em relação à dificuldade do GEPAR em levantar informações na comunidade; aspectos positivos na reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar serviços não emergenciais e na descentralização do comando. Não obstante os avanços no período supracitado, a partir do final de 2007, os atores envolvidos no processo de implantação destacaram uma falta de continuidade das ações que tinham tido como corolário resultados positivos para a localidade e apontaram diferentes fatores que dificultaram a continuação da efetividade da estratégia de policiamento comunitário tais como: má gestão dos equipamentos destinados ao grupamento; inobservância do prescrito na instrução 02/2005, no que diz respeito à forma de recrutamento, seleção e formação dos policiais do GEPAR; grande rotatividade dos policiais; o policiamento não era realizado somente na área de responsabilidade territorial do grupo; as reuniões de intervenção estratégicas foram interrompidas por um longo período, além do fato de elas não incorporarem discussões sobre problemas não diretamente criminais. Em síntese, como conclusão, tem-se que a atuação do grupamento, nos moldes do policiamento comunitário no Palmital, variou ao longo do tempo, desde o início do trabalho do grupo.

Palavras-chave: Prevenção. Policiamento Comunitário. Áreas de Risco.

ABSTRACT

The study sought to evaluate to what extent the implementation process of the *Grupo Especializado no Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR)* was directed to develop a form of preventive policing, similar to community policing, and the performance of the group is different in terms of philosophy, organizational strategy and use the tool for troubleshooting. Thus, we conducted semi-structured interviews with the officials who make up the cluster, their direct superiors and key community leaders of the cluster Palmital; Questionnaire was administered to young people who participate in the program workshops *Staying Alive!* held in the locality and documentary research. The period from 2005 to 2006 was not suitable for all phases of the process were established according to the prescribed protocol and there was no substantive change in the relationship between the group and the community. Unlike in 2007, the data show genuine change in the perception of police as to the action of the group in the community and the perception of actors who made up the Steering Group *Staying Alive!/Palmital* was that they worked in partnership with the officers of the group, relied on action and informed them about the criminal dynamics in the locality, and effectively participate in the operational planning group from the strategy of problem solving. Accordingly, during the implementation process GEPAR was directed to develop a method of policing along the lines of community policing. Thus, it was possible to highlight several advances in the group: positive correlation between the presence of the group in the locality and the increased feeling of safety of the representatives of major institutions in the area and young people who attend the workshops program *Staying Alive!*; Positive impact of police work GEPAR by the image that most institutions had representatives of the police and the perception that the police are working to improve the quality of life of residents; improvement in the perception of the police in relation to the difficulty in raising the GEPAR information in the community ; positive aspects in the reorientation of patrol activities to emphasize non-emergency services and decentralization of command. Notwithstanding the progress made during the stated period from the end of 2007, the actors involved in the deployment process highlighted a lack of continuity of the actions that have had positive results as a corollary to the location and pointed out different factors that hindered the continued effectiveness the community policing strategy such as mismanagement of equipment for the reverse split, the statement required by 02/2005 regarding the form of recruitment, selection and training of police officers GEPAR was not followed; high turnover of police the GEPAR; policing was not carried out only in the territorial area of responsibility of the group; strategic intervention meetings were interrupted for an extended period, beyond the fact that they do not incorporate discussions on issues not directly criminal. In summary, as conclusion, we have that the action of the group along the lines of community policing in Palmital varied over time, since the beginning of group work.

Key Words: Prevention. Community Policing. Risk Areas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	Localização do município de Santa Luzia na Região Metropolitana de Belo Horizonte,2000	84
Figura 02	Aglomerado Palmital por setor, 2011	98
Figura 03	Aglomerado Palmital por setores censitários, 2011	99
Gráfico 01	Taxa por 100.000 habitantes, Bogotá, Colômbia, 1985-2004	34
Gráfico 02	Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo! no Palmital/Santa Luzia segundo o conhecimento da existência do GEPAR na comunidade, 2011	119
Gráfico 03	Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo! no Palmital/Santa Luzia segundo a percepção da existência de diferença na abordagem do GEPAR em relação a outros grupos da PMMG na comunidade, 2011	119
Gráfico 04	Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo! no Palmital/Santa Luzia segundo a opinião sobre a abordagem do GEPAR em comparação a de outros grupos da PMMG, 2011	120
Gráfico 05	Áreas de atuação do GEPAR da 69ª Cia Polícia Militar, 2011	123
Gráfico 06	Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo! no Palmital/Santa Luzia segundo a confiança nos policiais do GEPAR, 2011	128
Gráfico 07	Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo! no Palmital/Santa Luzia segundo a sensação de segurança na comunidade depois da implantação do GEPAR, 2011	129
Gráfico 08	Distribuição da rede de proteção social do Palmital/ Santa Luzia segundo entrevistas realizadas em 2011	140
Gráfico 09	Distribuição do uso do equipamento individual dos policiais entrevistados do GEPAR Palmital/Santa Luzia, 2011	145
Gráfico 10	Distribuição dos materiais, de uso coletivo, disponíveis aos policiais entrevistados do GEPAR Palmital/Santa Luzia, 2011	145
Gráfico 11	Distribuição da formação e treinamento dos policiais entrevistados do GEPAR Palmital/Santa Luzia, 2011	150

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Distribuição etária segundo o sexo, Santa Luzia, 2010	86
Tabela 02	Distribuição etária segundo o sexo, Palmital, 2010	88
Tabela 03	População residente segundo a raça/cor, Santa Luzia e Palmital, 2010	89
Tabela 04	Domicílios por quantidade de moradores, Santa Luzia e Palmital, 2010	90
Tabela 05	Proporção de domicílios por condição de ocupação, Santa Luzia e Palmital, 2010	91
Tabela 06	Taxa de alfabetização de indivíduos acima de 10 anos, Santa Luzia e Palmital, 2010	91
Tabela 07	Percentual de indivíduos que frequentam a escola segundo a faixa etária, 2000	91
Tabela 08	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Santa Luzia, 1991 e 2000	92
Tabela 09	Indicadores de pobreza por localidades de Santa Luzia e da região metropolitana, 1991 e 2000	94
Tabela 10	Percentual de domicílios atendidos por serviços selecionados, Santa Luzia e Palmital, 2010	95
Tabela 11	Homicídio por bairros de Santa Luzia, janeiro de 2000 a setembro de 2003	101
Tabela 12	Tentativas de homicídio por bairros de Santa Luzia, janeiro de 2000 a setembro de 2003	101
Tabela 13	Ocorrências de crimes violentos, mais registradas, no Palmital, entre 2000 a 2003	102
Tabela 14	Tabela 14 – Evolução dos homicídios no Palmital segundo mês e ano, entre 1998 a 2004	103
Tabela 15	Tabela 15 – Média e porcentagem de crimes violentos na AISP 56, Santa Luzia, 2002 a 2010	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AISP	Área Integrada de Segurança Pública
ASCOPA	Associação dos Moradores do Palmital
BOPE	Batalhão de Operações Especiais
BPM	Batalhão da Polícia Militar
CAO	Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais
CHISBEL	Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa
COHAB	Companhia de Habitação
CONSEP's	Conselhos Comunitários de Segurança Pública
COPOM	Comando da Polícia Militar
CPAE	Comando de Policiamento em Áreas Especiais
CPC	Comando de Policiamento da Capital
CPU	Coordenador de Policiamento da Unidade
CRAS	Centro de Referência em Assistencial Social
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
CSP	Curso Superior de Polícia
DPO	Diretriz de Planejamento de Operações
DPOF	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
DPSSP	Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública
Fica Vivo!	Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!
GAPE	Grupo de Aplicação Prático-Escolar
GEPAR	Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
GIE	Grupo de Intervenção Estratégica
GPAE	Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
JPOF	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PROERD	Programa Educacional de Resistência às Drogas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
ROTAM	Rondas Táticas Metropolitanas
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento
SPEC	Superintendência de Prevenção à Criminalidade
TPB	Treinamento Policial Básico
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
I – Policiamento comunitário	12
1.1. Fundamentos teóricos para o entendimento do policiamento comunitário	12
1.2. Perspectiva histórica do contexto empírico do policiamento comunitário.....	20
1.2.1. <i>Policiamento comunitário: experiências internacionais</i>	20
1.2.1.1. <i>O Sistema Koban no Japão</i>	22
1.2.1.2. <i>O policiamento comunitário nos Estados Unidos da América</i>	24
1.3. Policiamento comunitário: experiências brasileiras	27
1.3.1. <i>As principais bases teórico-metodológicas das experiências do Rio de Janeiro e de Minas Gerais</i>	28
1.3.1.1. <i>Estados Unidos: a Operação Cessar Fogo</i>	28
1.3.1.2. <i>Colômbia: reforma da polícia e a segurança cidadã</i>	34
1.3.2. <i>As primeiras experiências de policiamento comunitário no Rio de Janeiro</i>	38
1.3.3. <i>O contexto político em Belo Horizonte na implantação do policiamento comunitário</i>	43
1.3.4. <i>As primeiras experiências de policiamento comunitário em Belo Horizonte</i>	47
II - Avaliação de Políticas Públicas	55
2.1. A avaliação do processo de implementação	59
2.2. Fundamentos para a escolha do Protocolo 5C como ferramenta de análise.....	71
III - Hipóteses e estratégias metodológicas de desenvolvimento da pesquisa.....	73
3.1. As Hipóteses	73
3.2. As estratégias metodológicas de desenvolvimento da pesquisa.....	74
IV - O Grupo de Intervenção Estratégica e a origem e estruturação do GEPAR no Morro das Pedras	79
4.1. O Grupo de Intervenção Estratégica no Morro das Pedras	79
4.2. A origem e estruturação do GEPAR no Morro das Pedras: 1ª experiência.....	82
V - Condições sociodemográficas de Santa Luzia e do Palmital	84
5.1. O município de Santa Luzia	84
5.2. A história do Palmital	96
5.3. Palmital: configuração atual	98
5.4. Violência e criminalidade no Palmital.....	99
5.4.1. <i>Panorama geral</i>	100
5.4.2. <i>Dinâmica da criminalidade no Palmital</i>	105
5.5. A implantação do GEPAR no Palmital	108
VI – Análise da percepção dos atores envolvidos no policiamento empregado pelo GEPAR a partir do <i>Protocolo 5C</i>	115
6.1. Conteúdo da política.....	115
6.2. Contexto da implementação	133
6.3. Compromisso dos vários atores envolvidos no processo	140
6.4. Capacidade de implementar a política.....	143
6.5. Clientes e coligações	151
VII - Considerações finais	156

REFERÊNCIAS	163
ANEXOS	173

INTRODUÇÃO

Estudos de vários pesquisadores brasileiros indicam o crescimento da criminalidade violenta a partir da década de 80 (BEATO, 1998; COELHO, 1988; SOARES *et al.* 1993). Seguindo um padrão encontrado em diferentes centros urbanos, Belo Horizonte e sua região metropolitana apresentam significativa variação na distribuição espacial de tais eventos violentos e criminais. O ponto a ser ressaltado nessa variação diz respeito ao fato das maiores concentrações das ocorrências estarem localizadas em determinadas áreas geográficas caracterizadas como vilas, favelas ou aglomerados. Nestes termos, em Minas Gerais, as localidades com altas taxas de crimes violentos, com destaque para os homicídios, foram denominadas pela polícia de “zonas quentes de criminalidade” (BEATO, 2005).

Em Santa Luzia, região metropolitana de Belo Horizonte, o aglomerado Palmital é considerado uma das mais críticas zonas quentes de criminalidade violenta. De janeiro de 2000 a setembro de 2003, o ranking dos bairros mais violentos do município apontava 80% das ocorrências de crimes violentos concentradas em apenas 08 dos 56 bairros da região. O Palmital representava 24% do total desses registros. Quando o foco se assentava sobre os homicídios, o aglomerado apresentava a maior incidência, sendo responsável por 37% das ocorrências registradas pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) no município, e um número de ocorrências duas vezes maior que a do bairro vizinho, São Benedito, segundo colocado nas estatísticas.

Não obstante o reconhecimento da existência de uma série de fatores históricos, estruturais, socioeconômicos, geográficos e culturais interagindo entre si, no sentido de produzir ambientes mais propícios ao surgimento e consolidação de eventos criminais, historicamente, a ação da Polícia Militar em contextos marcados pela alta vulnerabilidade social e institucional se assentava sobre um único eixo, a saber, a repressão (CANO, 1997). Dito de outra forma, nessas localidades, a polícia se fazia presente no atendimento de ocorrências ou em operações pontuais permanecendo nos aglomerados apenas o tempo suficiente para atingir os objetivos dessas incursões. Em Minas Gerais, buscou-se modificar esta forma de ação da polícia com a criação do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR). Para tanto, pretendia-se que o grupamento atuasse de forma *“permanente, com ênfase na prevenção, respeito aos direitos humanos e envolvimento comunitário, buscando combater a criminalidade nas causas e não nos efeitos”* (PMMG, 02/2005). Inspirado na experiência do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais

(GPAE) do Rio de Janeiro, o GEPAR nasce como parte de um projeto mais amplo, denominado de Programa de Controle de Homicídios (posteriormente conhecido como Fica Vivo!), cujo objetivo principal é a redução dos homicídios nos territórios onde é implementado. Primeiramente empregado no aglomerado Morro das Pedras em 2002, o GEPAR foi institucionalizado através de um Plano de Emprego, original de 2003 (ALVES, 2008) e, em 2005, foi transformado em instrução normativa da PMMG. A experiência tem sido replicada em vários aglomerados da região metropolitana de Belo Horizonte e em todo o estado de Minas Gerais, sempre com a proposta de conjugar policiamento comunitário orientado para a solução de problemas e repressão qualificada. Uma estratégia de policiamento que se diferencia da modalidade conhecida como *profissional*, na medida em que, além de realizar o mapeamento das possíveis gangues, estudar os meios de atuação dos principais infratores, conhecer e entender a dinâmica do tráfico de drogas e dos homicídios na base territorial em que atua, tem a proposta de estabelecer uma relação de confiança e proximidade entre os policiais e a comunidade. Sendo assim, em 2005, foi criado o GEPAR do aglomerado Palmital. A instrução 002/2005 regula a criação e emprego do grupo.

A partir dos termos supracitados, este estudo se propõe a avaliar o processo de implementação do GEPAR no aglomerado Palmital, em Santa Luzia, identificando e problematizando os elementos facilitadores, as tensões e os desafios enfrentados por uma modalidade de policiamento conhecida como *comunitária*. Para tanto, foi realizada revisão bibliográfica em torno do tema do policiamento comunitário, avaliação de políticas públicas e avaliação de processo. Foi analisada a percepção dos policiais que fizeram parte do GEPAR, dos atuais policiais do grupamento e seus superiores diretos, de representantes das instituições que compõem rede de proteção social da localidade, e dos jovens que participam do programa Fica Vivo! no Palmital, sobre o processo de implementação do grupo e seus resultados.

A importância desse estudo se baseia na necessidade de se avaliar as políticas públicas que propõem ações de policiamento comunitário dirigidas aos moradores de contextos sociais marcados por alta vulnerabilidade social e institucional. Isso porque muitas políticas que poderiam ser consistentes e duradouras, possuindo maior probabilidade de serem efetivas, eficazes e produtivas no que diz respeito, principalmente, aos gastos públicos são, muitas vezes, extintas sem uma avaliação sistemática acerca de seus processos de implementação ou de seus resultados alcançados.

No âmbito pessoal, trabalhar alguns anos com os jovens do programa Fica Vivo!, como técnica social e como palestrante em várias oficinas, e depois ministrar o curso de Estudos

Técnicos¹ para os policiais do GEPAR, me proporcionou a possibilidade de complexificar os problemas, aflições e potencialidades apresentadas por ambos os lados, pelas duas pontas que constituem o cerne do Programa.

Em termos de trabalhos científicos, muito se pesquisou e avaliou no que diz respeito às ações de proteção social, mas poucas pesquisas sistemáticas tinham sido realizadas com ênfase na repressão qualificada, no trabalho desenvolvido pelo GEPAR. O presente trabalho caminha no sentido de contribuir para o preenchimento dessa lacuna.

Para uma melhor compreensão da estrutura de organização da tese, apresenta-se a seguir a descrição dos conteúdos dos capítulos que a compõem. No primeiro capítulo, será feita uma revisão da literatura sobre policiamento comunitário e um levantamento de algumas experiências anteriores dessa estratégia de policiamento no âmbito internacional e em aglomerados brasileiros. O segundo capítulo tratará da relevância, dos conceitos e pressupostos da avaliação de políticas públicas e da avaliação de processo enquanto uma modalidade da avaliação de políticas públicas. O terceiro capítulo tratará das hipóteses que direcionam a tese e expõe as *estratégias de pesquisa* (ROSENAU, 1992) que orientaram a revisão bibliográfica, a busca de informações e a avaliação do processo de implementação do GEPAR. Optou-se pelo estudo de caso: a unidade do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) do Palmital, município de Santa Luzia, Minas Gerais. Como técnica de coleta de dados procedeu-se à análise documental, entrevistas semiestruturadas com policiais que fizeram parte do GEPAR, os atuais policiais que compõem o grupamento e seus superiores diretos, representantes das instituições que compõem a rede de proteção social do Palmital, aplicação de questionários aos jovens que participam das oficinas do programa Fica Vivo! no aglomerado, e análise de estatísticas criminais, antes e depois da implantação do GEPAR. O quarto capítulo, por sua vez, apresenta um levantamento histórico sobre o surgimento do aglomerado Palmital, bem como uma descrição das principais características socioeconômicas, estruturais e demográficas da comunidade. No mesmo sentido é apresentada uma visão pormenorizada do caso estudado: trata-se de uma descrição detalhada de como o GEPAR do Palmital está operando de fato, em comparação com a instrução 002/2005, ou seja, o protocolo que descreve como o grupamento deve operar. Serão identificados, apresentados e discutidos os desafios e os possíveis problemas contidos no processo de implantação. Por fim, o quinto capítulo apresenta a percepção dos principais

¹ O curso de Estudos Técnicos consiste em uma série de 10 encontros entre militares do GEPAR, policiais civis e representantes do Ministério Público e tem como principal objetivo capacitar os operadores de segurança pública nas técnicas de solução de problemas e na operacionalização da polícia comunitária.

atores envolvidos no policiamento comunitário, assim como uma análise dos dados de ocorrência de homicídios no Palmital, antes e depois da implantação do GEPAR, finalizando com as conclusões da tese.

I – Policiamento comunitário

1.1. Fundamentos teóricos para o entendimento do policiamento comunitário

As iniciativas em busca de novas formas de resposta policial ao problema do crime e do aumento do medo e da insegurança representaram os primeiros esboços do novo paradigma de polícia preventiva: o policiamento comunitário. Estratégias tradicionais como ampliação do arcabouço tecnológico, maior repressão e rapidez no atendimento de chamadas de urgência se revelaram insuficientes tanto para a inibição do crime quanto para a viabilização de vínculos mais produtivos entre a polícia e a sociedade - principalmente entre a polícia e pessoas ou grupos residentes em contextos históricos e sociais marcados por uma alta vulnerabilidade social e institucional. Não obstante, encontramos desde 1884, no Japão, exemplo de policiamento comunitário (MONET, 2007) que, enquanto proposta mais ampla, só se consolidou a partir da década de 80, por meio do modelo anglo-americano. Esse modelo, mais precisamente o modelo norte americano, tem suas origens no final da década de 1960, momento de expansão e consolidação dos grandes centros urbanos e de emergência de fenômenos que influenciaram diretamente as mudanças nas organizações policiais. O primeiro desses fenômenos foi o aumento e a significativa variação na distribuição espacial dos crimes violentos. O segundo foi o fortalecimento da luta pelos direitos civis, que tinha como um dos temas a atuação da polícia nas áreas habitadas predominantemente pela população afrodescendente e outras populações denominadas de minorias étnicas (SKOLNICK & BAYLEY, 2002).

No que diz respeito ao aumento da violência e da criminalidade, no âmbito da Sociologia do Crime, diferentes modelos analíticos foram erigidos na tentativa de explicar o fenômeno. Historicamente, pode-se afirmar que nos séculos XVIII e XIX tais modelos analíticos ficavam a cargo de juristas ou médicos. Em outras palavras, estavam ligados à criminologia clássica ou positivista. Os teóricos da criminologia clássica tinham como pressuposto que o crime era resultado de uma livre escolha dos indivíduos, que avaliam os custos e os benefícios de se cometer um ato delituoso. Nesse sentido, a resposta da sociedade deveria ser a elevação do custo do cometimento do delito para que o indivíduo não optasse em cometê-lo. Como exemplo de jurista que percorria essa linha de análise é possível citar Cesare Beccaria (1738-1794) como um dos maiores expoentes. Em 1764, ele escreveu *Dos delitos e das penas* sua obra mais famosa. Nesse livro, preconizava que a infração ou o crime não deveria ter nenhuma relação com a falta moral ou religiosa. Ao contrário, a definição de crime

deveria partir de uma construção legal, o crime deveria ser considerado um dano social e a lei penal deveria simplesmente representar o que era útil para a sociedade. Nesses termos, ele se colocava contra a tradição jurídica e a legislação penal de seu tempo, denunciando os julgamentos secretos, as torturas empregadas como meio de se obter a prova do crime e a prática de confiscar bens do condenado. Além disso, um dos pontos ressaltados por Beccaria era a tese da igualdade perante a lei dos criminosos que cometiam o mesmo delito. Em síntese, o autor foi considerado um dos mentores da nova elaboração teórica da lei penal ocorrida em fins do século XVIII e início do século XIX (FOUCAULT, 73). Diferentemente dos juristas, os primeiros teóricos da criminologia positivista ligados à medicina tinham a pretensão de identificar as causas do comportamento criminoso, focando, principalmente, o fator biológico. A esse respeito cita-se Cesare Lombroso (1835-1909) que defendia a preponderância das causas biológicas na determinação do comportamento criminoso. Ele procurava relacionar certas características físicas, tais como o tamanho da mandíbula, à psicopatologia criminal ou a tendência inata de indivíduos sociopatas com o comportamento criminal. As ideias defendidas por Lombroso (1911) acerca do "criminoso nato" preconizavam que, pela análise de determinadas características somáticas, seria possível antever aqueles indivíduos que se encaminhariam para o crime. Em 1876, ele publicou sua primeira obra sobre criminologia: *O Homem Delinquente*. Lombroso (2010) foi o grande precursor das ideias de origem do crime nas patologias individuais. Estabelecendo um conteúdo predominantemente racista, esta teoria, serviu para alimentar interesses de teólogos e médicos da época, com vistas a buscar uma causa geral que explicasse o crime e que, se identificada, pudesse ser retirada do indivíduo, possibilitando, dessa forma, acabar com a criminalidade. No Brasil, o médico Raimundo Nina Rodrigues (1862-1906), na Bahia, foi seguidor de Lombroso e apregoava a degenerescência e tendência ao crime dos negros e mestiços. Sendo assim, defendia a tese de que deveriam existir códigos penais diferentes para raças diferentes (RODRIGUES, 1935). Diante disso, pode-se afirmar que as teorias clássicas e positivistas citadas forneciam explicações simplistas para as questões da criminalidade e da violência.

Representando um avanço em relação às teorias apresentadas surge nos Estados Unidos, por meio da Escola de Chicago, a corrente teórica denominada de *ecologia do crime*. Apresentando um conjunto diferenciado de explicações para as questões ligadas à violência e à criminalidade, o modelo analítico oferecia outra perspectiva, especialmente para a análise dos fenômenos relacionados à variação na distribuição espacial dos crimes violentos, na

medida em que partia do pressuposto de que elementos oriundos de diferentes níveis - tais como o nível estrutural, institucional, interpessoal e individual -, sob uma perspectiva sistêmica, favoreceriam o surgimento, desenvolvimento e consolidação da variação espacial da criminalidade nas comunidades.

Os sociólogos Shaw e McKay (1942), ligados à Universidade de Chicago, mais precisamente ao Instituto de Pesquisas Juvenis, nos anos 20 e 30, já vinham estudando as taxas de criminalidade em diferentes áreas de 21 cidades americanas e descobriram que elas eram maiores em comunidades que possuíam baixo status socioeconômico, heterogeneidade étnica e alto nível de rotatividade residencial. Ao tentar explicar o achado da pesquisa, estabeleceram uma correlação entre a configuração ambiental e social das áreas e as taxas de criminalidade que apresentavam.

Tendo como pano de fundo o fato de que a delinquência e o crime eram causados por fatores sociais, apesar da relevância de fatores pessoais e situacionais, eles destacaram o colapso institucional e a falta de controle da comunidade como explicação para a criminalidade. Por sua vez, a desorganização das instituições comunitárias seria um reflexo da rápida industrialização, do vertiginoso crescimento urbano e do processo de migração para as áreas urbanas. Nesse sentido, áreas socialmente desorganizadas desenvolveriam valores e tradições desviantes. Os autores estavam criando a *Teoria da Desorganização Social* que pode ser definida como um colapso nas formas convencionais de controle das instituições e um enfraquecimento das forças de controle social informais das comunidades e vizinhanças ou ainda a incapacidade de organizações, grupos, indivíduos da comunidade ou vizinhança em resolver problemas coletivamente.

Shaw e McKay (1942) desenvolveram em detalhe uma pesquisa sobre as taxas de delinquência em Chicago em três períodos: 1900-1906, 1917-1923 e 1927-1933. A delinquência nesta análise foi medida verificando, primeiramente, o número de jovens do sexo masculino com idade entre 10 e 16 anos em área e tempo determinados. Posteriormente, a delinquência foi mensurada com base nos critérios oficiais e nos territórios onde moravam os delinquentes, em vez de se tomar por base os territórios onde eles cometiam os delitos. Em relação ao último ponto, os autores utilizaram o modelo de zonas concêntricas para descrever a distribuição da delinquência e também para explicar porque a delinquência estava distribuída em determinadas áreas urbanas da forma que os dados apontavam. Eles descobriram que altas taxas de delinquência persistiam em certas vizinhanças, por longos períodos, apesar das mudanças na composição étnica e racial das comunidades. Essa

descoberta os levou à conclusão de que as condições ecológicas da comunidade moldam as taxas de crime, a despeito das características individuais dos moradores. Em linhas gerais, a *Teoria da Desorganização Social* pressupõe que fatores tais como pobreza, mobilidade residencial, heterogeneidade étnica e fraca rede social diminuem a capacidade da comunidade em controlar o comportamento dos jovens e das pessoas em geral e, conseqüentemente, aumentam a possibilidade para o desvio e a criminalidade. De forma sintética, os estudos desses autores se tornaram referência na medida em que desviaram o foco de análise da correlação entre características sociodemográficas e criminalidade violenta para a análise das características de determinadas comunidades ou territórios. Em outras palavras, propuseram que a incapacidade de regulação e controle do comportamento se encontra no centro da variação desigual da violência e da criminalidade em comunidades com alta vulnerabilidade social e institucional dos grandes centros urbanos (SHAW e McKAY, 1942).

A teoria de Shaw e McKay foi de suma importância ao ressaltar o papel da comunidade nos debates em torno dos fatores determinantes da criminalidade e, como corolário, ressaltá-la nas análises em torno das estratégias de prevenção à criminalidade violenta, à desordem e a melhoria da qualidade de vida nestes locais. No entanto, apesar da ampla divulgação alcançada e de ter se tornado o ponto de partida para vários outros estudos subsequentes, desde o seu nascimento, diferentes críticas foram imputadas à teoria. A primeira crítica ao modelo de Shaw e McKay parte do pressuposto de que os autores fazem inferências causais em relação aos indivíduos tendo como base dados agregados. Nesses termos, a partir da teoria, não seria possível apontar, de forma pormenorizada, quais variáveis poderiam ser utilizadas para medir o grau de desorganização social de uma comunidade. Como corolário, não seria possível precisar em que medida seriam os aglomerados urbanos que produziriam pessoas propensas a cometerem crimes ou, ao contrário, seriam pessoas com tais características que se alocariam nestes ambientes (HOBSBAWM, 1978).

Uma segunda crítica sobre a teoria aponta que, principalmente na contemporaneidade, apesar das maiores concentrações das ocorrências de crimes violentos estarem localizadas em determinadas áreas geográficas classificadas como comunidades ou aglomerados, nem todas as localidades assim denominadas têm, como uma de suas principais características, altos índices de criminalidade. Por exemplo, a cidade de Belo Horizonte, no ano de 2002, possuía 81 áreas consideradas subnormais, ou seja, vilas, favelas ou aglomerados. No entanto, os homicídios se concentravam em apenas 06 dessas áreas. Ou seja, 36% de todas as mortes violentas aconteciam em apenas 06 localidades subnormais (BEATO, 2003). Nesses termos, a

ideia de que o surgimento e a consolidação de altas taxas de violência e criminalidade em vizinhanças pobres e deterioradas dos grandes centros urbanos seria consequência direta ou indireta de ausência de organização nessas comunidades, não consegue explicar por que áreas tão parecidas (ou seja, da mesma forma, “desorganizadas”), não possuem taxas similares de criminalidade violenta. Por outro lado, também não explica o surgimento de diferentes crimes violentos em áreas tidas como “organizadas”.

A terceira crítica à teoria está relacionada ao fato dos autores não levarem em conta, em suas análises, a importância de fatores externos, tais como interesses de grandes corporações, especulação imobiliária, a política de ocupação do espaço urbano, entre outros, no sentido de conformar ou destruir a capacidade da comunidade se organizar (HOBSBAWN, 1978). Na perspectiva de aprimorar o caminho analítico em relação à maneira como a desorganização social está correlacionada com a variação espacial da criminalidade violenta nas comunidades, diferentes autores desenvolveram, de forma mais qualificada, o conceito de controle social, tratado em termos gerais por Shaw e McKay.

Bursik e Grasmik (1995) estabeleceram que a desorganização social possui correlação positiva com o aumento da criminalidade e da violência em determinadas comunidades, na medida em que enfraquece as instâncias formais e informais de controle social. Os estudiosos conceberam o controle social dentro das comunidades a partir de dois níveis. O primário relacionado aos grupos mais elementares de socialização, ou seja, a família, os amigos e outros tipos de grupos de afinidades. O secundário diz respeito ao nível condizente com o controle exercido a partir da rede de proteção social. Assim, comunidades cujas taxas de rotatividade residencial fossem elevadas, apresentariam fragilidade nas instâncias privadas de controle social, representadas pela família e redes de amigos e vizinhos. Da mesma forma, comunidades que apresentassem grande heterogeneidade étnica, possuiriam vínculos sociais, representados pela rede de proteção social, frágeis e vulneráveis. Além disso, no que se refere à relação dessas comunidades com as instâncias públicas, as vulnerabilidades social e institucional funcionariam como fatores impeditivos na perspectiva de mobilização de recursos externos em favor das demandas comunitárias. Dito de outra forma, os autores ponderaram que a desorganização social implica em um enfraquecimento das instituições responsáveis pelo processo de socialização e controle do comportamento individual. Em decorrência do enfraquecimento dessas instâncias de controle informal e formal, as comunidades perderiam a capacidade de estabelecer valores comuns e resolver de forma concreta suas demandas, o que, por sua vez, implicaria no aumento da possibilidade de

surgimento da violência e da criminalidade violenta em determinadas áreas (BURSIK e GRASMIK, 1995).

Visando um avanço em relação aos estudos de Shaw e McKay e, de um refinamento das análises de Bursik e Grasmik, mas ainda com foco na comunidade, Sampson, Raundenbush e Earls (1997) erigiram o conceito de *Eficácia Coletiva*. Propuseram que o conceito definiria um complexo sistema formado pela capacidade que os moradores de uma comunidade têm de estabelecer valores comuns e de se orientarem segundo eles, emergindo, dessa forma, uma confiança mútua que permite aos moradores, de forma cooperada, controlar os comportamentos e agir em prol do bem comum. Mediante essa perspectiva, a variação espacial da criminalidade violenta deve ser compreendida a partir das capacidades desenvolvidas dentro de cada comunidade para agregar valores comuns, principalmente, valores relacionados à ausência de crimes e ao aumento da qualidade de vida. Não obstante os autores destacarem o controle social informal, não subestimaram a importância do controle social formal, como a polícia, para citar um exemplo. Em suma, parte-se do pressuposto de que comunidades socialmente desorganizadas e, conseqüentemente, com baixo grau de *eficácia coletiva*, perdem a capacidade de controlar o comportamento de seus membros por meio de mecanismos formais e informais e de resolver internamente seus problemas. O conceito de *eficácia coletiva* enfatiza as expectativas compartilhadas e o engajamento mútuo dos moradores de uma comunidade em torno de uma determinada tarefa, no caso, a manutenção do controle social. A partir da perspectiva de Morenoff *et al.* (2001), a comunidade é analisada enquanto um conjunto de moradores que se organizam para realizar determinada ação com o objetivo de resguardar a comunidade do crime e da delinquência (MORENOFF, 2001). Não obstante a coesão social, a confiança mútua e a expectativa compartilhada de que todos agirão em prol do bem comum, o autor ressalta o papel fundamental das organizações e instituições comunitárias no que diz respeito ao enfrentamento do crime e da violência. As instituições possuem a função de representar a comunidade politicamente e tentar exercer pressão para que a presença do Estado na forma de seus diversos serviços, tais como educação, saúde e policiamento desenvolva-se da maneira mais correta e eficiente possível. Parte-se do pressuposto de que a presença do Estado e de seus serviços exerce papel fundamental na manutenção da estabilidade e do controle social de determinada localidade (MORENOFF, 2001). Um primeiro problema passível de ser apontado nas análises citadas está relacionado à dificuldade de mensurar essa *eficácia coletiva*, uma vez que os indicadores de controle e coesão sociais, básicos para mensurá-la,

muitas vezes não são observados, mas inferidos a partir de relatos de entrevistados em pesquisas sobre o tema. Da mesma forma, outra possível crítica ao conceito de *eficácia coletiva* se refere ao fato de que para operacionalizar a capacidade diferencial de promover o bem comum, utiliza-se a ideia de controle social informal. - por exemplo, o controle realizado por adultos sobre crianças e adolescentes, o controle exercido sobre práticas usuais de grupos de adolescentes, ou por meio da abordagem a pessoas que estão explorando ou perturbando o espaço público. Estas atividades, em grande parte, podem ser classificadas como desordeiras, mas, em sua grande maioria, não podem ser consideradas criminosas. Portanto, a natureza das atividades rotineiras a serem controladas ou prevenidas pela intervenção de vizinhos não está, em sua maioria, relacionada a crimes, mas a manifestações de desordem. O problema é que a definição do que vem a ser desordem se consubstancia em termos de valores morais e expectativas de vizinhos. Fato complexo, uma vez que ante à multiplicidade cultural presente nos grandes centros urbanos é possível afirmar que existem diversos níveis de tolerância de diferentes grupos a certas atividades, tais como o uso de drogas legais e ilegais, ao barulho advindo de manifestações culturais populares como os pagodes, as atividades de lazer de grupos de jovens e de crianças. Dito de outra forma, ao se pensar uma comunidade não é possível compreendê-la em termos de uma homogeneidade cultural entre os vizinhos.

Outro refinamento da teoria de Shaw e McKay foi realizado por Wilson e Kelling (1982). Diferentemente dos primeiros, que estabeleceram uma correlação entre a configuração ambiental e social das áreas e as taxas de criminalidade que elas apresentavam, Wilson e Kelling (1982) se propuseram a compreender que tipo de relação social existia nas comunidades que apresentavam altas taxas de criminalidade violenta que as diferenciava de comunidades com esse índice reduzido. Para tanto, basearam-se em um experimento da *Police Foundation* denominado de *Newark Foot Patrol Experiment*, realizado em Newark, New Jersey, no período de (1978-1979). O experimento revelava que o aumento de policiais realizando um patrulhamento a pé não reduzia a incidência de crime. No entanto, apontava uma correlação positiva entre a diminuição da sensação de medo da população e o policiamento realizado a pé, além de um aumento da satisfação da comunidade com os serviços prestados pela polícia. A partir de uma análise detida dos dados obtidos com o experimento, os autores estabeleceram uma relação entre desordem e criminalidade violenta. Assim, em artigo publicado na revista *The Atlantic Monthly* (1982), intitulado *Teoria das Janelas Quebradas* postularam que pequenos delitos como: pular a catraca do metrô, pichar muros ou monumentos públicos, assim como pequenas incivildades, tais como mendicância

ou escutar um som excessivamente alto, se não combatidos, propiciariam, com o tempo, a decadência dos locais nos quais seriam tolerados, surgindo, conseqüentemente crimes (KELLING e WILSON, 1982). Isso porque o controle social informal, exercido por vizinhos ou instituições, ficaria prejudicado se as pessoas se sentissem desautorizadas a interferir em determinados processos que se dão dentro da comunidade. Esse fato geraria medo nos indivíduos fazendo com que eles se distanciassem dos espaços públicos. Dessa forma, com mais espaço e sem controle informal, potenciais infratores se sentiriam à vontade para cometer delitos cada vez mais graves. Em síntese, os pesquisadores apontaram uma correlação positiva entre a incidência de crimes e a desordem social.

Os princípios defendidos pela *Teoria das Janelas Quebradas* foram colocados em prática no intuito de combater a criminalidade na cidade de Nova York, na década de 1990. Rudolf Giuliani foi eleito, em 1993, prefeito da cidade de Nova York, exercendo o cargo no período de 1994 a 2002. Como pauta de campanha, ressaltou a proposta de combater a criminalidade de maneira eficiente. Para tanto, nomeou William Bratton como chefe de polícia e George Kelling como comissário. Ao empreender uma análise sobre os principais problemas criminais na cidade, William Bratton se viu diante das pequenas incivildades e delitos que aconteciam no metrô, tais como janelas quebradas, jovens que pulavam as catracas, entre outras. Incentivado pelas pesquisas desenvolvidas pelo seu comissário de polícia, George Kelling, Bratton começou a aplicar a *Teoria das Janelas Quebradas*. Uma das primeiras medidas tomada foi impedir que os jovens pulassem as catracas. Logo, quando outros adolescentes perceberam que aqueles que pulavam estavam sendo repreendidos, desistiam de adotar a mesma conduta. Os indivíduos que praticavam mendicância eram levados para abrigos, os que pichavam os trens e paredes eram presos. A adoção dessas medidas permitiu aos policiais identificar pessoas que estavam armadas ou tinham mandados de prisão contra si. Assim, combatendo delitos menores tinha-se a perspectiva de que os indivíduos que estavam armados não praticariam outros crimes mais graves. Em poucos meses, Bratton e sua equipe conseguiram diminuir a criminalidade tanto no metrô quanto em outros pontos da cidade.

Em um primeiro momento, o resultado da aplicação da teoria foi a redução, de forma satisfatória, da criminalidade em Nova York. No entanto, uma das principais críticas feitas à aplicação da teoria é que, com a política de tolerância zero, expressão pela qual ficou conhecida a prática da polícia de Nova York, as pessoas presas eram em sua maioria sem-teto e afro-descendentes (CRAWFORD, 1998). Não obstante as críticas se dirigirem ao fato de

que a política criminal possuía componentes de discriminação ligados a classe e raça. Em 1990, o americano Wesley Skogan realizou uma pesquisa *Desordem e Declínio: o crime e a espiral de decadência nas comunidades americanas* em várias cidades dos EUA, a qual confirmou os fundamentos da *Teoria das Janelas Quebradas*. Segundo a pesquisa, a relação de causalidade existente entre desordem e criminalidade era muito maior do que a relação entre criminalidade e pobreza, desemprego ou falta de moradia (SKOGAN, 1990). Esse estudo reafirmou os pressupostos da *Teoria das Janelas Quebradas* e legitimou a prática da *Política Criminal de Tolerância Zero*.

Sinteticamente, na medida em que as teorias clássicas e positivistas forneciam explicações simplistas para as questões da criminalidade e da violência, os modelos analíticos com foco na comunidade forneceram um referencial teórico para uma compreensão mais complexa do fenômeno, ao ressaltar na análise os elementos históricos, culturais, econômicos e sociais de determinadas comunidades em que prevalecem altos índices de criminalidade e violência. Percebeu-se que, mais do que associados às características de indivíduos, os crimes estão amplamente ligados a fatores estruturais e ambientais. Assim, para um melhor entendimento do fenômeno foi preciso mudar a ênfase, deixar de focar o indivíduo e passar a compreender os fatores ambientais e as relações sociais existentes nas comunidades com altos índices de criminalidade.

Não obstante a necessidade de ressalvas, que serão detalhadas quando da análise dos dados da parte empírica desta tese, essa mudança de paradigma permitiu que diferentes autores erigissem um referencial teórico produtivo para tratar da variação espacial da criminalidade violenta nas comunidades dos grandes centros urbanos. Além disso, possibilitou a emergência de estratégias policiais diferenciadas, focadas na preocupação com outra forma de prevenção e no entendimento dos elementos ambientais e sociais existentes nas comunidades.

1.2. Perspectiva histórica do contexto empírico do policiamento comunitário

1.2.1. Policiamento comunitário: experiências internacionais

A literatura sobre policiamento comunitário aponta vários conceitos ou definições de polícia comunitária, assim como na prática diferentes ações são consideradas como estratégias de policiamento comunitário. Não obstante as diferentes expressões, a filosofia e os conceitos em que se baseiam possuem, de modo geral, pressupostos idênticos em todos os países em

que este tipo de policiamento tem sido concretizado. A filosofia tem como fundamento, primeiramente, o estreitamento das relações entre a polícia e a comunidade, ou seja, a participação de seus membros nas questões pertinentes à segurança, não apenas como fontes de informação, mas também como parte ativa no processo de planejamento operacional da polícia para a resolução de determinados problemas locais. Segundo, a descentralização da organização policial e, como corolário, a autonomia do policial em sua região. Por fim, a centralidade de ações relativas à manutenção da ordem mediante a obediência aos diversos institutos legais, que estabelecem os parâmetros do poder da atuação do policial, assim como o respeito aos direitos civis conquistados pelos cidadãos. Nesse sentido, na tese, coaduna-se a perspectiva de que a polícia londrina, a *New Metropolitan Police*, criada em 1829 pelo então ministro do interior Sir Robert Peel, deve ser considerada a mais antiga fonte norteadora de um modelo de estratégia policial denominado de polícia comunitária. Isso porque, de forma prática, foi o primeiro momento em que se tentou convergir, no âmbito das ações policiais, aspectos como o monopólio do uso da força, a esfera de ação legal e o consentimento dos cidadãos (MUNIZ, 1999). Além disso, Sir Peel formulou alguns princípios para a ação dos policiais e, entre eles, um se tornou um marco para o policiamento comunitário: “*o público é a polícia e a polícia é o público*” (BRAIDEN, 1992).

Historicamente, em um primeiro momento, o contexto da Inglaterra era marcado pela dinâmica em torno de interesses diversos entre uma autoridade real forte e senhores de terra detentores de grande poder. Não obstante os interesses diversos, a unidade do reino britânico não foi colocada sob ameaça, uma vez que os poderes políticos opostos em questão, negociaram entre si uma colaboração. A partir desse cenário, em torno de 1751, emergia em Londres a primeira organização de agentes encarregados de tarefas policiais, recrutados por critérios rígidos e remunerados de modo regular. Mais tarde, por volta de 1785, foi apresentado por William Pitt um projeto de lei, que não foi votado no período, mas que pleiteava a criação de uma polícia profissional. No entanto, somente em 1829 com Robert Peel, então ministro do interior, uma força de polícia moderna foi instituída em Londres (MONET, 2001). A expansão dentro do próprio país desse modelo de policiamento ocorreu a partir de meados do século XIX. Desde então, a polícia inglesa tornou-se precursora de uma mudança de orientação em relação ao policiamento: apresentou uma perspectiva preventiva do papel da polícia. Em outras palavras, as forças de segurança não mais se limitariam a esperar os acontecimentos criminais para reagir, pelo contrário, tentariam se antecipar aos comportamentos delituosos, em contraposição ao caráter eminentemente reativo

desempenhado até então.

A despeito de ter havido, em 1856, uma uniformização do sistema de polícia para toda a Inglaterra e o País de Gales, a cidade de Londres manteve a estrutura geral do seu sistema. Por um lado, a polícia é controlada por comitês *ad hoc* (compostos de juízes de paz e de representantes eleitos dos conselhos de cidades e de condados) cuja composição de eleição para dois terços dos membros assegura, se não a representação das aspirações dos cidadãos, pelo menos a consideração dos interesses dos contribuintes locais. Por outro, o governo central favorece a uniformização apostando nos subsídios que destina às autoridades locais e na instalação de uma inspeção centralizada dos corpos policiais. Ainda cabe ressaltar, que a polícia londrina desde então tenta preservar uma imagem positiva diante da opinião pública dos estratos médios de sua população através do enaltecimento dos méritos da Polícia Comunitária nos discursos policiais. Este fato, no mínimo, reflete uma filosofia policial e uma orientação geral diferenciada em relação a outros países da Europa continental (MONET, 2007).

Se, por um lado, a polícia londrina deve ser considerada uma fonte orientadora de um modelo policial denominado de polícia comunitária, por outro, o policiamento comunitário enquanto uma estratégia organizacional, uma forma de ação, tem o sistema japonês como o mais antigo. Sendo assim, resguardadas as diferenças do ponto de vista econômico, social e cultural entre Japão e Brasil, cabe apresentar de forma sintética, as principais características do modelo de policiamento comunitário japonês para uma compreensão mais qualificada das experiências desenvolvidas no Brasil.

1.2.1.1. O Sistema Koban no Japão

O estudioso Monet (2007) em seu livro *Polícias e Sociedades na Europa* afirma que o policiamento comunitário estabelecido a partir do Sistema Koban foi desenvolvido no Japão em 1884 “*por...um oficial da polícia prussiana que servia como conselheiro técnico junto ao governo nipônico*” (MONET, 2007).

A partir da criação do Ministério do Interior e da Polícia Metropolitana de Tóquio foi estabelecido o *Koban-sho* como unidade subordinada à delegacia de polícia. Da mesma forma, o *Chuzaischo* teria sido implantado em 1888 por uma determinação da delegacia de polícia que pretendia expandir sua jurisdição para vilas e aldeias. Assim, cada policial seria responsável por uma única área. No local eles estabeleceriam suas residências e estas, posteriormente, foram denominadas de *Chuzaischo*. Na contemporaneidade, as casas que são,

ao mesmo tempo, um posto de polícia representam um dos diferenciais do policiamento comunitário japonês. Nela o agente da polícia reside com seus familiares e, na ausência do policial, a esposa atende aqueles que procuram o posto e a polícia. Embora não pertença à função pública, o marido ou a esposa do policial recebe uma remuneração mensal que tem como proposta compensar a sua contribuição para as atividades policiais na comunidade.

Não obstante a controvérsia de datas quanto à origem do sistema, os *Kobans* ou quiosques de polícia, assim designados nas áreas urbanas, e *Chuzai-shos* ou quiosques de polícia residenciais, nas zonas rurais, são pequenos postos de polícia que se situam no nível subdistrital e se constituem na estrutura a partir da qual é aplicada a doutrina de policiamento comunitário nas províncias japonesas. Funcionam 24 horas por dia, sete dias da semana, com ênfase na prestação de serviços não emergenciais e na perspectiva de prevenir crimes e acidentes através de um processo de estabelecimento de confiança entre a polícia e a comunidade. No entendimento de Skolnick e Bayley (2002), o sistema de policiamento comunitário existente no Japão, além de ser o mais antigo, na prática, é o mais efetivo entre os policiamentos estudados por eles, sendo o produto da combinação de elementos da cultura tradicional japonesa com os ideais da democracia americana. Isso porque os policiais seriam formados, primeiramente, para garantir a ordem e ter como foco principal a prestação de serviços não emergenciais, a partir de um envolvimento pleno nas atividades relacionadas com a vida cotidiana e a segurança dos residentes. Em um segundo momento, eles seriam treinados para atuar na perspectiva de aumentar a sensação de segurança dos moradores da comunidade, a partir da própria presença, enquanto agentes de polícia e da condução de vigilâncias nas regiões de responsabilidade de um *Koban* ou de uma *Chuzai-shos*. Por fim, seriam treinados a serem os primeiros a responder a qualquer emergência.

De forma pormenorizada, os policiais têm como principal atividade a visita comunitária nas casas dos residentes nas localidades, o que, em tese, possibilitaria a coleta de informações sobre a área onde o policiamento estaria sendo realizado. Além disso, em alguns *Kobans* ou *Chuzai-shos* existem conselheiros da polícia que trabalham em período parcial, desempenhando funções, exclusivamente não coercitivas, tais como aconselhar os cidadãos, dar indicações e lidar com objetos perdidos e achados. Em sua maioria, esses conselheiros são agentes de polícia reformados, trabalhando em conjunto com os policiais responsáveis pelo posto. Outra característica do sistema de policiamento comunitário japonês é a participação de voluntários da comunidade que atuam promovendo a segurança de crianças em escolas, orientando os jovens e divulgando alertas em relação aos crimes de oportunidade.

Na perspectiva de Medeiros (2004), em muitos países existem diversas unidades paramilitares especiais, mas, de modo geral, cada instituição realiza todas as três atividades policiais descritas por Bayley (1975), isto é, o combate ao crime, à manutenção da ordem e o policiamento urbano. De modo semelhante, na Polícia Nacional Japonesa, a especialização ocorre dentro de cada delegacia, de cada prefeitura (PARKER, 2001). Trata-se de uma divisão “intraorganizacional” (MEDEIROS, 2004). Embora os policiais patrulhem as ruas e ocupem cargos dentro do Sistema Koban, são os detetives que têm a responsabilidade de investigação dos crimes. Contudo, ambos pertencem à mesma estrutura institucional.

Em suma, para além da perspectiva de redução da criminalidade, o Sistema Koban representa a proposta de prevenção ao crime a partir da criação de uma rede entre pessoas e instituições. Ou seja, a formação de um sistema de solidariedade capaz de criar um controle social informal positivo, inibidor da intenção e das oportunidades para que pessoas ou grupos cometam atos ilícitos ou fora dos padrões de convivência aceitos pela comunidade. Assim, os quiosques de polícia constituem o núcleo central das atividades do policiamento comunitário no Japão.

1.2.1.2. O policiamento comunitário nos Estados Unidos da América

Skolnick e Bayley (2002) apontam o comissário de Polícia de Nova Iorque de 1914 a 1919, Arthur Woods, como o primeiro americano a implantar uma versão comunitária do policiamento. Suas idéias foram expressas em uma série de conferências na Universidade de Yale e a proposta era incutir nas camadas rasas do policiamento uma percepção da importância social, da dignidade e do valor público do trabalho policial (SKOLNICK & BAYLEY, 2002).

No entanto, apesar dessa primeira versão, o policiamento comunitário só se desenvolveu e ficou amplamente conhecido após pesquisas realizadas e registradas em dois relatórios governamentais, a saber: o Relatório da Comissão Presidencial sobre Policiamento e Administração da Justiça ou Relatório da Comissão do Crime de fevereiro de 1967, e o Relatório da Comissão Consultiva Nacional sobre Desobediências Cíveis de março de 1968, popularmente conhecido como Relatório da Comissão Kerner. É possível pontuar que o policiamento comunitário surge dentro de um contexto norte-americano marcado pelo aumento da criminalidade violenta e pelas reivindicações de diferentes movimentos sociais pelos direitos civis. Esses movimentos possuíam uma pauta diretamente relacionada à polícia, a perspectiva de que os policiais agissem em conformidade com a lei.

Em um primeiro momento, nos anos de 1960, a Comissão Kerner examinou as causas de alguns dos movimentos de reivindicações que aconteciam em determinadas cidades americanas, como Detroit, Los Angeles, Nova Iorque. Seus relatores constataram, como uma das causas dessas manifestações, a existência de uma hostilidade profunda entre a polícia e, principalmente, os afro-descendentes, mas também, entre a polícia e outros indivíduos pertencentes ao que, comumente nos Estados Unidos, se caracterizam como grupos de minorias étnicas. Em uma perspectiva mais ampla, o relatório apontava como causa das reivindicações uma diferença no fluxo do sistema de justiça criminal a partir da origem racial do indivíduo. Assim, a comissão constatou como problema todo o percurso prefabricado da justiça que proliferava em tribunais inferiores, as enormes disparidades nas sentenças, os equipamentos e serviços correcionais antiquados e as desigualdades impostas aos indivíduos pertencentes às classes sociais de menor poder aquisitivo e aos que pertenciam às minorias étnicas. (SKOLNICK & BAYLEY, 2002).

As reivindicações contra determinadas atuações da polícia nas comunidades foram apresentadas. Primeiro, foram realizados questionamentos contra o “patrulhamento preventivo agressivo”, que significava incursões policiais no interior das comunidades sem uma solicitação formal ou informal por parte de seus moradores. Os policiais realizavam vistorias de modo aleatório e faziam abordagens fora dos parâmetros permitidos por lei. Segundo, apontaram que as áreas conhecidas como comunidades não recebiam proteção adequada da polícia. Atividades que não seriam toleradas em nenhum outro lugar, tais como violência nas ruas, uso e consumo abusivo de drogas e prostituição, eram ignoradas por diferentes agências policiais nas comunidades. Terceiro, foi ressaltada a falta de canais acessíveis e eficientes para o encaminhamento de reclamações sobre a conduta policial. O tipo de queixa que a Comissão ouviu nestas áreas indicava que muitos departamentos policiais eram insensíveis em relação às comunidades minoritárias, chegando ao ponto de ignorar denúncias de preconceito e brutalidade por parte dos policiais quando atuando nas áreas dos “guetos”. Ao mesmo tempo, os mecanismos de investigação dos serviços internos tinham sempre o propósito de proteger o policial acusado de mau comportamento, ao invés de realizar um inquérito com buscas imparciais (SKOLNICK & BAYLEY, 2002).

Em relação às tensões sociais do período, tanto a Comissão Kerner quanto a Comissão do Crime foram assertivas ao ressaltarem que a polícia e outras agências públicas não seriam capazes de preservar a paz e controlar o crime a não ser que encorajassem uma maior participação do público no policiamento e fossem bem sucedidas em gerar essa participação.

Em outras palavras, a polícia fracassava não somente na prevenção do crime, mas também podia, inadvertidamente, encorajar seu crescimento (SKOLNICK & BAYLEY, 2002).

Uma tentativa de resposta aos movimentos de contestação política e protesto contra a polícia, nos termos apontados pelas comissões, foi a criação das Unidades de Relações Comunitárias. No entanto, um estudo de uma unidade específica, a Unidade de Relacionamento com a Comunidade da Polícia de São Francisco, desenvolvido pela Comissão Kerner, revelou problemas neste tipo de solução. O problema básico era manter a integridade e a aprovação como policial dentro do Departamento e, ao mesmo tempo, ganhar a confiança das populações minoritárias que se mostravam hostis e temiam a polícia. Três dificuldades eram especialmente destacadas: primeiro, a Unidade de São Francisco engajou-se no que outras polícias consideravam como “trabalho social” e não em um trabalho próprio de polícia; segundo, a Unidade se tornava um canal legítimo e produtivo em relação às reclamações da comunidade contra a polícia e contra outros serviços da cidade; por último e, como corolário do segundo ponto, a unidade tornou-se cada vez mais isolada do resto do Departamento, enfraquecendo importantes canais de legitimidade.

Constatado o fracasso das Unidades de Relacionamento com a Comunidade, a Comissão do Crime (1967), recomendou outro enfoque para uma possível aproximação da polícia com a comunidade, o denominado Policiamento em Grupo (BRODEUR, 2002). A experiência mais ambiciosa desse tipo de policiamento iniciou-se em 1973 em Cincinnati, em um Programa de Policiamento de Setor Comunitário em Grupo, ou COMSEC. O sucesso dessa experiência não foi comprovado (SKOLNICK & BAYLEY, 2002).

Souza (1999) aponta outro modelo de policiamento comunitário caracterizado como *Team Policing*, introduzido pelo chefe de polícia Edward Davis, em meados da década de 70, no departamento de polícia de Los Angeles. O objetivo prioritário dessa tática policial era delimitar uma responsabilidade territorial para os departamentos policiais (SOUZA, 1999).

No âmbito geral, os programas de relacionamento da polícia com as comunidades dos anos 1960 e início dos anos de 1970 fracassaram. Eles não introduziram modificações substantivas na forma de tratamento entre a polícia e os moradores das comunidades, nem na filosofia da polícia como um todo. Na perspectiva de Skolnick e Bayley (2002), vários foram os fatores para a falência desses programas de aproximação. Primeiro, o fato dos programas estarem restritos aos departamentos causava uma segregação e hostilidade intradepartamental, assim como contribuía para deteriorar o relacionamento entre policiais que atuavam diretamente com os indivíduos e as comunidades. Segundo, a limitação da responsabilidade

de aumentar e melhorar a qualidade das relações comunitárias a apenas essas unidades, isentava de responsabilidade outros departamentos e unidades. Terceiro, a resistência dos departamentos de polícia e do seu público interno em ouvir as críticas e sugestões feitas pelos cidadãos. Nesses termos, não obstante nesse período ter aumentado o número de pesquisas que sugeriam a falta de eficiência, eficácia e efetividade do modelo tradicional de polícia (ECK e ROSENBAUM, 1994), e a despeito dos fracassos das primeiras tentativas de policiamento comunitário, surgiram publicações sobre experiências de iniciativas comunitárias de prevenção ao crime (LAVRASKAS, 1985; LINDEN, BARKER & FRISBIE, 1984 e ROSENBAUM, 1986, 1988). Particularmente, surge uma estratégia que ficou conhecida como *Teoria da Prevenção do Crime*.

No âmbito das políticas públicas, a noção de prevenção foi, em um primeiro momento, sistematizada no campo da saúde, na década de 50 do século XX. Expoentes como Leavell e Clark (1958), chamavam a atenção para a possibilidade de: “*antecipar, preceder ou tornar impossível por meio de uma providência precoce o desenvolvimento de doenças e agravos à saúde*”. Nesse sentido, o que caracterizaria a ideia de prevenção seria a possibilidade de identificação de fatores de risco ou mecanismos causais, assim como fatores de prevenção (SILVEIRA, 2007). Em relação à segurança pública, medidas de prevenção ao crime podem ser definidas como ações proativas informadas por uma teoria sobre a gênese do crime, ou pelo conhecimento empírico dos fatores que se associam de forma mediata e imediata com as ações criminosas ou violentas, em determinado tempo e local (SILVEIRA, 2007). São ações baseadas em dados estatísticos, análises contextuais da ocorrência criminal e identificação de fatos associados. Parte-se do pressuposto de que o declínio da influência dos agentes tradicionais de controle social informal nas comunidades urbanas, particularmente sobre a juventude, pode levar ao crime. Esses agentes são: a família, igrejas, escolas, os valores positivos, entre outros. Em suma, apesar das experiências mencionadas possuírem diferentes características, todas tiveram um aspecto comum: a introdução ou o fortalecimento da participação da comunidade nas questões de segurança.

1.3. Policiamento comunitário: experiências brasileiras

Na prática, o policiamento comunitário no Brasil tem-se mostrado presente em pelo menos 15 dos 26 Estados da Federação Brasileira, sendo eles: Ceará, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Santa Catarina, Bahia, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Pará. No entanto, nesta tese

serão analisadas, de forma pormenorizada, duas experiências, a do Rio de Janeiro e a de Minas Gerais. A escolha do Rio de Janeiro se justifica na medida em que a experiência do GEPAR de Minas Gerais se assemelha a do GPAE do Rio de Janeiro. De forma pontual, Minas Gerais se inspirou neste último. Resguardadas as diferenças, cabe apontar as semelhanças entre eles. Primeiro, ambos foram criados com o objetivo de atuar em bases territoriais definidas, consideradas áreas de risco. Segundo, foram desenvolvidos em parcerias com outras entidades. No caso do Rio de Janeiro, a Organização Não Governamental Viva Rio, e em Belo Horizonte, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG). Terceiro, as duas entidades, tanto a Vivo Rio quanto o CRISP, tiveram como principal inspiração teórico-metodológica, para pensar uma intervenção em aglomerados, a *Operação Cessar Fogo*, desenvolvida nos Estados Unidos. Quarto, a seleção dos soldados, cabos e sargentos designados para atuarem tanto no GPAE quanto no GEPAR tinha como principal critério o voluntariado. Por fim, nas duas experiências partiu-se do pressuposto de que a estabilidade e a segurança proporcionada pela presença diuturna da polícia criariam condições para a entrada de projetos sociais e ampliação da infraestrutura urbana local. É a partir destes termos que a ênfase reside na análise pormenorizada das experiências do Rio de Janeiro e Minas Gerais.

1.3.1. As principais bases teórico-metodológicas das experiências do Rio de Janeiro e de Minas Gerais

1.3.1.1. Estados Unidos: a Operação Cessar Fogo

A cidade de Boston, nos Estados Unidos, apresentava em meados da década de 80 e início da década de 90 significativa variação na distribuição espacial de criminalidade violenta. Os índices de homicídios entre os jovens alcançaram um recorde histórico, as vítimas de homicídios entre os homens jovens negros moradores de comunidades triplicou, enquanto que para os homens jovens brancos, os índices dobraram (KENNEDY; BRAGA e PIEHL, 2001). Ainda no período, as forças de segurança da cidade se viram diante da violência intensificada, principalmente, pela chegada em Boston de três gangues de Los Angeles: os *Crips*, os *Bloods* e os *Floods*, pelo aumento da comercialização de drogas e, como corolário, pelo aumento da circulação e uso de armas de fogo. Na tentativa de solucionar esses problemas a Unidade Anticrime da cidade concentrou suas ações nas zonas com maiores índices de violência, a partir de uma estratégia pautada em abordagens

indiscriminadas, agressivas e detenções aleatórias contra os habitantes de comunidades de afro-descendentes. A consequência dessa ação policial foi um aumento considerável de desconfiança na polícia e uma campanha jornalística questionando o uso excessivo de força por parte dos agentes de segurança pública. Diante disso, a Unidade Anticrime foi extinta (BRAGA & PIRCE, 2005). A partir deste cenário, no final de 1994, a polícia de Boston se propôs a repensar sua estratégia de policiamento, não somente no que dizia respeito à criminalidade violenta, mas, também, ao caráter dos laços estabelecidos com a comunidade. Sendo assim, na época, o diretor do departamento responsável pelo desenvolvimento da polícia de Boston e um policial de carreira, nomeado para chefiar o departamento que deveria melhorar a relação com a comunidade e implantar um policiamento orientado ao problema, se encontraram no intuito de unir forças para pensar tanto o problema dos homicídios entre os jovens quanto a questão da imagem negativa da polícia junto à comunidade. No primeiro encontro, chegaram à conclusão que haveria a necessidade de convidar representantes de outras instituições. A partir deste movimento, foi instituído um grupo de trabalho para pensar uma forma de intervenção que tivesse impacto positivo em relação aos homicídios entre os jovens e, ao mesmo tempo, não manchasse a imagem da polícia junto à comunidade. O grupo de trabalho tinha representantes de diversas instituições, tais como o Departamento de Polícia de Boston, da Agência de Álcool, Tabaco e Armas de Fogo; o Departamento de Polícia de “Comprovação” de Massachusetts, o Departamento de Liberdade Condicional de Massachusetts, o Fiscal do Distrito do Condado de Suffolk, a Escola de Polícia da Cidade de Boston, e os trabalhadores para a aproximação da juventude da cidade de Boston. Parte importante do grupo foi composta por membros das organizações religiosas, um eminente grupo de pastores pentecostais que pertencia à organização não governamental conhecida como *Ten-Point Coalition* ou *Coalizão dos 10 Pontos*, no bairro de Dorchester. Esta ONG era dirigida pelo pastor pentecostal Eugene Rivers que, na época, coordenava uma pastoral de rua (ALBERNAZ, CARUSO e PATRÍCIO, 2007). Após vários encontros, o grupo decidiu que o modelo de intervenção deveria ser estruturado a partir um embasamento teórico-metodológico consistente. Sendo assim, no âmbito conceitual, partiu-se da *Teoria da Dissuasão* e, no âmbito metodológico, apostava-se no processo de solução de problemas nos moldes preconizados por Goldstein (1979).

Em relação à *Teoria da Dissuasão* é lícito ressaltar que ela dialoga com a *Teoria da Escolha Racional* na medida em que parte do pressuposto de que o indivíduo, em determinada situação concreta, ao se encontrar diante de duas ou mais possibilidades de resultados

atrelados a probabilidades de risco, racionaliza sua ação calculando a maneira mais eficiente de contentar suas preferências. De forma pormenorizada, tem-se a ideia de que as pessoas ponderam sobre as possíveis consequências da prática do crime, ou seja, o indivíduo imbuído da intenção de praticar um ato ilícito pondera sobre a possibilidade de, ao fazê-lo, sofrer danos em decorrência de sua ação. Como corolário, a certeza e a celeridade na punição resultariam na diminuição dos crimes, tanto por meio da dissuasão, decorrente da certeza da punição - uma vez que potenciais criminosos passam a se deparar com maior probabilidade de serem presos e condenados -, quanto pela impossibilidade dos indivíduos, que se encontram presos, praticarem crimes (AKERS, 1990; SCHEINGOLD, 1995; GAROUPA, 1996).

Autores como Decker e Kohfeld (1990) preconizam a existência de três formas de dissuasão: a atribuição de sanções, o aumento dos recursos policiais, e o aumento do risco e severidade da punição. Em relação à atribuição de sanções e o aumento do risco e severidade da punição, a maioria dos estudos aponta para a ideia de que um aumento da probabilidade ou da certeza da punição é dissuasivo, mas o aumento da severidade da punição, normalmente medido pela duração ou quantidade da pena, nem sempre reduz o crime (DICKENS, 1986; GREENE, 1988; TRUMBULL, 1989; NEWMAN, 1994). Dye (1995) sugere que a dissuasão depende, por ordem de importância, da certeza, celeridade e severidade. De forma sintética, a *teoria da dissuasão* imputa aos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal a maior parcela no controle da criminalidade, partindo da proposta de fazer o crime não compensar para aqueles indivíduos que escolheram estrategicamente meios ilegais de ação.

Uma das críticas à teoria é de que não se deve creditar às organizações do sistema de justiça criminal a maior parte da responsabilidade pelo controle do crime. Isso porque, uma melhora no fluxo desse sistema pode significar mais infratores na prisão, porém, não significa, necessariamente, menos delitos. Dito de outra forma, uma substancial melhora na efetividade do sistema legal incrementa o volume de crime registrado, porém, não necessariamente evita os crimes nem produz ou gera menos delitos em idêntica proporção. Outra crítica à teoria diz respeito ao fato de se produzir um reducionismo ao se conceber os fenômenos da criminalidade e da violência de forma análoga aos fenômenos advindos do âmbito econômico.

Em relação ao aspecto metodológico, o modelo de intervenção de Boston teve como parâmetro as perspectivas preconizadas por Goldstein (2000). O referido autor desenvolveu uma investigação sobre o *policimento orientado para o problema*, na qual destacava a importância da identificação de problemas, pela polícia, por meio de tipos repetidos de

chamadas. Sugeriria assim, que as causas dos problemas mais frequentes fossem identificadas, tornando possível sua neutralização no contexto das comunidades. Ao tratar da metodologia de solução de problemas, Goldstein pondera que a função policial é altamente complexa à medida que envolve um conjunto de atividades que não está diretamente relacionado com questões criminais. Para o autor, existe uma variedade de problemas comportamentais e sociais que emergem dentro de uma comunidade, sendo assim, a atividade policial não se desenvolve apenas com o intuito de garantir a obediência à lei. Por isso, identificar as inúmeras situações a partir das quais um indivíduo é levado a acionar o trabalho policial não é uma tarefa fácil. Para tanto, o estudioso propõe que a polícia utilize o processo de solução de problemas que se constitui de 04 passos.

O primeiro passo está relacionado à identificação do problema. Ou seja, a primeira etapa do trabalho policial é a identificação das características do incidente que gerou a chamada policial, bem como do problema que motivou a sua ocorrência. Para Goldstein, *problema* é um conjunto de situações similares quanto à natureza e que envolvem dois ou mais incidentes, além de causar prejuízos às pessoas ou ao local em que ocorrem (GOLDSTEIN, 2000). Assim, o estudioso aponta a necessidade de uma maior objetividade e conhecimento pormenorizado sobre a natureza dos problemas a serem combatidos pela polícia, o que significa, entre outras possibilidades, que a função policial não pode se reduzir a categorias exclusivamente afeitas à criminalidade, já que as pessoas, da mesma forma, constroem expectativas em relação à atuação da polícia em situações relacionadas à desordem. Dessa forma, cabe à polícia distinguir diferentes formas de comportamentos e situações que possam motivar eventos de desordem ou delituosos, como locais e períodos do dia em que mais comumente se dão os incidentes, bem como características das pessoas envolvidas e vitimadas. A identificação de problemas passíveis de gerar delito e desordem implica em uma análise consistente do evento.

O segundo passo do processo é analisar o problema de modo a detectar suas características principais e particularidades. Para o autor, a variabilidade de eventos que constituem objeto do trabalho policial, bem como a extensa gama de problemas passíveis de gerar tais eventos, faz com que seja necessária a coleta de informações básicas acerca de cada problema específico. Assim, a fase de análise consiste na busca por conhecer, o mais detalhadamente possível, as situações com as quais a polícia se defronta, de modo a evitar a tomada de decisões baseada em conjecturas. As práticas policiais individuais e a vasta gama de conhecimentos adquiridos acerca de diferentes situações constituem, segundo Goldstein,

em rico recurso para o conhecimento. Nesses termos, conhecer os tipos de vítima e ofensor envolvidos em determinada categoria de incidente, a sequência em que se deu esse incidente, bem como o contexto social e o ambiente físico em que este se desenvolve com maior frequência, constituem mecanismos por meio dos quais a função preventiva da atividade policial emerge. Nessa fase, a percepção que o público constrói acerca do problema também deve ser levada em conta, uma vez que esse tipo de abordagem policial exige apoio da comunidade, no sentido de fornecer informações quanto a esses mecanismos.

O terceiro passo está relacionado às respostas dadas ao problema amplamente identificado e analisado. Goldstein menciona várias alternativas que podem ser exploradas para cada problema específico. Uma delas refere-se às mudanças físicas e técnicas e baseia-se na ideia segundo a qual a redução de oportunidades para o cometimento de delitos constitui um fator para a atenuação de determinados incidentes. Assim, a redução de fatores e características ambientais pode significar uma resposta eficaz. Esse tipo de iniciativa implica, por exemplo, esforços como incentivar a população a adotar mecanismos de segurança em suas residências. Outra alternativa mencionada pelo autor resulta no desenvolvimento de recursos da própria comunidade. Desse modo, a resposta não se esgota na ação estritamente policial, as soluções são frutos de planos de ação estratégicos que envolvem outras instituições e organizações.

O quarto passo diz respeito à avaliação dos resultados, ou seja, a utilização de métodos para a avaliação da efetividade da resposta aplicada. O objetivo dessa fase está na avaliação do funcionamento e da efetividade das respostas implantadas pela polícia, a partir de indicadores construídos na perspectiva dos objetivos a serem alcançados pelo plano estratégico. A avaliação dos resultados visa também fornecer conhecimentos acerca do impacto das medidas policiais sobre a população ou comunidade diretamente envolvida.

A partir da base teórico-metodológica supracitada, nasce em Boston, no início de 1995, o *The Boston Gun Project's*. O projeto representava uma inovação na medida em que conjugava pesquisa e prática para avaliar o problema dos homicídios entre os jovens e implantar um desenho de intervenção que tivesse impacto substancial na redução dos homicídios. Pesquisas demonstraram que o problema de homicídios entre os jovens estava relacionado a um número reduzido de homicidas contumazes envolvidos com as gangues (BRAGA & PIERCE, 2005).

Apesar de o projeto ter se iniciado em 1995, a intervenção se efetivou a partir de 15 de maio de 1996 e após sua implantação ficou conhecido como *Operation Ceasefire*, ou seja,

Operação Cessar Fogo (BRAGA & PIERCE, 2005). A estratégia foi elaborada para ser desenvolvida a partir de dois eixos. Por um lado, trabalharia no sentido de, se não acabar, diminuir ao máximo o mercado ilegal que fornecia as armas de fogo aos jovens. Por outro, ressaltaria a perspectiva que ficou conhecida como *pulling levers*, ou *movendo alavancas*, no intuito de dissuadir o comportamento violento dos adolescentes infratores que pertenciam às gangues (BRAGA & WINSHIP). Foram estabelecidas normas claras de comportamento, apoiadas por uma mensagem que informava que as autoridades em Boston iriam “mover todas as alavancas” legalmente disponíveis quando essas normas fossem violadas. A estratégia foi acompanhada por uma campanha de divulgação dirigida ao setor em questão: jovens inseridos em gangues. O Grupo de Tarefas reuniu-se com membros do *Ten Point Coalition* e com alguns adolescentes pertencentes às gangues. Em uma primeira reunião, as autoridades comunicaram que a violência iria parar daquele dia em diante, que quem não estivesse disposto a construir a paz na comunidade seria punido, e que todos os demais que desejassem participar do programa, teriam acesso a vários serviços sociais, incluindo formação profissional e encaminhamento a alternativa de trabalho remunerado. Representantes de todas as agências explicaram a capacidade operacional das mesmas e como esses poderes seriam usados se não diminuísse a violência. A mensagem foi clara: a violência não seria mais tolerada em Boston. A literatura aponta o fato do grupo de trabalho ter encontrado apoio, principalmente, no seio da comunidade religiosa.

Em relação à polícia, metodologias de policiamento comunitário orientado para a solução de problemas passaram a ser adotadas onde antes a polícia não atuava. Por essa metodologia gerencial, as ações policiais variavam de acordo com as características de cada comunidade, ao passo que as estratégias de segurança pública em geral passaram a envolver não apenas ações policiais, mas também a participação de outras agências do governo, como aquelas relacionadas às áreas de urbanização, infraestrutura, saúde e educação. O policial identificava e descrevia o problema, analisava-o, definia ações em resposta ao problema e avaliava as ações empregadas.

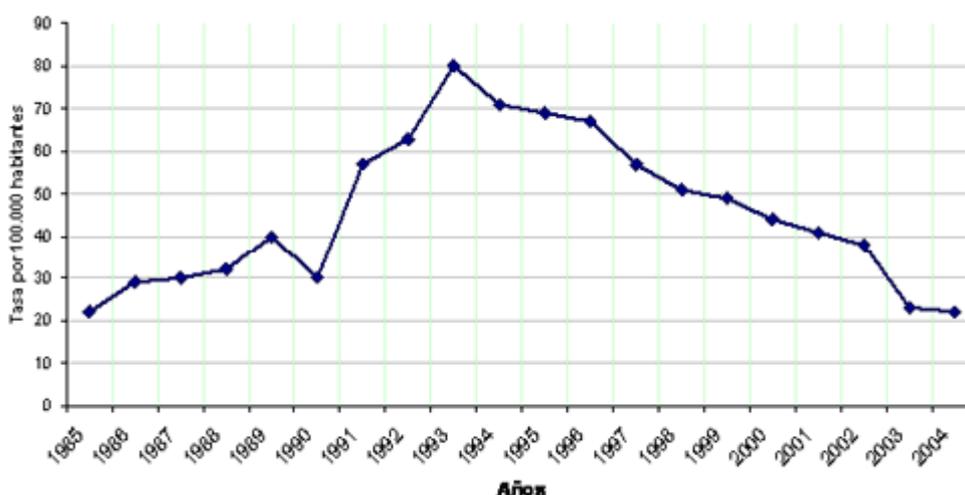
A interação com a comunidade, através do estabelecimento de fóruns, foi a base para o funcionamento adequado desse sistema de policiamento. O treinamento dos policiais na metodologia foi realizado mediante parceria do Departamento de Polícia de Boston com o *Boston Management Consortium*, uma agência sem fins lucrativos financiada por empresários locais e que fornecia consultoria gratuita em gestão para agências de governo local. Ou seja, a polícia se aproximou da comunidade para entender os problemas locais, dos empresários para

obter *expertise* para novas metodologias e de outras agências de governo na busca de soluções que não eram de caráter policial (PRUITT, 2005). Assim, o pessoal do Departamento de Polícia de Boston muitas vezes se reuniu com vários membros do *Ten Point Coalition*, tanto para obter informação como para oferecer informação a respeito das operações que iriam ser realizadas nas vizinhanças. Este grupo continuou sucessivamente reunindo-se com membros de diversas gangues, reiterando a mensagem de não tolerância à violência (KENNEDY; BRAGA; PIEHL; WARING, 2001). Em relação aos homicídios de jovens em Boston, a experiência da *Operação Cessar Fogo* obteve resultados expressivos, sendo replicada em diferentes cidades americanas. A experiência passou a ser apontada na literatura internacional como um programa de controle de homicídios bem sucedido, tornando-se fonte de consulta tanto para a experiência do GPAE no Rio de Janeiro, quanto para a do GEPAR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

1.3.1.2. Colômbia: reforma da polícia e a segurança cidadã

A experiência latino-americana de Bogotá, na Colômbia, da mesma forma que a *Operação Cessar Fogo* se constituiu em um programa bem sucedido a ser estudado e, com as devidas adaptações, replicado no intuito de controlar a violência interpessoal entre os jovens nos aglomerados denominados zonas quentes de criminalidade, em Belo Horizonte. Nesses termos, pontuar a experiência da Colômbia significa, primeiramente, afirmar que em meados da década de 90, a capital era considerada uma das cidades mais violentas do mundo, com uma taxa de 80 homicídios por 100 mil habitantes, conforme mostra o gráfico 01 a seguir.

Gráfico 01 - Taxa por 100.000 habitantes, Bogotá, Colômbia - 1985-2004



Fonte: Instituto de Medicina Legal e Ciências Forenses 1985 - 2004. Procuradoria Geral da Nação. Colômbia.

Na contemporaneidade, pesquisadores e estudiosos creditam a mudança no cenário colombiano a uma conjunção de fatores. Entre eles, dois se destacam: uma reforma profunda na polícia nacional, realizada a partir de 1994, e a institucionalização de uma política de segurança estruturada com base na convivência e segurança cidadã (CARVALHO; CASTANHEIRA, 2001).

Para se pensar a reforma realizada na polícia colombiana é preciso contextualizá-la em um processo mais amplo, que se inicia com a promulgação da Constituição Política de 1991 que marcou o início de um novo modelo de participação cidadã nas decisões econômicas, políticas e sociais da nação. Com o objetivo de garantir a existência de instituições públicas eficientes e democráticas, os prefeitos passaram a ser eleitos diretamente pelo povo, pois antes eram escolhidos pelo presidente da República. Além disso, formalmente, foi delegada responsabilidade sobre a gestão da segurança aos governadores e prefeitos (ACERO, 2006). O processo seguiu com a reestruturação interna da polícia, mediante a expedição da Lei 62 de 1993, e culminou com o movimento de institucionalização da gestão da segurança cidadã, tendo como premissa a definição progressiva de uma política pública sobre o assunto, com importantes programas de redução da criminalidade no âmbito local.

O governo nacional, no ano 1992, empreendeu um processo de reforma da polícia a qual foi orientada essencialmente pela modernização da sua estrutura interna, de acordo com o padrão de pleno respeito ao Estado Social de Direito, consagrado na Constituição Política de 1991 (ACERO, 2007). O efeito mais importante da reforma policial consistiu em estruturar a colaboração entre prefeitos e chefes da polícia, com a finalidade de reunir sinergia em torno da agenda da segurança pública nas cidades.

A polícia colombiana segue a divisão departamental do país: a Colômbia está dividida em 32 departamentos, sendo três deles, Medellín, Cali e Bogotá, departamentos metropolitanos. A polícia segue essa mesma estrutura e abaixo do comandante geral da polícia estão os 32 comandantes regionais. A partir de 1993, com a Lei 62, iniciou-se um processo de reforma em duas fases: a primeira buscava acentuar o caráter civil da polícia, mesmo ela ainda estando subordinada ao Ministério da Defesa; a segunda, em 1995, visava melhorar a imagem da polícia e recuperar sua legitimidade. Assim, dentro da própria instituição se iniciou um processo de renovação dos agentes que alcançava tanto os policiais da ponta quanto seus superiores. Para tanto, foram demitidos aproximadamente 15 mil homens.

Como parte do processo de transformação da imagem da força policial foram realizadas várias pesquisas na tentativa de captar as expectativas das pessoas em relação à polícia. Como exemplo é possível citar a pesquisa realizada em 1996, na cidade de Bogotá, a partir da qual foi detectado que um programa de polícia comunitária poderia ser uma resposta efetiva às demandas dos cidadãos. Nesses termos, em 1998, o comando do departamento de polícia da cidade adotou a estratégia de Polícia Comunitária como seu programa mais importante. No mesmo ano, vinte e um oficiais da polícia de Bogotá participaram de um curso de quatro semanas na Universidade de Barcelona, ministrado por especialistas em polícia de proximidade e por guardas urbanos. Em 1999, mais dez oficiais realizaram outro curso em Toledo, na Espanha, com o mesmo objetivo.

Os oficiais capacitados no âmbito internacional se constituíram no núcleo inicial do novo projeto. Assim, ainda em 1999, entrou em funcionamento uma nova modalidade de serviço policial: a polícia comunitária ou polícia de proximidade. Primeiramente, os oficiais delinearam um perfil para os policiais comunitários e organizaram na cidade um curso de treinamento na Universidade Javeriana. O curso treinava os policiais para gradualmente se infiltrarem e compreenderem a dinâmica das comunidades que representavam sérios problemas de segurança a bairros circunvizinhos. Em áreas da Colômbia nas quais o conflito armado e a crise econômica deslocaram grandes contingentes da população, os policiais comunitários também ajudavam a encaminhar pessoas para as instituições locais de assistência social (FRÜHLING, 2003).

O objetivo principal da estratégia era aproximar a polícia da comunidade e propiciar uma cultura de segurança cidadã no bairro ou setor designado, por meio da integração entre a administração local, a polícia e a comunidade, em busca da melhoria da qualidade de vida. A ideia era encontrar uma maneira de os policiais ficarem mais próximos da população para que pudessem ver e ouvir coisas que a maioria dos cidadãos de Bogotá não estava disposta a discutir com o tradicional carro-patrolha, cuja missão era muito mais reativa (FRÜHLING, 2003).

Desde seu lançamento, os policiais que desenvolvem o policiamento comunitário têm como missão principal ajudar na implantação de dois planos desenvolvidos pela polícia metropolitana de Bogotá: as Frentes Locais de Segurança, ou Comitês Comunitários de Monitoração do Crime e a Escola de Segurança Cidadã. As Frentes Locais administram sistemas de alarme e compartilham informações com a polícia, ou seja, constituem redes de apoio ao trabalho policial organizadas por quadras, setores, bairros, conjuntos, edifícios. Por

sua vez, nas Escolas de Segurança Cidadã, buscava-se capacitar a comunidade, através de seminários teóricos e práticos, em temas como prevenção de fatos passíveis de serem punidos, civismo, código distrital de polícia, prevenção de desastres, entre outros.

Os policiais comunitários passam muitas horas patrulhando as ruas de bicicleta, o que os distingue de outros policiais. Eles visitam moradores, participam de reuniões, param para conversar nas esquinas e atendem chamados que recebem em seus celulares e rádios. Conhecem o bairro e ficam atentos a pontos de risco, como casas e lotes abandonados, que podem ser usados para o tráfico de drogas, áreas sem iluminação pública, cruzamentos inseguros e tudo que apresente um risco para a saúde das pessoas. Levam essas informações de volta para a delegacia para compartilhá-las com seus superiores e autoridades locais, para que se planejem e executem as medidas necessárias (FRÜHLING, 2003).

Em relação à institucionalização de uma política de segurança com base na convivência e segurança cidadã, a partir de 1995, a administração distrital, primeiramente encabeçada pelo prefeito Antanas Mokus, elaborou e implantou um plano integral de segurança e convivência. As ações estavam referenciadas teoricamente em duas fontes: Basil Bernstein (1924-2000) e Jürgen Habermas (1929). Não obstante as diferenças entre os autores, Mokus, enquanto idealizador da diretriz obteve como conclusão dessas leituras a perspectiva de que os códigos culturais determinam muito da conduta dos indivíduos. Ou seja, partia do pressuposto de que o exercício sistemático da violência (fora das regras que definem o monopólio estatal do uso legítimo da força) e a corrupção cresciam e se consolidavam porque eram comportamentos culturalmente aceitos em certos contextos. Nesse sentido, trabalhar para se ter um comportamento oposto, ou seja, perpetuar a ideia de construção da cidadania com ênfase na auto-regulação dos indivíduos e no relacionamento interpessoal não seria algo imponderável (MOKUS, 2007).

Para Mokus, considerar as cidades enquanto interações intensificadas de pessoas muito diferentes, com alta densidade e diversidade humana significa, entre outros fatores, observar a existência permanente de riscos nesse contato entre cidadãos que não se conhecem. No entanto, o importante é que tais riscos não constituíssem uma ameaça para a vida das pessoas. A perspectiva básica de Mokus era de que seria possível reduzir a violência física se existissem maiores recursos de expressão simbólica, se uma parte da violência pudesse ser substituída por formas mais elaboradas de reflexão e ação. Esses conceitos sustentaram o desenho de programas de cultura cidadã cujo objetivo principal era a *autorregulação interpessoal*, expressa no âmbito privado, mas, especialmente, no âmbito público. Os

programas de cultura cidadã, assim entendidos, tinham como objetivo aumentar o cumprimento das normas de convivência, aumentando a quantidade de cidadãos que, ordeiramente, levariam outros cidadãos a obedecer às normas, aumentando a solução de conflitos por meios pacíficos e, finalmente, incentivando a comunicação entre a população. Havia uma série desses projetos e programas orientados à prevenção e à melhoria da convivência cidadã. A título de exemplo, no intuito de perceber a diversidade das ações, cabe destacar apenas alguns deles: Justiça próxima do cidadão; Atenção a jovens envolvidos em assuntos de violência e consumo de drogas; Recuperação do espaço público; Hora da cenoura; Desarmamento; Atenção à população deslocada de suas residências pela violência; Fortalecimento da investigação criminal; Criação de infraestrutura administrativa e destinação de recursos humanos, técnicos e financeiros; Fortalecimento da Polícia Metropolitana; Comunicações e mobilidade; Infra-estrutura; Fortalecimento do talento humano; Polícia Comunitária; Menor número de policiais para a administração e maior para a vigilância; Zonas Seguras; Prestação de contas, avaliação e acompanhamento e Avaliação externa. Ressaltar tais programas significa demonstrar a importância de diferentes frentes, em um trabalho conjunto, para enfrentar a questão da criminalidade violenta. Enfim, cabe destacar que a experiência latino-americana de Bogotá também serviu de inspiração para a criação do modelo do Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! em Belo Horizonte e, por consequência, sendo o GEPAR parte do programa, para seu próprio desenvolvimento (BEATO, 2005).

1.3.2. As primeiras experiências de policiamento comunitário no Rio de Janeiro

No Brasil, iniciado o processo de transição para a democracia, em meados da década de 80, a ideia de Segurança Pública ainda estava atrelada à visão de que as polícias e suas práticas deveriam estar voltadas, quase que exclusivamente, à segurança do Estado. Tal fato, em parte, pode ser compreendido como herança da Constituição Federal de 1924 a partir da qual as polícias militares se tornaram forças de reserva do Exército, assim permanecendo até mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Não obstante, a Constituição de 1988 ter mantido os vínculos formais entre a polícia e o exército, conferiu relativa autonomia à Polícia Militar na medida em que o cargo de comandante da instituição não mais estaria subordinado à indicação do alto comando do Exército. As forças da Polícia Militar ficariam subordinadas, apenas, aos seus respectivos governos estaduais (HOLLANDA, 2005). A Constituição estabeleceu ainda que caberia aos estados a responsabilidade pelo policiamento

ostensivo e preventivo a partir de dois corpos policiais, um uniformizado e dedicado às funções de repressão e combate direto à criminalidade – a Polícia Militar – e outro dedicado à investigação judiciária e a produção de provas para o processo judiciário – a Polícia Civil -, a qual não faria uso de uniforme padronizado. No entanto, a grande novidade é que outros atores são envolvidos ou se envolvem na discussão das políticas de segurança pública, são eles: a comunidade; as três esferas de governo, com realce para o papel do município; e a própria instituição policial (SOARES, 2007). A demanda pela participação civil e pela implementação de formas alternativas de policiamento, fortaleceu-se ante ao relativo insucesso das ações e modelos de polícias tradicionais, centradas exclusivamente no aparato e na organização policial.

No Rio de Janeiro, na primeira eleição democrática após o regime militar, Leonel de Moura Brizola foi eleito governador do estado (1982-1986). No período, as discussões giravam em torno do aumento da criminalidade violenta na cidade, correlacionada com o crescimento expressivo do tráfico de drogas em um contexto de expansão das comunidades. Uma das primeiras mudanças empreendidas pelo governador eleito foi à criação de uma Secretaria de Estado da Polícia Militar, assumida pelo Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, também indicado para assumir o comando-geral da Polícia Militar do Estado. Neste mesmo período, após decreto assinado pelo então governador, apenas os oficiais da Polícia Militar poderiam assumir o comando da corporação. Algumas mudanças praticadas sob a orientação do novo comando podem ser compreendidas como ações que contribuíram para a posterior aplicação do policiamento comunitário. Para citar apenas duas, à época foi extinta a promoção por bravura, uma vez que tal premiação agraciava o militar por ter matado pessoas em operações policiais, cujas mortes ocorriam, em grande parte, em operações realizadas nas comunidades. Outro exemplo está relacionado à celebração de convênios com universidades e diferentes centros de estudos (LEAL, PEREIRA e FILHO, 2010).

O Coronel Carlos Magno foi um dos precursores da implantação da estratégia de policiamento comunitário no estado do Rio de Janeiro. Em seu segundo mandato (1990-1994), seis meses após sua posse, Cerqueira concretizou um de seus primeiros projetos, mais diretamente focado com alguns pressupostos do policiamento comunitário. O projeto piloto Grupo de Aplicação Prático-Escolar (GAPE), implantado no Morro da Providência, foi criado com a proposta de permanecer por tempo indeterminado dentro da comunidade, no intuito de minimizar as guerras entre traficantes rivais e como possibilidade de conduta dos policiais nestas áreas. A pretensão era substituir o policiamento caracterizado como blitz, realizado de

forma episódica nos aglomerados e considerado ineficiente tanto para o controle do espaço público quanto para a interação com a população (LEAL, PEREIRA e FILHO, 2010).

A exígua literatura sobre o policiamento comunitário no Rio de Janeiro aponta, em um primeiro momento, a realização do 1º Congresso Internacional sobre Policiamento Comunitário, em 1991, como um marco para a implantação desse tipo de experiência no Brasil, na medida em que possibilitou uma discussão em torno do tema e um maior conhecimento sobre as experiências realizadas nos Estados Unidos e no Canadá. Em um segundo momento, mais precisamente em 1993, a publicação de uma edição dos *Cadernos de Polícia*, dedicado ao policiamento comunitário e por fim, a tradução em 1994, para o português, do livro *Policiamento Comunitário: Como Começar* de Trojanowicz e Bucqueroux (NETO, 2002).

Todo o aporte teórico e as experiências citadas lançaram as bases daquilo que viria a se tornar o Grupamento de Policiamento de Áreas Especiais (GPAE), implantado no Rio de Janeiro, através de convênio entre a PM e o Movimento Viva Rio, organização composta de vários setores da sociedade civil, as quais lutam contra o crescimento da violência na cidade. O GPAE foi criado como uma unidade especial da Polícia Militar pela Resolução SSP 0352 de 05 de julho de 2000 e estava, operacionalmente, subordinado a um comando intermediário chamado Comando de Policiamento em Áreas Especiais (CPAE), este, por sua vez, subordinado diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar. Administrativamente, o GPAE era subordinado ao Comando Intermediário das Unidades Operacionais Especiais (CARBALLO, 2003). No dia 22 de setembro do mesmo ano em que foi criado, o grupamento foi efetivamente implantado nas comunidades do Cantagalo/Pavão/Pavãozinho, situadas em uma região nobre da capital do Rio de Janeiro, entre os bairros do Centro e Zona sul, sob a responsabilidade do Major Antônio Carlos Carballo. Nesse mesmo ano, foram fundados outros grupamentos: na comunidade do Cavalão/Morro do Estado (na vizinha cidade de Niterói); nas comunidades da Formiga/Chácara do Céu/Casa Branca (bairro da Tijuca), na Vila Cruzeiro, no Morro da Providência, na Penha, e na comunidade do Rio das Pedras. Nos parâmetros de uma modalidade de policiamento comunitário empregado em áreas consideradas especiais, até 2002, o GPAE era a única referência no Brasil (ALBERNAZ, CARUSO e PATRÍCIO, 2007).

No caso do município do Rio de Janeiro, de acordo com o levantamento realizado pelo Instituto Pereira Passos, existem mais de 500 comunidades populares, com uma população aproximada de 1.200.000 habitantes, todas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH). São comunidades situadas em espaços geográficos que entrecortam regiões urbanizadas da cidade, inclusive áreas nobres de alto valor imobiliário. As comunidades Pavão-Pavãozinho e Cantagalo estão situadas na região mais nobre da cidade, entre os bairros de Copacabana, Ipanema e Lagoa, e contam com uma população estimada entre 15.000 a 17.000 habitantes. A ideia de implantar esta nova modalidade de serviço policial surgiu do diagnóstico de que a presença episódica da polícia nesses espaços geográficos não era suficiente para inibir o cometimento de práticas delituosas, especialmente aquelas associadas à dinâmica do tráfico de drogas e armas (CARBALLO, 2003).

A estratégia de implementação do GPAE se desenvolveu em três fases. Primeiro, o Batalhão de Operações Especiais (BOPE), unidade especializada em confronto em áreas urbanas, adentra o território, retira os homicidas contumazes e traça uma estratégia de desarticulação de grupos criminosos. Segundo, os membros do BOPE permanecem por um tempo no lugar para garantir que os infratores não se reorganizem. Terceiro é instalado o GPAE com o objetivo de manter os menores índices de violência possíveis, principalmente de homicídios (CARBALLO, 2003).

Na perspectiva de Carballo, comandante do GPAE, em agosto de 2000, o primeiro trabalho realizado na comunidade se constituiu na tentativa de esclarecimento à população sobre os princípios da estratégia de policiamento a ser desenvolvida pelo grupamento, sintetizado conforme a Diretriz:

“O GPAE, no âmbito da prestação de serviços de segurança pública, destina-se à implantação e implementação de uma nova modalidade de policiamento interativo em comunidades populares e favelas. Baseia-se no esforço de desenvolvimento de estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada do delito a partir da filosofia da Polícia Comunitária. Constitui pressuposto básico da ação que será desencadeada pelo GPAE a integração dos serviços públicos, através da participação articulada das agências do Estado, da Sociedade Civil, além da própria comunidade. O GPAE destina-se à execução permanente e interativa das atividades operacionais de policiamento em comunidades populares e favelas. A atividade desenvolvida é essencialmente preventiva e, eventualmente, repressiva” (DIRETRIZ, 2000).

De janeiro a setembro de 2000, antes da implantação do GPAE, ocorreram 10 homicídios nas comunidades do Cantagalo/Pavão/Pavãozinho, sendo que no dia 15 de maio cinco jovens foram assassinados pela polícia, em circunstâncias não esclarecidas (CARBALLO, 2003). Após as mortes, foram realizadas reuniões entre o presidente da Associação de Moradores das Comunidades, outras entidades e o Major do GPAE (FILHO,

2003). Nessas reuniões, o comandante Carballo apregoava que os princípios do grupamento iriam se contrapor à tradicional forma de policiamento até então desenvolvida pela polícia em áreas especiais - atuando como força de incursão, orientada para apreender o criminoso, ou como força de ocupação, ocupando o terreno esporadicamente e quando de sua saída todas as atividades ligadas à violência e à criminalidade retornavam de forma, por vezes, mais intensa. No âmbito geral, os objetivos do GPAE seriam preservar a vida e garantir as liberdades individuais dentro dos princípios democráticos do Estado Social de Direito (CARBALLO, 2003). Para que os objetivos fossem alcançados foram pontuadas, para os representantes das comunidades presentes nas reuniões, algumas diretrizes. Primeiro, dentro da nova proposta de policiamento, não seria admitida a presença de pessoas armadas circulando pelas comunidades. Segundo, não seria admitida a presença de crianças envolvidas com atividades ilícitas, principalmente o tráfico de drogas. E, em terceiro, não seria tolerada a presença de policiais cometendo ações arbitrárias violentas ou qualquer outro tipo de transgressão que caracterizasse abuso de poder (CARBALLO, 2003). Mesmo que de forma implícita é possível perceber, a partir dos relatos dessas reuniões, a aplicação da teoria da dissuasão no início dos trabalhos desenvolvidos pelo GPAE.

De forma pontual, os objetivos específicos do GPAE seriam: neutralizar o domínio territorial armado imposto por grupos de traficantes de drogas; estabelecer níveis satisfatórios de paz e ordem para que fosse possível criar condições para o desenvolvimento comunitário; facilitar a integração e a articulação entre as agências governamentais do Estado, da sociedade civil, e a comunidade; viabilizar o encaminhamento das demandas e expectativas da comunidade (CARBALLO, 2003).

Dentre as inúmeras ações características das atividades desenvolvidas pelo GPAE, algumas merecem destaque na área de prevenção. O GPAE deveria atuar de forma preventiva, regular e interativa, diuturnamente, realizando o policiamento ostensivo ordinário, nos diversos tipos e modalidades de serviço, através das frações de tropa desdobradas, a partir de Postos de Polícia Comunitária situados no interior das comunidades (CARBALLO, 2003). O GPAE deveria realizar missões dirigidas, atuando no cumprimento de mandados judiciais, policiamento em eventos comunitários e atendimento a chamadas criminais, não criminais e outras, além da prestação de serviços tais como encaminhamentos para hospitais. O GPAE trabalharia dentro da perspectiva da articulação comunitária, mobilizando e articulando instituições e atores sociais. De forma repressiva, atuaria na hipótese de flagrante delito ou em cumprimento de mandado judicial. Após um ano de atuação, segundo Carballo (2003), o

GPAE conduziu 244 ocorrências, sendo 49% de natureza assistencial, 25% de natureza criminal, 4% de trânsito, 7% de contravenções e 15% diversas. A condução de enfermos representou 73,3% das ocorrências de natureza não criminal, sendo 17,5% desse total relacionados à condução de parturientes. Dentre os casos criminais com maior incidência, quase 70% são ocorrências associadas à dinâmica do tráfico de drogas (CARBALLO, 2003). Os dados sobre o trabalho desenvolvido pelo GPAE permitem uma análise sobre os aspectos eminentemente não criminais da ação do grupamento e de forma ampla, do trabalho policial.

1.3.3. O contexto político em Belo Horizonte na implantação do policiamento comunitário

Analisar o contexto político no qual se deu a implantação do policiamento comunitário em Belo Horizonte, Minas Gerais, significa, entre outros aspectos, tentar perceber em que medida a variável de ordem política influenciou o processo de implementação do GEPAR. Assim, em uma perspectiva mais ampla, é possível afirmar que, a partir de 1994, a vigência do Plano Real proporcionou ao cenário brasileiro a recuperação da estabilidade da moeda e o início de um processo de ajuste fiscal. Nesse período, ganhou força um processo de valorização da gestão pública, emergindo um movimento que preconizava um choque gerencial na administração pública brasileira, um novo modelo, amplamente conhecido como *Gestão para Resultados*. Em setembro de 1995 é publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja finalidade era a reestruturação das organizações, enfatizando a gestão como um instrumento indispensável para a consolidação e estabilização econômicas, além de assegurar o crescimento sustentado da economia. No mesmo sentido, o Decreto N°. 2.829 de outubro de 1998 estabeleceu o suporte legal para a reestruturação no sistema de planejamento, orçamento e gestão pública no âmbito federal. Foi possível a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar N°. 200) que permitia o planejamento de médio prazo e a adoção do Plano Plurianual (PPA) (2000-2003) como um projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, instrumento de gestão para a racionalização e melhoria da qualidade dos gastos, orientando a administração pública para resultados. O PPA enquanto plano normativo para todo o setor público federal organizou todas as ações do governo em 365 programas. Os programas constituíam-se em um conjunto de ações articuladas para o alcance de um objetivo. Voltavam-se para a solução de um problema ou o atendimento de demandas da sociedade. Eram mensurados pela evolução de indicadores no período de execução, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo (JOPPERT; HENRIQUES; PINHO; AZEVEDO; NEWMAN; WENCESLAU; CARVALHO, 2011;

SILVEIRA, 2002).

Na trilha do movimento desencadeado no âmbito federal, em Minas Gerais, no ano de 2003, o então governador do estado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e seus aliados implementaram o projeto denominado de *Choque de Gestão*, política cujo objetivo era reorganizar e modernizar o Estado, reduzir os custos do governo estadual, aumentando os investimentos na área social e em infraestrutura. A perspectiva era mudar o cenário adverso no que dizia respeito à administração pública, ou seja, um déficit orçamentário que se apresentava desde 1996 (VILHENA, MARTINS, MARINI, GUIMARÃES, 2006). Para tanto, em um primeiro momento, foi solicitada delegação de poderes à Assembleia Legislativa para promover a reformulação da estrutura administrativa do Executivo estadual, adaptando-a às necessidades do mencionado projeto. Em um segundo momento, houve a criação da Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAG), órgão que seria responsável pela condução do projeto e um remodelamento e revigoração dos instrumentos do sistema de planejamento existente em Minas Gerais, tais como: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI; Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Lei Orçamentária Anual – LOA; Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF e o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira – DPOF. Também houve a criação de um novo instrumento: Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES. Este último constituía-se de um conjunto de projetos estratégicos do governo, denominados estruturadores. Foram estabelecidos 31 projetos estruturadores que comporiam o portfólio de projetos submetidos à GERAES (GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006). Dentre esses 31 projetos havia um especificamente voltado ao combate à criminalidade, denominado de Redução da Criminalidade em Minas Gerais, o qual passou a definir o escopo da política estadual de segurança pública (SAPORI, 2007).

A principal diretriz da política estadual de segurança pública até 2002 era o gerenciamento de crises. Como exemplo é possível citar a falta de avaliação governamental sobre a greve organizada por policiais militares de Minas Gerais, em 1997, que protestavam contra os baixos salários e ressaltavam as tensões existentes na relação entre praças e oficiais. No intuito de resolver a crise, o então governador anunciou uma proposta única de reajuste de 11% apenas para os oficiais (nenhum aumento foi proposto para soldados, cabos e sargentos). Os praças, não satisfeitos, no mesmo ano organizaram um movimento dentro da Polícia Militar de Minas Gerais. O movimento atingiu seu ápice quando um cabo morreu ao ser atingido por uma bala na cabeça enquanto vários policiais tentavam adentrar o Comando da

Polícia Militar (COPOM). O episódio gerou uma profunda crise política e culminou no desfile de tropas do Exército pela capital com tanques e veículos militares. O policiamento voltou ao normal no dia 26 de junho do mesmo ano, após o governo anunciar reajuste para todos. Além do gerenciamento de crises, outro aspecto que caracterizava a política de segurança pública no estado era a fragmentação institucional do aparato de justiça criminal a cargo do Executivo estadual. Isso se refletia, basicamente, no fato de as polícias Militar e Civil não estarem subordinadas a uma única secretaria estadual, demonstrando, inclusive, um dos vários focos de disjunção existente entre as duas instituições. Na medida em que a Polícia Militar não se relacionava de forma direta com o executivo estadual, este se colocava em posição de autonomia através da figura do secretário de Segurança Pública. Por seu turno, a Polícia Civil estava diretamente vinculada à Secretaria de Segurança Pública. Concomitantemente, o executivo estadual incorporava a Secretaria de Justiça de Direitos Humanos que tinha sob sua responsabilidade a administração do sistema penitenciário e o sistema de internação de adolescentes infratores. As cadeias eram administradas pela Secretaria de Segurança Pública (SAPORI, 2007).

O grande problema a ser apontado nesse tipo de arquitetura institucional é a desarticulação na atuação dos órgãos que o compunham, o que caracteriza um *arranjo frouxamente* articulado (SAPORI, 2007). Na prática, significava uma ausência de mecanismos integrados de planejamento das intervenções públicas dos dois órgãos. De forma mais grave, cada uma das instituições possuía um sistema próprio de comunicação e de informação, não se comunicando entre si. Esse arranjo institucional colaborava com a emergência e consolidação de organizações policiais que, a despeito do caráter complementar de suas atividades, tornaram-se dotadas de culturas distintas, com visões extremamente peculiares sobre o interesse coletivo e que tinham suas inter-relações pautadas pelo conflito e pela competição (SEDS, 2005). Diante disso, as instituições possuíam baixa legitimidade diante dos atores envolvidos no processo.

No intuito de avançar em relação à situação anterior, a partir de 2003, emerge a proposta de implantação e consolidação de um modelo sistêmico de interação dos órgãos de defesa social. Sua efetivação foi constituída a política estadual de segurança pública de Minas Gerais, tendo como principal inovação a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e a estruturação da política em quatro grandes eixos, cada qual com objetivos e ações específicos, a saber: profissionalização e ampliação do sistema prisional; integração das organizações policiais e valorização da atividade policial; profissionalização e ampliação do

sistema de atendimento aos adolescentes infratores; e implantação da política de prevenção social à criminalidade.

A SEDS foi instituída pela Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003 e fazia parte de um novo desenho institucional. Na perspectiva de Saporì (2007), a estrutura da SEDS prescrevia apenas a subordinação operacional das polícias militar e civil ao secretário estadual, garantindo suas respectivas autonomias administrativas. Isto significava que as decisões atinentes às promoções, nomeações de comandos, elaboração de orçamentos, execução financeira, entre outras, permaneciam fora da alçada do secretário. A mesma autonomia seria garantida ao Corpo de Bombeiros Militar e à Defensoria Pública. No que tange ao sistema prisional e ao sistema de atendimento e acautelamento de adolescentes infratores, a subordinação administrativa e operacional à SEDS seria completa. A partir deste arranjo, por um lado, o secretário possuía poder sobre o comando das polícias para estabelecer mecanismos de integração operacional entre elas, mas por outro, não dispunha de poder para determinar o remanejamento de policiais de um município para outro (SAPORI, 2007).

A partir da análise documental, na prática, tanto policiais militares quanto civis reagem à afirmação do autor, argumentando que há sim influências políticas no que tange ao remanejamento de policiais. Em relatos declararam: *“hoje o que rege os altos cargos é o interesse político”* (CRISP, 2009). Os militares pontuaram que se há uma determinação superior, o comando não pode questionar: *“todo mundo tem medo porque tem represália sim, principalmente transferência. Então tudo é política. Nós desenvolvemos nosso trabalho, mas se tiver uma ordem superior, temos que cumprir”* (CRISP, 2009).

Uma vez estabelecidas ressalvas no que tange à influência política na nova engenharia institucional, cabe destacar o avanço em relação a uma articulação horizontal e sistêmica dos órgãos envolvidos na segurança pública, quando se instituiu como parte integrante da estrutura da secretaria um órgão de caráter colegiado, funcionando como coordenador do sistema. Assim, o Colegiado de Integração funcionaria como um órgão consultivo e deliberativo, presidido pelo secretário e composto pela chefia superior das polícias Militar e Civil, da Administração Prisional, da Defensoria Pública e do Corpo de Bombeiros Militar, e tendo como objetivo estabelecer as diretrizes e prioridades da política estadual de segurança, assim como zelar pela integração efetiva dos órgãos que compõem o sistema de defesa social. Em um primeiro momento, a proposta era de que o colegiado se reunisse semanalmente e que todas as decisões tomadas nos encontros fossem formalizadas. A literatura aponta que o Colegiado se constituiu em um recurso de gerenciamento, na medida em que suas reuniões

são dedicadas à identificação de problemas, ao estabelecimento de metas, ao monitoramento de projetos e à cobrança de resultados (SAPORI, 2007).

Outra grande novidade apresentada pelo novo arranjo institucional foi a criação de uma Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC), o que significava a materialização de uma mudança de paradigma em relação à política de segurança pública, na medida em que se institucionalizava a perspectiva de prevenção social à violência e à criminalidade.

1.3.4. As primeiras experiências de policiamento comunitário em Belo Horizonte

A criminalidade violenta no Brasil teve um crescimento substancial a partir da década de 80. Em Belo Horizonte e sua região metropolitana os crimes violentos começaram a aumentar a partir da década de 90. Especificamente em relação aos homicídios, a cidade saltou de uma taxa pouco superior a 20 homicídios por 100 mil habitantes, em 1996, para a taxa de 64, em 2004, representando um crescimento de 200% (DATASUS, 2007).

Tradicionalmente, as políticas públicas de combate à violência e à criminalidade, quando existiam, eram marcadas por um conjunto aleatório de ações cuja implementação, geralmente, caracterizava-se pela fragmentação, ausência de monitoramento e falta de avaliação de seus resultados. Assim, como dito anteriormente, o gerenciamento de crises prevaleceu como a tônica na gestão da política estadual de segurança pública até 2003. Nesse período, a ênfase recaía sobre concursos públicos para recrutamento de policiais militares e civis, compra de viaturas e outros equipamentos, implantação de batalhões e delegacias regionais no interior do estado, construção de penitenciárias e cadeias públicas. A motivação dos investimentos, contudo, não obedecia a um planejamento prévio ou mesmo a um diagnóstico sobre o fenômeno da violência e da criminalidade (SAPORI, 2007).

Diante do aumento dos índices criminais, do clamor popular em relação à ineficiência das tradicionais ações de combate, e dos avanços no conceito de segurança pública da Constituição Federal de 1988, a Polícia Militar de Minas Gerais se propôs, de forma mais sistematizada, a buscar formas alternativas de provisão de segurança. No município de Belo Horizonte, a tentativa de apresentar inovações em relação ao modo de organizar e executar o policiamento se tornou uma realidade desde o final da década de 1980 (SOUZA e LOPES, 1989). Em 1988 foi implantado o modelo de policiamento conhecido como *Policiamento Distrital*, considerado a primeira tentativa concreta da Polícia Militar mineira de romper com a tradição de um policiamento excessivamente repressivo, e que se constituiu no embrião de outras ações na direção de um policiamento comunitário na cidade de Belo Horizonte. O

Policciamento Distrital teve como referencial o *Community Patrol Officer Program* de New York e o modelo do Departamento de Polícia Metropolitana de Tóquio (SOUZA e LOPES, 1989). Operacionalmente era o resultado da junção da prática conhecida como Malha Protetora metropolitana e do trabalho desenvolvido pela polícia mineira em pequenas localidades no interior, em que os policiais eram próximos dos cidadãos e conheciam os problemas das áreas onde atuavam.

A ideia de Malha Protetora surgiu no início da década de 80, quando o 1º, 5º, 13º e 16º Batalhões de Polícia Militar - BPM constituíram-se em unidades subordinadas ao Comando de Policiamento da Capital (CPC). A partir dessa rearticulação, em 1981, o CPC adotou um novo conceito operacional para a execução do policiamento ostensivo na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Segundo esse conceito, o policiamento ostensivo deveria ser pensado enquanto uma malha virtual de proteção para toda a região metropolitana a partir das unidades de área com suas subunidades descentralizadas e destacadas, atuando, nos espaços físicos de responsabilidade operacional, no policiamento a pé ou motorizado, além da ocupação dos locais de risco, segundo estudos continuados de situação (ALMEIDA, 1984; COTTA, 2006; ESPÍRITO SANTO, MEIRELES, 2003; REIS, 1987).

A partir do conceito de *Policciamento Distrital*, no que diz respeito ao policiamento ostensivo, a cidade de Belo Horizonte foi dividida em quatro regiões geográficas sob a responsabilidade dos Batalhões. Essas regiões, por sua vez, foram sucessivamente divididas em “subáreas”, “setores” e “subsetores”, os quais receberam o nome de Distritos, onde eram concentrados os recursos humanos e logísticos da Polícia Militar. Os distritos eram comandados por sargentos ou cabos, e a diretriz era que o policial estreitasse relações com os moradores do bairro. Para tanto, eram realizadas reuniões para se definirem as metas para os planos de policiamento do distrito. No entanto, em 1991, o projeto foi extinto. Vários foram os motivos apontados para a desativação, entre eles, o desconhecimento e despreparo da maioria dos policiais de linha de frente e dos oficiais (ROLIM, 2008).

A segunda proposta mineira de romper com o policiamento tradicional se alicerça sobre um conceito alternativo ao paradigma dominante da polícia profissional - tida como excessivamente burocrática, complexa e institucionalizada -, o de *Polícia Comunitária*. Esta pode ser definida como uma filosofia indistinta a todos os órgãos de polícia, cujo objetivo central é enfatizar a parceria entre polícia e comunidade como essencial ao controle, à prevenção do crime e ao aumento de segurança pública. Em outras palavras, a premissa básica é a aproximação de todos os agentes de segurança da comunidade onde atuam

(TROJANOWICZ, 1994). O *Policciamento Comunitário*, por sua vez, significaria ações práticas para se alcançar os pressupostos de cunho filosófico em relação à polícia comunitária, ou seja, as ações efetivas junto à comunidade. No caso específico de Belo Horizonte, uma ação efetiva para a materialização da polícia comunitária foi à criação da Diretriz de Planejamento de Operações 3008 de 14 de julho de 1993 que significou a padronização institucional para a promoção de parceria entre a polícia e a comunidade. Após a instituição da diretriz, a estratégia de policiamento comunitário foi implantada de forma pioneira e sistemática no 22º Batalhão da Polícia Militar (BPM), instalado no mesmo ano da criação da mesma.

O 22º BPM seria responsável pelo policiamento das regiões centro-sul, leste e oeste de Belo Horizonte, englobando tanto áreas de maior concentração de riqueza da cidade quanto aquelas caracterizadas por grandes concentrações de pobreza e alto índice de criminalidade violenta. Com a instalação, a operacionalização do policiamento comunitário foi realizada de forma experimental sob duas vias. A primeira, a partir da intensificação de parceria logística entre a polícia e a comunidade economicamente privilegiada da região, principalmente, através das associações de bairro. Essa estratégia foi pautada na discussão de contratos e convênios com associações comunitárias no intuito de que esses instrumentos fornecessem respaldo legal para a efetivação da parceria logística. O tipo mais comum de contrato era o de cooperação mútua, no qual a polícia fornecia o equipamento, na maioria das vezes, a viatura, e a comunidade, através de seu representante legal, a associação, responsabilizava-se pela sua manutenção. A segunda via era através de projetos sociais de prevenção junto às comunidades (SOUZA, 1998).

Ao avaliar a forma como se desenvolveu este modelo de policiamento comunitário em Belo Horizonte, Souza (1998) concluiu que a ênfase dada, inicialmente, na parceria logística como um dos pressupostos para a eficácia do policiamento, teve efeitos perversos tanto na arena política quanto no que diz respeito à opinião pública, resultando em alguns obstáculos para o sucesso do modelo. Em outras palavras, o policiamento comunitário, em um primeiro momento, foi interpretado como um policiamento privado. O entendimento da maioria das pessoas que passava a contribuir com as associações para a implantação e manutenção do policiamento no bairro era de que o policial deixava de ser um servidor público no sentido amplo, para ser um “empregado” da comunidade. Dessa forma, a parceria logística, dividiu a opinião pública quanto ao seu aspecto legal, na medida em que, para muitos, funcionava como uma tributação para o serviço já pago de segurança pública. Além disso, como corolário

dessa visão houve, por parte dos comerciantes e moradores, a perspectiva de pagamentos extras e particulares para que os policiais intensificassem o policiamento na porta de seus comércios ou residências.

De forma sintética, a autora ressaltou que nos núcleos de policiamento comunitário havia uma total divergência de opinião entre os policiais e outros públicos quanto aos efeitos desse tipo de policiamento na diminuição da criminalidade. Todos esses fatos alcançaram repercussão política, comprometendo a legitimidade e a credibilidade da estratégia de policiamento comunitário empregada em 1993, em Belo Horizonte. A autora apontou vários motivos para o fracasso desse modelo. Primeiro, o fato de a experiência de polícia comunitária naquele período reproduzir o modelo convencional, na medida em que a missão da polícia comunitária ainda subordinava-se a uma concepção legalista dos problemas de segurança e das medidas de combate à criminalidade. Assim, os policiais comunitários mantinham-se fiéis à crença institucionalizada de que o alvo da ação policial eram os problemas de natureza estritamente criminal. Segundo, a implantação da polícia comunitária, como filosofia da polícia, não resultou na internalização de valores capazes de modificar a concepção, o comportamento e o modo de agir da totalidade dos membros da organização em sua atividade prática de prevenir o crime e servir a sociedade. Terceiro, o policiamento comunitário dependia das decisões e do estilo de liderança de quem estava no comando. Dito de outra forma, mudando o comando, mudava-se também o compromisso com a estratégia comunitária, deixando a população parceira do policiamento preventivo à mercê das mudanças políticas internas da organização. Quarto, a polícia comunitária manteve-se como um programa isolado dentro da organização, restrito a algumas unidades de polícia. Quinto, as taxas de crimes continuaram sendo o indicador, por excelência, para avaliar a eficácia do policiamento comunitário. Enfim, a eficácia desse novo modelo de polícia estava condicionada à parceria logística com associações de bairros, o que significava que a Polícia Militar sozinha não conseguia arcar com os custos do policiamento comunitário. A dependência em relação às associações de moradores feriu a credibilidade e a legitimidade do policiamento comunitário (SOUZA, 1998).

Em 1999, surge a terceira proposta mineira de romper com o policiamento tradicional, a partir de uma parceria entre uma universidade e o CPC. No âmbito acadêmico, o cenário mineiro já a partir da década de 80, apresentava avanços se considerarmos a união de forças entre a instituição policial e organizações da sociedade civil para o estudo, entendimento e enfrentamento diferenciado ao fenômeno da criminalidade e da violência. Por exemplo, no

ano de 1985, a partir de um convênio, foi estabelecida uma ampla parceria entre a Fundação João Pinheiro e a instituição militar. O convênio atribuía à Fundação a prerrogativa de definir o conteúdo programático do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) e do Curso Superior de Polícia (CSP), além de dividir a responsabilidade com a Academia de Polícia Militar na coordenação dos cursos. As principais mudanças realizadas na grade curricular do CAO e do CSP foram à redução das disciplinas militares e o aumento da carga horária de disciplinas da área de administração, sociologia e política. Além disso, passou-se a exigir a elaboração e defesa oral de uma monografia ao final do curso (SAPORI, 2007).

Mais tarde, entre 1997 e 2002, nascia o projeto de pesquisa *A Criminalidade Violenta em Minas Gerais, 1986-1997*. Em torno deste projeto foram reunidos pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais, da Fundação João Pinheiro e da própria Polícia Militar de Minas Gerais que, sob o patrocínio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), inauguraram outra fase no processo de integração da polícia com as instituições de pesquisa. O objetivo do projeto era realizar um diagnóstico da criminalidade em Minas Gerais (SAPORI, 2007). Desde então, foram realizados estudos e pesquisas mais sistematizadas sobre a organização policial, o fenômeno da criminalidade violenta e as relações entre polícia militar e sociedade. Docentes e pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais, através do Departamento de Sociologia e Antropologia, propuseram-se a formar pessoal especializado na área de criminalidade e segurança pública, além de dar continuidade às pesquisas iniciadas na década de 1980. Nesse sentido, em 1999, foi criado o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A perspectiva da equipe multidisciplinar estava atrelada à geração de análises, metodologias e modelos de intervenção para controle e prevenção do crime.

De forma pormenorizada, ainda no ano de 1999, o CPC, área do 8º Comando Regional de Polícia Militar, elaborou, em parceria com o CRISP, o que mais tarde pôde ser classificado como a terceira proposta de romper com o policiamento tradicional. No período, foi desenhado e implantado um programa mais amplo, denominado de *Polícia de Resultados*, o qual 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 Pública (CONSEP's) tornaram-se os pilares para a viabilização dessa nova forma de atuar da polícia. Primeiramente, o *Polícia de Resultados* tinha como estratégia de ação a regionalização das atividades de policiamento ostensivo e o

fortalecimento da descentralização do atendimento à comunidade, através da mudança de foco dos Batalhões para as Companhias de Polícia Militar. Tal transformação reduzia o espaço territorial de responsabilidade dos policiais, alterava o estabelecimento de metas quantitativas a serem alcançadas, além da proposta de avaliação de resultados. Uma segunda estratégia era a utilização de dados georreferenciados sobre a criminalidade violenta e a posterior análise das características socioeconômicas das subáreas das companhias de polícia. A terceira era a constituição de CONSEP's. Todas as estratégias citadas foram erigidas na perspectiva de consonância com os princípios da polícia comunitária. A proposta era de que componentes tais como aproximação e confiança entre polícia e comunidade deixassem de ser percebidos como fatores residuais da prática policial, passando a ser considerados elementos estruturais e determinantes da eficácia policial no combate ao crime. Havia uma perspectiva de que fossem a base filosófica de sustentação para a redefinição dos serviços policiais (BEATO, 1999).

A instrução 01/99-8º CRPM de 24 de maio de 1999 (PMMG, 1999) foi o marco regulatório que redefiniu o ordenamento territorial para a introdução de um novo modelo de policiamento no âmbito daquele comando regional. Antes da instrução, a estrutura refletia a hierarquia e divisão de poder existente: o Batalhão de Polícia Militar centralizava todas as decisões, sendo comandado por um tenente-coronel auxiliado por um major como subcomandante e outro major como chefe do estado-maior do batalhão, responsável pela coordenação dos setores de assessoria técnica em recursos humanos, inteligência, operações, logística e comunicação social. A introdução do *Polícia de Resultados* altera a disposição geográfica de atuação da instituição policial. Cria-se um novo Batalhão e, a partir de cada uma das seis áreas de jurisdição dos batalhões, foram criadas, em um primeiro momento, 26 subáreas a cargo das companhias, denominadas Companhias Especiais reduzidas, posteriormente, para 24 companhias, alterando não apenas a responsabilidade territorial, mas também as funções dos policiais na companhia. Assim, a célula principal do policiamento ostensivo passava a ser a Companhia e não mais o Batalhão. Dessa forma, pretendia-se fortalecer o comando das companhias para promover maior proximidade com a população na medida em que estas passavam a ter maior poder de decisão na escolha de procedimentos e estratégias de seu espaço de responsabilidade territorial, bem como no controle de recursos e de pessoal (SILVA, 2004).

A partir dessa parceria entre organização policial e universidade, introduzida de forma mais concreta através do *Polícia de Resultados*, no ano de 2002, o CRISP liderou outro processo, composto de várias agências, que resultou em uma proposta diferenciada para se

analisar e combater o fenômeno da criminalidade violenta em Belo Horizonte: um projeto que privilegiou ações integradas para conter o crescente número de homicídios. Nascia o modelo de intervenção desenvolvido, primeiramente, no aglomerado Morro das Pedras, em Belo Horizonte, denominado, *a priori*, de Projeto de Controle de Homicídios. Em 2003, o projeto então popularmente conhecido como Fica Vivo! passou a ser incorporado pela recém criada Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e transformou-se em Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!. Dentro da estrutura do programa foram constituídos dois grupos para implementar as intervenções cuja principal função era promover ações conjuntas dos órgãos de justiça e segurança. O primeiro, chamado de Grupo de Proteção Social, e o segundo, de Grupo de Intervenção Estratégica. Como um apoio de ponta do eixo da Intervenção Estratégica foi criado o Grupo Especializado de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR).

O GEPAR é por definição um policiamento proativo, de repressão qualificada, que atua de forma permanente e diuturna em comunidades específicas (Doutrina do GEPAR, 002/05 – CG). Nesse sentido, esse grupo especializado se diferencia do policiamento mais tradicional, direcionado para o atendimento reativo às chamadas de emergências, e das atividades de polícia desenvolvidas pelos grupos de operações especiais e táticas, de cunho essencialmente repressivo e esporádico. Atuar de forma pró-ativa e através da repressão qualificada significa que as ações do GEPAR devem ser pautadas num diagnóstico prévio da criminalidade local, constantemente atualizado a partir da troca e análise sistemática de informação entre os policiais integrantes do grupo, dos policiais de inteligência e das seções de análise criminal e estatística das companhias de Polícia Militar, a qual cada GEPAR faz parte. O grupamento deve procurar não apenas conhecer e entender a dinâmica do tráfico de drogas e dos homicídios na base territorial em que atua, identificando indivíduos infratores, mapeando gangues criminosas e seus integrantes, mas também conhecer a comunidade local de forma mais ampla, sua organização social e características sociodemográficas, seus membros e suas principais demandas (SOUZA, 1999).

A partir dos termos supracitados, o estudo se propõe a investigar o processo de implementação da estratégia de policiamento preventivo presente na modalidade empregada pelo GEPAR no aglomerado Palmital, município de Santa Luzia. Apesar de pactuar com a perspectiva de que, em parte, a avaliação é uma questão de ordem técnica, na tese, a realização de uma digressão conceitual em torno do tema *polícia comunitária* significa, entre outros aspectos, a possibilidade de lançar luz sobre as implicações práticas das ideias

sustentadas pelas teorias e, assim, ter uma perspectiva mais produtiva em relação aos dados encontrados.

II - Avaliação de Políticas Públicas

No Brasil, apesar da avaliação de políticas públicas não ser uma realidade amplamente disseminada (BEATO, 2002; SILVEIRA, 2010), a literatura sobre modelos gerais de análise, significados e possibilidades da avaliação oferece instrumentos teóricos valiosos para o estudioso que se envereda por esse caminho. Para um melhor entendimento desses instrumentos, torna-se lícito partir de um conceito sobre política pública. Esta nasce com a perspectiva de distinguir um conjunto de decisões e ações atinentes ao âmbito privado da diversidade de decisões e ações que dizem respeito à esfera pública. Por exemplo, no mundo moderno, a garantia da ordem interna transformou-se em problema público e sua provisão adquiriu o caráter de bem coletivo (SAPORI, 2007). Para Rua (1997), uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (RUA, 1997). Nogueira (1998) complementa a definição ao pontuar que políticas públicas concretizadas em projetos e programas, podem ser analisadas enquanto processos de conversão de intenções políticas em consequências sobre determinados grupos sociais. Para tanto, têm que combinar e mobilizar recursos de natureza muito variada tais como recursos de poder, de conhecimento, institucionais e organizacionais, além daqueles relativos à legitimidade política e social (NOGUEIRA, 1998). A partir desses termos é que políticas públicas de manutenção da ordem se tornaram o que, na contemporaneidade, denominamos de políticas de segurança pública.

A modernidade compreendida enquanto um modo de civilização, uma forma de estar no mundo, de interpretar e produzir realidade que nasce em um tempo e em um espaço determinado (BAUDRILLARD, 1982) tem como uma de suas principais características o projeto de produzir a paz com instrumentos pacíficos, a partir, principalmente, de suas políticas de segurança pública. Fruto desta ambição, as organizações policiais modernas, mais pontualmente, a organização implantada por Sir Peel (1829) emerge com a perspectiva de utilizar no âmbito prático uma síntese complexa de atos em que, não obstante a necessidade de uso da força fossem, ao mesmo tempo, produtivos, legais e legítimos frente à grande parte dos diferentes atores implicados no processo (MUNIZ, 2009). Ao se diferenciar do sistema centralizado e politizado da França, a polícia londrina também se tornou precursora de uma mudança de orientação no trabalho policial. A partir de então, emerge uma concepção preventiva, e não apenas reativa, do papel da polícia na sociedade. A expectativa é de que a polícia não se limite a esperar os acontecimentos criminais para reagir e, sim, que previna os

comportamentos delituosos. Essa perspectiva se apresenta, principalmente, em 02 dos 10 princípios norteadores do trabalho policial, estabelecidos por Sir Peel: *“a missão básica para a polícia existir é prevenir o crime e a desordem”* e *“o teste da eficiência da polícia será pela ausência do crime e da desordem e não pela capacidade de força de reprimir esses problemas”* (PEEL, 1829).

No entanto, a partir do nascimento da polícia profissional, a ênfase das funções de polícia, em torno das atividades relativas ao controle da violência e da criminalidade, recai sobre ações tais como apreensões e prisões. Diferentemente dos princípios defendidos por Peel (1829), os policiais se tornam, eminentemente, aplicadores da lei, não considerando diferentes ações relativas aos problemas diversos que garantiam, indiretamente, a ausência do crime e da desordem. O trabalho policial passa a ser atrelado, predominantemente, às questões relativas ao combate à criminalidade em detrimento de questões relacionadas à resolução de problemas. Assim, falar em prevenção significava, principalmente, a utilização do uso extensivo de patrulhamento com veículo, realizado de forma aleatória na cidade, e uma ação reativa ante aos chamados urgentes da população. Dito de outra forma, a polícia profissional tinha como um de seus principais aspectos a perspectiva de controle das ocorrências criminosas e violentas via repressão.

Uma vez constatada a ineficiência desse modelo, a prevenção, repensada a partir de conceitos ligados a atitudes proativas, resolução de problemas, entre outros, surge como uma forma complementar e eficiente de controlar as ocorrências criminosas. Nesses termos é possível analisar o GEPAR como parte desse novo paradigma a partir do qual a política de segurança pública em Minas Gerais passa a ser concebida desde 2001 e sistematizada, em 2003, com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), com foco não somente na repressão - então denominada de qualificada no intuito de reafirmar o seu uso apenas nos parâmetros estabelecidos pela lei -, mas também na prevenção.

Para a implantação do grupamento foi necessário o aporte dos recursos descritos por Nogueira (1998) para caracterizar a transformação de uma intenção política em política pública. Primeiro, o grupamento se institucionaliza, recebendo recursos da SEDS. Segundo, as relações de causa e efeito que agiam sobre o problema dos homicídios e sobre o contexto de vulnerabilidade social e institucional em que este policiamento se desenvolveria, constituiu-se em uma das preocupações centrais da proposta de implantação do grupamento, na medida em que surgiu uma capacitação denominada de Estudos Técnicos, com o objetivo de qualificar os policiais para o contexto no qual iriam trabalhar e discutir os múltiplos fatores

relacionados à criminalidade e à violência. Terceiro, os recursos institucionais e organizacionais mesmo que, minimamente, em um primeiro momento, foram viabilizados. Por exemplo, quanto à formação dos policiais foi instituído o curso do GEPAR ministrado pela própria instituição; além de os policiais serem voluntários, o que em tese, aumentaria a identidade do profissional com a tarefa a ser desempenhada no grupamento. Por fim, a forma de atuação deveria estar de acordo com os pressupostos do policiamento comunitário, existiria uma responsabilidade territorial e uma permanência na comunidade o que, a princípio, seria de fundamental importância para construir, manter ou aumentar a legitimidade política e social da iniciativa frente à opinião pública.

A partir do momento em que o GEPAR foi instituído como parte de um programa para o controle de homicídios em aglomerados, realizar uma avaliação do seu processo de implementação não é uma tarefa corriqueira uma vez que os estudos de avaliação apresentam dificuldades referentes aos aspectos ligados à combinação e mobilização dos recursos de natureza distinta, tal como apresentados por Nogueira (1998). Nesses termos, a discussão sobre os limites, significados e papéis atribuídos à avaliação de políticas e programas está relacionada com as seguintes questões: quais variáveis são efetivamente relevantes para a avaliação de determinada política pública? Existe uma clareza sobre os reais objetivos a serem avaliados? É possível ter disponível as informações adequadas para a avaliação? Como enfrentar a gama de dificuldades de ordem técnica no processo decorrente, principalmente, do estabelecimento de relações de causalidade entre os programas e seus resultados?

A princípio, tais questionamentos podem ter se tornado uma das dificuldades para a criação de uma “cultura de avaliação” no âmbito brasileiro. Ademais, avaliar também significa agregar valor, isto é, refere-se ao processo de determinação de mérito ou validade (BARREIRA, 2000). Por outro lado, a literatura especializada tem chamado a atenção para o fato de que uma vez delimitada as questões acima, são grandes as contribuições proporcionadas por esse tipo de pesquisa. Por exemplo, a avaliação visa qualificar o fornecimento de subsídios aos responsáveis pela política pública para a correção das ações; busca ampliar a efetividade do processo de decisão dos programas públicos; contribui para ampliar os mecanismos de *accountability*, aumentando a efetividade e transparência das ações implantadas, entre outros. No entanto, o objetivo mais geral do sistema de avaliação consiste na consolidação de conhecimento sobre os condicionantes e desafios das intervenções na medida em que se propõe a investigar de maneira rigorosa e sistemática o uso dos recursos, o cumprimento de atividades, o alcance das metas previstas e dos objetivos propostos

(MOKATE, 2003; CAIDEN & CAIDEN, 2001; GÉVA-MAY, 1999; GREENE, 1994; OSZLAK, 2005; FARIA, 2005; GUBA & LINCOLN, 1989).

A literatura sobre avaliação aponta quatro dimensões a partir das quais projetos e programas podem ser amplamente avaliados, a saber: política, técnica, institucional e de gestão. A dimensão política está relacionada ao padrão normativo do projeto ou programa, ou seja, diz respeito aos valores e prioridades sociais em um determinado momento e com os meios considerados legítimos para alcançá-los. A dimensão técnica está relacionada ao caráter mais analítico do projeto ou programa, ao modelo de causa e efeito baseado no conhecimento sobre o problema em questão. A institucional está relacionada com a dimensão da organização, administrativa. Em outras palavras, a maneira como se distribuem as responsabilidades, capacidades e mecanismos de decisão, a estrutura organizacional, mecanismos de coordenação das ações e definição de processos de trabalho. A dimensão da gestão diz respeito ao âmbito da administração de recursos, formação e gestão das equipes de trabalho, maior ou menor flexibilidade em relação às mudanças no contexto em que se opera. Ou seja, a maneira de se relacionar com o entorno e maior ou menor disposição para a inovação (NOGUEIRA, 1998; COSTA, 2004).

Na contemporaneidade, autores como Barreira (2000), ressaltam o fato de os enfoques da avaliação das políticas públicas pautarem-se em conceitos tais como eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência tem como parâmetro o conceito de otimização, estabelecendo a correlação dos efeitos e dos esforços empreendidos para obtenção dos resultados. Busca aferir a maximização ou desperdício do montante de recursos envolvido a partir da análise de custo e o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas das ações. A eficácia, por sua vez, refere-se à avaliação do cumprimento dos objetivos, diz respeito ao grau em que os objetivos e metas da política pública são alcançados, não importando o montante de recursos implicados no processo. Pode ser avaliada a partir de diferentes dimensões, sendo classificada como eficácia quantitativa ou qualitativa. A eficácia quantitativa afere o alcance quantitativo das metas, verificando se foram atingidas segundo o previsto e de forma a satisfazer as necessidades - pode também considerar a avaliação de cobertura de uma ação. A eficácia qualitativa não se atém aos resultados quantitativos, avalia se os instrumentos previstos para a execução foram realmente os empregados e se os meios utilizados foram coerentes e adequados. Enfatiza o *como*, através da análise do processo de execução das ações. Por fim, a efetividade é a verificação do impacto da ação na população-alvo, estabelecendo uma correlação entre resultados e objetivos. Para tanto, é necessário estabelecer um marco causal

entre a ação e as mudanças ocorridas. A avaliação da efetividade pode ter como objeto de análise o indivíduo ou o contexto social e territorial, podendo ser objetiva, subjetiva e substantiva. A efetividade objetiva é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução da ação. A efetividade subjetiva se refere às mudanças comportamentais, crenças e valores. E a efetividade substantiva, individual ou social, valida as mudanças mais qualitativas e duradouras nas condições sociais de vidas da população que recebeu a política pública (BARREIRA, 2000).

2.1. A avaliação do processo de implementação

A partir da literatura sobre avaliação é possível encontrar, para fins metodológicos e analíticos, uma separação, por etapas, do ciclo que compõe a política pública: formulação, decisão, implementação e avaliação. Essa separação por etapas é um recurso utilizado para fins de análise mais do que um fato real do ciclo das políticas. Nesse sentido, é possível considerar a avaliação de processo como um tipo de avaliação de políticas públicas, um julgamento sobre a engenharia institucional e os aspectos que traduzem o desenvolvimento de um programa ou projeto.

No âmbito geral, o conceito de implementação significa tanto a consecução dos objetivos da política quanto a ação, o processo que compreende *“tudo o que acontece tratando de alcançar os objetivos da política”* (PRESSMAN & WILDAWSKY, 1973:75). Outra definição muito apropriada do conceito foi feita por Najam (1995) apresentando a implementação como um *“processo de negociação dinâmico entre diversos atores que operam e interagem a diversos níveis, local, federal, central, etc., dentro e entre diversas organizações”* (NAJAM, 1995:34). Na tese, parte-se dessa visão sobre o processo de implementação para uma avaliação. Entende-se que a implementação é o estágio do ciclo da política em que as teorias subjacentes às decisões políticas, à escolha dos instrumentos de política e aos recursos alocados durante o processo de formulação são confrontados com a realidade. Trata-se de ações que fazem com que uma política saia do papel e funcione efetivamente. Nesse sentido, avaliar o processo de implementação significa, entre outros aspectos importantes, identificar porque muitas ações funcionam bem, enquanto muitas outras dão errado, entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

Autores como Hill e Hupe (2002) apontam para o fato de o processo de implementação ter se constituído em objeto de análise antes mesmo de uma formulação clara sobre o conceito, ou antes de se fazer conexões explícitas a uma teoria sobre o processo. No entanto,

uma perspectiva diferenciada, a constituição de um campo de estudos só se tornou realidade quando, na década de 1970, nos Estados Unidos, Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky publicaram o livro que se tornou um clássico: *Implementação* (1973). Este foi um dos primeiros trabalhos a alertar para a importância de entender a implementação em políticas públicas. Um dos méritos do estudo foi demonstrar o quanto, apesar de uma decisão advinda do nível central, a operacionalização do programa estudado, apresentava inúmeros problemas no âmbito local. Os autores foram seguidos por Ervin Hargrove (1975) que escreveu sobre o “*elo perdido*” no ciclo das políticas públicas (HILL e HUPE, 2002).

Ao pesquisarem a literatura sobre implementação nos Estados Unidos, alguns autores traçaram as características básicas de três gerações de estudos (Lester, 1987; Goggin *et al.*, 1990; Najam, 1995). A primeira, localizada logo após a publicação de *Implementação* (1973), tinha como principal feito o fato de ter colocado em pauta uma agenda de pesquisa para o melhor entendimento do processo, direcionando o campo das políticas públicas na teoria e na prática. No entanto, apesar dessa primeira geração ter sido importante para colocar a questão da implementação na agenda de pesquisas, não lhe faltaram críticas. Os estudos foram apontados como sendo muito específicos em determinados casos, tendo, em sua maioria, uma visão pessimista da implementação, o que não contribuía para a construção de conhecimento na área, além de ter sido a eles imputada uma falta de embasamento teórico (Goggin *et al.*, 1990).

Uma segunda geração de estudos, com Mazmanian e Sabatier (1983) como os principais representantes, tentou construir quadros analíticos capazes de orientar a pesquisa sobre o fenômeno de implementação, erigindo modelos para determinar variáveis relevantes e explicar as relações de causalidade no processo. Assim, foram identificadas variáveis que se tornaram importantes para avaliar o processo de implementação: a maleabilidade dos problemas com que o projeto ou programa lida; a capacidade organizacional e legislativa para estruturar favoravelmente a implementação; e o ambiente organizacional no qual o programa é implementado. Além disso, os expoentes desta geração desenvolveram teorias utilizando um número maior de casos nas pesquisas (Mazmanian e Sabatier, 1983; Van Meter e Van Horn, 1975). Porém, a principal crítica sobre esta segunda geração estava relacionada ao fato de ela ter incentivado a produção de um grande número de modelos que não eram compatíveis entre si. Conseqüentemente não eram generalizáveis, havendo grande dificuldade de replicá-los em outros contextos.

Diante de uma falta de embasamento teórico ou de modelos considerados pouco

dinâmicos, surge uma terceira geração de estudos que combinava trabalhos conceituais e empíricos, em vez de criar modelos estanques. Os trabalhos tentavam identificar as variáveis que poderiam ser consideradas as mais importantes para explicar por que a implementação tem bons resultados em alguns casos e em outros não. Partia-se de um modelo teórico explícito a partir do qual se operacionalizavam definições e conceitos na busca de indicadores confiáveis (Goggin *et al.*, 1990; Najam, 1995; Grindle, 1980).

Para além dos diferentes modelos, a literatura sobre implementação aponta dois enfoques, duas visões ou perspectivas, a partir dos quais o processo de implementação é passível de ser analisado tendo parâmetro a direção no fluxo das decisões: os enfoques *bottom-up* e *top-down*. Os autores apontam que a escolha de uma ou outra perspectiva na análise deve se dar em função de uma avaliação a ser feita pelo pesquisador, quando este se depara com as características que o projeto ou o programa apresenta. Tendo em vista que, em um primeiro momento, a escolha do enfoque para se efetuar a análise da implementação é uma solução de aposta, de aproximação (haja vista a dinâmica do processo), sendo possível a mudança de enfoque quando do aprofundamento da análise dos dados (NAJAM, 1995).

Estudiosos adeptos da perspectiva *top-down* partem do pressuposto de que o processo do fluxo das decisões pode ser controlado de cima para baixo. Possuem uma visão em que as decisões são tomadas por autoridades que, em tese, teriam o controle do processo ao ponto de decidirem o que e como seriam implementadas as políticas. Como corolário, tem-se que o processo de implementação é tido como o momento prático de aplicação de um planejamento racional e organizado, a partir de uma autoridade central com poder suficiente para criar projetos e programas (Mazmanian e Sabatier, 1983; Van Meter e Van Horn, 1975). Assim, a implementação é definida como um processo no qual existe uma sinergia entre os diferentes atores, sinergia esta dirigida, amplamente, para o cumprimento dos objetivos e das metas definidas na fase de planejamento. Tem-se a ideia de que a implementação só se inicia após o planejamento ter sido finalizado em todos os seus detalhes. Dito de outra forma, a responsabilidade sobre o projeto ou programa fica a cargo dos agentes situados no topo do processo político, ou seja, indivíduos operando agências com hierarquias, cadeias de comando, atribuições e atividades tidas como bem definidas, sem superposições e rigorosamente consignadas em manuais. Enfim, tem-se o entendimento do ciclo da política como uma “propriedade” dos formuladores situados no topo das organizações, como atores que possuem o controle do processo. O hiato entre as aspirações desses atores situados num plano central e as realidades locais seria a causa dos possíveis fracassos da implementação.

Ainda na perspectiva do *top-down*, para que um projeto ou programa seja bem implementado é necessário que dez precondições sejam observadas:

1. *As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que as desvirtuem.* Dado que a execução se realiza no mundo real, aspectos físicos ou mesmo obstáculos políticos podem surgir;

2. *Tempo e recursos suficientes devem ser disponibilizados para o programa.* Por exemplo, a natureza cada vez mais técnica dos problemas enfrentados leva à crescente dependência de conhecimentos técnicos na fase de implementação;

3. *A combinação necessária de recursos deve ser realmente disponível.* Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas, também em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;

4. *A política a ser implementada deve estar baseada em uma teoria válida de causa e efeito;*

5. *A relação entre causa e efeito deve ser direta, e se houver fatores intervenientes estes devem ser mínimos.* Isso porque mesmo que a política contenha uma teoria válida de causa e efeito, ela pode falhar por causa do grande número de ligações que devem ser realizadas durante a implementação;

6. *Relações de dependência entre as agências de aplicação devem ser mínimas.* O ideal seria a existência de uma só agência implementadora, que não dependesse de outras agências para ter sucesso;

7. *Deve haver uma completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e sobre todo o processo de implementação;*

8. *Ao avançar em direção aos objetivos acordados deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;*

9. *Deve haver perfeita comunicação e coordenação entre os diferentes participantes do projeto ou programa;*

10. *Aqueles que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.* (GUNN, 1978: 170-5).

Sinteticamente o modelo *top-down* seria um ideal normativo para colocar as políticas em prática, no qual as circunstâncias e o ambiente de implementação seriam os melhores possíveis. Para obter concordância com os objetivos da política e sua efetividade, seriam necessárias estratégias de coordenação, comunicação e gestão de recursos, além do controle

sobre os agentes implementadores. Problemas de implementação seriam atribuídos à insuficiência ou à falta de algum dos itens citados.

Várias são as críticas a este enfoque. Primeiro, os autores partem do pressuposto de que há uma separação entre formulação e implementação, consubstanciada no fato de a política ser vista como uma “propriedade” dos atores situados no topo das organizações, e os implementadores meros operadores. Se assim fosse, seria lícito afirmar que nem sempre ocorreria uma percepção precisa acerca da política que se implementa, já que os executores nem sempre perceberiam que estariam trabalhando como implementadores de algo abstrato como uma política (SILVA e MELO, 2000). Segundo, o enfoque considera a existência de condições irreais de operação da administração pública, pois de acordo com o modelo, com o uso de estratégias adequadas e o controle dos agentes implementadores “*seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao modelo proposto inicialmente*” (SILVA e MELO, 2000: 8). Assim, a perspectiva é limitada na medida em que não considera as negociações e barganhas envolvidas no processo, ou seja, o jogo existente entre aqueles que buscam colocar a política em prática e seus reais implementadores. Separa atores que na verdade estão intimamente ligados e de cujas relações dependem o sucesso ou fracasso da implementação (SILVA e MELO, 2000).

Por seu turno, a abordagem *bottom-up* constitui-se a partir dessas críticas ou da introdução de restrições ao que se poder considerar o caso perfeito, ideal, de elaboração de política. A partir desse enfoque, a implementação deve ser percebida como uma continuação da etapa de formulação, pois existiria um processo interativo de negociação entre aqueles que buscam colocar a política em prática, seus reais implementadores e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política. Assim, supõe-se que a implementação carece de uma intencionalidade, racionalidade, determinada pelos que detêm o poder, sendo os “profissionais”, com elevada discricionariedade, os que efetivamente implementam a política.

A perspectiva chama atenção para o fato de que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação, só são efetivamente tomadas durante a implementação vez que se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão. Isso porque são as decisões do dia a dia da implementação que realmente requerem negociação e compromisso entre grupos poderosos e decisões-chave. Assim, parte-se da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto, em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às

estruturas preexistentes, às relações de causa e efeito, à hierarquia entre organizações, etc. Em outras palavras, o enfoque parte da ideia de que existe um controle imperfeito em todo o ciclo das políticas públicas, o que condiciona a implementação, pois os agentes implementadores não poderão ser absolutamente comandados durante sua ação, e, portanto, sua atuação depende de outros fatores não contemplados por um controle rígido: “a abordagem *bottom-up* enfatiza os incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente aos objetivos da política” (SILVA e MELO, 2000: 8). Assim, se tem uma visão micropolítica do comportamento organizacional, o que inclui a busca de consenso, influência e processos de trocas e barganhas na implementação de uma dada política.

Na mesma época de efervescência do enfoque *bottom-up* acontecia um crescimento da literatura sobre descentralização (Rondinelli, 1981) que justificava sua necessidade em políticas públicas. Os defensores do processo *top-down*, entretanto, eram céticos em relação à ênfase dada às necessidades de ter um fluxo mais intenso de baixo para cima. Afirmavam que os atores mais abaixo no processo, muitas vezes, não tinham uma visão do todo e sobre como controlar o processo. No entanto, ao final, diferentes autores aceitaram a importância de ambos os fluxos *top-down* e *bottom-up* para se entender políticas públicas e seu processo de implementação (RONDINELLI, 1981).

De acordo com Barret (2004), duas críticas principais podem ser feitas à abordagem *bottom-up*. O enfoque pode ser considerado excessivamente descritivo, não sendo produtivo no sentido de oferecer prescrições na prática, ou oferecendo prescrições que podem ser modificadas ou distorcidas de acordo com os diversos grupos envolvidos no jogo político. No mesmo sentido, o maior poder discricionário advindo com este modelo abriria espaço aos agentes executores para possíveis discriminações ou favorecimentos no momento de implementação da política.

Uma vez explicitados os principais pressupostos das perspectivas - ou seja, na abordagem do tipo *top-down* a decisão política é autoritária, definida em um nível central, e na abordagem do tipo *bottom-up* se leva em consideração a complexidade do processo de implementação -, torna-se lícito afirmar que ambas não são mutuamente exclusivas, uma vez que fornecem informações úteis sobre o processo de implementação. Em alguns casos, uma abordagem pode ser mais importante que a outra, e em outros casos, ambas são igualmente relevantes, embora em diferentes fases do complexo e dinâmico processo de implementação. Assim, é importante ressaltar que nenhuma das duas perspectivas pode ser considerada a ideal *a priori*. É imprescindível verificar o contexto e perceber a qual destes dois enfoques o

projeto ou programa analisado mais se aproxima, já que esses são dois modelos extremos, sendo possível a existência de diversas situações intermediárias.

Na tese, no intuito de um melhor direcionamento para a avaliação do processo de implantação do GEPAR no Palmital, torna-se necessário situar o grupamento em relação às representações, ou modelos, fornecidos pelo instrumental de análise do processo de implementação. Dito de outra forma partir-se-á de uma busca, na literatura, desses modelos pensados enquanto "tipos ideais" (WEBER, 1999) sobre os quais é possível avaliar o caso concreto. Será feita uma escolha daquele ou daqueles que, em consonância com os dados da pesquisa empírica, oferecem um instrumental mais produtivo para a análise e explicação do processo. Assim, tentar-se-á proceder de maneira segura à avaliação.

Em seu trabalho, Najam (1995) apresenta diferentes modelos e abordagens do processo de implementação. Não se tem a pretensão de reconstituir, de forma extensa, todos eles. No entanto, procurar-se-á instituir, de forma sintética, um contorno em torno de tais modelos no intuito de, ao final, justificar a escolha da perspectiva desenvolvida por ele denominada de *Protocolo 5C* (um grupo de 05 variáveis explicativas), como um aparato crítico e dinâmico que permitirá uma melhor compreensão e avaliação dos dados coletados através do trabalho de campo e da análise documental.

A partir de uma revisão bibliográfica, Najam (1995) resume os principais modelos encontrados:

- Thomas B. Smith (1973) define a implementação a partir das tensões e dos conflitos gerados no processo. Ou seja, a implementação seria a interação estabelecida entre quatro elementos: a política idealizada e os padrões de interação que ela deseja induzir; o grupo-alvo chamado a mudar de comportamento; a estrutura da organização implementadora que inclui elementos tais como a liderança e sua capacidade de recursos e fatores ambientais. Na perspectiva de Najam (1995) este é, essencialmente, um modelo *bottom-up*.

- Van Meter e Van Horn (1975), diferentemente do primeiro, propõe um modelo que define a implementação como um processo *top-down*. Na perspectiva de captar as causas do sucesso e fracasso da implementação, os autores apontam a necessidade de se estar atento a seis variáveis interligadas: relevância das normas e objetivos políticos; recursos da política; comunicação interorganizacional e aplicação das atividades; características da instituição implementadora; ambiente econômico, social e político afetando o processo de implementação ou a organização; e, por fim, a disposição dos executores para realizarem as decisões políticas.

- Rein e Rabinovitz (1978) desafiaram os pressupostos hierárquicos dos modelos *top-down* e propuseram o princípio da circularidade a partir da perspectiva *bottom-up*. Para eles, o processo de implementação é regido, pelo menos, por três imperativos formais: respeito à racionalidade jurídica; preocupação com a racionalidade instrumental, como é definida pelos funcionários; e conhecimento sobre o consenso necessário, tanto interno quanto externo.

- Paul Berman (1978), igualmente adepto ao enfoque *bottom-up*, erigiu um modelo em que o sucesso da implementação depende da complexa interação entre a política e suas características institucionais. Trabalha com a abordagem de macro e micro-implementação. Macro, enquanto governo federal central, em que as políticas se traduzem em planos de projeto, e micro, quando em resposta às ações do governo, as organizações locais planejam e realizam suas próprias políticas internas.

- Michael Lipsky (1978) criou um modelo que se contrapõe aos pressupostos do enfoque hierárquico na análise do processo de implementação. O autor era adepto da perspectiva *bottom-up* e acreditava que a política é, efetivamente, realizada por aqueles que a implementam, ou seja, aqueles a quem denominava de burocratas do nível da rua.

- Richard F. Elmore (1978, 1979 e 1985) teve suas principais obras escritas nestes três períodos. Seu modelo tinha como foco a abordagem *bottom-up* e a perspectiva de que compreender as organizações é essencial para a análise do processo de implementação. O autor apresenta quatro modelos, a partir dos quais se tem uma visão diferenciada do processo de implementação. O primeiro é o modelo de gestão de sistemas no qual a organização é tida como unidade de valor e maximização. Por seu turno, a implementação é definida como atividade organizada com objetivos específicos. O segundo é o modelo que enfatiza o processo burocrático, ou seja, as regras ou critérios de tomada de decisão, assim como as rotinas do comportamento organizacional, concebendo a implementação como um processo contínuo de controle dos critérios de escolha e de mudança de rotinas. O terceiro diz respeito ao modelo de desenvolvimento organizacional em que a necessidade de participação e comprometimento dos indivíduos é vista como algo superior, e a implementação, como um processo em que os implementadores moldam a política. Por fim, o modelo de negociação trata as organizações como arena de conflitos e a implementação também é vista como um processo de negociação.

- George C. Edwards III (1980) erige um modelo que parte do enfoque *top-down* para tentar perceber quais seriam as pré-condições para a implantação bem sucedida de determinada política e quais seriam os principais obstáculos. Assim, foram identificados

quatro fatores que se interagem simultaneamente: comunicação; recursos; disposição e estrutura.

- Nakamura e Smallwood (1980) constroem um modelo sobre o princípio da circularidade e sugerem a concepção do processo de implementação como um sistema em ambientes funcionais: cada um dos quais contém uma variedade de atores e arenas e estão ligados a outros por diversos canais de comunicação.

- Barrett e Fudge (1981) partindo do enfoque *bottom-up* desenvolvem um modelo que enfatiza as questões de poder, dependência, interesses, motivações e comportamentos. Os autores propõem uma visão da implementação como um processo político, e não um processo gerencial que acontece através da dinâmica de negociação e interação entre e dentro dos sistemas ambiental, socioeconômico, político e organizacional. Os autores colocam três questões fundamentais para a compreensão do processo de implementação: multiplicidade e complexidade das ligações; controle, coordenação e conflito; e consenso.

- Donald P. Warwick (1982) propõe três metáforas para se entender o processo de implementação, a saber: a metáfora da máquina, que pressupõe que o plano legítimo deverá conter os ingredientes necessários a sua implementação; a do jogo, que se apoia na barganha e na troca; e a metáfora evolutiva, que considera que a política não define o exato curso de implementação, mas molda e aponta o potencial da ação. O autor ainda sugere um modelo de análise do processo de implementação denominado de *modelo de transição*. O conceito de transição implica em ações deliberadas para atingir determinados resultados, ou seja, tratam-se de ações conscientes dos implementadores em relação ao ambiente do projeto ou programa, o que resultaria na necessidade de negociação entre as partes conflitantes ou dos interesses divergentes na implementação. Este modelo se apoia em sete pressupostos: a política estabelece parâmetros e direções para a ação, mas nunca determina o exato curso da implementação; a estrutura organizacional é significativa, mas não é determinante; o ambiente em que se desenvolve o projeto ou programa é considerado um local crítico para as negociações que afetam a implementação; o processo de concepção da política e formulação do projeto ou programa pode ser tão importante quanto o produto; o poder discricionário do implementador é universal e inevitável; os clientes exercem grande influência nos resultados da implementação; e a implementação é inerentemente dinâmica.

- Daniel A. Mazmanain e Paul A. Sabatier (1983), adeptos da abordagem *top-down*, destacam três ordens de variáveis envolvidas no processo de implementação. A primeira está relacionada à grande variedade de problemas, ou seja, a importância das dificuldades técnicas

envolvidas no tratamento de uma temática qualquer, a diversidade de comportamento do público-alvo, a proporção da população a ser atingida e as mudanças comportamentais exigidas da população. A segunda diz respeito à capacidade organizacional e legislativa para estruturar favoravelmente a implementação. E, por fim, a variável relacionada ao ambiente externo, ou seja, o ambiente organizacional no qual o programa é implementado (*apud* NAJAM, 1995).

Najam (1995), com o *Protocolo 5C*, propõe um conjunto de variáveis explicativas que permite uma melhor compreensão da implementação. As cinco variáveis interligadas são: *Content* – conteúdo da política em si; *Context* - a natureza do contexto institucional; *Commitment* - o compromisso dos responsáveis pela implementação; *Capacity* - a capacidade administrativa dos implementadores; e *Clients e Coalitions* - o apoio dos clientes e coligações. Cabe pontuar cada um deles:

Conteúdo da política refere-se à parte substantiva da política em si, ou seja, o que foi proposto para se resolver o problema diagnosticado. Diz respeito à escolha entre fins e meios, bem como a definição de metas e as ações voltadas para atingi-las. Na perspectiva de Najam (1995), a tipologia mais usada do conteúdo das políticas foi erigida por Theodore Lowi (1964, 1969, 1972), caracterizando-a como distributivas, regulamentares ou redistributivas. A política pode ser caracterizada como *distributiva* uma vez que cria bens públicos para o bem-estar geral, como *regulatória* quando especifica regras de conduta com sanções pelo não cumprimento, e como *redistributiva* quando procura mudar alocações de riqueza ou poder de alguns grupos à custa dos outros. Nessa definição são destacadas três variáveis importantes: os objetivos – o que a política define fazer; a teoria causal embutida - como problematizar a questão que se propõe abordar; e os métodos - como se objetiva solucionar o problema percebido. O foco nessas três variáveis evidencia a ênfase de que o conteúdo da política tem a ver com os meios que se prescrevem para alcançar fins específicos. No entanto, Brynard (2005) observa que, embora essa classificação tenha se tornado referência para um grande número de estudiosos do processo de implementação, há nuances do conteúdo da política que não estão, diretamente, relacionados com os meios utilizados para se alcançar fins específicos. Dito de outra forma, sobre o conteúdo da política também se infere fenômenos tais como as diferentes possibilidades para se expressar o entendimento da definição que foi dada à política, os diferentes modos de intervenção adotados (ou seja, obrigações, proibições, incentivos financeiros ou informação), entre outros (Koepfel *et al*, 2007).

Contexto da implementação é considerado o ambiente no qual a execução do projeto ou programa ocorre, e que apresenta constrangimentos ao processo de implementação. O contexto, como uma variável, é afetado pelos aspectos sociais, econômicos, políticos e legais dos projetos ou programas. Por outro lado, a política também é amplamente alterada pelo seu contexto. Esta é uma dialética crítica na implementação de políticas ressaltada, em grande parte, pela abordagem *bottom-up*.

Compromisso dos vários atores envolvidos no processo é considerado uma variável crítica para a implementação em ambas as abordagens, tanto a *top-down* quanto a *bottom-up*. Para os defensores da abordagem *top-down*, o comprometimento, a disposição para implementar o projeto ou programa é formado principalmente pelo conteúdo da política e a capacidade de previsão quanto aos recursos necessários para a implementação. Assim, tanto o conteúdo da política quanto a capacidade de previsão dos recursos são determinados "a partir do topo". Por seu turno, na perspectiva *bottom-up*, apesar se ter como certa a influência do conteúdo da política e a capacidade de previsão dos recursos, a ênfase maior está na perspectiva de que o comprometimento é, principalmente, influenciado pelo contexto institucional, o grupo-alvo da política e a rede necessária para o desenvolvimento da política. Apesar da distinção estabelecida entre as duas abordagens, Najam (1995) cita que o compromisso é importante não apenas para o *street-level*, mas para todos os níveis pelos quais a política passa e que, de acordo com o entrelaçamento de interligações entre as cinco variáveis críticas, o compromisso irá ser influenciado por, e irá influenciar, todas as quatro variáveis remanescentes: conteúdo, capacidade, contexto e clientes, e coligações. Brynard (2000) afirma que o compromisso do *street-level bureaucrat* é especialmente crítico devido a sua posição privilegiada de proximidade com o problema, o que implica que as suas prioridades são definidas não apenas pela instituição, mas também pelas realidades e preocupações com os clientes, e também devido ao nível do poder discricionário que eles geralmente gozam, concedendo-lhes a habilidade de não somente influenciar a implementação da política, mas também de limitar a política em ação.

Capacidade de implementar a política é, para os estudiosos, a variável de grande importância neste protocolo. Muitos também chamam de recursos ou capacidade administrativa e refere-se às dimensões estruturais, funcionais e culturais dos agentes de implementação em trabalhar em conjunto. Esta capacidade é ainda mais influenciada pela disponibilidade e o acesso a relevantes recursos tangíveis e intangíveis, por exemplo, liderança, motivação, finanças e recursos humanos. Algumas variáveis devem ser

consideradas, como carga de trabalho dos funcionários, treinamentos para execução das tarefas, fluxo de informações, recursos financeiros suficientes, instalações físicas, como também tempo disponível para a implementação. Conforme afirma Brynard (2000), uma tarefa difícil é identificar que tipos e níveis de capacidade são exigidos em determinados pontos da hierarquia administrativa. Este é um ponto em que o problema muda, passando de uma avaliação da capacidade logística - como a própria execução, ofertas de recursos com questões de determinação de quem recebe o quê, quando, como, onde e de quem -, para uma apreciação da política de capacidade – para como pode ser criada e operacionalizada. O autor ainda observa que o grande desafio em relação a esta variável pode não ser identificar o tipo de recursos que será necessário para reforçar a capacidade, mas o que é crítico, e como tal capacidade pode ser criada e operacionalizada.

A variável *Clientes e coligações* tem como foco principal o papel crítico desempenhado pelas coalizões de indivíduos e organizações que são de uma forma ou de outra afetados pela política. Na perspectiva de Brynard (2000), a primeira tarefa é fazer uma catalogação criteriosa, ou seja, determinar os clientes e as coligações potencialmente influentes de maneira que não deixe de fora os atores-chaves. Coligações foram definidas como aqueles grupos de interesse cujo comportamento individual pode não ser afetado, mas que tem motivações e habilidades suficientes para buscar ativamente determinados resultados. Apesar de a literatura apresentar pouca orientação no que diz respeito às coligações é preciso identificar os líderes locais, elites econômicas, líderes de opinião, a mídia, grupos de referências que muitas vezes podem dar voz aos medos, dúvidas e apreensões dos clientes. O autor destaca a importância dessas variáveis e o nível de interligações entre elas, partindo do princípio de que são aplicadas em várias áreas temáticas, em seus diversos níveis e sob diferentes formas de governo, mesmo que cada instituição possua suas características próprias que possam influenciar o processo de implementação.

Por fim, segundo Najam (1995), a dinâmica das interligações do *Protocolo 5C* demonstra que a implementação não deve ser vista como uma atividade a ser planejada e realizada de acordo com um plano cuidadosamente predeterminado, e sim, como um processo que só pode, na melhor das hipóteses, ser gerido (NAJAM, 1995). Na perspectiva do pesquisador, pela própria dinâmica do processo de implementação, fica difícil, se não impossível, tentar estabelecer uma teoria exaustiva de implementação. Não obstante, diante do material analisado e considerado representativo do campo do processo de implementação, foi possível destacar o *Protocolo 5C*, não como um modelo que esgotaria a análise sobre o

fenômeno ou uma melhor “*lente conceitual*” (NAJAM, 1995) para se analisar os dados colhidos sobre um projeto ou programa, mas sim, como um conjunto de variáveis que, apesar das concepções variadas e dos diferentes enfoques, de alguma forma convergia nesses vários estudos e pesquisas, tornando-se elementos comuns dentro da literatura. Assim, esse conjunto de 05 variáveis pode ser considerado chave exploratória capaz de orientar um estudo empírico sobre o processo de implementação de determinada política ou programa. Como dito anteriormente, tais variáveis não seriam parte de uma tentativa de se criar uma teoria abrangente sobre implementação, mas, sim, o resultado da tentativa de sintetizar estudos sobre o assunto, captando 05 variáveis críticas que moldam a direção na qual a implementação se dá.

2.2. Fundamentos para a escolha do Protocolo 5C como ferramenta de análise

Na perspectiva de Arretche (1999), “*somente uma avaliação da política, em virtude dos métodos e técnicas de pesquisa nela desenvolvidos, poderá atribuir, com relativa segurança, “uma relação de causalidade” entre o programa gerado a partir dela e seus resultados*” (ARRETICHE, 1999, p. 30). Pensando uma avaliação do processo de implementação nesses termos, foi constatada a necessidade de definir um modelo de análise próprio para a pesquisa. Para tanto, o *Protocolo 5C* se mostrou o mais produtivo na medida em que as variáveis são baseadas na ideia de que a implementação é um processo complexo, não podendo ser reduzido a um simples registro administrativo, em que os implementadores apenas executariam o que os gestores políticos formulam.

No mesmo sentido, o modelo permite perceber que as variáveis foram trabalhadas a partir de uma abordagem sistêmica e um enfoque de rede para a gestão. A partir desse enfoque, tem-se que as redes orientam relações mais horizontais no processo de coordenação, facilitando a articulação de diferentes atores organizacionais empenhados no processo de gestão. Por exemplo, Powell (1987, 1990) caracteriza as redes como uma nova configuração organizacional, constituindo um novo mecanismo na alocação e controle de recursos diferente da hierarquia e do mercado. As redes seriam arranjos organizacionais híbridos e contribuiriam para a gestão na sua busca por cooperação, aprendizagem, disseminação de informações, conhecimento e inovação (POWELL, 1990). A partir dessa perspectiva é possível afirmar que as variáveis do *Protocolo 5C* não são estáticas, mas dinâmicas, sendo identificadas como instrumentos analíticos produtivos mesmo quando se parte de enfoques divergentes (*top-down* ou *bottom-up*). Trabalha-se em diferentes temas (educação, meio ambiente, etc), em diferentes

níveis políticos (federal, estadual ou municipal), e em países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico (industrializados ou em desenvolvimento) (NAJAM, 1995). Em relação à perspectiva sistêmica, a todo momento, Najam (1955) acentua o fato de as variáveis não poderem ser compreendidas plenamente apenas pela análise separada e exclusiva de cada uma delas. Ele se baseia na compreensão da dependência recíproca de todas elas para a análise do processo de implementação.

Outro ponto relevante é que, a partir da revisão da literatura, o autor concluiu que o consenso, tendo em vista uma única teoria causal, não seria desejável, nem mesmo possível. Isso porque, como dito anteriormente, a complexidade e a diversidade são partes do processo de implementação e deverão estar presentes em qualquer modelo que se proponha a explicar o processo. O autor também pontuou que, não obstante existir uma diferença substantiva entre os enfoques *bottom-up* e *top-down*, não é o caso de se fazer uma escolha entre uma ou outra abordagem. As duas fornecem importantes pistas no vasto processo de implementação e ambas, em algum momento da análise, deverão ser incorporadas. Assim, com o *Protocolo 5C*, o autor não cai na armadilha de apresentar uma teoria abrangente da implementação e consegue algo que não tinha sido tentado a partir da literatura sobre o processo de implementação, ou seja, instituir um conjunto de variáveis identificadas como as mais recorrentes e críticas, concebidas por diferentes estudiosos, de perspectivas bastante divergentes, sobre o fenômeno.

Por fim, a receptividade do *Protocolo 5C* permite que ele seja abrangente o suficiente para ajudar na explicação do sucesso ou fracasso do processo de implementação de projetos ou programas e, ao mesmo tempo, permite captar a peculiaridade de um estudo de caso na medida em que suas variáveis críticas são tidas como interdependentes.

III - Hipóteses e estratégias metodológicas de desenvolvimento da pesquisa

3.1. As Hipóteses

Diante do aumento diferenciado da criminalidade violenta nos grandes centros urbanos, vários questionamentos passaram a ser feitos em relação às instituições policiais, principalmente quanto à legitimidade destas organizações em cenários democráticos. No âmbito da sociologia emerge, no mínimo, duas perspectivas de abordagens intelectuais em relação ao tema da reforma das organizações policiais. Alguns autores passaram a argumentar sobre a impossibilidade de existir modificações substantivas nas polícias a partir dos modelos existentes (PINHEIRO, 1981). Como corolário, poder-se-ia afirmar que as modificações propostas, tais como a criação de um grupo especializado no policiamento em áreas de risco, seriam uma espécie de isomorfismo. Ou seja, a despeito de demonstrações de eficiência e efetividade, não só em relação à diminuição do crime, mas também em relação à sensação de segurança e ao aumento de confiança na política, estas unidades especializadas sobreviveriam graças a pressões sobre as organizações policiais, de vários elementos da comunidade externa (CRANK e LANGWORTHY, 1992). Por outro lado, outros pesquisadores argumentam em favor do que consideram soluções mais pontuais, tais como modificações no âmbito do gerenciamento das atividades policiais, introdução de inovações tecnológicas, e trabalho em parceria das organizações policiais com outras agências do governo (BEATO, 2008).

Diante do debate, a possibilidade de confrontar a realidade ou mesmo apontar ressalvas ou direcionamentos diversos com as perspectivas citadas e, assim, assumir uma posição, com respaldo empírico, nos impeliu à proposta de avaliar o processo de implementação do GEPAR no Palmital, tendo como corolário, a entrada do policiamento comunitário no cerne da discussão.

Mesmo sem a pretensão de reconstituir a história desse debate foi possível destacar alguns pontos importantes. Nesse sentido, um quadro teórico, pode auxiliar na compreensão e explicação das tensões e desafios colocados a uma modalidade de policiamento empregada em contextos sociais marcados pela alta vulnerabilidade social e institucional. Assim, a partir da revisão da literatura, pretende-se trabalhar com a hipótese de que no aglomerado Palmital o processo de implementação do GEPAR esteve voltado para o desenvolvimento de uma modalidade de policiamento preventivo, nos moldes do policiamento comunitário, sendo a atuação do grupamento diferenciada em termos da filosofia, da estratégia organizacional e da utilização da ferramenta de solução de problemas. Nesse sentido, os dados apontarão

mudanças genuínas na percepção dos policiais quanto à atuação do grupamento em áreas consideradas de risco e sobre a parceria a ser desenvolvida com a comunidade. Ainda como hipóteses secundárias seria possível partir da perspectiva de que os líderes comunitários do aglomerado trabalham em parceria com os policiais do grupamento, confiam na sua atuação, informam sobre a dinâmica criminal da localidade e participam do planejamento operacional deste grupo a partir da estratégia de solução de problemas. Por seu turno, os jovens que participam do programa Fica Vivo! percebem um tratamento menos violento por parte dos policiais do GEPAR.

Para verificar estas hipóteses, pretende-se, primeiro, analisar como o GEPAR do Palmital está operando de fato, comparando o verificado com os protocolos que prescrevem as ações e o *modus operandi* do grupamento, segundo o desenho original. Em seguida, serão analisadas as percepções dos líderes comunitários do Palmital e dos jovens que participam das oficinas do Fica Vivo! no aglomerado em relação ao policiamento do GEPAR, além de analisar a percepção dos policiais que atuaram ou atuam no grupamento. Por fim, pretende-se verificar o grau de integração existente entre o programa Fica Vivo!, o GEPAR e a Intervenção Estratégica na localidade.

As questões que orientam o trabalho podem ser explicitadas da seguinte maneira: em que medida, no Palmital, o modelo de policiamento desenvolvido pelo GEPAR está estruturado para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária? E em que medida, efetivamente, os principais atores envolvidos percebem o grupamento atuando nos moldes do policiamento comunitário?

3.2. As estratégias metodológicas de desenvolvimento da pesquisa

Este capítulo trata das *estratégias de pesquisa* (ROSENAU, 1992) que direcionaram a tese. No intuito de avaliar o processo de implementação do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) no aglomerado Palmital, em Santa Luzia, e compreender em que medida os principais atores percebem o grupamento como uma estratégia de policiamento diferenciada em termos da filosofia, da estratégia organizacional do policiamento comunitário e da utilização da ferramenta de solução de problemas, optou-se pelo estudo de caso qualitativo. O uso do estudo de caso se justifica pelo fato da proposta de pesquisa se assentar sobre uma compreensão em profundidade de uma estratégia de policiamento comunitário, enfatizando os diferentes significados para os vários envolvidos em seu processo de implantação e desenvolvimento.

Delimitar como *locus* de investigação a área do Palmital, sendo moradora do município há mais de 30 anos e tendo trabalhado no aglomerado em dois programas, (Agente Jovem e Fica Vivo!), significa, ao mesmo tempo, conhecer parte do contexto em que poderia ser desenvolvida a pesquisa, e distanciar-se parcialmente das certezas adquiridas sobre o trabalho da polícia na localidade - advindas do contato com os jovens e com a comunidade -, no intuito de permitir que o exercício da dúvida pudesse conduzir a pesquisadora por caminhos desconhecidos. O trabalho de campo, conforme aponta Neto (1994), representa esse exercício de se aproximar daquilo que se pretende conhecer, de estabelecer uma relação de troca com os atores sociais envolvidos e deixar-se ser transformado por novas descobertas (NETO, 1994).

Na realidade, já no trabalho desenvolvido no Fica Vivo! foi necessário estabelecer um melhor entendimento das complexidades que envolvem a atividade da polícia na medida em que o GEPAR sempre foi um dos eixos que compõem o programa. Esta possibilidade ampliou-se quando iniciada a atuação enquanto pesquisadora do CRISP. Em pouco tempo, emergiu a oportunidade de ministrar o curso denominado de Estudos Técnicos para os agentes do sistema de justiça criminal que atuavam nas áreas onde seria implantado o programa Fica Vivo!. Os participantes, em sua grande maioria, eram policiais do grupamento GEPAR. Cabe ressaltar que esses antecedentes contribuíram para minha inserção em espaços de fundamental importância para o desenvolvimento da tese. No entanto, é possível observar que tal inserção não se deu sem grandes problemas, uma vez que conseguir permissão para estudar, entrevistar ou acompanhar o trabalho da polícia não é uma tarefa fácil (BITTNER, 2003).

O primeiro contato para iniciar o campo foi realizado com o tenente responsável pelo GEPAR do Palmital, quando lhe foi explicado o teor do trabalho a ser desenvolvido. Após longa conversa, ele compreendeu os objetivos explicitados e assinou a autorização para a realização da pesquisa (Anexo I). Naquele momento, considerava-se que a metodologia ideal para a realização da pesquisa seria um acompanhamento, nas viaturas, do trabalho desenvolvido pelo GEPAR, além de entrevistas semiestruturadas com os policiais. No entanto, o tenente colocou que não seria viável esse acompanhamento devido à possibilidade constante de troca de tiros entre duas gangues rivais na localidade. Sendo assim, para a segurança da pesquisadora, não seria possível a presença nas viaturas. Por seu turno, o tenente não fez nenhuma objeção ao fato de serem realizadas entrevistas com os policiais, caso os mesmos desejassem. Assim, foram disponibilizados telefones para que o contato fosse feito diretamente com cada um dos 12 policiais que compunham o grupamento. O tenente ainda

pontuou que antes de começar os contatos era necessária a permissão do comandante da companhia.

O segundo contato, portanto, foi realizado com o capitão comandante da companhia responsável pela área do Palmital. Após amistosa conversa, o mesmo disponibilizou uma sala, dentro da Área Integrada de Segurança Pública (AISP), para que fosse utilizada caso houvesse necessidade. Em seguida, assinou uma autorização para o início do trabalho de campo, pontuando a necessidade de um novo contato com o tenente para que os trabalhos pudessem, de fato, ser iniciados.

Terminada a fase burocrática, foram realizadas 33 entrevistas semiestruturadas com policiais militares da 69ª Cia e representantes das principais instituições comunitárias do Palmital. As entrevistas foram distribuídas da seguinte forma:

- Polícia Militar: 14 entrevistas com policiais militares: sendo 03 deles lotados no grupamento no início de sua implantação (mas que não faziam mais parte do grupo) e 11 policiais que compõem atualmente o grupamento (incluindo 02 oficiais, um tenente, responsável pelo GEPAR, e um capitão, comandante da companhia);

- Rede de proteção social: 19 entrevistas com representantes das principais instituições e lideranças comunitárias: as instituições e as lideranças foram mapeadas a partir de um documento denominado de Atualização do Diagnóstico Qualitativo das Condições Socioeconômicas e Padrões de Criminalidade do Palmital/ Santa Luzia – MG, realizado pelo CRISP em dezembro de 2010, para o programa Fica Vivo!. Esse diagnóstico apresenta uma listagem da rede de proteção social que compõe a área conhecida do Palmital: Centros de Referência em Assistência Social; Associações Comunitárias; Fundações, centros Culturais e de Prevenção à Criminalidade; Unidades de Saúde, Instituições Religiosas; Creches; Escolas; e Conselhos. Com exceção das instituições religiosas, todos os representantes das instituições e os líderes comunitários foram entrevistados.

As entrevistas com soldados, cabos e sargentos foram realizadas no bairro Cristina B, em Santa Luzia, na sede da Melhor Idade ou em sala reservada no Centro de Referência em Assistencial Social (CRAS), localizado no Curumim. Os pontos eram de fácil acesso para os policiais e foram escolhidos tendo em vista ser locais onde pudessem se sentir mais a vontade, fora das instalações da AISP da qual faziam ou fazem parte. Os dois oficiais, por sua vez, foram entrevistados em suas respectivas salas, nas instalações da AISP. E os representantes da rede de proteção social foram entrevistados em suas próprias instituições.

Em relação aos jovens da comunidade foram aplicados questionários a 287 daqueles que

participavam das oficinas do programa Fica Vivo! no Palmital. Cabe pontuar que as perguntas relativas ao GEPAR faziam parte de uma pesquisa mais ampla denominada de Diagnóstico das Oficinas do Fica Vivo!, desenvolvida pelo CRISP em 2011. A partir deste diagnóstico, as questões sobre o GEPAR foram incorporadas e elaboradas em função dos propósitos da tese. Nesses termos, as questões haviam sido pretestadas com os jovens, em diferentes oficinas do Fica Vivo!. Todas as oficinas do programa no aglomerado foram visitadas e o questionário aplicado. Sendo assim, o total de 287 jovens corresponde ao número de jovens encontrados nas 32 oficinas visitadas.

A escolha das entrevistas semiestruturadas e do questionário como técnicas de coleta de dados, levou em conta que tais abordagens pudessem auxiliar a compreensão, em profundidade, das experiências, sentimentos, percepções e preferências dos sujeitos estudados.

Com o objetivo de compreender a história de constituição do aglomerado, suas características sociodemográficas e a evolução dos crimes violentos, realizou-se uma análise de dados secundários cujas principais fontes foram os censos de 2000 e 2010, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já as estatísticas de crimes foram disponibilizadas pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e utilizadas enquanto base para se comparar os indicadores de crimes violentos antes e depois da implantação do GEPAR. Por fim, a pesquisa documental foi baseada na análise crítica dos relatórios dos cursos de Estudos Técnicos realizados pelos policiais do Palmital nos anos de 2006 e 2009, bem como de seus produtos, os Planos de Intervenção Local Integrado construídos por eles. Assim como na análise do Diagnóstico e da Atualização do Diagnóstico Qualitativo das Condições Socioeconômicas e Padrões de Criminalidade do Palmital/ Santa Luzia – MG, realizados, respectivamente, em 2005 e 2010, e o material sobre o GEPAR disponibilizado pela PMMG.

O Comitê de Ética em Pesquisa (COEP) da UFMG aprovou o projeto da pesquisa e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Anexo II). Através deste termo foram apresentados aos participantes os objetivos da pesquisa e seus eventuais benefícios. No mesmo sentido, foi garantida a confidencialidade e anonimato no trato das informações fornecidas. O documento também continha a identificação, vinculação institucional e contato da pesquisadora e do COEP.

Destaca-se que, em relação aos cabos, soldados e sargentos, ou seja, os 12 praças que atuam no grupamento, 03 se recusaram a conceder as entrevistas. Dos 09 entrevistados, 01 se

recusou a assinar o TCLE, apesar de ter permitido a gravação. Também 03 policiais não quiseram gravar a entrevista, para esses casos já havia uma solução viável: imprimia-se um roteiro para o entrevistado. Assim, ante a recusa de gravar a entrevista, as respostas eram anotadas no próprio roteiro. Muitas vezes, um entrevistado permitia a gravação e após o término, quando o gravador era desligado, fluía uma conversa sobre assuntos que considerava mais delicados. As entrevistas duraram em média 30 minutos, algumas, até 03 horas, especialmente as que não eram gravadas ou aquelas que continuavam após o desligamento do gravador.

IV - O Grupo de Intervenção Estratégia e a origem e estruturação do GEPAR no Morro das Pedras

4.1. O Grupo de Intervenção Estratégica no Morro das Pedras

O Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo! (ou apenas Fica Vivo! como ficou popularmente conhecido), implementado em Belo Horizonte no ano de 2002, emergiu a partir de um grupo de estudos que tinha o objetivo de discutir estratégias para redução dos homicídios nas localidades denominadas “zonas quentes de criminalidade”, por meio de medidas de natureza preventiva. No período, foi possível articular vários órgãos e instituições para o desenvolvimento da intervenção. O grupo era composto por técnicos do CRISP, funcionários da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte de diferentes áreas (educação, saúde, direitos humanos, assistência social), Ministério Público, polícias Militar, Civil e Federal, Judiciário e organizações da sociedade civil.

A partir de estudos realizados sobre programas de controle de homicídios bem sucedidos em outros países e pesquisas que buscavam compreender de forma mais específica o contexto da criminalidade violenta em Belo Horizonte, o grupo firmou consenso em torno da necessidade de intervenção nas áreas mais atingidas. Não obstante essa concordância, os técnicos da prefeitura e os policiais tinham visões diferentes sobre as vulnerabilidades dos jovens dessas áreas, as necessidades de segurança da comunidade e as intervenções necessárias e possíveis para reduzir a violência e a criminalidade. Em outras palavras, quase que, automaticamente, cada parte defendia a aplicação de medidas que refletiam as perspectivas de soluções transmitidas em seu ambiente de trabalho (SILVEIRA, 2007). Para os técnicos da prefeitura, as análises sobre o fenômeno realizadas pelos policiais eram marcadas pelo preconceito e estavam divorciadas de uma concepção cidadã de policiamento. Os policiais com frequência utilizavam o termo “marginal” para caracterizar os jovens dos aglomerados e faziam abordagens na comunidade que afrontavam o ideário de respeito aos direitos humanos da própria PMMG. Os policiais, por sua vez, enfatizavam a necessidade de medidas mais eficazes de controle, sobretudo, no que dizia respeito à prisão de homicidas e infratores contumazes, e aumento da repressão. Os técnicos da prefeitura, em contrapartida, destacavam a necessidade de fortalecer os programas sociais, reduzir a pobreza e a exclusão social, estabelecer uma rede de proteção social visando favorecer a prevenção (CRUZ, 2004).

Apesar dos conflitos e divergências, o grupo composto por diversas instituições com unidade de propósito, ou seja, a redução dos homicídios destacava-se pelo entusiasmo e

ineditismo, uma vez que, no campo da segurança pública, são grandes as dificuldades, especialmente das agências policiais e do sistema de justiça, em trabalhar de forma coordenada para uma gestão de resultados (BEATO, 2002).

Na perspectiva de formular um projeto piloto de intervenção integrando as duas lógicas propostas pelos diferentes atores e inspirado nas experiências internacionais bem sucedidas de prevenção aos homicídios, criou-se dois eixos de atuação. O primeiro, fortemente influenciado pelos técnicos da prefeitura e lideranças comunitárias, buscava lidar com questões relativas às raízes socioculturais e ambientais da violência e da criminalidade que afetavam particularmente os jovens. Este eixo foi denominado de Proteção Social. O segundo consistia em uma intervenção mais direta dos órgãos de justiça e ficou conhecido como Intervenção Estratégica. Essa proposta de integrar os dois eixos, sem produzir antagonismos, significava uma enorme mudança conceitual no campo da segurança pública mineira.

Uma vez definido o desenho do projeto, qual seja, Intervenção Estratégica e Proteção Social, foi necessário delimitar o local para a implantação do piloto. Para tanto, primeiramente, analisou-se as estatísticas do município de Belo Horizonte que apontavam entre janeiro e dezembro de 2002 a concentração de 36% dos homicídios em 06 regiões da capital: Morro das Pedras, Alto Vera Cruz, Pedreira Prado Lopes, Barragem Santa Lúcia, Cabana Pai Tomás, Cafezal (BEATO *et al*, 2003). A escolha do Morro das Pedras para sediar a intervenção piloto se deu por razões objetivas e subjetivas. As questões objetivas estavam relacionadas ao fato de o Morro das Pedras apresentar, entre as seis regiões, um número um pouco maior de homicídios, possuir condições técnicas ideais para a implantação, tais como uma população relativamente pequena (em torno de 23.000 habitantes), existência de diagnóstico razoável da realidade sociodemográfica, de crime e do aparato institucional local e de um grupo de lideranças comunitárias motivado (SILVEIRA, 2007). As razões subjetivas diziam respeito à sensação de insegurança que assolava a comunidade e seu entorno e uma desconfiança e insatisfação com as ações da polícia na comunidade, em razão de uso excessivo de violência em operações policiais. Além disso, alguns acontecimentos contribuíram para o agravamento desse cenário. No dia 15 de outubro de 2000, houve o homicídio de uma arquiteta que estava com o marido e mais um casal em um automóvel parado em um semáforo de uma avenida (Raja Gabaglia) de grande fluxo nas proximidades da comunidade. A imprensa noticiou amplamente o episódio, ressaltando o risco de se morar perto de aglomerados. No dia 17 de março de 2001, um administrador, proprietário de uma academia de ginástica da zona sul, suspeito de ser usuário de drogas, foi morto por um

policial no aglomerado. No dia 23 de julho de 2002, foram executados, também no interior do aglomerado, 05 jovens. Esses episódios, com grande repercussão junto à mídia, aumentaram a sensação de insegurança da comunidade e aprofundaram a desconfiança quanto à atuação policial, uma vez que, no último episódio, os suspeitos da chacina foram conduzidos à delegacia, mas não ficaram presos.

Diante das questões objetivas e subjetivas mencionadas, a área a ser trabalhada foi definida e a Intervenção Estratégica passou a ser composta por um grupo que reunia representantes das Polícias Militar, Civil e Federal, do Ministério Público e Judiciário (Magistrados da Infância e Juventude, Tribunal do Júri, Varas Criminais de Tóxicos, de Execução penal e de Combate ao crime organizado) e da SEDS. A proposta era de que esse grupo, posteriormente conhecido como Grupo de Intervenção Estratégica (GIE), se reunisse quinzenalmente, ou quando ocorressem homicídios na região. Partia-se do pressuposto de que para o combate eficiente dos crimes violentos seria necessária a articulação das informações de cada órgão envolvido, discussão da acerca da necessidade ou não de requerimento por parte do Ministério Público de medidas cautelares (mandado de prisão, busca e apreensão, interceptação telefônica e quebra de sigilo), organização das ações das polícias para cumprimento dos mandados expedidos, discussões entre promotores e juizes sobre os procedimentos para acelerar o exercício das funções, e acompanhamento por parte do Ministério Público dos processos policiais instaurados e dos processos judiciais em andamento (SILVEIRA, 2007).

Ainda segundo Silveira (2007), o GIE atuou de forma positiva no que diz respeito à criação de protocolos para uma atuação mais integrada dos órgãos de defesa social e do sistema de justiça criminal. No entanto, na prática, as grandes operações, assim como as ocupações, não tiveram o impacto esperado e não puderam ser executadas com maior frequência. Dentre os fatores que dificultavam a realização bem sucedida dessas intervenções, citam-se a exigência de efetivo superior às possibilidades orçamentárias e organizativas das forças policiais e a dificuldade de garantir o grau de sigilo necessário para evitar a troca de esconderijos, ocultação de armas e fuga de infratores. Além disso, muitas operações não conquistavam apoio e legitimidade perante a comunidade, uma vez que resultavam em invasão de domicílios sem mandado e aplicação desnecessária da violência (SILVEIRA, 2007). Posteriormente, verificou-se que as operações, a despeito da grande exposição na mídia, eram pouco efetivas, poucas armas e drogas eram apreendidas, assim como poucos infratores eram presos. Outro grande problema apontado era que não se tinha controle nem

divulgação do número de civis mortos por policiais durante as grandes e pequenas operações, bem como o número de policiais que eram investigados por denúncias realizadas por moradores, no contexto de suas atribuições legais no Morro das Pedras (SEDS, 2007). Este fato comprometia a transparência da gestão das intervenções estratégicas aos olhos da comunidade.

Na perspectiva de melhorar o cenário descrito acima no que diz respeito à atuação da Polícia Militar, o 22º Batalhão, responsável pela área territorial onde se encontrava o aglomerado, em um primeiro momento, criou um grupo de militares que passou a ser conhecido como Patrulha Morro das Pedras. O objetivo era que os policiais permanecessem mais tempo dentro do aglomerado e tivessem um contato mais próximo e mais respeitoso em relação aos moradores. No entanto, a Patrulha Morro das Pedras continuou atuando de maneira, eminentemente, repressiva, conforme o *modus operandi* habitual dos policiais. Deve-se destacar que a Patrulha não recebeu qualquer treinamento específico de polícia comunitária dirigido às atividades que iriam desenvolver (CAMPOLINA, 2004).

Até dezembro de 2002, essa patrulha realizou ações conjuntas com policiais civis e federais. Foram realizadas 08 grandes e 12 pequenas operações no aglomerado com o acompanhamento de representantes do Ministério Público e dos Direitos Humanos. No período, foram presos 30 adultos, 10 adolescentes infratores, aproximadamente 16kg de maconha e crack e 20 armas. Todos os mandados de apreensão expedidos para os adolescentes infratores foram cumpridos (SEDS, 2007).

4.2. A origem e estruturação do GEPAR no Morro das Pedras: 1ª experiência

Com a implantação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), no início do ano de 2003, o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! foi institucionalizado através do Decreto 43.334, de 20 de maio de 2003, e passou a ser um programa do governo do estado de Minas Gerais, que trouxe para si a coordenação de suas ações. Diante da ineficácia das ações de intervenção estratégica, do ponto de vista das medidas repressivas de curto prazo, algumas modificações no modo de operação das agências envolvidas foram propostas. Em relação à Polícia Militar, foi proposto um patrulhamento específico para o aglomerado com o objetivo de que os policiais permanecessem mais tempo na localidade e tentassem melhorar o relacionamento entre as forças policiais e a população local. Nesses termos, o 22º Batalhão de Polícia Militar (BPM) deu nova dimensão à Patrulha Morro das Pedras que foi transformada em um grupo para atuar nos moldes do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais

(GPAE) da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro, sendo a partir de então denominado de Grupo Especializado em Policiamento de Área de Risco (GEPAR) (CAMPOLINA, 2004). Ainda segundo Campolina (2004), com recursos recebidos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em março de 2003, todo o efetivo do recém-criado GEPAR passou por um treinamento com ênfase em conteúdos na área de direitos humanos e polícia comunitária. Antecedendo o treinamento, os militares passaram por uma avaliação realizada por uma equipe de oficiais e psicólogos da própria Polícia Militar, a fim de verificar se o perfil do policial era adequado ao policiamento comunitário que se propunha para a região. Foram adquiridas viaturas de pequeno porte e jipes com tração 4x4, o que permitia uma efetiva implantação de uma nova modalidade de atuação da Polícia Militar no aglomerado Morro das Pedras.

Uma vez iniciado os trabalhos do GEPAR, a cada três meses, todos os militares do grupamento se reuniam durante um dia na sede do Batalhão para uma série de atividades. Ali passavam, inicialmente, por uma avaliação do trabalho desenvolvido no período, sob orientação de uma psicóloga que acompanhava o grupo desde o treinamento inicial e promovia uma abordagem sobre temas variados. Os militares apresentavam relatos de experiências pessoais e estudos de casos coletivos, ocasião em que as formas de atuação eram analisadas e enriquecidas com sugestões pelos próprios integrantes. A cada reunião, a psicóloga que acompanhava o grupo conduzia a elaboração de atividades que eram resumidas em cartazes que retratavam o sentimento dos militares sobre diversas questões relacionadas ao trabalho, tais como: o reconhecimento da atividade desenvolvida pelo comando da instituição, pelos colegas de companhia e pela comunidade; a percepção dos policiais sobre o trabalho que desenvolviam; o nível de estresse do grupo; a percepção quanto ao impacto da atuação de integrantes de outras unidades da Polícia Militar no aglomerado onde atuava o GEPAR. Esse processo de acompanhamento do trabalho do GEPAR possibilitou ao grupo a sensação de valorização de seu trabalho e a troca de experiências. Foi nesse cenário que nasceu e se desenvolveu o GEPAR do Morro das Pedras (CAMPOLINA, 2004).

V - Condições sociodemográficas de Santa Luzia e do Palmital

5.1. O município de Santa Luzia

Figura 01 - Localização do município de Santa Luzia na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2000.



Fonte: IBGE – Censo 2000

O núcleo inicial do município de Santa Luzia surgiu em 1692 durante o ciclo do ouro. Uma expedição dos remanescentes da bandeira de Borba Gato teria criado o primeiro povoamento às margens do rio das Velhas onde se explorava ouro de aluvião. Em 1695, após uma enchente do rio, a pequena vila transferiu-se para uma região mais alta, onde hoje se localiza o Centro Histórico da cidade. Em 1697, o povoado recebeu o nome de Bom Retiro. Em 1761 foi realizado um pedido de elevação do arraial à condição de município com o argumento de que o mesmo possuía duas igrejas acrescidas de cinco outras em suas cercanias. No entanto, a emancipação só ocorreu em 30 de abril de 1856 quando o povoado foi desvinculado do município de Sabará. No ano de 1881, com a visita de D. Pedro II ao Bom Retiro de Santa Luzia, foi concedido ao município o título de cidade imperial. Em 1924, a cidade recebeu o nome de Santa Luzia.

Atualmente, o município se localiza a 27 quilômetros de distância de Belo Horizonte e possui extensão territorial de 233,759 Km². Segundo dados do IBGE de 2010, a cidade possui em torno de 202.942 habitantes, com densidade demográfica de 868,17 habitantes/Km². Santa Luzia faz fronteira com os municípios de Lagoa Santa e Jaboticatubas ao norte, com Belo Horizonte e Sabará ao sul, com Taquaraçu de Minas e Sabará ao leste, com Vespasiano a oeste, com Taquaraçu de Minas a nordeste, com Lagoa Santa a noroeste, com Sabará a sudeste e com Belo Horizonte e Vespasiano a sudoeste. O acesso à cidade se dá por três vias principais: a MG-20 ou Avenida das Indústrias, a MG-10 via São Benedito e a BR-381, a rodovia Beira Rio. A cidade é considerada o 4º pólo industrial da região metropolitana de Belo Horizonte e a 10º maior cidade de Minas Gerais, possui gasoduto e linha férrea. Dentre as principais atividades econômicas do município, estão às fábricas de papel, forjarias, louças sanitárias, produtos alimentícios, rações, agropecuária e extração mineral. O município constitui ainda um importante reduto de indivíduos que trabalham em Belo Horizonte e que foram morar em Santa Luzia atraídos, principalmente, pelo baixo valor dos imóveis. Atualmente, a implantação da Sede Administrativa do governo do estado próxima à região está afetando não só o setor imobiliário como também o planejamento da cidade como um todo (CRISP, 2010).

Santa Luzia possui uma estrutura etária consideravelmente jovem, com a maioria da população com idade inferior a 30 anos (Tabela 01). À exceção de 1940 e 1960, historicamente, os censos demográficos do país vêm apontando um contingente mais elevado de mulheres relativamente ao de homens (OLIVEIRA *et al*, 1998). Como mostra a Tabela 01, em Santa Luzia não é diferente, o município apresenta uma ligeira maioria de mulheres, representando 51,47% dos habitantes. É possível constatar que nascem mais homens e eles são maioria até os 14 anos, mas a partir desta idade, inicia-se uma sobrerrepresentação das mulheres até a faixa de 45 a 49 anos. Acima desta faixa a sobrerrepresentação feminina começa a aumentar de forma significativa, chegando mais que o dobro no intervalo de 90 a 99 anos. Isso ocorre devido ao fato dos riscos de mortalidade incidirem com maior intensidade sobre os jovens do sexo masculino, principalmente as mortes por causas externas tais como acidentes de trânsito e homicídios.

Tabela 01 – Distribuição etária segundo o sexo, Santa Luzia, 2010.

Idade	Homens	Mulheres	Total
0 a 04 anos	7.458	7.051	14.509
5 a 09 anos	8.366	8.122	16.488
10 a 14 anos	9.852	9.513	19.365
15 ou 19 anos	8.916	8.926	17.842
20 a 24 anos	9.280	9.310	18.590
25 a 29 anos	9.146	9.692	18.838
30 a 34 anos	9.061	9.612	18.673
35 a 39 anos	7.776	8.181	15.957
40 a 44 anos	6.805	7.352	14.157
45 a 49 anos	5.614	6.485	12.099
50 a 54 anos	5.105	5.804	10.909
55 a 59 anos	3.843	4.555	8.398
60 a 64 anos	2.790	3.351	6.141
65 a 69 anos	1.862	2.442	4.304
70 a 74 anos	1.263	1.649	2.912
75 a 79 anos	757	1.143	1.900
80 a 89 anos	521	1.066	1.587
90 a 99 anos	68	190	258
100 anos ou mais	02	13	15
Total	98.485	104.457	202.942

Fonte: IBGE – Censo 2010.

Assim como em Santa Luzia, o aglomerado Palmital possui uma estrutura etária consideravelmente jovem, ou seja, a maioria da população possui idade inferior a 30 anos (Tabela 02). No entanto, o aglomerado apresenta uma estrutura etária ainda mais jovem se comparada a do município e, a sobrerrepresentação das mulheres também é um pouco maior na localidade. Conforme demonstrado anteriormente, elas representam 51,47% dos habitantes do município e 51,94% na área do Palmital. A distribuição etária por sexo é importante no

contexto desta pesquisa, principalmente por dois fatores. Primeiro, o programa Fica Vivo! foi criado a partir da constatação de que jovens do sexo masculino, negros (SILVA, 2003), na faixa etária de 12 a 24 anos, fora do sistema escolar, solteiros e moradores de aglomerados são os principais autores e, ao mesmo tempo, vítimas de crimes violentos, com destaque para os homicídios. Com isso, o propósito de ter o GEPAR como um dos braços do programa era, em longo prazo, aproximar a polícia da comunidade, estabelecer um canal de diálogo e de encontros entre os jovens e os policiais, favorecendo uma melhor percepção de um grupo em relação ao outro, criar um ambiente de colaboração e alternativas de ação (que não a mera repressão), diante das diferentes situações enfrentadas no cotidiano dos aglomerados em relação aos jovens. Segundo, a sobrerrepresentação das mulheres, entre outros fatores, de alguma forma se relaciona com a chefia das mulheres, em muitos lares nos aglomerados. Nesses termos, os policiais que trabalham com o policiamento comunitário devem ter um entendimento das possíveis consequências deste fato, correlacionados com outros fatores, para o aumento da vitimização ou atuação dos jovens na criminalidade violenta. Por exemplo, a Tabela 02 aponta que a população do Palmital é bastante jovem, o que é facilmente observável no aglomerado. Na maior parte do tempo é comum ver grupos de crianças brincando nas ruas, sem qualquer tipo de supervisão. Muitas delas passam o dia inteiro fora de casa, uma vez que a mãe, como chefe da residência, trabalha fora e simplesmente não tem com quem deixar os filhos. Em muitos casos, mesmo quando eles ficam com a avó, esta não possui controle sobre as crianças que acabam passando boa parte do tempo nas ruas. Observa-se, em algumas áreas do Palmital, de forma mais recorrente, um dos aspectos ressaltados pela teoria criminológica de Sampson *et al.* (1997) que é a falência de instituições como a família, a escola e a consequente ausência de controle comunitário sobre as atividades grupais desenvolvidas por crianças e adolescentes. Essa ausência de supervisão ou acompanhamento aumenta a probabilidade de interação dos jovens com adultos envolvidos com a criminalidade e de se ter um terreno fértil para o surgimento das gangues juvenis que, em certa medida, substituem essas instituições como orientadores do processo de socialização destes jovens (THRASHER, 1927).

Tabela 02 - Distribuição etária segundo o sexo, Palmital, 2010.

Idade	Homens	Mulheres	Total
0 a 04 anos	1.542	1.446	2.988
5 a 09 anos	1.762	1.712	3.474
10 a 14 anos	1.935	1.936	3.831
15 ou 19 anos	1.700	1.735	3.435
20 a 24 anos	1.762	1.710	3.472
25 a 29 anos	1.532	1.589	3.121
30 a 34 anos	1.431	1.548	2.979
35 a 39 anos	1.205	1.250	2.455
40 a 44 anos	988	1.185	2.173
45 a 49 anos	764	1.027	1.791
50 a 54 anos	780	914	1.694
55 a 59 anos	541	771	1.312
60 a 64 anos	347	489	836
65 a 69 anos	240	357	597
70 a 74 anos	128	232	360
75 a 79 anos	86	114	200
80 a 89 anos	41	113	154
90 a 99 anos	07	15	22
100 anos ou mais	0	03	03
Total	16.771	18.126	34.897

Fonte: IBGE - Censo 2010.

Em relação ao dado sobre cor/raça da população de Santa Luzia e do Palmital (Tabela 03), cabe ressaltar o fato de que, no ano de 1980, houve uma ampla mobilização das organizações negras, convocando a população afro-brasileira a declarar-se preta e parda, conforme as categorias do IBGE, órgão realizador do censo. Paralelamente, discutiu-se com demógrafos a viabilidade de se adotar o termo “negro”, em substituição a “pretos” e “pardos”, por ser a forma de identificação política adotada pelo movimento negro brasileiro para

congregar as pessoas de origem africana nascidas no país. O intento não foi alcançado, porque a substituição de categorias classificatórias quebraria a comparabilidade das pesquisas. Entretanto, desde então, tem sido usual que diversos setores, comprometidos com o combate às desigualdades raciais, analisem de forma agregada as informações estatísticas relativas a pretos e pardos, constituindo, dessa forma, o contingente negro (SILVA, 2003). Assim, em relação à cor/raça da população local, a maior parte dos habitantes (71%) de Santa Luzia se identifica como negra. No Palmital a população negra é ligeiramente maior (74,91%). A questão da cor/raça da população também é importante para o trabalho na medida em que na literatura é possível encontrar dados quantitativos demonstrando correlações positivas entre cor/raça e criminalidade violenta - embora as estatísticas apresentem imprecisões tais como alto percentual de mortos com “raça ignorada” ou “sem informação” (BATISTA, 2004; SILVA 2003). Nos registros de vítimas de homicídios organizados pelo Ministério da Saúde, a partir dos dados das declarações de óbito, o quesito referente à cor/raça passou a ser obrigatório desde 1996.

Tabela 03 - População residente segundo a raça/cor, Santa Luzia e Palmital, 2010.

Raça/cor	Santa Luzia	Palmital
Branco	56.309	8.202
Preto	27.664	5.725
Pardo	116.398	20.415
Amarelo	2.300	515
Indígena	271	80

Fonte: IBGE - Censo 2010.

O fato de que somente a partir de 2001, em Minas Gerais, o paradigma da segurança vem sendo sistematicamente repensado está em consonância com a afirmação de que, até então, a grande visão que se tinha sobre os jovens negros pobres, moradores dos aglomerados, era a de que eles viviam no limite da marginalidade. Como base nessa reflexão, a repressão aparecia como o único foco da segurança pública. Discorrer sobre repressão nos aglomerados significa falar de invasão de domicílios sem mandado, morte de inocentes, matar para depois demonstrar a culpa, homicídios sem investigação, corrupção dos representantes do poder público, entre outros. A política pública institucionalizada em 2003 a partir dos dois níveis de

intervenção propostos, Proteção Social e Intervenção Estratégia, com o apoio na ponta de um policiamento comunitário desenvolvido pelo GEPAR, tinha a perspectiva de desenvolver ações diferenciadas em relação aos jovens que viviam em aglomerados. Para tanto, de alguma forma, seria necessário colocar em pauta a discussão em torno do por que da existência da correlação positiva entre cor/raça e criminalidade violenta.

Quanto ao número de moradores por domicílios (Tabela 04) é possível inferir que a maioria das residências de Santa Luzia e do Palmital abriga apenas uma família, uma vez que a maior parte dos domicílios possui 03 ou 04 moradores. Esse número de moradores obedece à média brasileira.

Tabela 04 - Domicílios por quantidade de moradores, Santa Luzia e Palmital, 2010.

Quantidade de moradores	Santa Luzia		Palmital	
	Abs.	%	Abs.	%
1 morador	6.156	10,55	963	10,21
2 moradores	11.210	19,22	1.602	16,99
3 moradores	14.513	24,88	2.152	22,82
4 moradores	13.309	22,82	2.038	21,61
5 moradores	7.274	12,47	1.325	14,05
6 moradores	3.207	5,5	692	7,34
7 moradores	1.393	2,39	316	3,35
8 moradores ou mais	1.270	2,18	342	3,63
Total	58.332	100	9.430	100

Fonte: IBGE - Censo 2010.

Sobre a quitação do imóvel domiciliar (Tabela 05), a maior parte da população residente em Santa Luzia e na área do Palmital mora em domicílios próprios quitados, sendo 74,25% da população em Santa Luzia e 74,85% na área do Palmital. Não foram disponibilizadas informações sobre domicílios subnormais por setores censitários, até então.

Tabelas 05 – Proporção de domicílios por condição de ocupação, Santa Luzia e Palmital, 2010.

Localidade	Domicílio próprio quitado	Domicílio subnormal* Quitado
Santa Luzia	74,25	47,79
Palmital	74,85	-

Fonte: IBGE - Censo 2010.

* *Domicílio subnormal = Habitação em casa de cômodos, cortiço ou “cabeça de porco”.*

Em relação à taxa de alfabetização de indivíduos acima de 10 anos de idade, o município de Santa Luzia como um todo e a área do Palmital apresentam uma taxa bastante semelhante (Tabela 06). Enquanto a taxa de alfabetização de Santa Luzia é igual a 95,60% da população acima de 10 anos de idade, na área do Palmital é igual a 93,76%. No entanto, quanto à frequência a escola (Tabela 07), o Ensino Fundamental, faixa etária de 07 a 14 anos, é o nível de maior frequência, período em que esta é obrigatória. No Ensino Médio a frequência se reduz consideravelmente, e é ínfima no Ensino Superior. Para o município de Santa Luzia, as informações das tabelas acima não foram disponibilizadas em nível de setor censitário no censo de 2000 e ainda não estão disponíveis no censo de 2010.

Tabela 06 - Taxa de alfabetização de indivíduos acima de 10 anos, Santa Luzia e Palmital – 2010.

Localidade	Alfabetizados
Santa Luzia	95,60
Palmital	93,76

Fonte: IBGE - Censo 2010.

Tabela 07 - Percentual de indivíduos que frequentam a escola segundo a faixa etária, 2000.

Faixa de idade	Santa Luzia
05 a 06 anos	64,12
07 a 14 anos	91,70
15 a 17 anos	39,90
18 a 24 anos	1,49

Fonte: IBGE - Censo 2000

No Palmital a baixa frequência dos jovens a escola é uma realidade comprovada desde 2005. Em relatórios do Núcleo local da SEDS, tem-se disponibilizado que o programa Fica Vivo!, no último trimestre de 2005, empreendeu uma campanha de “volta à escola”, junto aos jovens frequentes em suas oficinas (SEDS, 2005). Naquela ocasião, constatou-se que eram expressivos os números de crianças e adolescentes fora da escola, e da mesma forma, aqueles que estavam impedidos de matricularem-se até então onde estudavam, sob as mais diversas justificativas, por exemplo, de indisciplina, ao fato do aluno não fazer “Para Casa”. Para moradores de uma parte do aglomerado, a única escola que os adolescentes tinham acesso só possuía a 5ª série no turno da manhã, o que impossibilitava a continuidade dos estudos para aqueles jovens que completaram a 4ª série do ensino fundamental, mas tinham idade acima de 14 anos, não podendo, segundo a direção da escola, por essa defasagem de idade e pela disparidade de tamanho entre os jovens, ser frequentes no turno matutino (SEDS, 2005). Na localidade, esses eram apenas alguns dos problemas que contribuía para a baixa frequência dos jovens já no ensino fundamental.

Entre os anos de 1991 e 2000, o município de Santa Luzia apresentou crescimento em todos os quesitos analisados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Conforme mostra a Tabela 08, o crescimento mais expressivo foi apresentado pela longevidade (0,090), a qual considera a expectativa de vida ao nascer da população local, e o menos expressivo, pela renda (0,046). Apesar desses dados é necessário pontuar uma questão.

Tabela 08 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Santa Luzia, 1991 e 2000.

Santa Luzia		
IDH	1991	2000
Total	0,686	0,754
Educação	0,802	0,871
Longevidade	0,651	0,741
Renda	0,605	0,651

Fonte: Ipea- 1991 e 2000.

De acordo com a Tabela 09 abaixo, o percentual de indigentes, pessoas abaixo da linha da pobreza com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 37,75, do município, em 1991, era de 32,63%, enquanto da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) era de 33,81%. Em 2000, o percentual de indigentes em Santa Luzia vai para 55,07% enquanto o da RMBH chega a 54,31%. Na região do Palmital, o percentual de indigentes aumenta de 26,28%, em 1991, para 50,97%, em 2000. Quanto ao percentual de pobres, pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, em 1991, o Palmital possuía a segunda menor taxa dentre as analisadas, com 36,86% dos moradores nesta categoria, percentual que aumenta para 43,01%, em 2000, ficando em desvantagem sobre Santa Luzia que possuía 42,44% de pobres e com percentual superior ao da RMBH que era de 41,70%.

As Tabelas 08 e 09 indicam que uma melhora em alguns indicadores que compõem o IDH do município não significou uma melhora da qualidade de vida para a população do aglomerado Palmital, uma vez que o percentual de indigentes e pobres aumentou na localidade entre os anos de 1991 e 2000.

Tabela 09 – Indicadores de pobreza por localidades de Santa Luzia e da região metropolitana, 1991 e 2000.

UDH	Intensidade da indigência, 1991	Intensidade da indigência, 2000	Intensidade da pobreza, 1991	Intensidade da pobreza, 2000
Asteca/Baronesa	26.56	49.45	35.59	43.86
Belo Vale/Chácara Santa Inês/Duqueza	31.41	60.99	41.30	48.62
Centro Industrial Americano/Mansões/bairro 42	32.03	54.56	41.99	40.95
Conjunto Cristina	33.89	66.98	40.14	38.32
Conjunto Palmital	26.28	50.97	36.86	43.01
Estação/Alto do Tanque/Carreira Comprida/MG20	33.85	44.85	41.23	40.65
Fonte Camelos/Bom Destino/Pinhões/B.Amaral	40.99	48.68	43.04	41.27
São Benedito	37.15	56.69	40.16	37.36
São Benedito/Cemitério/Igreja Batista	29.80	60.10	39.07	40.08
Santa Luzia	32.63	55.07	39.59	42.44
Região Metropolitana de Belo Horizonte	33.81	54.31	39.51	41.70

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano na RM Belo Horizonte – Censos: 1991 e 2000

Entre os serviços selecionados (Tabela 10), abastecimento de água canalizada, rede geral de esgoto, coleta de lixo e serviço de limpeza, aquele que apresenta maior percentual de

atendimento é o abastecimento de água, com mais de 97% de atendimento em ambas as áreas consideradas. A rede geral de esgoto atende 81,86% dos domicílios de Santa Luzia como um todo e 76,29% na área do Palmital. Já os serviços de coleta de lixo atendem 94,83% dos domicílios de Santa Luzia e 89,22% na área do Palmital.

Tabela 10 - Percentual de domicílios atendidos por serviços selecionados, Santa Luzia e Palmital, 2010.

Localidade	Abastecimento de água canalizada	Rede geral de esgoto	Coleta de lixo por serviço de limpeza
Santa Luzia	97,61	81,86	94,83
Palmital	98,58	76,29	89,22

Fonte: IBGE - Censo 2010.

Apesar da amplitude da cobertura no Palmital, no curso de Estudos Técnicos de 2009, quando os policiais do GEPAR eram chamados a apontar os principais problemas não necessariamente criminais da comunidade (que não resolvidos contribuiriam para o surgimento de problemas criminais, em longo prazo), foram apontados como aqueles relacionados à infraestrutura urbana. De forma sintética, cabe destacar alguns deles:

Palmital A: concentração de coletivos na rua Doutor José Pelegrino dificultando o trânsito local; buracos na rua Carício Amaral e quebra-molas na rua João Higino Rodrigues construídos pelos próprios moradores; falta de estrutura no campo de futebol da rua Maria Januária Sales com esgoto que passa dentro do campo.

Palmital B: venda de produtos de origem duvidosa na feira da chamada Praça da Savassi; entulhos e falta de pavimentação nas avenidas João Batista Lima e Inácio Loyola de Oliveira e nas ruas Zilda Ferreira de Pinho e Marieta Santos; situação precária do campo de futebol da rua Nicássia e do campo Yolandense; falta de sinalização de trânsito em torno da Praça da Savassi; falta de rotatória na confluência das avenidas Yolanda Teixeira da Costa, Etevlino Souza Lima e rua Estefânia Sales Sotero; na rua Euclides Paiva encontrava-se entulhos, matagal e bota-fora; existe um córrego a céu aberto, sem canalização ligando as vias entre as avenidas Etevlino Souza Lima e Joaquim da Rocha; nos finais de semana e a noite, o espaço da quadra da Escola Estadual Reny de Souza Lima é utilizado, devido à abertura feita no muro, como rota de fuga de jovens que cometem pequenos delitos, assim como esconderijo para produtos roubados, uso de drogas e encontros amorosos entre os adolescentes.

Três Corações: falta de pavimentação em todo o bairro e situação fundiária irregular.

Nova Conquista: falta de estrutura do campo Alterosa e de pavimentação das ruas do referido bairro.

Nova Esperança: falta de instalação elétrica e hidráulica em parte da área, número significativo de famílias vivendo próximos a ruas e becos com esgoto a céu aberto; instalação precária da rede de coleta de esgoto na rua Inconfidentes o que provocou, com a chegada das chuvas, o surgimento de enormes crateras, impossibilitando a passagem de carros; situação fundiária irregular (CRISP, 2009).

Tais apontamentos realizados pelos policiais do GEPAR permitem uma compreensão dos ambientes imediatos da ação criminosa, da distribuição espacial de crimes e de seus contextos de oportunidade.

5.2. A história do Palmital

A literatura sobre policiamento comunitário apresentada na tese apontou teorias da abordagem ecológica, mais precisamente, através do referencial colocado pela *Desorganização Social* e da *Eficácia Coletiva*, como teorias que contribuem para a complexificação de um entendimento sobre os elementos ambientais e sociais existentes nas comunidades, os quais determinam boa parte da criminalidade violenta registrada em aglomerados brasileiros.

Um breve histórico sobre o Palmital, mostrando seu surgimento e seu processo de ocupação, assim como a situação atual em que ele se encontra, permite a realização de uma análise mais aprofundada, um questionamento sobre em que medida a grande concentração de desvantagens estruturais apontadas pela teoria da desorganização social - tais como condições de vida precárias, alta rotatividade residencial e heterogeneidade étnica – produzindo, como corolário, um estado de falência e deterioração de instituições (família, escolas, igrejas, associações de bairro e outras entidades), de fato, colaboraram para a consolidação do alto índice de criminalidade violenta na localidade. Isso porque uma análise mais aprofundada das origens do Palmital, por exemplo, evidencia que o aglomerado nem sempre apresentou alguns dos aspectos mencionados como elementos favoráveis ao surgimento da violência e da criminalidade. Por exemplo, não obstante as características dos primeiros momentos de sua ocupação, o Palmital não apresenta altas taxas de rotatividade residencial, nem grande heterogeneidade populacional. Por sua vez, constata-se extrema concentração de desvantagens

econômicas e estruturais. Assim, o estudo da história do aglomerado também é importante vez que contribui para caracterizar, de forma pormenorizada, os aspectos apontados pela teoria da desorganização social que, de fato, colaboram para o surgimento e a consolidação da criminalidade, principalmente aquela ligada aos homicídios.

A localidade denominada de Palmital situa-se no distrito de São Benedito, perifericamente ao extremo oeste do município de Santa Luzia, próximo à avenida Brasília, acesso pelo bairro Cristina e a Rodovia MG-010. Na referida área existia a Fazenda Palmital parte da Fazenda Baronesa de propriedade de Bernardo de Souza e sucessores de Antônio da Aparecida Lara. O apelido Palmital foi adotado porque na área onde o conjunto foi implantado havia a fazenda de nome Palmital e nela muitas palmeiras. Em consequência das enchentes ocorridas no Ribeirão Arrudas em Belo Horizonte, muitas famílias desabrigadas foram removidas e instaladas nos conjuntos Morro Alto, em Vespasiano, e no Palmital, em Santa Luzia. Essa remoção foi efetuada no governo de Francelino Pereira dos Santos (1979-1983) pelo convênio entre a prefeitura de Belo Horizonte, através da Coordenação de Habitação de Interesse Social de BH (CHISBEL) de 1971 a 1983, e a Companhia de Habitação (COHAB), assinado em setembro de 1983. A construção do conjunto Palmital iniciou-se em 1979 e foi concluída em 1982.

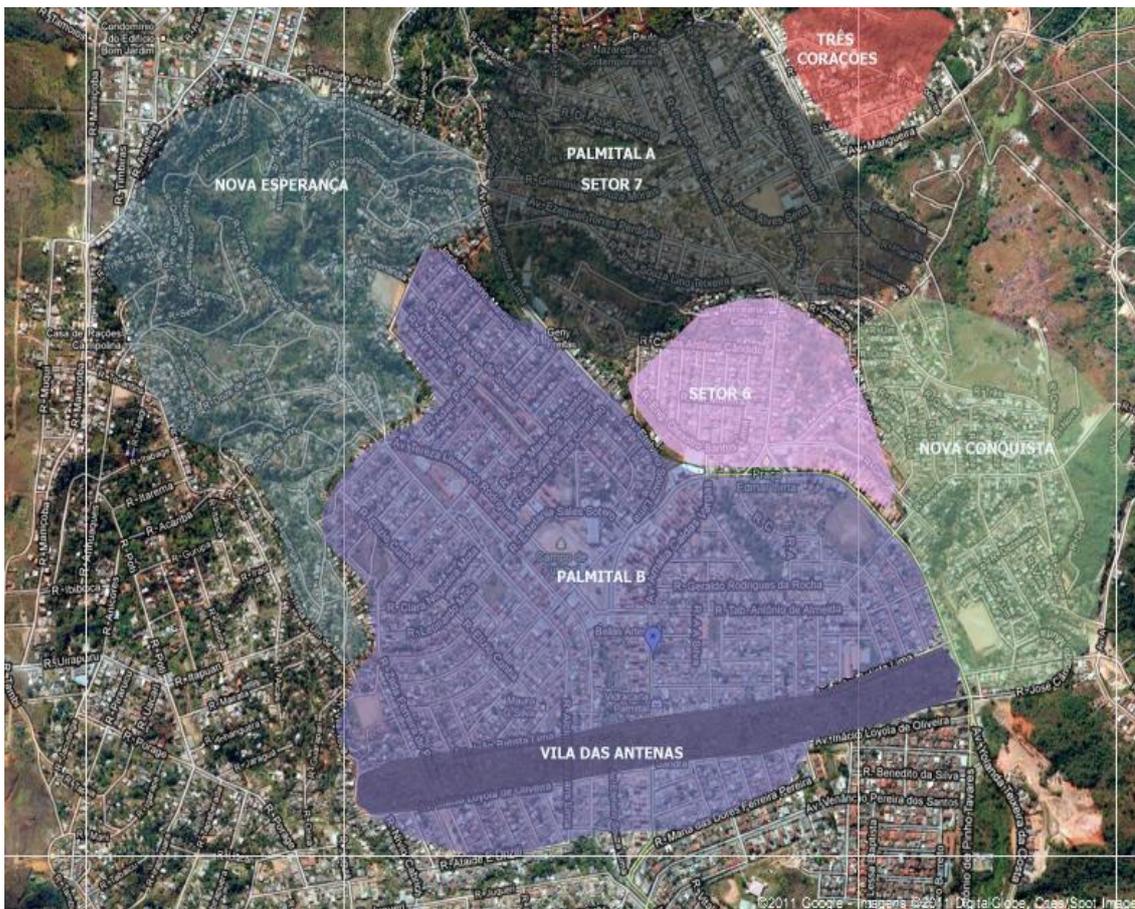
Segundo moradores, as primeiras famílias selecionadas para o Palmital foram subsidiadas pela Prefeitura de Belo Horizonte durante quatro anos, após este período foi estabelecido financiamento para as famílias. No entanto, o financiamento foi realizado sem uma análise da renda dessas famílias a fim de descobrir em que medida o financiamento era compatível com a realidade econômica de cada morador. A ocupação do Conjunto Palmital começou em 1981 com poucos moradores, em torno de 100, provenientes de diversos bairros de Belo Horizonte, tais como Santa Efigênia, Santo André, entre outros. Somente em dezembro de 1985 o Conjunto foi inaugurado oficialmente. Nessa época as famílias desabrigadas pelas enchentes do Ribeirão Arrudas, já estavam instaladas no Conjunto. Foram construídas 4.370 unidades entre casas, apartamentos, escolas e estabelecimentos comerciais. Dividiu-se a área onde foi construído o Conjunto Habitacional em setores, devido às etapas de construção e sua grande extensão. De acordo com as lideranças comunitárias e algumas instituições, o Palmital é constituído originalmente pelo Conjunto Palmital (A e B). Com as invasões e ocupações desordenadas das encostas e entorno da área original, após 1985, surgiram as Vilas: Nova Conquista I e II e Vila Nova Esperança. O ponto central dos setores está localizado na chamada “Praça da Savassi” onde se encontra uma escola estadual, quadra

para a prática de esportes, Associação dos Moradores do Palmital (ASCOPA), um grande supermercado e uma variedade de pequenos comerciantes em lojas e ambulantes. Nos finais de semana e feriados, as ruas são tomadas por feirantes de produtos artesanais e industrializados.

5.3. Palmital: configuração atual

Atualmente é ponto consensual considerar o aglomerado como sendo composto por sete áreas, a saber: (1) Palmital A, também conhecido como setor 07; (2) Palmital B; (3) Vila das Antenas; (4) Setor 06; (5) Nova Esperança; (6) Nova Conquista e (7) Três Corações. No entanto, a prefeitura de Santa Luzia não possui uma delimitação precisa dessas áreas. O mapa abaixo (Figura 02) representa a delimitação realizada pelas Polícias Militar e Civil.

Figura 02 – Aglomerado Palmital por setor, 2011.



Fonte: Secretaria do Estado de Defesa Social – Núcleo Santa Luzia, 2011

meio dos registros oficiais da Polícia Militar. Assim, foram analisadas estatísticas de criminalidade do aglomerado Palmital, antes e depois da implantação do GEPAR, com o objetivo de tentar identificar quais são os crimes mais frequentes, assim como os locais onde eles acontecem. Em um segundo momento, foi feita uma análise da pesquisa, de enfoque predominantemente qualitativo, realizada em 2006 pelo CRISP, no aglomerado, onde foram coletadas as impressões que a comunidade do próprio Conjunto Palmital possuía do problema da criminalidade local. Para tanto, foram entrevistados agentes que atuavam nas unidades policiais do bairro, moradores, comerciantes e pessoas que trabalhavam na localidade. A pesquisa foi composta de 18 entrevistas realizadas no ano de 2006. Apenas um ano após a implantação do programa Fica Vivo! e do GEPAR. Foram ouvidos quatro policiais civis (um delegado, um inspetor e dois detetives), dois policiais militares (um cabo e um soldado da companhia da área), além de 12 moradores do Palmital (três familiares de indivíduos presos na então 1ª Delegacia Distrital, dois motoristas de ônibus, três comerciantes e quatro donas de casa).

5.4.1. Panorama geral

A Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) em 2004 situava Santa Luzia na 4ª posição do ranking das cidades mais violentas de Minas Gerais. Registros da Polícia Militar indicavam que o Palmital era, no período, o aglomerado mais violento do município de Santa Luzia. Entre os anos de 2000 e 2003, por exemplo, a localidade concentrou em torno de 24% de todos os crimes violentos registrados na cidade. No que se refere aos homicídios consumados, entre os anos de 1998 e 2004, de todos os homicídios cometidos na cidade, 40% deles aconteceram no Palmital. Foram 161 homicídios registrados em sete anos. Em média, praticamente dois assassinatos por mês em uma área onde vivem 34.897 habitantes, segundo dados do IBGE 2010. Entre janeiro de 2000 e setembro de 2003, foram registradas 233 tentativas de homicídio no aglomerado, o que corresponde a 30% de todos os homicídios tentados em Santa Luzia. Em média, pouco mais de cinco tentativas de assassinato todos os meses. A seguir, as Tabelas 11 e 12 apresentam os dados da Polícia Militar.

Tabela 11 – Homicídio por bairros de Santa Luzia, janeiro de 2000 a setembro de 2003.

Bairros	Número de Ocorrências Registradas	Percentual	Percentual Acumulado
Palmital	88	36,82%	36,82%
São Benedito	40	16,74%	53,56%
São Cosme	19	7,95%	61,51%
Cristina	16	6,69%	68,20%
Baronesa	11	4,60%	72,80%
Asteca	07	2,93%	75,73%
Bom Destino	07	2,93%	78,66%
Londrina	06	2,51%	81,17%
Demais Bairros	45	20%	100,00%
Total	239	100,00%	100,00%

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais, 2005.

Tabela 12 - Tentativas de homicídio por bairros de Santa Luzia, janeiro de 2000 a setembro de 2003.

Bairros	Número de Ocorrências Registradas	Percentual	Percentual Acumulado
Palmital	233	30,06%	30,06%
São Benedito	198	25,55%	55,61%
Cristina	60	7,74%	63,35%
São Cosme	37	4,77%	68,13%
Baronesa	27	3,48%	71,61%
Londrina	21	2,71%	74,32%
Bom Destino	19	2,45%	76,77%
Dos Camelos	14	1,81%	78,58%
Vila Nova Esperança	13	1,68%	80,26%
Demais Bairros	153	20%	100,00%
Total	775	100,00%	100,00%

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais, 2005.

O caráter violento e letal da criminalidade do Palmital, no período, pode ser melhor observado quando se leva em conta que, conforme a Tabela 13, entre janeiro de 2000 e setembro de 2003, as tentativas de homicídio e os homicídios consumados foram, respectivamente, o 2º e o 3º crimes mais praticados no Conjunto, ambos atrás apenas dos roubos a mão armada.

Tabela 13 – Ocorrências de crimes violentos, mais registradas, no Palmital, entre 2000 a 2003.

Crimes Violentos	Número de Ocorrências Registradas
Roubo a Mão Armada	1.004
Tentativa de Homicídio	233
Homicídio	88
Roubo	73

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais, 2005.

Nesse sentido, a Tabela 13 corrobora a afirmação de que os crimes contra a vida constituíam-se em um dos problemas mais grave da criminalidade no Conjunto Palmital. Registros da Polícia Militar mostram que, na primeira metade da década de 1990, o Palmital registrava entre 07 e 08 homicídios por ano. O problema começa a piorar no ano 2000, quando o bairro registra 19 assassinatos. Em 2001, esse número sobe para 22 e, no ano seguinte, para 31. Em 2003, o Palmital registra o ápice de 40 homicídios. Tais números começam a cair já a partir de 2004, quando o aglomerado é palco de 34 assassinatos.

Tabela 14 – Evolução dos homicídios no Palmital segundo mês e ano, entre 1998 a 2004.

	Ano													
	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Casos	%												
1	2	25,0%	0	,0%	0	,0%	1	4,5%	0	,0%	3	7,5%	2	5,9%
2	2	25,0%	0	,0%	4	21,1%	8	36,4%	2	6,5%	3	7,5%	5	14,7%
3	0	,0%	2	28,6%	2	10,5%	4	18,2%	5	16,1%	3	7,5%	2	5,9%
4	0	,0%	0	,0%	3	15,8%	0	,0%	4	12,9%	3	7,5%	3	8,8%
5	1	12,5%	2	28,6%	1	5,3%	3	13,6%	4	12,9%	2	5,0%	6	17,6%
6	0	,0%	0	,0%	1	5,3%	1	4,5%	3	9,7%	4	10,0%	2	5,9%
7	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	3	9,7%	2	5,0%	3	8,8%
8	1	12,5%	1	14,3%	1	5,3%	1	4,5%	2	6,5%	4	10,0%	2	5,9%
9	1	12,5%	1	14,3%	1	5,3%	0	,0%	0	,0%	4	10,0%	1	2,9%
10	0	,0%	0	,0%	2	10,5%	0	,0%	2	6,5%	2	5,0%	4	11,8%
11	1	12,5%	0	,0%	1	5,3%	3	13,6%	2	6,5%	4	10,0%	3	8,8%
12	0	,0%	1	14,3%	3	15,8%	1	4,5%	4	12,9%	6	15,0%	1	2,9%
Total	8	100%	7	100%	19	100%	22	100%	31	100%	40	100%	34	100%

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais, 2005.

Em relação às Tabelas 11, 12 e 13, cabe pontuar que até 2004 a área que se denominava Palmital, no que diz respeito aos registros de crimes violentos era composta de 04 regiões: Palmital A, Palmital B, Setor 6 e Nova Conquista. Homicídios e tentativas que aconteciam na Vila das Antenas eram computados no bairro Cristina. Os crimes violentos da Vila Nova Esperança e da localidade conhecida como São Cosme também eram computados separadamente. No entanto, as viaturas da 69ª Companhia de Polícia Militar atuavam em toda a área: Palmital (contendo o Palmital A, B e setor 06), Vila Nova Esperança, São Cosme, Nova Conquista, Belo Vale, Três Corações, Castanheiras e Cristina (área da Vila das Antenas).

A partir de 2010, com a inauguração da Área Integrada de Segurança Pública (AISP) 56 no Palmital, cuja criação visava à delimitação de circunscrições únicas de atuação para as polícias Militar e Civil, as duas instituições passaram a apresentar os dados sobre criminalidade considerando 08 áreas de atuação da 69ª Companhia. Assim, os dados das áreas foram agregados e passaram a ser apresentados conforme Tabela 15, a seguir:

Tabela 15 – Média e porcentagem de crimes violentos na AISP 56, Santa Luzia, 2002 a 2010.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total C.V	Média/Mês por Crime
B01121 *Tentado	114	110	72	68	70	36	32	24	32	558	5,26
B01121 Consumado	47	55	61	43	54	29	31	43	26	389	3,67
C01157** Roubo	734	704	595	253	153	133	72	65	78	2787	26,29
B01148*** Seq/Carc Pr.	0	1	0	0	1	2	0	1	2	7	0,07
D01213 Tentado	4	7	5	5	2	6	2	5	4	40	0,38
D01213**** Consumado	12	18	4	4	6	2	3	2	13	63	0,59
Total de C.V	911	895	737	373	286	208	140	139	155	3844	Média/Mês Total
Porcentagem	23.70%	23.29%	19.17%	9.7%	7.44%	5.41%	3.64%	3.62%	4.03%	*****	36,26

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais – 69ª companhia. AISP 56.

B01121: Homicídio, B01157 **: Roubo, B01148***: Sequestro/cárcere privado, D1213 *****: Estupro.*

A partir dos dados apresentados é possível notar, na área da AISP 56, uma queda dos homicídios tentados a partir de 2004, com uma ligeira alta em 2006 e redução significativa em 2009. No entanto, em 2010 os índices subiram. Em relação aos homicídios consumados, cabe destacar o ano de 2007, pois nessa época a área do Palmital teve um papel significativo na queda desses homicídios. No período, houve registro de 30 dias sem homicídios na cidade (SEDS, 2007).

Durante o processo de implantação do programa Fica Vivo!, as áreas atendidas ficaram delimitadas da seguinte forma: Palmital A, Palmital B (do qual faz parte o setor 06), Nova Esperança, Vila das Antenas (parte do bairro Cristina), Nova Conquista e São Cosme. Como dito anteriormente, quando da concepção do programa piloto, o GEPAR deveria funcionar como um apoio de ponta da Polícia Militar, a partir do grupo de Intervenção Estratégica, para o desenvolvimento das ações do programa. Uma atuação integrada entre Fica Vivo! e GEPAR significava, entre outras coisas, uma atuação do grupamento nas áreas de atendimento do programa. Um dos grandes problemas detectados no processo de implantação do GEPAR no

Palmital está relacionado a questão de delimitação da área de atuação do grupamento. No primeiro texto de trabalho do então projeto Controle de Homicídios escrito pelo CRISP, não há referência clara à questão da territorialidade pensada para a atuação do GEPAR. No item A *Presença Policial nas comunidades violentas* tem-se:

“(...)mudanças organizacionais nas agências encarregadas de lidar com o problema. No caso presente é importante destacar as mudanças que estão sendo efetuadas pela Delegacia de Crimes Contra a Vida – DCCV, que designará um delegado para cada um dos aglomerados abordados e pela Polícia Militar de Minas Gerais, que estará criando uma unidade especial para lidar com o problema da violência entre os jovens”(CRISP, 2002).

Neste primeiro documento não se encontra nenhuma definição em relação a como se deveria estabelecer a área de atuação das unidades especializadas criadas pela PMMG.

Em relação à questão da territorialidade, a doutrina do GEPAR estabelece:

“Sabendo que a estratégia de atuação nos aglomerados e vilas (áreas de rico), precisa ser diferenciada e de forma permanente com ênfase na prevenção, respeito aos direitos humanos e envolvimento comunitário, buscando combater a criminalidade nas causas e não nos efeitos, por acreditar ser essa a melhor forma de prevenir a ascensão criminal, a Polícia Militar de Minas Gerais resolve criar o GEPAR (Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco) nas UEOp com responsabilidade territorial, para atendimento exclusivo a estas comunidades, promover a prevenção e repressão qualificada aos crimes violentos, com o objetivo precípua de tentar reduzir os altos índices de homicídios desses locais e traçar estratégias para reduzir a mão de obra disponível para a prática de crimes” (PMMG, 002/2005).

Os documentos não têm definido, de forma clara, em que medida a responsabilidade territorial do GEPAR deve estar atrelada a área de atuação do programa Fica Vivo!. Essa necessidade é subtendida, mas não explicitada nas normas.

5.4.2. Dinâmica da criminalidade no Palmital

Além das características estruturais e sociais do Palmital, uma compreensão mais aprofundada sobre a dinâmica da criminalidade no aglomerado, principalmente sobre as altas taxas de crimes contra a vida, passa pelo entendimento de como se davam os processos grupais geralmente associados à prática desses crimes. Mais especificamente, aqueles correlacionados ao surgimento e à atuação de gangues juvenis. Pesquisando a literatura sobre o tema é possível perceber um consenso acerca do conceito de *gangue*. Boa parte das definições ressalta a natureza coletiva e o caráter desviante contidos no termo *gangue* (THRASHER, 1927; CHAIKEN & CHAIKEN, 1990; DECKER & VAN WINKLE, 1996). Isso significa que o

termo refere-se a um processo grupal e também está relacionado à participação de um grupo de indivíduos em comportamentos ilegais.

As gangues, em um primeiro momento, se formam a partir dos grupos ou turmas de amigos residentes em determinada área. No entanto, só é possível utilizar o termo no instante em que o grupo de jovens se envolve em comportamentos desviantes (DECKER & VAN WINKLE, 1996). Muitas vezes, isso acontece quando o grupo é ameaçado de alguma forma, sejam ameaças advindas dos próprios moradores da comunidade ou de alguma turma de um bairro vizinho.. A essência desses grupos acaba sendo forjada no confronto, na ameaça, no enfrentamento.

De acordo com policiais e moradores entrevistados na pesquisa realizada em 2006, grande parte da criminalidade violenta no Palmital possui como pano de fundo a questão do tráfico de drogas e dos pequenos grupos que se articulam em torno dessa atividade. Diferentemente do que se observa em muitos aglomerados da região metropolitana de Belo Horizonte foi apontado que, na localidade, não existem grandes quadrilhas ou grandes gangues comandando o comércio varejista de maneira organizada. Os policiais entrevistados constatavam a presença de grandes fornecedores que levavam volumosos carregamentos de droga para serem comercializados na região. No entanto, esses carregamentos eram vendidos a vários pequenos grupos, ou até mesmo a traficantes autônomos, que, por sua vez, se encarregavam de revendê-la ao consumidor final. Assim, não havia uma divisão rígida e bem demarcada de grandes territórios sob o domínio de gangues. Ainda na percepção dos entrevistados, os grupos de traficantes estavam estabelecidos em pequenas partes do bairro, às vezes, em apenas duas ou três ruas, onde implantavam pequenos pontos de venda de drogas. O domínio territorial das gangues era apontado como sendo bastante disperso e localizado. Essa dispersão, por sua vez, era considerada um fator que contribuía para a implantação de uma dinâmica extremamente violenta na comunidade. Em 2006 não eram raros os relatos de casos de famílias inteiras expulsas de suas residências porque os criminosos suspeitavam que em suas casas moravam pessoas que repassavam informações à polícia. Também existiam relatos de grupos criminosos que tomavam para si as residências que julgavam estar localizadas em pontos estratégicos para suas atividades (CRISP, 2006).

Outro aspecto a ser destacado em relação à criminalidade violenta no aglomerado era o caráter espetacular da violência relacionada ao tráfico. Nas execuções praticadas pelos traficantes, a vítima, invariavelmente, era assassinada em via pública, com vários tiros por todo o corpo. De acordo com moradores, os criminosos agiam dessa forma para dar uma espécie de

“aviso” aos demais membros da comunidade. Além da finalidade de eliminar um inimigo ou possível informante da polícia, os traficantes pareciam conferir às execuções públicas um sentido didático, como que para mostrar aos demais moradores o que poderia acontecer com quem atravessasse o caminho da quadrilha (CRISP, 2006).

As várias pequenas gangues há muito atuam nas mesmas regiões. A título de exemplo, merece rápido relato as relações estabelecidas entre duas delas. Em meados de 1990, teve início a disputa entre gangues da região do Palmital B e São Cosme. De acordo com moradores, a “guerra” teve início após a morte de uma jovem que morava no São Cosme que se relacionava afetivamente com outro jovem do Palmital B. Após boatos de que a jovem era informante de uma das partes, ela foi assassinada cruelmente: foi arrastada por várias ruas e submetida a uma sessão pública de agressões e torturas, sofreu violência sexual, perfurações à bala e teve o corpo enrolado em arame farpado. Após esse fato, os criminosos da região do São Cosme declararam guerra ao Palmital B. Desde então, nenhum jovem dessas regiões podia transitar entre as localidades envolvidas. Um adolescente acompanhado pelo programa Fica Vivo! resolveu não levar a sério a restrição e levou 09 tiros no dia 10 de novembro de 2005. Ele passava por um determinado “campinho”, conhecido na região como “campinho da morte”. De acordo com relatos do jovem, ele não “tinha guerra”, mas levou os tiros por estar passando pelo local para ir à casa de um amigo no bairro Morro Alto, município de Vespasiano. O caminho escolhido era uma forma de encurtar o trajeto. Os tiros não atingiram nenhum órgão vital do adolescente (SEDS, 2005).

A rivalidade entre as áreas do São Cosme e Nova Esperança também era muito intensa e se agravou em 25 de março de 2006. Uma pessoa da Vila Nova Esperança, qualificada como traficante pela polícia, foi assassinada por rivais do São Cosme. No dia seguinte ao seu assassinato, o suspeito do assassinato também foi morto. No domingo, 26 de março, houve um toque de recolher no Palmital B, pessoas da comunidade foram avisadas, por membros das gangues, que todas as atividades realizadas na “Praça da Savassi” deveriam ser interrompidas. Assim, segundo os relatos, grande parte do comércio da região fechou as portas. Desde então, a comunidade ficou em alerta, pois os jovens juraram vingança (SEDS, 2006). Atualmente, ainda se constata a atuação de diversas pequenas gangues na localidade.

Como mencionado, os dados da pesquisa realizada em 2006 apontavam que a desorganização do tráfico de drogas no Palmital era percebida como um elemento que agravava a violência local. Acreditava-se que o fato de não haver grandes quadrilhas consolidadas, atuando em territórios rigidamente demarcados, fazia com que fossem frequentes os conflitos

armados entre os vários pequenos grupos locais, que se enfrentavam de forma violenta por causa de qualquer desentendimento em torno do comércio de entorpecentes, ou mesmo, em razão de pequenos conflitos. Por mais contraditória que a situação possa parecer, em um primeiro momento, a ausência de uma grande organização com linha de liderança bem definida e hegemonia sobre o território era considerada um fato que contribuía para que os pequenos grupos locais se envolvessem em um ciclo interminável de desentendimentos, disputas, retaliações e vinganças. Membros da polícia militar afirmavam que isto acontecia porque quando uma quadrilha conseguia controlar todo o tráfico de uma localidade, ela acabava se estabelecendo como uma espécie de “poder local” que impunha, pelas armas, as suas próprias regras e, assim, mediava conflitos que por ventura pudessem surgir em decorrência do negócio. Como exemplo foi citado que em alguns aglomerados de Belo Horizonte, onde ocorriam grandes vendas e distribuições de cocaína, mas que o tráfico era controlado por apenas uma grande quadrilha que impunha uma ordem local, não se tinha registros de números elevados de criminalidade violenta. Isso não significava que a dinâmica do tráfico organizado por um grupo hegemônico era menos perversa do que a do tráfico pulverizado entre vários grupos. Cada uma ao seu modo produzia efeitos nocivos às comunidades. No entanto era necessário qualificar as diferentes vertentes da dinâmica do tráfico de drogas nas comunidades (CRISP, 2006).

5.5. A implantação do GEPAR no Palmital

A implantação do GEPAR no Palmital aconteceu no contexto descrito acima. A grande fragmentação da criminalidade local e a ampla área de atuação sob a responsabilidade das viaturas da 69ª Companhia de Polícia Militar, desde o período, constituem grandes obstáculos ao policiamento da área. O caráter difuso e disperso dos pequenos grupos de traficantes locais fazia com que fosse bastante complicado estabelecer um diagnóstico criminal, suficientemente detalhado, para sustentar um trabalho sistemático da polícia, que se incumbia basicamente de combater esses pequenos grupos de traficantes. Com a chegada do programa Fica Vivo! na região, tinha-se como pressuposto que essa realidade do trabalho policial na localidade começaria a ser modificada.

As ações para a implantação do programa começaram a se desenvolver em março de 2005. Houve uma ampla articulação junto às lideranças comunitárias e foi estabelecido um Grupo Gestor, composto de 25 lideranças permanentes, para acompanhar e ajudar na construção das ações na localidade. Assim, a gestão do Fica Vivo! com e pela comunidade como grande referência, sustentou todo o processo na medida em que potencializou a

mobilização já existente. Naquele primeiro momento, a mobilização das lideranças, apesar de existir, apresentava-se fragmentada, já vez que se constituía em demandas isoladas de cada grupo, inclusive com divergências e disputadas entre eles, as quais essa competição acabava por enfraquecê-los frente aos problemas da região.

Em maio de 2005 ocorreu a primeira reunião do Grupo de Intervenção Estratégica (GIE), então restrita ao Judiciário, Ministério Público, polícias Civil e Militar. Essa primeira reunião, convocada pelo tenente-coronel comandante do 35º Batalhão da época, tinha o objetivo de “*efetivar o lançamento do programa na cidade*” (PMMG, ofício nº. 106.0/05).

Somente em agosto de 2005 o GEPAR do Palmital foi efetivamente implantado, a partir de um memorando do Estado Maior, o qual informava os objetivos do grupamento e regulava sua criação até o momento da publicação da instrução específica sobre o assunto (PMMG, memorando nº 31.591.1/05-EMPM). Naquele período, o grupo foi montado com um efetivo de 08 policiais.

Na atualização do curso de Estudos Técnicos, realizado em 2009, um dos policiais que fez parte do primeiro grupamento ressaltou que um fator que dificultava o processo de implementação do GEPAR é que os policiais que foram treinados para combater o crime - o que significava, em grande parte, o uso desproporcional da força - eram os mesmos a serem treinados para incorporar elementos tais como prevenção, repressão qualificada e promoção social. Para alguns, esse deslocamento não se constituía em um problema, pelo contrário, facilitava o trabalho policial. Para outros, no entanto, o processo de adaptação era mais demorado. Nas palavras de um deles: “*se for seguir tudo que está no papel, você não faz nada, não prende ninguém*” (CRISP, 2009). Este dado torna-se importante na medida em que permite compreender o que, na tese, se considera a primeira fase de implantação do GEPAR, ou seja, o período em que os policiais estavam sendo chamados a ter uma nova visão distinta de policiamento e a estabelecer parceria com a comunidade na qual já trabalhavam.

A fase de criação e apresentação do GEPAR à comunidade foi particularmente conturbada na medida em que coincidiu com o período no qual o Grupo Gestor/Fica Vivo! Palmital assumiu, coletivamente, uma série de denúncias contra a Polícia Militar. Foi elaborado e apresentado à Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) um documento registrando essas denúncias. Porém, o documento, assumido pelos gestores, foi enviado em papel com timbre de uma associação, parte integrante do Grupo Gestor. Conforme constava em um documento do Núcleo de Prevenção à Criminalidade do Palmital, em função das denúncias apresentadas e pelo fato de a violência policial ser recorrente nesta região, os gestores priorizaram no plano de

segurança pública local os temas: educação, saúde e segurança pública, esta última com foco nas ações policiais. Com relação ao último tema, foi elaborada uma proposta de pauta para ser discutida com a Polícia Militar. Assim, foi realizada no dia 14/12/2005 uma reunião com o então Comando da 69ª Companhia e, como desdobramento, foi marcada outra reunião no dia 26/01/2006 com todo o efetivo da Polícia Militar da 69ª Cia.

Na madrugada do dia 25 para o dia 26 de janeiro de 2006, antecedendo a reunião agendada, a casa da presidente da entidade que encabeçava o documento de denúncia foi alvo de tiros dados por policiais, o que fez com que a mesma, por medo, não comparecesse a reunião. Após a reunião do dia 26, segundo a comunidade, viaturas da Rondas Táticas Metropolitanas (ROTAM) e outras divisões da PM no dia 28/01/2006 agiram ilegalmente, em frente a casa da presidente da associação abordando e conduzindo em viatura policial para local desconhecido dois jovens que só foram liberados horas depois, quando a comunidade já acionara as técnicas do programa Fica Vivo! pedindo ajuda. Além disso, houve denúncia de espancamento de outros jovens no mesmo local, na frente dos moradores (SEDS, 2006).

A situação se complicou quando o comandante da 69ª Companhia, no período, abordou membros do Grupo Gestor, de posse dos documentos originais encaminhados à SEDS, exigindo explicações e nomes dos que participaram da confecção do documento. Como corolário desses acontecimentos, a leitura do gestor e dos técnicos do programa Fica Vivo! sobre o GEPAR era de que seu comandante direto e seus integrantes não tinham autonomia para atuar ou interagir com líderes comunitários sem a intermediação do comandante da companhia. As tentativas de reuniões agendadas com o grupo eram assumidas pelo Comando da 69ª companhia, sem a presença dos policiais do GEPAR (SEDS, 2006).

A metodologia do Fica Vivo! estabelecia uma parceria mais direta entre o GEPAR, gestor e técnicos do Programa. No entanto, essa construção, naquele primeiro momento, não constituía uma situação confortável para nenhuma das partes. Em relação ao gestor, técnicos e estagiários do Fica Vivo!, em sua maioria, psicólogos e sociólogos, a dificuldade advinha da pouca compreensão, naquele momento, da necessidade de se estabelecer uma outra relação com a polícia que não se resumisse ao acionamento de ocorrências. Era necessário compreender a complexidade da relação entre polícia e comunidade, tentar entender a organização policial para uma melhor compreensão dos problemas enfrentados, principalmente, pelos policiais de ponta.

Por essas razões, várias foram as iniciativas e tentativas, sem êxito, da equipe do Programa e lideranças comunitárias de dialogar com o comando da 69ª Cia e GEPAR, sendo um dificultador no trabalho conjunto entre comunidade, Fica Vivo! e Polícia Militar.

Após aproximadamente um ano e meio do início oficial do Fica Vivo! no Palmital e inúmeras denúncias contra as policiais civis e militares, houve a troca do comando da 69ª Cia. Em relatório, gestor e técnicos do Programa destacavam que o novo comandante sinalizara a possibilidade de pedir a expansão do patrulhamento do GEPAR para a área do São Cosme, região do Palmital já atendida pelo Fica Vivo! e sugeriu maior interação entre os oficinairos e o GEPAR. Para eles, essa iniciativa evidenciou maior disposição do novo comandante ao diálogo com a comunidade e com os jovens atendidos no (SEDS, 2006). Assim, a equipe do Fica Vivo! estabeleceu como prioridade a retomada da parceria com a Polícia Militar local com ênfase no GEPAR. Por exemplo, em dezembro de 2006, aconteceram reuniões com o efetivo do GEPAR no Palmital e a equipe dos programas Mediação de Conflitos e Fica Vivo! com o objetivo de conhecer as pessoas envolvidas e as ações desenvolvidas por eles. A avaliação dos participantes da reunião foi positiva na medida em que se percebeu uma maior abertura do comando da 69ª Cia para um maior grau de autonomia do GEPAR, o que não era possível anteriormente. Foi estabelecida a necessidade de reuniões mensais com o GEPAR, no intuito de promover diálogos em torno do tema da dinâmica criminal local (SEDS, 2006).

Oliveira (2007), em monografia, propôs-se a comparar a atuação do GEPAR no município de Santa Luzia com a atuação do GEPAR no Morro das Pedras. Alguns de seus achados apontam os problemas e as dificuldades do processo de implantação ao longo do tempo. O autor aplicou questionários em dez dos doze integrantes do grupamento, sendo 01 tenente, 01 sargento, 05 cabos e 03 soldados.

A partir dos dados apresentados por Oliveira (2007) é possível ressaltar que em 2007, o GEPAR do Palmital contava com um efetivo total de 12 militares que se revezavam em 02 viaturas Troller². Assim como no início do processo de implantação, os policiais ainda trabalhavam em quase toda a área da 69ª Cia a qual abrangia extensa área territorial. Os policiais foram unânimes ao afirmar que não atuavam exclusivamente na área de sua responsabilidade territorial, que deveria coincidir com a área de atuação das ações do Fica Vivo!. No período, o grupamento realizava o patrulhamento todos os dias no horário de 15h00min as 23h00min com três militares alocados em uma viatura.

² Jipe com tração 4x4 que permite o patrulhamento em áreas inacessíveis aos veículos de passeio.

A instrução que regula a criação e emprego do GEPAR determina que o grupamento deveria ser formado por policiais militares convocados voluntariamente, com, no mínimo, um ano de serviço na atividade operacional e que não tenham sido, nos últimos doze meses, punidos por abuso de autoridade, emprego indevido de arma de fogo, uso de bebida alcoólica e outras transgressões de natureza grave. Além disso, deveriam estar atualizados no Treinamento Policial Básico (TPB) e, possuir, no mínimo, um dos seguintes cursos: promotor de polícia comunitária, promotor de direitos humanos ou instrutor do PROERD³ (PMMG, 02/2005).

No entanto, no Palmital, 30% dos policiais tinham mais de 20 anos de serviço na Polícia Militar, 60% possuíam mais de um ano de serviço no GEPAR, 20% de 08 meses a 01 ano, 10% até 04 meses e 10% de 04 a 08 meses. Esse dado demonstra que, até 2007, havia uma relativa rotatividade dos policiais no grupamento. Ainda no período, 80% dos entrevistados se disseram voluntários e 30% não tinham passado por nenhum treinamento específico para integrar o GEPAR. Em relação à percepção dos entrevistados quanto à diminuição da criminalidade violenta no local, 70% deles afirmaram que a redução dos homicídios se deu por um conjunto de fatores, tais como atividades de prevenção da PMMG em conjunto com outros órgãos de Defesa Social. Apenas 30% acreditavam que era exclusivamente em razão da presença do GEPAR. No que diz respeito à adequação dos armamentos e equipamentos, 60% dos entrevistados os consideravam inadequados, alegando falta de viaturas, de armamento, e o fato de que a viatura de 02 portas não permitia a agilidade necessária em situações de risco.

Em relação à necessidade de uma policial feminina para compor o GEPAR, 70% dos entrevistados percebiam tal necessidade, 20% alegaram que a presença de policiais femininas deixaria o grupamento com menor poder de reação nos locais de risco, enquanto 10% acreditavam que a policial feminina iria ser realocada para dar apoio às viaturas de área, em caso de abordagem, desviando-a do grupamento. A questão da necessidade de policial feminina na viatura do GEPAR tem sido relacionada com a exigência de abordagens às mulheres durante as atividades de patrulhamento, na medida em que uma das estratégias de alguns criminosos é utilizá-las para transportar armas e drogas.

Entre os principais problemas enfrentados pelo GEPAR que dificultavam o desenvolvimento do combate à criminalidade no Palmital, 46% dos entrevistados alegaram que o desvio da função para o atendimento de ocorrências era o principal deles. Ademais, 18% apontaram a falta de recursos logísticos, 9% a falta de informações junto à comunidade e outros 9% destacaram a falta de instruções na unidade.

³ Programa Educacional de Resistência às Drogas.

A percepção dos policiais em relação à maneira como a comunidade recebia o policiamento desenvolvido por eles, no período, era bem positiva: 90% dos entrevistados afirmaram ter sido bem recebidos pela comunidade. No entanto, quando perguntados o porquê de tal acolhida, 60% dos entrevistados não responderam, 30% acreditavam que a população reconhecia os resultados positivos do GEPAR e 10% achavam que eram bem aceitos devido à filosofia de respeito aos direitos humanos que eles empregavam.

No que diz respeito à relação do GEPAR com outras guarnições, 40% dos entrevistados se percebiam vítimas de preconceitos por parte de seus colegas de corporação. Relatórios dos cursos de Estudos Técnicos de diferentes localidades apontam que o preconceito é proveniente, notadamente, do Tático Móvel e da ROTAM (CRISP, 2009).

Quando questionados sobre o grau de satisfação em trabalhar no GEPAR, 70% consideraram médio, 20% baixo e 10% alto. Quando perguntados se consideravam o GEPAR uma experiência de sucesso, 90% afirmaram que sim. Destes, para 30% o sucesso da experiência se devia a satisfação da comunidade que se viu mais próxima da polícia, outros 30% consideravam que foi pelo fato de poderem atuar de forma permanente no aglomerado, ainda outros 30% não responderam e, por fim, 10% consideraram o GEPAR como uma ajuda à atividade policial.

Em relação ao contato com o Núcleo de Prevenção à Criminalidade do Palmital, 40% afirmaram manter um contato mensal com os funcionários, 20% semanalmente e 10% nunca tiveram contato (OLIVEIRA, 2007).

Segundo relatório sobre o Fica Vivo!, o ano de 2007 foi o mais produtivo em termos de parceria entre as instituições locais. O Grupo Gestor, as ações de prevenção e repressão qualificada caminharam em sintonia. Foram identificadas, em conjunto, algumas áreas mais problemáticas e nelas investiu-se no cumprimento de mandados de prisão e em operações de desarmamento. Logo após houve a expansão de algumas oficinas do Fica Vivo! para essas localidades (SEDS, 2007).

Em julho do mesmo ano, vários meios de comunicação anunciaram, com entusiasmo, a queda das estatísticas de crimes violentos em que Santa Luzia. Ou seja, durante esse mês o município não registrou nenhum caso de assassinato. A área do Palmital sem um único assassinato no mês era algo impensável, quando se analisava, o histórico deste tipo de crime na região. Comerciantes da região fizeram faixas atribuindo o fato a parceria entre comunidade, Núcleo de Prevenção e Polícia Militar. Alguns membros do grupamento percebiam os resultados da queda da criminalidade violenta no Palmital:

“(...) Acredito que pela ação mesmo da comunidade e todos os órgãos envolvidos, uns atuando mais, outros menos, mas principalmente a atuação da comunidade, porque ela se viu inserida no sistema e ela está entendendo que para que se mudasse aquela situação que estava assustadora na época devido aos crimes violentos, ela viu que tinha que se mobilizar para mudar este quadro, então eu acredito que mesmo que acanhadamente é o envolvimento de todas as pessoas e os órgãos que compõe o sistema de defesa social, seja escola, igreja, todos de alguma forma fazendo sua parte, conseguiu debelar aquele quadro que estava atingindo níveis assustadores” (Entrevista, policial, 2011).

Isso posto, nos capítulos seguintes serão analisadas as percepções dos diferentes atores em relação ao processo de implantação do GEPAR no que diz respeito, principalmente, à forma de atuação do grupamento a partir de 2008.

VI – Análise da percepção dos atores envolvidos no policiamento empregado pelo GEPAR a partir do *Protocolo 5C*

6.1. Conteúdo da política

No intuito de um direcionamento para a avaliação do processo de implantação do GEPAR no Palmital utilizou-se o *Protocolo 5C*, um grupo de 05 variáveis explicativas, como um aparato crítico e dinâmico que permite uma melhor compreensão e avaliação dos dados coletados através do trabalho de campo e da análise documental.

A primeira variável diz respeito ao *Conteúdo da Política*, parte substantiva da política em si, ou seja, o que foi proposto para se resolver o problema diagnosticado. Basicamente, está relacionada à escolha entre fins e meios, bem como a definição de metas e as ações voltadas para atingi-las. Nessa definição são destacados três aspectos importantes: os objetivos - o que a política define fazer; a teoria causal embutida - como problematizar a questão que se propõe abordar; e os métodos - como objetiva solucionar o problema percebido. O foco nesses três aspectos evidencia a ênfase de que o conteúdo da política tem a ver com os meios que se prescreve para alcançar fins específicos (NAJAM, 1995).

Nesses termos, é preciso retomar os objetivos propostos quando da criação do GEPAR. O grupamento nasceu como parte de um projeto mais amplo, denominado de programa Fica Vivo!, uma proposta de intervenção para a redução da criminalidade violenta, em especial os homicídios, entre jovens nos aglomerados com altos índices de criminalidade e violência, denominados de “zonas quentes de criminalidade”. Para tanto, a estratégia de atuação da polícia nos aglomerados deveria ser diferenciada. Tal atuação deveria ser permanente e não esporádica (como usual); o policiamento desenvolvido deveria buscar o envolvimento dos moradores tanto na definição dos problemas como nas estratégias de soluções; a ênfase passava a ser a prevenção e a repressão qualificada. O GEPAR desenvolveria, portanto, um policiamento denominado de comunitário.

Não obstante a literatura aponte vários conceitos ou definições de polícia comunitária, de um modo geral, os conteúdos de tais definições se mostraram idênticos em todos os países em que este tipo de policiamento foi concretizado. Tais conteúdos podem ser resumidos na definição que Trojanowicz (1994) faz sobre o que é *Polícia Comunitária*:

“É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem

trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área” (TROJANOWICZ, 1994).

Nessa definição pontua-se que a polícia comunitária é uma filosofia. O vocábulo *filosofia* diz respeito ao conjunto de normas e enunciados que tem a função de nortear e orientar o comportamento e a ação dos membros da organização policial a fim de atingirem os objetivos propostos (TAVARES, 1991). Assim, a polícia comunitária enquanto filosofia traz uma abordagem mais realística para a função da polícia ao mudar seu foco de combate ao crime - a partir da pura aplicação da lei - para uma missão de agência descentralizada de resolução de problemas, estes últimos definidos em parceria com a comunidade. Uma missão mais condizente com grande parte do trabalho, de fato, desenvolvido pelos policiais nas sociedades democráticas: a manutenção da ordem; resolução de conflitos a partir da aplicação de técnicas de negociações; provisão de serviços, entre outros (BITTNER, 2003). Dessa forma, a polícia comunitária, enquanto processo que foca na repressão qualificada e nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, é indistinta a todos os órgãos de polícia. Apresenta-se como um novo paradigma a ser perseguido por todas as organizações policiais.

A partir de pesquisa documental constatou-se a existência de documentos institucionais, diretrizes e instruções normativas que estruturam e orientam a implementação do policiamento comunitário no Estado. É possível pontuar alguns deles como os mais representativos. O primeiro desses documentos, criado pela Polícia Militar, é a Diretriz de Planejamento de Operações (DPO) 3008 (PMMG, 1993). A Diretriz elege a filosofia do policiamento comunitário como um dos pilares estratégicos da instituição. A perspectiva era mudar, de forma ampla, a atuação da corporação junto à comunidade.

O segundo documento é a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública (DPSSP) 04 (PMMG, 2002) que tinha como pressuposto básico a presença mais permanente do militar junto a uma determinada comunidade. O conceito adotado pela Polícia Militar nessa diretriz assim prescreve:

“O policial comunitário ultrapassa a visão limitada de atender ocorrências ou efetuar prisões, embora estas também sejam de sua competência. Seu papel exige um contato contínuo e sustentado com as pessoas da comunidade, de modo que possam, em conjunto, explorar soluções para as preocupações locais, bem como desenvolver e monitorar iniciativas abrangentes e de longo prazo, que envolvam toda a

comunidade num esforço de melhorar a qualidade de vida local” (PMMG, 2002, b).

Ainda no documento, outros pressupostos básicos do policiamento comunitário foram ressaltados tais como a necessidade de priorizar uma atuação preventiva; agilidade nas respostas às necessidades de proteção e socorro da comunidade; preferência pelo emprego do policiamento feito a pé, mais próximo e em contato mais estreito com as pessoas; visão sistêmica da defesa social e da segurança pública e gestão compartilhada das políticas públicas; e transparência das atividades desempenhadas pela polícia, de forma a permitir um maior controle pela população e atuação do militar como planejador, solucionador de problemas, além de coordenador de reuniões para troca de informações com a população (PMMG, DPSSP 04/CG).

Por fim, cabe ressaltar a instrução 002/2005 que regulamenta o Grupo Especializado em Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR). De forma sintética, o GEPAR tem como missão geral:

“Executar o policiamento ostensivo diuturno dos aglomerados, vilas e locais violentos, onde o número de homicídios evolua para um quadro de descontrole, devidamente constatado pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS ou outros órgãos do sistema de defesa social” (PMMG, 002/2005).

Como missão particular:

“Conhecer a realidade social dessas comunidades, participando da solução de seus problemas” (PMMG, 002/2005).

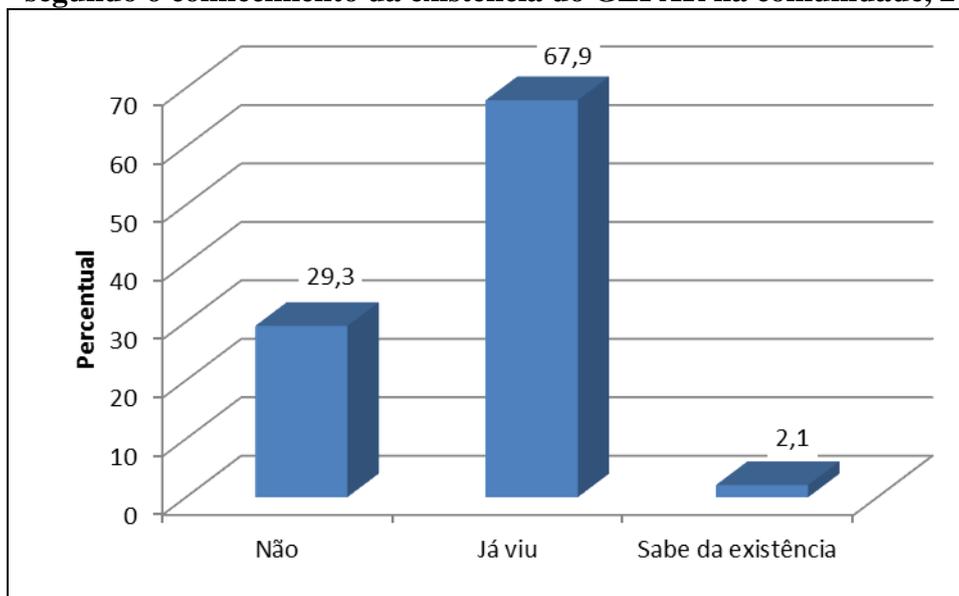
Como missão eventual:

“Prestar os primeiros socorros em caso de necessidade; fornecer informações ao público quando solicitadas; dar cobertura a outros policiais fora dos locais de atuação, em caso de prioridade; registrar boletins de ocorrências de prisões e/ou apreensões realizadas nos locais de atuação; relatar, de forma sistemática, todas as atividades realizadas nos turnos de serviços”. (PMMG, 002/2005).

Os documentos citados são as principais normas institucionais da PMMG para o estabelecimento do policiamento comunitário no Estado. Todos eles ressaltam um dos pontos mais importantes da definição de polícia comunitária realizada por Trojanowick (1994), qual seja, a possibilidade de uma nova parceria entre a população e a polícia. A partir dos dados da pesquisa é possível concluir que, em termos de filosofia, o GEPAR do Palmital incorporou o policiamento comunitário. Isso significa, basicamente, que dos 14 policiais entrevistados,

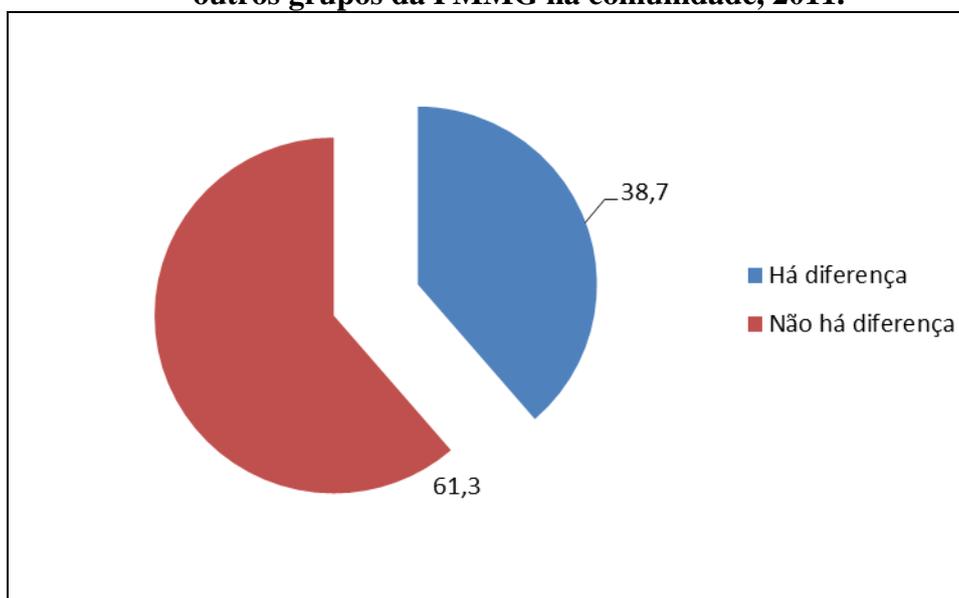
incluindo o comando, todos (100%) acreditam que o policial deve ouvir os problemas da comunidade e essa escuta pode produzir novas prioridades de policiamento. Os policiais entrevistados também afirmaram que é função do GEPAR mobilizar a comunidade, ou seja, é função deles motivar e sustentar a articulação de instituições, projetos e moradores no intuito de definir o conjunto de prioridades a ser trabalhado no local, assim como as estratégias a serem desenvolvidas para a resolução dos problemas. Nesse ponto não houve divergência de opiniões entre oficiais e praças, membros do GEPAR. Os dados são importantes, pois demonstram que, em 2011, no Palmital, houve um sucesso da instituição em incorporar a filosofia de polícia comunitária, ou seja, o novo ideal organizacional, em todos os níveis da hierarquia. Esse fato é incomum na literatura que aponta a existência de um dilema organizacional dentro da Polícia Militar e de culturas que colocam em conflito os policiais que trabalham em atividades de ponta, nas ruas, e os níveis gerenciais da organização (IANNI; IANNI, 1983). Metade dos entrevistados (50%) também afirmou que o diferencial do GEPAR em relação a outras guarnições é, principalmente, o relacionamento com a comunidade. No entanto, em relação a esse ponto é importante destacar a percepção dos representantes das principais instituições. Entre os 19 entrevistados, 56% afirmaram conhecer o GEPAR. Desses, 38% afirmaram que o diferencial do grupamento é realmente o trabalho comunitário. No entanto, 37% disseram que o diferencial se encontra na abordagem realizada pelos policiais do grupo. Esse dado é significativo na medida em que a comunidade percebe uma mudança concreta, capaz de ser, de certa forma, mais facilmente mensurada no policiamento desenvolvido pelo GEPAR. Por seu turno, entre os 287 jovens entrevistados que participam das oficinas do programa Fica Vivo! na localidade, 67,9% já viram e conhecem o trabalho desenvolvido pelo GEPAR. Desses, 61,3% não percebem nenhuma diferença entre a abordagem realizada pelos policiais do grupamento e a de outros policiais que atuam na região. Isso significa, entre outras coisas, que a percepção da maior parte dos jovens do Programa em relação aos policiais do GEPAR, no que diz respeito a esse aspecto mais palpável do policiamento, não sofreu nenhuma alteração. Cabe ressaltar, porém, que entre os 38,7% dos jovens que responderam haver diferença entre o policiamento 18,6% deles afirmaram que o GEPAR é mais violento. Esses dados podem ser verificados nos gráficos 02, 03 e 04 a seguir.

Gráfico 02 - Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo no Palmital/Santa Luzia segundo o conhecimento da existência do GEPAR na comunidade, 2011.



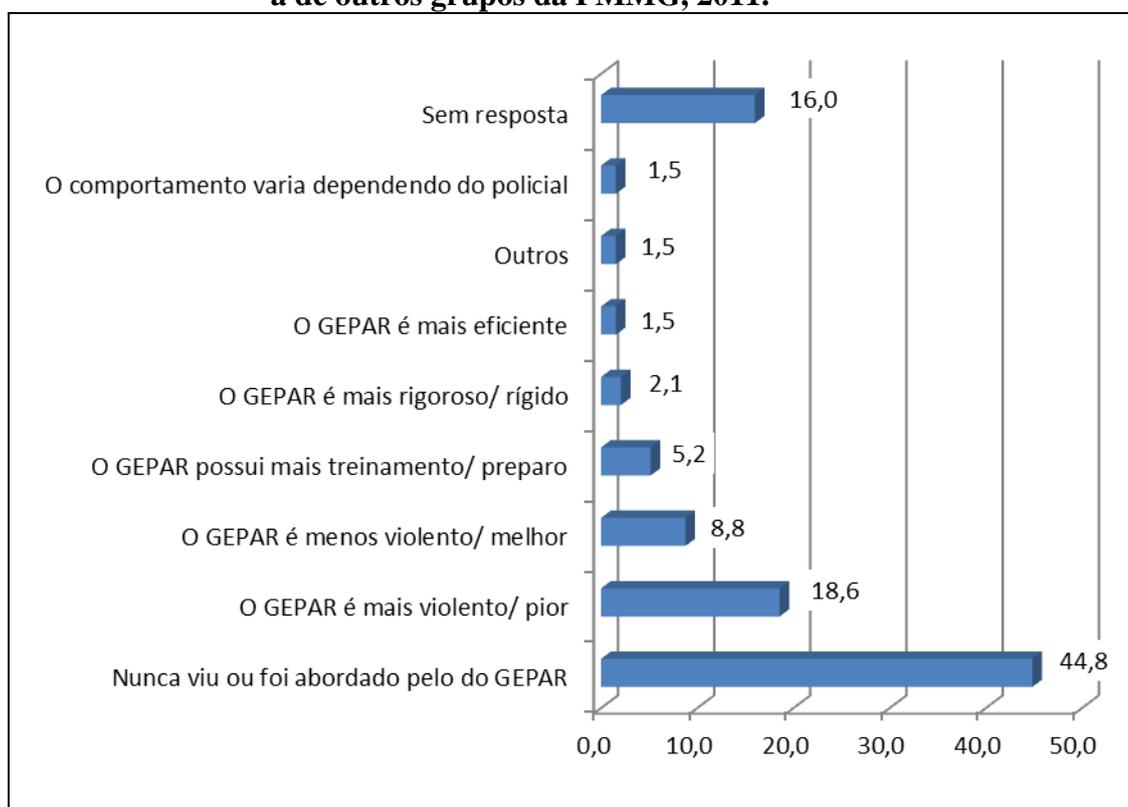
Fonte: Survey Diagnóstico das Oficinas do *Fica Vivo!*, 2011 – CRISP/UFMG

Gráfico 03 - Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo no Palmital/Santa Luzia segundo a percepção da existência de diferença na abordagem do GEPAR em relação a outros grupos da PMMG na comunidade, 2011.



Fonte: Survey Diagnóstico das Oficinas do *Fica Vivo!*, 2011 – CRISP/UFMG

Gráfico 04 - Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo no Palmital/Santa Luzia segundo a opinião sobre a abordagem do GEPAR em comparação a de outros grupos da PMMG, 2011.



Fonte: Survey Diagnóstico das Oficinas do Fica Vivo!, 2011 – CRISP/UFMG

Essa percepção dos jovens vai ao encontro aos achados da literatura que se debruça sobre a relação entre a polícia e a juventude. Nela tem-se que, tradicionalmente, é disseminada na sociedade uma visão negativa sobre a polícia, assim como sobre a juventude moradora de aglomerados. Nesses termos, no dia a dia das comunidades, a relação entre os policiais e os jovens acaba sendo, de alguma forma, marcada por essa visão negativa de uma parte sobre a outra (SOU DA PAZ, 2010). Os policiais em geral atuam sobre o efeito de estereótipos de cunho subjetivo e objetivo que se entrelaçam. Os subjetivos estão, principalmente, ligados às imagens recheadas de preconceitos contra jovens moradores de comunidades carentes. Por seu turno, os objetivos se relacionam aos dados estatísticos apresentados em diferentes publicações (BEATO, 1998) os quais apontam que jovens negros, do sexo masculino, na faixa etária de 15 a 29 anos, solteiros, moradores de aglomerados e fora do sistema educacional estão, cada vez mais, envolvidos nos crimes violentos como vítimas ou autores de tais crimes (SILVA, 2003).

Cabe ressaltar que nos aglomerados grande parte da população jovem com o perfil descrito acima não está, de fato, envolvida em atividades relacionadas com a criminalidade

violenta. No entanto, o estigma de criminosos em potencial sobre esses jovens, reforçado pela realidade apresentada nas estatísticas, faz com que eles estejam mais expostos a se envolver em confrontos com a polícia. Os agentes de segurança têm dificuldade em compreender o universo, a linguagem, as especificidades da juventude e superar os estereótipos que recaem sobre esse grupo, justamente o mais afetado e envolvido com a violência (SOU DA PAZ, 2010).

Por sua vez, historicamente, as instituições policiais trabalhavam distantes da sociedade, clamando para si toda a responsabilidade em termos de segurança pública. Dessa forma, a repressão era o principal instrumento utilizado para combater a criminalidade e para a manutenção da ordem. Assim, a juventude adquiriu uma visão dos policiais como agentes que, em nome da preservação da ordem, cometem abusos e transgridem a lei, inviabilizando qualquer possibilidade de contato e integração. Isso porque muitos desses jovens já presenciaram cenas de violência policial (SOU DA PAZ, 2010).

No início do projeto piloto popularmente conhecido como Fica Vivo! existia uma desconfiança estabelecida entre os policiais e os jovens que dificultava uma aproximação sem violência ou conflitos. Eles se viam como ameaças recíprocas, inviabilizando o estreitamento, a aproximação e a humanização das relações. No intuito de reverter esse quadro, entre outros objetivos, o Fica Vivo! tinha a perspectiva de integrar as duas lógicas propostas pelos diferentes atores do programa, a saber, proteção social e repressão qualificada, o que se consubstanciaria em um canal de diálogo e de encontros entre os jovens e os policiais do GEPAR. Para tanto, os técnicos e os oficinairos do programa, ou seja, as pessoas responsáveis pelas oficinas ministradas aos jovens, em longo prazo, realizariam o trabalho de aproximação entre eles.

No entanto, não obstante a perspectiva do programa em promover outro tipo de relação entre os jovens e os policiais do GEPAR, no Palmital, em 06 anos de programa, os dados apontam que tal aproximação, se tentada, não foi efetiva. Como dito, a percepção da maior parte dos jovens do Fica Vivo! em relação aos policiais do GEPAR não sofreu nenhuma alteração. Quando os jovens mencionavam um diferencial no policiamento era no sentido de ressaltar um tratamento mais violento do grupo.

Se no que diz respeito à filosofia o GEPAR do Palmital já incorporou os conceitos norteadores de polícia comunitária, não é possível afirmar o mesmo em relação à estratégia organizacional. Isso porque na definição de polícia comunitária de Trojanowick (1994) tem-se que ela é tanto uma filosofia quanto uma estratégia organizacional, essa última referindo-se às

ações, às práticas, aos meios utilizados para se alcançar os pressupostos e princípios da polícia comunitária. Essas ações efetivas junto à comunidade - que seria o como fazer - são desenvolvidas através do policiamento comunitário. Assim, a partir da percepção dos entrevistados, foi possível apontar problemas no processo de implementação do GEPAR no que diz respeito aos elementos do policiamento comunitário.

Beato (2001) aponta que o policiamento comunitário é uma reinvenção das práticas policiais com profundos e contínuos processos de reforma (BEATO, 2001). Uma vez que a preocupação desse novo modelo está na comunidade, cada comunidade onde é implantado tem suas especificidades, as quais também mudam ao longo do tempo. Nesse sentido, o policiamento comunitário é um processo e não tanto um produto (SKOGAN, 2006). No entanto, durante o processo, na perspectiva de Bailey e Skolnick (2002), quatro elementos básicos devem ser observados no intuito de se caracterizar o projeto ou programa enquanto policiamento comunitário, a saber: prevenção do crime baseada na comunidade; reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais; aumento da responsabilização da comunidade local; e descentralização do comando.

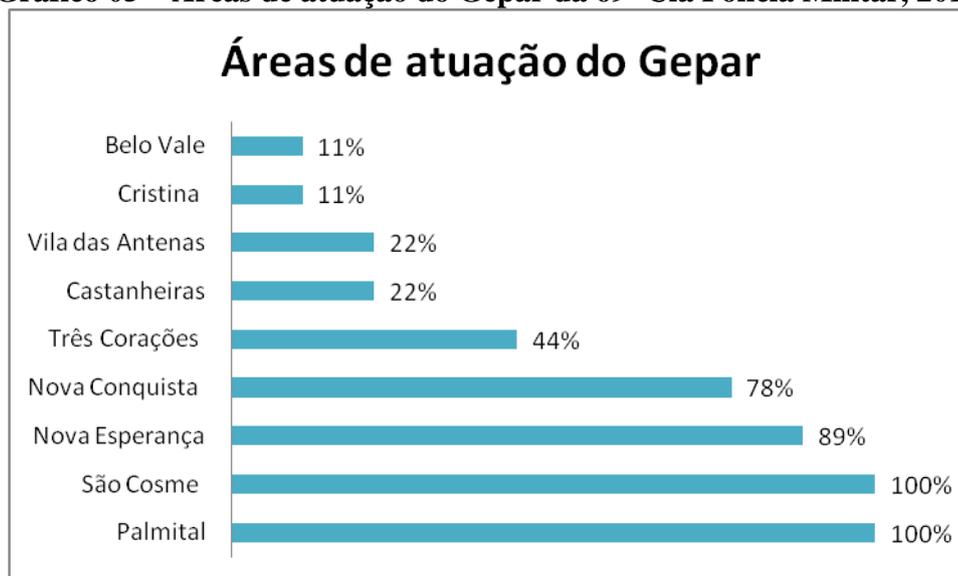
A partir da instrução que regula a criação e emprego do GEPAR é possível afirmar que prevenir o crime baseado na comunidade para o grupamento significa, em um primeiro momento, ter responsabilidade territorial. Segundo a instrução, o grupo deve ter:

“Responsabilidade territorial, para atendimento exclusivo a estas comunidades, promover a prevenção e repressão qualificada aos crimes violentos, com o objetivo precípua de tentar reduzir os altos índices de homicídios desses locais e traçar estratégias para reduzir a mão de obra disponível para a prática de crimes” (PMMG, 02/2005).

Como dito em capítulo anterior, um dos diferenciais do Fica Vivo! era ter as ações de proteção social sendo desenvolvidas na mesma área de atuação do GEPAR. No entanto, o processo de implantação do GEPAR no Palmital, desde o início, apresentou problemas com a delimitação desse território a fim de coincidir com os limites de atuação das ações de proteção social. A partir da análise dos dados da pesquisa é possível destacar que 100% dos policiais entrevistados afirmaram que o GEPAR possui responsabilidade territorial, ou seja, responde pela violência e pela criminalidade violenta de determinada área. No entanto, 77% deles afirmam que não atuam, exclusivamente, na área sobre a qual teoricamente, teriam responsabilidade. Aliás, analisando o Gráfico 05 é possível perceber que existem apenas duas áreas nas quais todos os policiais entrevistados apontam ser de sua responsabilidade, as

demais apresentaram uma variação entre eles. Isso demonstra a ausência de clara definição acerca da área coberta pelo grupamento, o que prejudica um dos pontos nevrálgicos do policiamento comunitário na medida em que uma área muito extensa reduz a possibilidade de diálogo, de negociação, de discussão sobre os problemas que afetam a qualidade de vida da população local, prejudicando o conhecimento e convívio do policial com os moradores.

Gráfico 05 – Áreas de atuação do Gepar da 69ª Cia Polícia Militar, 2011.



Os problemas acarretados por essa indefinição de quais seriam, de fato, as localidades sobre responsabilidade territorial do GEPAR apresentaram nuances ao longo do processo de implantação do grupamento. Por exemplo, em 2006, o problema era que o GEPAR não patrulhava a área conhecida como São Cosme, na qual o eixo de proteção social do Fica Vivo! já desenvolvia várias atividades (SEDS, 2006). Por sua vez, na Atualização do Diagnóstico Qualitativo das Condições Socioeconômicas e Padrões de Criminalidade do Palmital/ Santa Luzia (CRISP, 2010) a questão foi delineada da seguinte forma:

“O maior problema enfrentado pelo GEPAR está relacionado à extensão da área considerada de sua responsabilidade territorial, a região é praticamente correspondente a toda a área da 69ª CIA. Dessa forma, com 12 policiais, não conseguimos atuar enquanto GEPAR, ficando o contato com a comunidade prejudicado” (Entrevista, policial, 2010).

O fato de o grupamento atuar em uma área mais extensa do que a ideal para o desenvolvimento efetivo de um trabalho de policiamento comunitário foi exposto novamente, forma sutil, em entrevista realizada no ano de 2011.

“É diferente, vamos dizer ali o 34º, o GEPAR da Pedreira. A Pedreira é um aglomerado dentro de um território e nós aqui não, nós somos um território, nós somos um grande aglomerado. Então não tem muito como a gente diferenciar a guarnição GEPAR de outras guarnições. Não que a gente não queira, já até propus aqui uma vez da gente transformar Companhia em Companhia Especializada em Policiamento em Área de Risco, a gente ter uma Companhia, a gente não tem um grupo separado, entendeu? A gente ser uma Companhia com a doutrina do GEPAR, e não tem como separar não, não sei se felizmente ou infelizmente não tem como separar. Então se a gente conseguisse com que todo efetivo atuasse dentro da doutrina do GEPAR pra nós seria o ideal” (Entrevista, policial, 2011).

Em síntese é possível afirmar que, no Palmital, a falta de uma definição clara de que o GEPAR deveria atuar exclusivamente nas localidades atendidas pelo Fica Vivo! gerou um descompasso entre a área atendida pelo programa e a área atendida pelo GEPAR. Enquanto a atuação do programa Fica Vivo! ocorre em 06 áreas: Palmital A, Palmital B (contendo o setor 06), Vila das Antenas, Nova Esperança, São Cosme e Nova Conquista, a do GEPAR, por sua vez, se dá em uma área maior. Todos os policiais entrevistados sabiam da existência de uma responsabilidade territorial. No entanto foi possível perceber que não existe um consenso entre eles em relação à delimitação da área de atuação do grupamento.

Ainda a partir da instrução que regula a criação e emprego do GEPAR, em um segundo momento, para o grupamento, prevenir o crime baseado na comunidade significa desenvolver parceria com os membros da comunidade e organizações civis que os representem enquanto coletividade. Isso requer que a polícia se junte à comunidade para definir o conjunto de prioridades a ser trabalhado no local, assim como as estratégias a serem desenvolvidas. A este respeito a instrução dispõe que o grupo deve:

“Desenvolver e participar de projetos sociais que visem à interação da comunidade com a Polícia Militar e demais órgãos do sistema de defesa social, melhorando assim o relacionamento e a visão dos moradores destes locais com a polícia e resgatando a dignidade dessas pessoas” (PMMG, 02/2005).

Na prática, no primeiro ano de criação do grupo no Palmital não há registro de nenhuma ação em conjunto com a comunidade no sentido de definir as prioridades e as estratégias a serem desenvolvidas pelo GEPAR. Muito dessa ausência, como dito em capítulo anterior, pode ser creditada ao fato de o período de criação e apresentação do GEPAR à comunidade

ter sido conturbado à medida que coincidiu com o momento no qual o Grupo Gestor/Fica Vivo! Palmital assumiu coletivamente uma série de denúncias contra a Polícia Militar. Naquele período, como o Grupo Gestor contava com a representação de 25 lideranças comunitárias, inclusive membros dos CONSEP's, ele é considerado, na tese, como o principal canal institucional a partir do qual o GEPAR poderia escutar os problemas da comunidade.

Em 2007, a situação muda uma vez que foi possível constatar que 60% dos policiais entrevistados por Oliveira (2007) mantinham um contato mensal ou semanal com os funcionários do Núcleo de Prevenção à Criminalidade (OLIVEIRA, 2007). Além disso, relatórios sobre o Fica Vivo! apontavam o ano de 2007 como o mais produtivo em termos de parceria entre as instituições locais e o GEPAR. O Grupo Gestor, as ações de prevenção e repressão qualificada caminharam em sintonia. Há registros de que foram identificadas, em conjunto, algumas áreas mais problemáticas, nas quais se priorizou o cumprimento de mandados de prisão e operações de desarmamento. Em seguida, houve a expansão de algumas oficinas do Fica Vivo! para essas localidades. A instância para o planejamento das ações era os encontros entre o Grupo Gestor e os policiais do GEPAR. As reuniões, na maior parte das vezes, eram realizadas no Núcleo de Prevenção (SEDS, 2006).

Os dados analisados apontam que, em 2011, 75% dos policiais do GEPAR fizeram contato com a comunidade ainda que não acionados. No mesmo sentido, para 70% dos policiais a escuta à comunidade foi realizada a partir do patrulhamento. Essa escuta, a partir do patrulhamento, apesar de importante tendo em vista o desenvolvimento de confiança e cooperação entre as partes, não se consubstancia em um canal sistemático para a definição de problemas e planejamento de estratégias de policiamento entre comunidade e polícia. Como mencionado, a partir de 2007, no Palmital, tal sistematização se concretizou através de reuniões com o Grupo Gestor, contato com funcionários do Núcleo de Prevenção ou a partir de reuniões com os CONSEP's. É possível, a título de exemplo, citar trabalhos conjuntos entre comunidade e polícia no período de 2006 a 2008, conforme assinalado pelo comando do GEPAR e pela população em entrevistas:

“(...) Eu vim pra cá em 2006, mas quando eu vim para cá a parceria com o Fica Vivo! era melhor. Acho que éramos mais próximos não só questão de distância do Núcleo com a Companhia, mas a gente tinha uma proximidade maior. Eram trazidos os anseios da comunidade com mais frequência pra gente, porque o Fica Vivo! ele tem essa facilidade de estar escutando a comunidade, porque infelizmente ainda há um afastamento da comunidade com a polícia até mesmo por medo, por receio. Então os integrantes do Fica Vivo! na época,

2006 até 2008, eram mais próximos a nós, traziam com mais frequência os anseios da comunidade. Então a gente tem que buscar retomar isso também. Não sei porque cargas d'água aconteceu esse distanciamento. Então há também essa questão: a polícia militar não pode estar freqüentando o Núcleo porque senão pode afastar os jovens do Núcleo, das oficinas. Então nem todo policial entende isso. Então acaba causando também esse afastamento, mas no início que eu vim pra cá, em 2006, a gente tinha um intercâmbio maior, a gente trocava mais ideias, reuníamos mais. Isso hoje acontece muito pouco. Então talvez de lá de 2005 quando o Fica Vivo! foi criado para cá eu creio que o que mudou mais foi isso essa troca de informações, essa aproximação. Então hoje isso praticamente não acontece. E 2007 foi pra nós talvez o ano menos violento, saímos do ano de 2006 super violento e 2007 houve uma queda muito grande talvez por essa aproximação que existia, essa troca de informações, essa troca até mesmo de experiências que hoje não acontece” (Entrevista, policial 2011).

“A gente enquanto CONSEP, a gente não envolve todos os membros do CONSEP neste trabalho, no máximo 04 membros que estarão sentando com a polícia e falando o que está acontecendo. Por exemplo, se for alguma coisa ali atrás dos prédios que vai dar nos córregos, nós já sentamos junto com a polícia e chegamos à conclusão que a polícia teria que chegar sim pela Amália Caldas Vargas, mas teria que cercar pela Alcides Calazans e pela Tereza Lourenço e pela saída que tem pelo Cristina para se pegar alguém ali. Eles fizeram isso e tivemos sucesso posteriormente. Foi um trabalho conjunto e isso eu achei legal, notícias como drogas guardadas, arma que foi roubada e veio pro Palmital, onde estão estas armas, isso tudo já foi passado, mas a gente procura não entrar muito na questão de como eles resolveram, se foi resolvido..” (Entrevista, liderança comunitária 2011).

“... a gente é mais de tentar ver o que está incentivando a criminalidade, então a gente focou muito isso agora no CONSEP, é falta de iluminação, então nós conseguimos iluminação nova para o campinho, acontecia, desova, assalto, estupro, tudo acontecia ali à noite, então nos focamos ali, juntamos com a polícia e conseguimos a iluminação com o poder público. Foram várias reuniões que aconteceram do CONSEP, porque com o CONSEP a polícia sempre está presente, aí nós fizemos um ofício do CONSEP para a Polícia Militar com cópia para o Ministério Público, para o Ministério da Justiça, entregamos na Prefeitura e para o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM. Foi aí que conseguimos essa iluminação. Antes da iluminação foram os bota-fora, o pessoal estava jogando tanto lixo, entulho na rua, que estava atrapalhando passar, e se alguém comprasse uma geladeira na loja e o carro viesse entregar, o caminhão não ia passar de tanto entulho que tinha na rua, e também através deste ofício com cópias para todos e com cópia para o GGIM o novo

comando de Segurança Pública pediu ao nosso comandante da 69ª Cia que desse um passeio e visse se era verdade, porque nós mandamos fotos junto com o ofício e eles viram que era verdade e começaram a limpar e limparam tudo. Foi uma vitória, teve também a questão de bueiros entupidos que na época de chuva era um problema, conseguimos também, foi um sucesso...” (Entrevista, liderança comunitária, 2011).

No entanto, em 2010 e 2011, os dados da pesquisa apontam que a maioria dos policiais entrevistados, 56% e 55% respectivamente não participaram de nenhuma reunião com a comunidade, interrompendo o trabalho construído anteriormente.

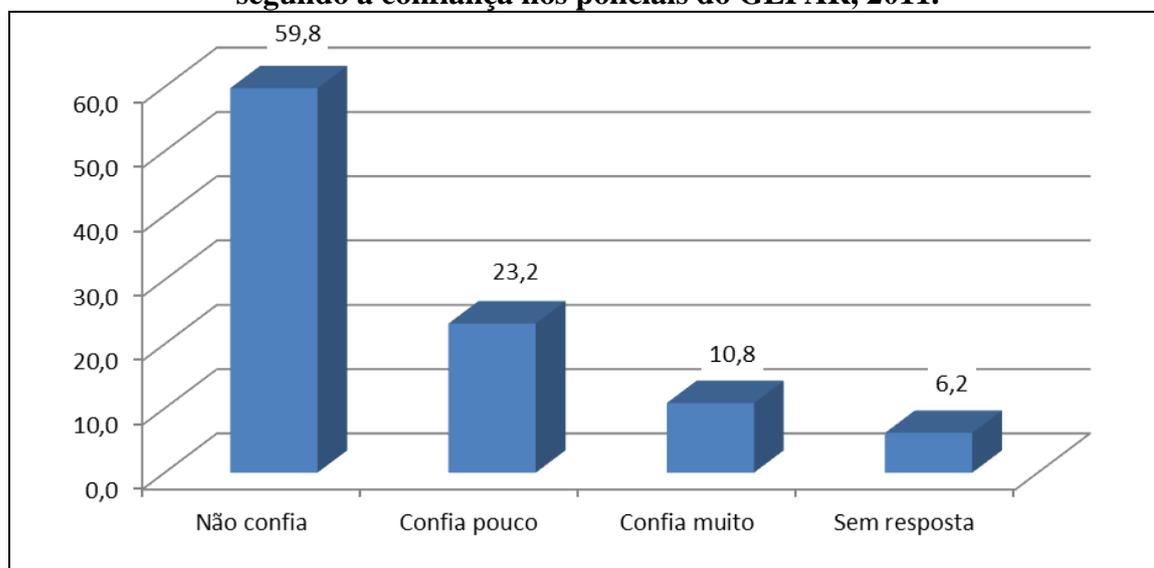
O segundo elemento básico do policiamento comunitário na perspectiva de Bailey e Skolnick (2002) é a reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais. Para tanto, ainda de acordo com os autores, existem duas ações a serem tomadas: a criação de postos descentralizados de policiamento e as rondas a pé, ou ao menos não motorizadas. Em relação ao primeiro ponto, no mesmo ano de implementação do GEPAR na localidade, em 2005, foi implantada a 69ª Companhia de Polícia Militar na parte central do Palmital. Um posto fixo de policiamento a partir do qual foi possível melhorar os contatos pessoais dos policiais com a população, a organização de prevenção ao crime na comunidade e onde as pessoas se sentiam à vontade para conversar e pedir ajuda a alguns policiais. Nesse sentido, houve avanço no processo de implementação do GEPAR na medida em que existem vários relatos de moradores, acusados de crimes ou não, indo até a Companhia para conversar pessoalmente com o capitão ou o comandante do GEPAR sobre diferentes questões (SEDS, 2006).

Em relação às rondas a pé é possível afirmar que esta forma de policiamento tornou-se um ponto positivo do policiamento desenvolvido pelo GEPAR. Na pesquisa, 78% dos policiais entrevistados afirmaram realizar este tipo de policiamento com frequência e 73% ressaltaram o papel eminentemente preventivo realizado pelo grupamento. Quando perguntado a uma liderança comunitária o que ela considerava ser o ponto forte do GEPAR na relação com a comunidade na área em que residia, ela respondeu:

“Porque eles estão sempre passando na comunidade, está sempre parando os adolescentes quando está naqueles bolinhos, os jovens; então impõe um respeito. E eles vão aonde a outra polícia não ia. Eles vão na comunidade, vão nos becos. Agora a gente está tendo mais oportunidade de ver as viaturas rodando, porque antes a gente não via. Só deles passarem já impõe respeito e muitas das vezes eles descem do carro e andam a pé” (Entrevista, liderança comunitária, 2011).

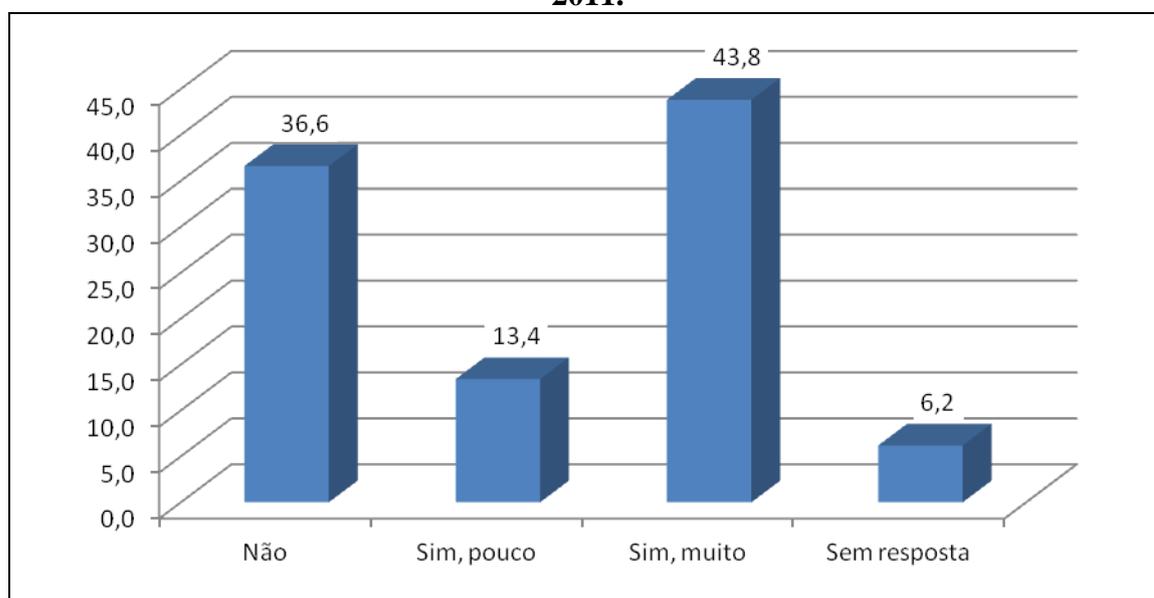
A resposta ressalta a percepção positiva da comunidade em relação ao patrulhamento feito a pé, o que, em grande parte, significa ir a lugares antes não patrulhados pela polícia. Essa forma de policiamento do GEPAR contribui para o aumento da sensação de segurança dos moradores, até mesmo dos jovens que frequentam as oficinas do Fica Vivo!. Isso porque, embora a maior parte dos jovens das oficinas do programa não perceba nenhuma diferença na abordagem realizada pelos policiais do GEPAR, de uma pequena parte perceber que eles são mais violentos e de 59,8% não confiarem no GEPAR, 43% dos jovens que já viram e conhecem o grupamento se sentem mais seguros com a presença do grupo na comunidade (conforme mostra os Gráficos 06 e 07 a seguir).

Gráfico 06 - Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo! no Palmital/Santa Luzia segundo a confiança nos policiais do GEPAR, 2011.



Fonte: Survey Diagnóstico das Oficinas do Fica Vivo!, 2011 – CRISP/UFMG

Gráfico 07 - Distribuição dos jovens participantes do Fica Vivo no Palmital/Santa Luzia segundo a sensação de segurança na comunidade depois da implantação do GEPAR, 2011.



Fonte: Survey Diagnóstico das Oficinas do Fica Vivo!, 2011 – CRISP/UFMG

Para uma melhor compreensão dos dados apresentados em relação aos jovens do Fica Vivo! que, apesar de não confiarem nos policiais do GEPAR, sentem-se mais seguros com a presença do grupamento na comunidade, Giddens (1991) ao discorrer sobre o termo *confiança*, o qual possui diversas definições e está relacionado tanto à confiança interpessoal quanto à confiança nas instituições, oferece pistas produtivas.

Primeiramente, no intuito de uma visão preliminar, o autor busca no *Oxford English Dictionary* uma definição. Nele, *confiança* está descrita como sendo “crença ou crédito em alguma qualidade ou atributo de uma pessoa ou coisa, ou a verdade de uma afirmação” (GIDDENS, 1991). Na perspectiva de complexificar essa definição, o autor ressalta o inter-relacionamento de três pontos fundamentais que irão sustentar sua definição do termo, frente ao que ele considera dinamismo da modernidade: a separação entre espaço e tempo; o desencaixe; e a reflexividade. Dito de outra forma, a separação entre tempo e espaço, significa basicamente que os contextos locais, dominados pela presença física, são paulatinamente substituídos por uma complexidade de relações com outros contextos, distantes localmente de qualquer relação face a face (FREITAS, 2001). Esta separação é a condição que assegura o desencaixe. Este por sua vez, se dá pelo deslocamento das relações sociais locais para dimensões indefinidas de tempo e espaço a partir de dois mecanismos: (a) a criação de fichas simbólicas e (b) os sistemas peritos. Fichas simbólicas seriam meios de intercâmbio que podem ser circulados, sem ter em vista as características dos indivíduos ou grupos que lidam

com eles em qualquer conjuntura particular. Os sistemas peritos são sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas do ambiente material e social em que vivemos hoje (FREITAS, 2001). Por fim, Giddens (1991) denomina a reflexividade de “monitoração reflexiva da ação”, o fato de as pessoas manterem-se em contato com as bases do que fazem como parte integrante e rotineira do fazer. Assim, na modernidade, a reflexividade está no fato de que as práticas sociais são o tempo todo, examinadas e reformuladas sob o efeito das informações sobre essas mesmas práticas (FREITAS, 2001).

Uma vez definidos os três pontos, Giddens parte da ideia de que a confiança está vinculada ao que ele caracteriza como *compromissos com rosto* ou contatos pessoais e *compromissos sem rosto* ou impessoais (GIDDENS, 1991). Os *compromissos com rosto* são os pontos de partida para ele iniciar a construção de seu argumento sobre confiança na modernidade. Nas ruas, as pessoas se cruzam após se entreolharem rapidamente, numa presunção de “confiança em encontros regulares com estranhos em lugares públicos”. Quando essa confiança não pode ser presumida, as pessoas se olham com ódio ou evitam se olhar. O rosto, nessas situações, pode exprimir: confio ou não confio em você. No entanto, nos *compromissos sem rosto* a confiabilidade é estabelecida em relações de longo prazo ou no que ele denomina *sistemas abstratos*, instituições constituídas de pessoas que, em razão do conhecimento técnico, são merecedoras de confiança (GIDDENS, 1991).

O argumento central de Giddens (1991) é que a natureza das instituições modernas está profundamente ligada ao mecanismo da confiança em sistemas abstratos, em função dessa confiabilidade na perícia estabelecida. Entretanto, mesmo confiando nas instituições as pessoas sabem que estas são constituídas de outras pessoas, que são falíveis.

O contato entre pessoas e operadores é denominado, por Giddens, ponto de acesso. Em alguns casos, pessoas que tiveram experiências negativas num dado ponto de acesso, em que as habilidades técnicas requeridas falharam ou não foram devidamente utilizadas, podem decidir abandonar os contatos pessoais que envolvam o operador responsável pela experiência negativa. Em outros casos de experiências negativas, as pessoas podem se conduzir a “um tipo de cinismo resignado ou, onde isto é possível, ao desengajamento completo do sistema” (GIDDENS, 1991). Entretanto, as pesquisas de opinião e os estudos do próprio Giddens apontam que percentual significativo de pessoas que tiveram experiências negativas em um dado ponto de acesso se mantém confiantes no sistema. Assim, a confiança interpessoal pode não ser fator determinante para o estabelecimento de relações de confiança na instituição.

Nesse sentido, os jovens do Fica Vivo! acreditam que a presença do grupamento, principalmente em locais onde a polícia não se fazia presente, inibe os conflitos armados entre os vários pequenos grupos locais, que se enfrentam de forma violenta por causa de qualquer desentendimento em torno do comércio de entorpecentes, ou mesmo, em razão de pequenas desavenças (CRISP, 2006).

Outro avanço no policiamento desenvolvido pelo GEPAR é a frequência de atendimentos a emergências. Dos policiais entrevistados na pesquisa, 64% afirmou realizar até 05 chamadas por dia de trabalho, um diferencial bastante expressivo se comparado com as 20 chamadas normalmente realizadas pelas viaturas de área, conforme relatado. Um número restrito de atendimentos às chamadas emergenciais, a princípio, pode significar maior tempo para o desenvolvimento do policiamento comunitário.

O terceiro elemento básico do policiamento comunitário na perspectiva de Bailey e Skolnick (2002) é o aumento da responsabilização da Polícia. A parceria com as comunidades demanda tanto uma ampliação quanto uma flexibilização das funções policiais, bem como a assunção de novas responsabilidades. No mesmo sentido, há a necessidade de criação de novas oportunidades para que a polícia possa, juntamente com a comunidade, definir os principais problemas da localidade e as melhores estratégias para resolvê-los. Neste ponto, a orientação à resolução de problemas é fundamental. A metodologia exige que se conheçam as condições subjacentes, as características objetivas e subjetivas de cada localidade tais como a deterioração das moradias e dos serviços públicos, ou seja, condições que podem gerar incidentes criminais diversos. Assim, o modelo baseado na resolução dos problemas propõe que um conhecimento profundo da comunidade possibilita a identificação das circunstâncias que geram um ambiente propício à prática de crimes.

A partir dos dados analisados foi possível verificar que, em consonância com a literatura (SKOGAN, 2001), a maior parte da comunidade (58%) está mais preocupada com problemas que antes não chamavam a atenção da polícia - ou seja, problemas não criminais - do que em incidentes definidos a partir da lei. São problemas amplamente relacionados à decadência física da comunidade e que causam desordens sociais mais do que aqueles tradicionalmente definidos como “crimes sérios”. Conforme exposto em capítulo anterior, os policiais do GEPAR, no plano de intervenção estratégia construído em 2009, apontaram como principais problemas não necessariamente criminais aqueles relacionados à infraestrutura urbana (CRISP, 2009).

No entanto, quando perguntados sobre a viabilidade de se trabalhar em conjunto com a comunidade para solucionar tais problemas, metade dos policiais (50%) afirma que não tem sido possível. Assim, o policial do GEPAR no Palmital identifica e prioriza, juntamente com a comunidade, os problemas não diretamente criminais da localidade. No entanto, não conseguem atuar em parceria com outros órgãos para a solução desses problemas. Na fala de um policial:

“... na sua rotina de trabalho o senhor tem tempo pra acionar órgãos públicos sempre que depara com uma demanda específica da comunidade aqui? R: oportunidade a gente tem, a gente não tem tido é resposta. Os problemas são muitos e que acabam também afetando sobremaneira nossa atividade. Como eu falei, a Vila Nova Esperança ela já foi mais acessível para as nossas viaturas. Hoje são poucas as vias ali dentro que tem acessibilidade e a gente não tem tido aquele retorno que a gente gostaria de ter de outros órgãos. Tem também a questão de iluminação pública, já tivemos mais sucesso junto à Cemig. E outros problemas mesmo a questão de saúde e tal, hoje tá muito difícil a gente conseguir retorno de outros órgãos públicos nessas diversas demandas surgidas” (Entrevista, policial, 2011).

O quarto elemento básico do policiamento comunitário na perspectiva de Bayley e Skolnick (2002) é a descentralização do comando, ou seja, a maior discricionariedade do agente policial. Os dois atores principais do policiamento são o patrulheiro e o público, por isso, muitas vezes as decisões são tomadas de baixo para cima. A pesquisa aponta, com base na percepção dos policiais, um avanço no sentido de descentralização: 73% entrevistados afirmam que é alto o nível de autonomia dada a eles pelo comando, 67% destacam que o comandante do grupamento tem autoridade para desenvolver um plano próprio de policiamento para a área, e 90% afirmam que o planejamento operacional é coletivo.

No entanto, sabe-se que a implantação e a consolidação de uma nova filosofia de polícia na organização é uma tarefa complexa, principalmente, porque entre as normas estabelecidas e a realidade dos atores que efetivamente irão implantar a nova filosofia existem os elementos institucionais que permeiam a conversão do “dever ser” em prática. Selznick (1957) sugere que um desses elementos institucionais é o papel da liderança, tanto em organizações privadas como públicas (SELZNICK, 1957). No que diz respeito ao policiamento comunitário isso significa que quando o comando está comprometido com um trabalho mais preventivo,

juntamente com a colaboração de outros órgãos na tentativa de melhorar a qualidade de vidas das pessoas, as formas de descentralização se expandem.

No curso de Estudos Técnicos, em 2009, policiais afirmaram que a operacionalização da filosofia de polícia comunitária, de uma repressão qualificada e da prevenção só é possível quando se tem à frente das guarnições um comando que incentiva tais práticas. Como exemplo, os militares citaram o fato de que em um mesmo dia, durante a “instrução”, um comandante se dirigiu à tropa exigindo um trabalho mais repressivo, com foco na apreensão de armas e drogas, e, mais tarde, na mesma “instrução”, outro comandante cobrou um trabalho mais preventivo, com a colaboração de outros órgãos na tentativa de melhorar a qualidade de vida dos moradores da comunidade. Os policiais afirmaram que não sabiam a qual comandante deveriam seguir. Por outro lado, outros policiais afirmaram que mesmo quando se tem um comando voltado à perspectiva da prevenção alguns “praças” não gostam e não atuam em consonância com o mesmo (CRISP, 2009).

Em 2006, a percepção do gestor e técnicos do programa Fica Vivo! era de que tanto o líder do GEPAR como seus integrantes não tinham autonomia para atuar ou interagir com representantes comunitários sem a intermediação do comandante da 69ª Companhia, uma vez que as reuniões agendadas com o grupo eram assumidas pelo comando, sem a presença dos policiais do GEPAR (SEDS, 2006). O que não caracterizava, portanto, uma descentralização do comando.

Todavia, após pouco mais de um ano de implantação do Fica Vivo! no Palmital, gestores e técnicos do programa observaram que a troca do comando da Companhia e do comando do grupamento possibilitou a abertura para uma maior autonomia. Nesse período, o comando não mais direcionava a ação dos policiais de ponta, mas tentava viabilizar os meios necessários para que eles pudessem trabalhar na perspectiva de resolução de problemas (SEDS, 2006).

6.2. Contexto da implementação

O segundo componente do *Protocolo 5C* é definido como o ambiente no qual a execução do projeto ou programa ocorre, e que pode apresentar constrangimentos ao processo de implementação. O contexto, como uma variável, é afetado por aspectos sociais, econômicos, políticos e também por aspectos legais dos projetos ou programas. Por outro lado, a política também é amplamente alterada pelo seu contexto (NAJAM, 1995).

Após analisar em que medida os principais atores envolvidos no processo de implementação do GEPAR percebiam as ações implantadas pelo grupamento como em consonância com os pressupostos do policiamento comunitário, cabe, em um primeiro momento, explicitar os elementos de natureza social, econômica e institucional que atuaram como facilitadores ou constrangimentos sobre as ações efetivamente realizadas pelo grupamento quando da implantação.

A instrução que regulamenta GEPAR destaca que o grupo foi criado para o atendimento exclusivo em comunidades (PMMG 02/2005). Tais comunidades também são conhecidas como aglomerados, vilas, favelas ou áreas de risco. O último termo é o mais usado, em Minas Gerais, para designar as áreas de atuação do programa Fica Vivo! e do GEPAR.

Inspirada no conceito de comunidade de Sampson e Groves (1989), na tese, comunidade, aglomerado, vila ou favela significa um grupo de pessoas agregadas em limites geográficos frouxamente definidos, unidas por um complexo e múltiplo sistema de interações: amizades, redes de afinidades e laços associativos baseados nas famílias e nos processos de socialização. Delimitar com maior precisão o conceito torna-se necessário na medida em que alguns constrangimentos ao processo de implantação do policiamento comunitário do GEPAR estão relacionados às representações sociais negativas estabelecidas sobre os elementos de natureza social e econômica da comunidade. Dito de outra forma, tais representações afetam à relação entre os policiais da corporação e os moradores da localidade.

No entendimento de Bittner (2003), a sociedade, no geral, percebe a área de risco⁴ como o *habitat* natural das pessoas que perderam a capacidade e o comprometimento de levar uma vida normal em situações permanentes. Acredita-se que quem vive na área de risco repudiou todo o esquema de papéis da maioria e vive afastado da normalidade. Assim, nesse tipo de local, importaria muito pouco e menos do que em qualquer outra parte da cidade, ter endereço, ocupação, estado civil, etc. Isso significaria que a vida na área de risco não teria um passado de responsabilização estruturado socialmente, com continuidade e direção (BITTNER, 2003). O problema com esse tipo de visão, para a relação entre polícia e comunidade, é que ela traz, como corolário, o sentimento de que os moradores dessas áreas constituem um risco prático, ou que, cada ato agressivo ocorrido na localidade deva ser considerado um risco potencialmente grave. *“Desse modo, a atitude tradicional da*

⁴ Bittner (2003) ao se referir aos aglomerados urbanos utiliza o termo áreas degradadas ou deterioradas, no entanto, na tese, em razão da proximidade com o conceito do autor, utilizar-se-á termos mais conhecidos para a realidade brasileira tais como áreas de risco, aglomerados e favelas.

consciência cívica em relação à área deteriorada tem sido dominada pelo desejo de contê-la” (BITTNER, 2003).

Uma das hipóteses do presente trabalho era de que na medida em que a atuação processo do GEPAR estivesse voltado ao desenvolvimento de uma modalidade de policiamento comunitário, os dados apontariam para uma percepção distinta em relação à comunidade dos policiais do grupamento daquela da sociedade - não apenas em função das capacitações, mas também da proximidade com os moradores. Contudo, a realidade se mostrou mais complexa: 73% dos policiais entrevistados afirmaram que a imagem que eles tinham da comunidade não mudou depois que eles entraram para o GEPAR. Na medida em que qualificavam suas respostas foi possível compreender que alguns deles já possuíam uma visão positiva em relação à localidade. Dito de outra forma, eles cresceram na própria comunidade ou em regiões vizinhas, ali tinham amigos, e sabiam, em grande parte, como distinguir quem estava ou não envolvido com a criminalidade. Portanto, a visão deles era positiva em relação à comunidade. Como exemplo é possível citar a fala de um policial relatando sua imagem sobre a localidade:

“Sempre foi boa, porque eu cresci aqui na região, sou da região, moro aqui há mais de 23 anos, então eu conheço pessoas de bem ou não, pessoas que envolvem com coisas erradas e pessoas que não envolvem, eu cresci aqui ao lado da Favela das Antenas, no Palmital B com Cristina B. Então assim eu já sabia, tem gente boa e tem gente ruim, como em qualquer segmento, em qualquer região, em qualquer lugar, mas melhorou porque agora eu tenho um contato mais próximo, porque antes eu ia trabalhar em outra região, eu ia estudar em outro lugar e tinha pouco contato, agora meu contato aqui é quase 24 horas, o tempo todo eu estou circulando por aqui, eu faço compra por aqui eu converso, eu vejo as pessoas quando eu estou de folga, as pessoas me cumprimentam, às vezes as pessoas me procuram, me vêem na rua e falam, e perguntam alguma informação para resolver algum problema, mesmo de folga. Então eu acho muito gratificante” (Entrevista, policial, 2011).

Outros policiais, por sua vez, afirmaram apenas que a imagem que tinham da comunidade não tinha mudado, sem entrar em detalhes. Por fim, 27% dos policiais que afirmaram que a imagem que tinham da comunidade mudou após entrarem para o GEPAR qualificaram a resposta no seguinte sentido:

“(...) sim (mudou) e muito porque para mim se fosse para dar nota para o Palmital na época que eu trabalhava como polícia ostensiva e repressiva de 0 a 10 eu dava 1 para a população em geral. Para mim, eu não sabia distinguir quem era quem. Agora depois que veio o curso do GEPAR aí sim eu passei a conviver mais com eles. Que eu tinha um [] que era minha cobrança era conviver com a comunidade, então aí sim de 0 a 10 eu dou a nota 10 porque mudou totalmente a visão” (Entrevista, policial, 2011).

“Por que a polícia que tem contato com a comunidade não é aquela polícia que passa de cara fechada e não está vendo ninguém. Ao contrário, a gente tem que estar aproximando para saber como podemos estar ajudando a comunidade” (Entrevista, policial, 2011).

Ao relacionar as respostas dos policiais que afirmaram que a imagem da comunidade não tinha mudado - que já tinham uma visão positiva da localidade por morarem lá, ou na vizinhança – e aqueles que afirmaram que a imagem mudou para melhor com a variável “tempo” desses policiais no grupo, foi possível estabelecer uma correlação positiva entre trabalhar no grupamento e morar na região com uma percepção positiva sobre o aglomerado. Possuir essa visão é um dos passos fundamentais para o desenvolvimento de um trabalho mais condizente com os pressupostos do policiamento comunitário. No mesmo sentido, foi possível perceber que os cursos de GEPAR e de Estudos Técnicos se constituem em canais a partir dos quais o policial tem a possibilidade de refletir sobre seus conceitos ou preconceitos em relação às áreas de risco.

Em relação à comunidade é possível afirmar que a imagem que ela tinha da polícia mudou de forma expressiva, bem como a percepção dos moradores em relação à atuação do GEPAR. Assim, 67% dos representantes das instituições que conheciam o GEPAR afirmaram que a imagem que tinham do grupamento mudou. No mesmo sentido, 75% desses representantes afirmaram perceber que o policiamento desenvolvido pelo grupo possui uma correlação positiva com o aumento da sensação de segurança e com a melhora da qualidade de vida da comunidade. A título de exemplo, cabe destacar a fala de uma liderança da localidade:

“... Mudou, mudou em partes... a mudança que eu vejo, eu mudei o meu conceito, não da polícia, vou ser sincera com você, eu mudei o meu conceito e faço separação, o mesmo conceito que eu tinha da polícia, aquela polícia arrogante que chega que bate, chega com aquela abordagem que destruí a pessoa, destruí tudo, esta abordagem está dentro do Tático Móvel e dentro da ROTAM, ela está ali dentro. A polícia que não faz isso, que trata a gente como cidadão de direito, ela está nos pálios da polícia comunitária que a gente vê e do GEPAR. Essas sim tratam a gente como cidadão e prefiro tratar com

elas do que tratar com qualquer outra polícia que não seja elas” (Entrevista, líder comunitário, 2011).

Os dados sugerem que o policiamento desenvolvido pelo GEPAR impactou positivamente tanto a imagem que alguns representantes das instituições tinham em relação à polícia quanto contribuiu para o aumento da sensação de segurança e a percepção de que os policiais trabalham a fim de melhorar a qualidade de vida dos moradores. Cabe afirmar que tais representantes conseguiam distinguir as diferentes guarnições da polícia e suas ações perante a comunidade.

Da mesma forma, houve uma melhora, na percepção dos policiais, em relação às possibilidades do GEPAR levantar informações na comunidade. Em 2007, na pesquisa realizada por Oliveira (2007), 90% dos 10 policiais que responderam o questionário proposto pelo autor afirmaram existir tal dificuldade. Já em 2011, nas entrevistas semiestruturadas realizadas com 12 policiais, apenas 50% dos entrevistados afirmaram existir pouca cooperação da comunidade no que tange à disposição em fornecer informações à polícia. Quando existente, a resistência de membros da comunidade residiria na pouca confiança no grupamento (supostamente em função do pouco tempo de contato com o grupo) e no medo de represália por parte de criminosos. Nas próprias palavras dos policiais:

“No início sim, até que adquiriram confiança no grupo para depois eles começarem a passar informação, mas no início foi muito grande” (Entrevista, policial, 2011).

“Sim, o morador se sente coibido” (Entrevista, policial, 2011).

“Sim, porque tem muita gente que tem medo de morrer, de ser descoberto de estar passando informação e, por isso, eu particularmente tenho muito critério, muita cautela para poder absorver uma informação, porque às vezes eu pego a informação de uma pessoa, de uma forma bem explícita, tem um criminoso, um traficante vendo, de repente pode até matar esta pessoa, então eu procuro ter muito cuidado, porque não adianta eu prender um bandido e matar um inocente” (Entrevista, policial, 2011).

Essa melhora em relação à dificuldade do GEPAR em levantar informações junto à comunidade, apesar da pouca interação com o Grupo Gestor constituído em 2005 e com o Núcleo de Prevenção, deve-se aos encontros realizados com o CONSEP que atua na área, nos quais, segundo representante da instituição, discute-se amplamente a dinâmica criminal local.

Ao panorama exposto por Bittner (2003) sobre a visão da sociedade como um todo em relação aos aglomerados, a qual afeta o contexto da implementação, acrescenta-se que o consumo e o comércio de drogas não são vivenciados, compreendidos e reprimidos da mesma forma nos aglomerados, do que nas diferentes localidades das cidades. Em áreas cujos habitantes possuem uma situação socioeconômica privilegiada, a relação do traficante com os usuários devedores, a relação da polícia com os usuários e traficantes, e dos vendedores de droga entre si apresentam uma configuração tal que, na maior parte das vezes, não permite o estabelecimento de uma correlação direta entre consumo abusivo, tráfico de drogas e criminalidade violenta. Nesses locais, tal correlação pode ser compreendida como indireta. No entanto, nas áreas de risco, as relações estabelecidas entre esses atores se modificam. Nelas, essas relações se apresentam em um nível de descontrole de modo que, muitas vezes, se traduzem em violentos confrontos armados entre grupos de traficantes rivais pelo domínio dos pontos de venda de drogas. Assim, a questão do uso, consumo abusivo e tráfico de substâncias ilícitas nos aglomerados torna mais complexa a relação entre polícia e comunidade.

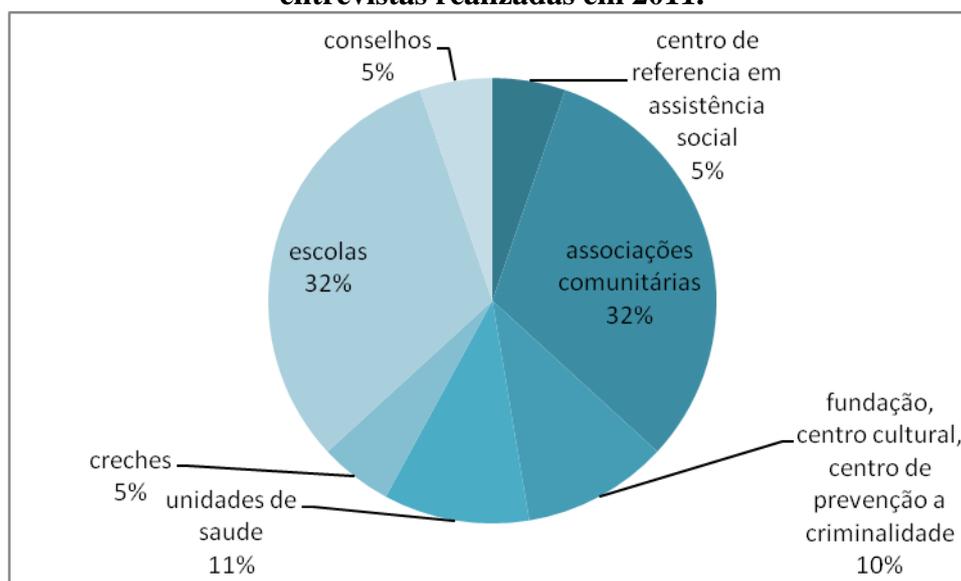
No que diz respeito aos aspectos normativos dos projetos afetando o contexto da implementação é possível destacar como principal problema, no caso do GEPAR, o número mínimo de policiais necessários para desenvolver o policiamento comunitário. Esse número, em torno de 12 policiais, é recrutado do efetivo da Companhia que implanta o GEPAR. No Palmital, na medida em que a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) era pressionada pelo Grupo Gestor/Palmital para que o GEPAR tivesse o mínimo de integrantes (SEDS, 2006) respondia pressionando o comando da Companhia de polícia local. Essas tensões prejudicaram o processo de implantação do grupo. O comando, uma vez pressionado, iniciou um processo de recrutamento de policiais sem o perfil para desenvolver a função. Tal fato também contribuiu para outros problemas apontados no curso de Estudos Técnicos, tais como grande rotatividade no grupamento ou mesmo deslocamento de alguns policiais, temporariamente, para outras funções (CRISP, 2009).

Essa decisão do comando pode ser interpretada a partir das discussões de Meyer e Rowan (1991) sobre as variáveis, legitimidade e mitos racionalizados, utilizadas para explicar como as organizações justificam sua existência e suas ações. A partir da perspectiva dos autores, as organizações o fazem a partir de *mitos institucionalizados* e do estabelecimento de comportamentos cerimoniais. Através de práticas e procedimentos impregnados de valores sociais reconhecidos como parte do *ethos* vigente do contexto externo do qual fazem parte.

Meyer e Rowan (1991) abordam as formas estruturais como mitos e cerimônia. Os mitos são "prescrições racionalizadas e impessoais (...) altamente institucionalizadas (...) e naturalmente aceitas como verdadeiras" (MEYER e ROWAN, 1991). Em outras palavras, são "crenças amplamente aceitas e que não podem ser testadas objetivamente: são verdadeiras porque se acredita nelas (...) e são racionalizadas porque tomam a forma de regras que especificam procedimentos necessários para atingir um determinado fim" (SCOTT, 1992). Por sua vez, "os critérios cerimoniais de valor" possuem uma função estabilizadora e legitimadora, levando as organizações a adequarem-se aos ambientes institucionais externos, poupando-as desde modo da turbulência e de eventuais vulnerabilidades ou colapsos materiais e de sentido (MEYER e ROWAN, 1991). Dito de outra forma, critérios cerimoniais legitimam as organizações diante de demandas externas. Nesses termos, o aspecto formal de grande parte das organizações institucionalizadas da contemporaneidade reflete mitos de seu ambiente institucional. Assim, a alocação de policiais do GEPAR em determinados momentos do processo de implantação, pode ser compreendida como algo cerimonial, uma resposta à pressão da própria comunidade e da SEDS e não um processo gradual de formação de profissionais para o desenvolvimento de um trabalho mais efetivo no policiamento comunitário.

Na atualidade, não obstante os pequenos avanços apontados (melhora na percepção dos policiais em relação à imagem da comunidade; melhora da percepção da comunidade sobre a segurança e qualidade de vida a partir do policiamento do GEPAR; melhora na percepção dos policiais em relação ao levantamento de informações junto à comunidade), parte do trabalho com a comunidade ficou comprometido, conforme revelam os dados analisados. Primeiro, das 19 instituições visitadas, distribuídas conforme a seguir, apenas 56% conhecem o grupamento. Destas, 55% afirmaram não ter participado de nenhuma reunião com membros do GEPAR em 2011, e 57% não realizaram nenhum planejamento operacional em conjunto com o grupamento. Esses números demonstram um distanciamento entre boa parte dos representantes das principais instituições do Palmital e o policiamento desenvolvido pelo GEPAR.

Gráfico 08 - Distribuição da rede de proteção social do Palmital/ Santa Luzia segundo entrevistas realizadas em 2011.



6.3. Compromisso dos vários atores envolvidos no processo

O *Compromisso dos vários atores envolvidos no processo* está relacionado com o comprometimento, a disposição para implementar o projeto ou programa. Essa variável importante para todos os níveis pelos quais a política passa e, que, de acordo com o entrelaçamento de interligações entre as cinco variáveis críticas, irá ser influenciado e irá influenciar todas as quatro variáveis remanescentes: *Conteúdo*, *Capacidade*, *Contexto*, e *Cientes e coligações* (NAJAM, 1995).

A perspectiva *top-down* parte do pressuposto de que o processo do fluxo das decisões da política pode ser amplamente controlado de cima para baixo. Em outras palavras, as decisões são tomadas por autoridades que, em tese, teriam o controle do processo ao ponto de decidirem não apenas o quê, mas também como seriam implementadas as ações (NAJAM, 1995). Nesse sentido, o memorando da Polícia Militar de agosto de 2005 enviado para a 69ª Companhia de polícia Militar (responsável pelo Palmital) no intuito de criar o GEPAR na localidade (PMMG/Nº. 31.591.1/05), permite afirmar que o processo de implantação do grupo foi nos termos da perspectiva *top-down*: o momento prático de aplicação de um planejamento racional e organizado a partir de uma autoridade central com poder suficiente para criar projetos e programas (Mazmanian e Sabatier, 1983; Van Meter e Van Horn, 1975). Pensava-se em uma sinergia entre os diferentes atores, sinergia esta dirigida, amplamente, para o cumprimento dos objetivos e das metas definidas em instruções.

No entanto, na prática, analisando a percepção dos vários atores envolvidos no processo de implantação do GEPAR em relação ao compromisso de cada um com a política, constata-se que, ao contrário de um ambiente marcado por controle, autoridade e legitimidade, verificava-se no processo, conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições: informação escassa, problemas de coordenação, problemas entre as aspirações dos atores situados num plano central e as realidades locais. Por entender que um dos principais problemas enfrentado no Palmital em relação ao compromisso dos atores diz respeito às questões institucionais do GEPAR com outros órgãos do sistema de justiça criminal, uma maior ênfase será dada a este ponto.

Tendo em vista que um dos aspectos fundamentais para o sucesso do processo de implementação do grupamento é a existência de policiais comprometidos e motivados com os objetivos do grupo, a partir da perspectiva *top-down*, tinha-se como certo que as organizações hierárquicas, como a polícia, reuniriam melhores condições para a introdução de inovações como o policiamento comunitário, pois pontos de veto estariam submetidos à disciplina organizacional (MAZMANIAN e SABATIER, 1983). No entanto, partindo de tal perspectiva, os formuladores tiveram pouca abertura para refletir sobre as negociações e barganhas envolvidas no jogo existente entre aqueles que buscam colocar a política em prática e seus reais executores. Não percebendo, pois, o quanto tais negociações poderiam afetar o compromisso dos atores com a política. (SILVA e MELO, 2000).

No que diz respeito aos problemas entre os órgãos e instituições, por exemplo, o sucesso de boa parte do policiamento comunitário a ser desenvolvido pelo GEPAR depende da credibilidade que a população local deposita no grupamento. Por sua vez, parte desta credibilidade está atrelada ao sucesso das ações de intervenção estratégia. O grupo responsável por esse eixo é composto, principalmente, pelas seguintes instituições: Poder Judiciário (magistrados das Varas da Infância e Juventude, de Tóxicos, de Inquéritos, de Execuções Penais e do Tribunal do Júri), Polícia Militar, com destaque para os componentes do GEPAR, Polícia Civil, Polícia Federal, Ministério Público, Universidade Federal de Minas Gerais e Secretaria do Estado de Defesa Social. A proposta inicial era a realização de reuniões quinzenais as quais tinham por objetivo avaliar a situação dos aglomerados onde atuava o programa Fica Vivo!, compartilhando e organizando as informações sobre a criminalidade local. Tal dinâmica visava melhorar o planejamento e a coordenação de ações integradas de natureza estratégica a fim de identificar os principais homicidas, os locais onde os homicídios ocorriam com maior frequência, além de ampliar o entendimento sobre os condicionantes da

criminalidade na localidade. Ainda nesse sentido, a perspectiva era de que os membros do grupo de intervenção - além de trocarem informações sobre suas atuações - passassem a conhecer e reconhecer uns aos outros como pessoas envolvidas no trabalho de melhorar a qualidade de vida dos moradores das áreas de risco e que a interação fizesse surgir um sentimento de confiança entre eles, constituindo insumo para o estabelecimento de relações de colaboração e reciprocidade para ações coletivas.

Um dos pontos nevrálgicos identificado como obstáculo ao processo de implementação do GEPAR, a partir da análise da percepção dos policiais do GEPAR, é a baixa integração dos órgãos que compõem o Grupo de Intervenção Estratégica (GIE). Todos os relatórios do curso de Estudos Técnicos analisados (sem exceção), assim como as entrevistas com os policiais, tinham como destaque essa questão. A baixa integração, no Palmital, produziu resultados diferenciados ao longo do processo de implantação do grupamento. Em um primeiro momento, na fase inicial do processo, no 2º semestre de 2005 até meados de 2006, a percepção dos policiais era de que, apesar do GIE ter sido constituído no município, sua baixa integração refletia-se na pouca efetividade em retirar os principais homicidas da localidade. Nesses termos, os militares destacaram que o trabalho que eles realizam nas comunidades, muitas vezes, não trazia resultados porque o fluxo do sistema de justiça era interrompido. Para eles, isso significava que a “ponta” cumpria sua parte, através da identificação dos homicidas contumazes e dos principais responsáveis pelos crimes violentos, mas quando passava para a etapa de processamento desses indivíduos, o trabalho se perdia. Ainda de acordo com os policiais, essa sensação de “enxugar gelo” era muito prejudicial e afetava diretamente o estímulo do policial responsável por desenvolver o policiamento comunitário. Os militares tinham a sensação de que eles apreendiam os principais homicidas identificados e que outros órgãos do sistema de justiça criminal os soltavam (CRISP, 2009).

Em outro momento, mais precisamente no segundo semestre de 2006, houve mudanças no Judiciário e nas polícias Civil e Militar de Santa Luzia. De acordo com relatório produzido pelo gestor e técnicos do Núcleo de Prevenção à Criminalidade, tais mudanças contribuíram para que se iniciasse um trabalho conjunto com o GIE. No período, a percepção dos policiais e funcionários do Núcleo era de que havia maior integração entre grande parte dos órgãos que compunham o GIE e também de outras instituições da localidade (SEDS, 2006). Assim, em 2007, são encontrados em relatórios vários exemplos de ações do grupo de intervenção destacadas como ações que possibilitaram a redução da criminalidade violenta no Palmital no período, e que tiveram impacto positivo perante a comunidade.

No entanto, mesmo nessa fase de sucesso das ações de intervenção estratégica, os relatórios apontavam outro problema. As discussões no GIE se resumiam aos problemas criminais, ou seja, prisões, condenações, apreensão de armas, entre outros. Não existindo, por sua vez, um tempo para discussões sobre problemas da comunidade de natureza não criminal. Ou seja, permaneciam as práticas mais tradicionais de atuação entre os órgãos que compunham o sistema de justiça criminal, a despeito das inovações propostas pela polícia comunitária e pela metodologia de solução de problemas.

Em um terceiro momento, policiais e representantes de instituições perceberam como obstáculo ao processo de implantação do GEPAR a interrupção dos encontros do GIE no Palmital. O grupo de intervenção funcionou até metade do ano de 2010, sendo interrompido desde então. As reuniões foram retomadas em novembro de 2011 (Entrevista, Instituição, 2011).

Para a compreensão dessa variação da integração entre os órgãos que compõem o GIE é preciso compreender que, historicamente, tais organizações nunca se relacionam de maneira sistêmica. Somente a partir de 2003, em Minas Gerais, com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social é que se inaugura um modelo de gestão integrada de segurança pública que implica em um processo de profundas mudanças na atuação das organizações que fazem parte desse sistema.

No caso específico dos policiais do GEPAR, a percepção deles é de que, no âmbito do GIE, seu compromisso com o processo de implantação do policiamento comunitário é especialmente afetado pela baixa integração dos órgãos que compõem a intervenção. Pode-se afirmar que tal percepção se deve à posição privilegiada de proximidade dos policiais de “ponta” do grupamento com os problemas da comunidade. Dito de outra forma, as prioridades desses policiais são definidas não apenas pelas normas da instituição, mas também pelas realidades e preocupações com a população local. Assim, devido ao nível de poder discricionário que eles geralmente gozam, a falta de estímulo provocada pela baixa integração limita a atuação do grupamento no desenvolvimento do policiamento comunitário.

6.4. Capacidade de implementar a política

O quarto componente do *Protocolo 5C* refere-se aos aspectos relacionados à capacidade administrativa para implementação do GEPAR. Implica considerar tanto os recursos

tangíveis, por exemplo, materiais e treinamentos para execução das tarefas - quanto os intangíveis, tais como liderança, motivação e recursos humanos.

Em relação aos equipamentos do GEPAR, a instrução 02/2005 que regula a criação e emprego do grupamento destaca que:

“Cada policial do GEPAR deverá portar, durante o serviço um colete balístico individual; armamento de porte, pistola calibre .40 com 3 carregadores completos; rádio transceptor de porte, com acessórios; um bastão tipo tonfa; uma algema; uma lanterna; capa de chuva e outros recursos que se fizerem necessários” (PMMG, 02/2005).

“O GEPAR poderá portar outros equipamentos como: filmadora, máquina fotográfica digital, binóculo infravermelho, dentre outros; desde que necessários e disponíveis” (PMMG, 02/2005).

No que diz respeito a este ponto, os policiais do grupamento percebem que, atualmente, estão bem equipados quanto aos equipamentos individuais, mas sempre estiveram defasados em relação aos coletivos, conforme mostram os Gráficos 09 e 10 a seguir. Entrevistas apontam que no início da implantação do grupo foi apontado desvio de materiais individuais e coletivos que seriam destinados, especificamente, para o trabalho desenvolvido pelos policiais do GEPAR.

“Correto, tinha deficiência de material porque ficaram de mandar e acabaram desviando os materiais... No início falaram que o GEPAR ia ter o Troller, coletes, munição, arma, câmera de filmagem, binóculo e o que aconteceu? Quando chegou o material no quartel no 35º de lá já começaram a desviar os materiais. Pra nós que estávamos no GEPAR só chegou o colete pago fixo e sendo que na documentação seria pago fixo tanto o colete, o armamento, as munições. O binóculo e a câmera não teria condições de pagar um para cada um, então eles iam ficar no quartel à disposição dos PMs que tava trabalhando no GEPAR, que foram tudo desviado. Tanto a arma, munição, a câmera e o binóculo foram para outras seções, igual a câmera e o binóculo foram para a P2 do 35º. O armamento foi para os oficiais, todos eles pegaram uma arma daquela que era .40 e na polícia não existia ainda nem a 9 mm só no batalhão ROTAM. Para áreas que o pessoal trabalhava era só 38. Então a primeira coisa que os oficiais lá fizeram foi passar a mão nas armas e a gente só ficou em posse do colete” (Entrevista Policial, 2011).

“Com relação à mudança, primeiro é você cobrar de quem manda mais, o direito de quando é mandado o material para aqueles policiais trabalharem eles terem todo o acesso sem restrição nenhuma porque todos são capacitados para aquilo... Então a mudança que eu faria é isso, primeiro quanto ao material... gera uma revolta quando você fala que vai ter um material para todos, falam: eu vou ser pedreiro vou ter a massa, vou ter o cimento, vou ter a pá, vou ter a colher. De repente na hora que me chega o meu chefe chega lá: oh tá faltando material e

foi desviado e você tem que dar conta do serviço, tem que trabalhar. Pode subir a parede nem que seja com a mão na massa aí. Então é difícil, é uma das mudanças... Quanto ao material ser pago de acordo com o que é determinado” (Entrevista Policial, 2011).

Gráfico 09 - Distribuição do uso do equipamento de porte individual pelos policiais entrevistados do GEPAR Palmital/Santa Luzia, 2011.

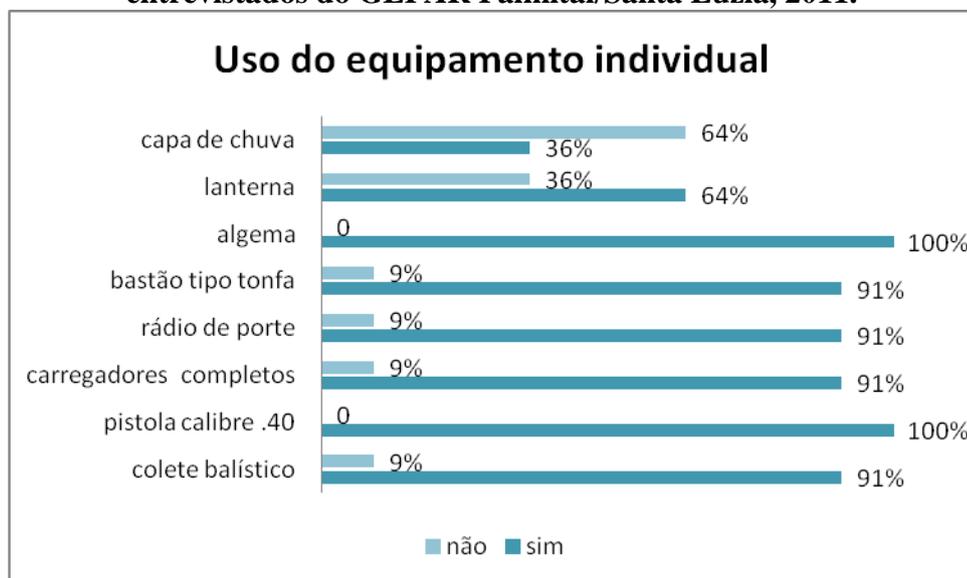
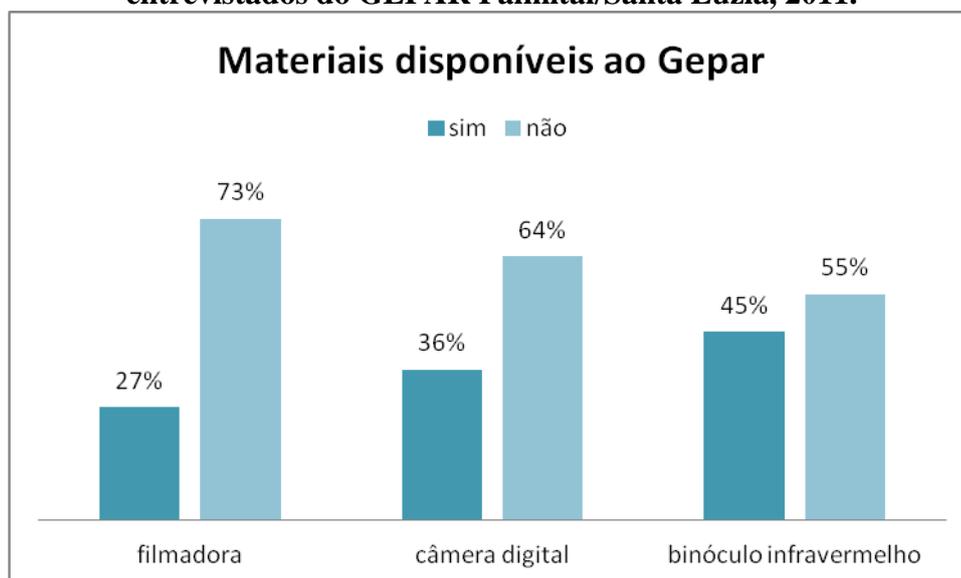


Gráfico 10 - Distribuição dos materiais, de uso coletivo, disponíveis aos policiais entrevistados do GEPAR Palmital/Santa Luzia, 2011.



Ainda segundo a instrução 02/2005, tem-se que:

“Será destinado ao GEPAR, no mínimo, uma viatura adaptada às características físicas das áreas de risco (locais/ aglomerados

urbanos ou vilas), estando equipada com compartimento de transporte de presos, giroflex (luminoso e sonoro), rádio transceptor, munições químicas, kit de primeiros socorros, escudo balístico, capacete de proteção e binóculos” (PMMG, 02/2005).

A maior parte dos policiais entrevistados (79%) ressaltou que as viaturas disponíveis ao trabalho do GEPAR são adaptadas aos locais onde eles patrulham. No entanto, houve ressalvas a respeito das características necessárias às viaturas para a condução do policiamento.

“Em termos de mecânica o Troller é o carro ideal, porque ele subia e descia muitos lugares, mas o único problema dele era que ele era de 02 portas e geralmente para este trabalho a gente precisa de um mínimo de três homens, um motorista, um companheiro dele, do lado e um atrás que é para cobrir o motorista, porque o motorista tem que ficar fixo na direção, então por ser de 02 portas só, a gente não achava que era um carro adequado para aquele local, mas de mecânica é 100%”. (Entrevista Policial, 2011).

“Tem o Troller, mas para função nossa ele é meio complicado porque é duas portas e a Blazer falta à tração 4 x 4, tem lugar aqui que é de difícil acesso, mas para atender em relação ao policiamento ele para mim é melhor, só falta tração” (Entrevista Policial, 2011).

“Acho que o ideal é uma viatura com tração nas 04 rodas, desde que seja 04 portas, porque o troller só tem 02 portas, então pra embarcar e desembarcar na viatura atrapalha muito e é muito alto também, então um outro veículo de tração nas 04 rodas e com 04 portas seria o ideal” (Entrevista Policial, 2011).

“Na verdade não, porque o nosso GEPAR aqui ele tem que atuar em locais de difícil acesso. Então nós temos duas viaturas Troller já bem antigas ano 2004/2005 se não me engano, então já são carros já de muito tempo de uso para essa atividade, de manutenção cara. E esses veículos por questão de segurança eles comportam só 2 militares porque como eles são de apenas duas portas, o terceiro homem que for atrás no momento ali de dificuldade, talvez de um confronto ele vai ficar em dificuldade pra poder desembarcar do veículo. Então normalmente nós escalamos só 2 e por outro lado a blazer que é um carro mais confortável, 4 portas e tudo é um carro fraco para o terreno que o GEPAR tem que atuar. Então nenhum dos 2 veículos atende a essa necessidade do GEPAR” (Entrevista Policial, 2011).

Em um primeiro momento poderia se pensar que a comunidade não teria conhecimento sobre aspectos ligados aos recursos logísticos do policial do GEPAR, no entanto, os dados demonstram que todos (100%) os representantes das instituições que conhecem o grupo percebem uma falta de recursos materiais e humanos para o grupamento.

Os dados sobre equipamentos individuais e coletivos disponíveis aos policiais do GEPAR revelam não a falta de materiais, mas a má gestão destes. Além disso, os dados colocam novamente em relevo ponto exposto em capítulo anterior, qual seja: o descompasso dos planejadores da política com a realidade dos policiais da “ponta” e das áreas de risco onde eles são chamados a desenvolver um policiamento comunitário. Tal descompasso acaba afetando aspectos não tangíveis, necessários ao trabalho: a motivação e a confiança do policial em seus líderes.

No entanto, para a efetividade do policiamento comunitário, no âmbito operacional, mais importante do que o recurso material é a forma de recrutamento e seleção para a entrada do policial no grupamento e a formação a que são submetidos após ingressarem no grupo. No tocante aos critérios de recrutamento, de seleção e à formação, a instrução (02/2005) regulamenta:

“O GEPAR será formado por policiais militares convocados voluntariamente, com no mínimo um ano de serviço na atividade operacional e que não tenham sido, nos últimos doze meses, punidos por abuso de autoridade, emprego indevido de arma de fogo, uso de bebida alcoólica e outras transgressões de natureza grave, além de estarem atualizados no Treinamento Policial Básico, possuidor do curso de promotor de polícia comunitária, ou promotor de direitos humanos, ou ainda, instrutor do PROERD, no mínimo” (PMMG, 02/2005).

“Os policiais convocados passarão por um processo de seleção psicológica, quando serão avaliados sob as seguintes características: autodomínio quando submetido a altas pressões, capacidade mobilizadora de massas, capacidade de trabalhar em parceria com o público e espírito de equipe” (PMMG, 02/2005).

“Os policiais selecionados serão submetidos a um treinamento complementar, padronizado, de capacitação específica, com disciplinas voltadas para a polícia comunitária, mobilização comunitária, direitos humanos e prevenção ao uso de drogas, além de técnicas e táticas policiais, visando uma maior qualificação profissional e, por conseguinte, melhorar o atendimento ao público alvo” (PMMG, 02/2005).

Sobre a forma de recrutamento, 77% dos policiais se disseram voluntários, contudo, os motivos alegados por eles para terem se candidatado revelaram uma realidade muito diversificada. Quando perguntados se tinham sido voluntários para integrarem o GEPAR, responderam:

“Sim. Pela filosofia do tipo de policiamento, mais contato com a população” (Entrevista Policial, 2011).

“Sim. Por causa da escala de serviço” (Entrevista Policial, 2011).

“Sim. Por que o serviço é parecido com o do tático móvel” (Entrevista Policial, 2011).

“A princípio eu fui convidado a fazer parte do GEPAR e fui voluntário...é eu fui convidado, participei do curso, tudo certinho e fiquei como voluntário” (Entrevista Policial, 2011).

Por sua vez, os 23% que disseram ter sido convidados, qualificaram a resposta da seguinte forma:

“Não, foi indicação dos próprios oficiais, coisa que ocorreu em todos os quartéis, que eu tenho conhecimento tudo foi indicação de oficial e ninguém por voluntariedade. É claro que o oficial olhava quem mais ou menos tinha um perfil, mas a maioria foi contra a vontade” (Entrevista Policial, 2011).

Em relação à avaliação psicológica, 75% dos policiais entrevistados afirmaram não terem sido submetidos a nenhuma avaliação psicológica específica para ingressarem no grupamento.

No geral, as respostas demonstram algo que é muito característico das políticas públicas. A urgência da implantação da política, muitas vezes, não caminha no ritmo de tempo necessário para a observância de todas as fases do processo. Assim, muitos processos ou etapas são realizados de forma cerimonial, como respostas a determinadas pressões ambientais (MEYER e ROWAN, 1991), perdendo sua parte substantiva, a parte que estabeleceria uma relação causal entre o que foi pensado e o resultado esperado.

Não obstante os problemas de recrutamento e seleção apontados, a formação dos policiais após o ingresso no grupamento poderia ser uma oportunidade para melhor qualificar o policial que não tenha tido um bom entendimento do trabalho a ser desenvolvido pelo GEPAR no momento em que foi voluntário ou convidado a ingressar no grupo. Da mesma forma, seria a possibilidade de treinar o policial que não tinha o perfil para trabalhar em parceria com o público e não foi vetado na seleção psicológica, simplesmente, porque não houve esse tipo de seleção.

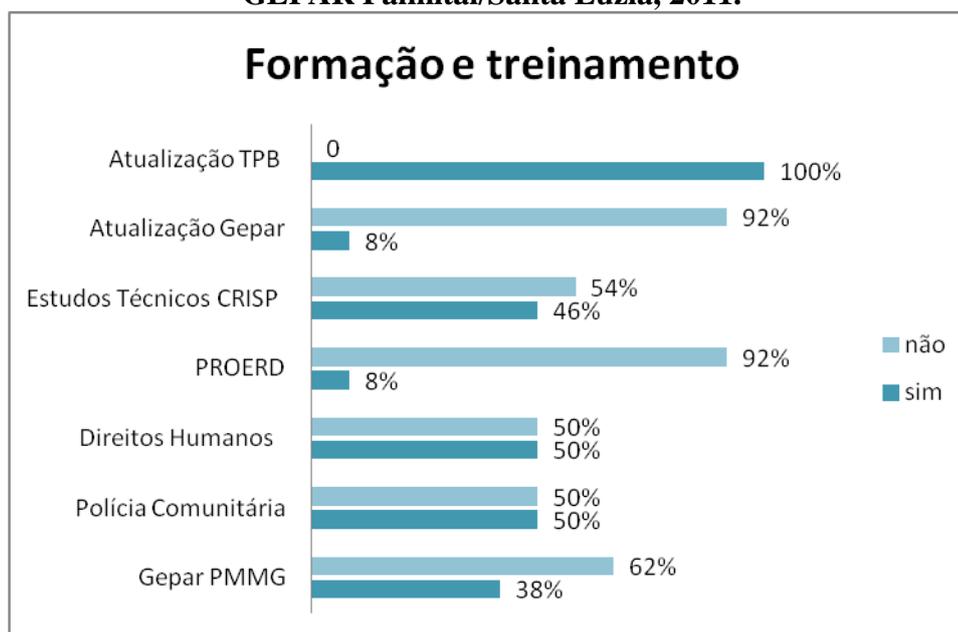
Analisando o Gráfico 11 a seguir é possível afirmar que o único treinamento em que todos os policiais do GEPAR estão 100% atualizados é o Treinamento Policial Básico (TPB). Essa capacitação é uma atividade comum a todos os policiais militares e se inicia quanto eles

ingressam na instituição, sendo obrigatória, como reciclagem, a cada 02 anos. O TPB é lecionado por técnicos de segurança pública na Academia de Polícia Militar, seu objetivo é preparar o militar para atuar em qualquer situação, sem colocar a sua vida e a de outras pessoas em risco. As principais atividades desenvolvidas durante o treinamento são: tiro ao alvo, abordagens a veículos e pessoas suspeitas, buscas em residências e em estabelecimentos comerciais, assaltos com vítimas, sequestros, direitos humanos, ética profissional e defesa pessoal (PMMG, 2006). Apesar de muito importante, não é um treinamento que prepara o policial para o trabalho comunitário a ser desenvolvido nos aglomerados.

Por sua vez, os soldados da Polícia Militar de Minas Gerais devem se submeter a uma formação que exige em torno de 2.180 horas (CRISP, 2001). Nessa carga horária são oferecidas disciplinas relacionadas aos direitos humanos e à polícia comunitária. O Gráfico 11 revela que, além dessa formação contida no curso de formação, 50% dos entrevistados possuíam alguma formação extra em direitos humanos ou polícia comunitária. No Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), 8% deles tinham um treinamento específico. Nesse sentido é possível afirmar que, em consonância com o que determina a instrução (02/2005), todos os policiais do GEPAR possuem treinamento específico em pelo menos um dos três cursos obrigatórios: Promotor de Polícia Comunitária, Promotor de Direitos Humanos ou Instrutor do PROERD. No entanto, ainda cabe lembrar que tais cursos são bastante genéricos na medida em que são ministrados como cursos específicos para policiais que irão desenvolver funções diversificadas dentro da corporação. Por sua vez, o curso do GEPAR ministrado pela própria Polícia Militar é um curso mais focado, criado para a formação dos policiais que irão trabalhar nas áreas de risco, podendo ser considerado a primeira formação mais específica para os policiais do grupamento.

Dados do trabalho de campo apontam que 62% dos policiais entrevistados não possuíam o curso do GEPAR e 54% não participaram do curso de Estudos Técnicos. Este último, em especial, apresenta aos policiais dados sociodemográficos, de crimes e sobre as políticas institucionais em curso na comunidade onde vão atuar, o permite iniciar, atualizar ou aprofundar a reflexão sobre o cenário de trabalho e as práticas em uso. Dos entrevistados que participaram dos Estudos Técnicos, apenas 8% participaram da atualização deste curso, isso devido à rotatividade dos policiais no grupamento. Esses dados permitem ressaltar que a formação dos policiais do GEPAR do Palmital para o desenvolvimento do policiamento comunitário em áreas de risco ainda é bastante precária.

Gráfico 11 - Distribuição da formação e treinamento dos policiais entrevistados do GEPAR Palmital/Santa Luzia, 2011.



Além da precariedade da formação dos policiais, a partir da percepção dos atores envolvidos no processo, é possível observar a existência de aspectos internos à Polícia Militar, referentes ao perfil dos policiais, que criam constrangimentos de diversas ordens para a implementação do policiamento comunitário. Alguns deles estão relacionados ao universo cultural e organizacional da instituição. Por exemplo, um dos traços culturais que ainda causam constrangimentos à implantação do policiamento realizado pelo GEPAR seria um “machismo policial”, sintetizado em vários dizeres dos militares, tanto na pesquisa realizada por Oliveira (2007) quanto nos cursos de Estudos Técnicos.

A pesquisa realizada por Oliveira (2007) aponta que no ano de 2007 20% dos policiais entrevistados no Palmital alegaram que à presença de policiais femininas deixariam o grupamento com menor poder de reação nos locais de risco. Tais perspectivas reforçam o *ethos* masculino, identificando a “macheza” policial como um dos requisitos para o trabalho de policiamento realizado junto a um grupo de pessoas tidas como “suspeitos em potencial” (MUNIZ, 2009).

Ainda nesse, no curso de Estudos Técnicos realizado em 2009 foi perguntado aos policiais quais eram suas percepções em relação à ausência de policial feminina no GEPAR. Muitos afirmaram que o trabalho do grupamento é diferenciado e difícil, exigindo interesse e capacidade. Assim, policiais femininas que entram não aguentam e acabam saindo. Nas palavras de um deles:

“O ideal é ter uma feminina no turno, disponível no Batalhão para quando a viatura precisar, por exemplo, para uma abordagem” (ESTUDOS TÉCNICOS, 2009).

Os fatores indicados acima, juntamente com as resistências e os obstáculos relativos ao ingresso tardio e ainda minoritário das mulheres na Polícia Militar, estão relacionados com o problema apontado desde o início da implantação do grupamento no Palmital em 2005: a falta de policial feminina no GEPAR.

Diante disso, é possível destacar os pontos críticos em relação à variável *Capacidade de implantação da política* que afetam diretamente o sucesso do policiamento comunitário desenvolvido pelo GEPAR: a forma de recrutamento, de seleção e a formação do policial para a entrada no grupo, as quais ainda não se encontram consolidadas. No curso de Estudos Técnicos, os militares colocaram a importância de cursos de capacitação específicos para o desenvolvimento de um trabalho preventivo nos aglomerados (CRISP, 2009).

6.5. Clientes e ligações

O foco principal em relação a esta 5ª variável é o papel crítico desempenhado pelas coalizões de indivíduos e organizações que são de uma forma ou de outra afetados pela política. O primeiro ponto a ser destacado é a relação entre o GEPAR e os demais grupamentos da Polícia Militar. Os Estudos Técnicos, de diferentes regiões, apontam haver uma resistência institucional e até mesmo, um desconhecimento, no que diz respeito ao trabalho desenvolvido pelo grupamento. Nos dizeres dos policiais:

“Eles acham que a gente é amigo de bandido, que pega leve com eles” (Estudos Técnicos, 2009).

“(...) falam que a gente fica muito na conversa e que, quando tem que resolver, tem que chamar as outras guarnições” (Estudos Técnicos, 2009).

Notadamente, na percepção dos policiais, as guarnições do Tático Móvel e da ROTAM desconhecem a filosofia de polícia comunitária e a forma de policiar na perspectiva do policiamento comunitário. Este fato se torna um problema ao trabalho desenvolvido pelo GEPAR na medida em que o grupamento leva um tempo relativamente grande para adquirir a confiança da comunidade. Esta confiança é conquistada, principalmente, pelo maior contato

do policial com a comunidade, pelo respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos e pelas ações conjuntas de intervenção estratégica realizadas na região, conforme exposto em capítulos anteriores. No entanto, todo esse trabalho é colocado em cheque pela comunidade quando, por exemplo, permite-se que policiais do Tático Móvel utilizem a viatura do GEPAR para entrar no aglomerado. Dessa forma, alguns policiais atuam no aglomerado com uma filosofia diferente da estabelecida pelo GEPAR. Assim, os policiais do GEPAR quando voltam a trabalhar na comunidade têm que lidar com situações que eles não criaram e, frente à ausência dos policiais do Tático Móvel, não há quem se responsabilize por elas. Conseqüentemente, o trabalho de construção de confiança entre os policiais do GEPAR e a comunidade fica prejudicado (CRISP, 2009).

No que se refere a esse aspecto, no Palmital, os principais problemas estão associados à guarnição ROTAM. Esta última, assim como o Tático Móvel, não está subordinada às Companhias de Polícia responsáveis pelos aglomerados onde o GEPAR atua. Isso significa, por exemplo, que quando a ROTAM adentra no Palmital, no intuito de realizar uma operação, nem o capitão da Companhia, nem o tenente e os policiais do GEPAR são informados da operação. Como corolário dessas ações, os moradores destacam ações violentas e arbitrárias em quase todas as abordagens da ROTAM. Pode-se citar: invasões às residências com arrombamento de portas, tiros no meio da rua com a presença de moradores no entorno, roubos de eletrodomésticos e aparelhos eletrônicos. Além disso, muitos são os relatos de flagrantes forjados por esses policiais, acusados de utilizar, frequentemente, o expediente de “plantar” drogas e armas nas mãos dos adolescentes da região (CRISP, 2006).

Uma vez que os esforços em torno do policiamento comunitário se dão em direção a uma verdadeira redefinição do papel e da missão policial, o que em termos de filosofia foi incorporado pelo GEPAR do Palmital (como demonstrado no item sobre o *Conteúdo da Política*), é preciso que as outras guarnições também se adaptem a filosofia mesmo que, na prática, o trabalho seria diferenciado - ou seja, não exista responsabilidade territorial, contato permanente com a comunidade, patrulhamento a pé, entre outros - a filosofia de trabalho deveria ser a mesma. Isto significa, basicamente, que uma ação repressiva dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei e respeitando os direitos fundamentais dos cidadãos é uma ação que está em consonância com as ações de policiamento comunitário e que contribui para a diminuição do sentimento de insegurança das populações dos aglomerados.

O segundo ponto a ser ressaltado diz respeito à relação entre o GEPAR e a comunidade. Um dos elementos centrais do policiamento comunitário é que a comunidade deve ter papel

central na definição dos problemas a serem enfrentados pela polícia, e estes devem estar além da forma tradicional de combate ao crime. Dito de outra forma, as funções dos policiais do GEPAR deveriam incluir manutenção da ordem, resolução de conflitos, provisão de serviços através de solução de problemas, assim como outras atividades (KELLING e MOORE, 1988).

Em relação ao Palmital é possível afirmar que apesar de avanços pontuais (descritos nos itens anteriores), tais como percepção positiva dos representantes das instituições que conhecem o GEPAR em relação à abordagem desenvolvida pelo grupamento e melhora na percepção dos policiais em relação à dificuldade em levantar informações junto à comunidade, no geral, nos cursos de Estudos Técnicos, os policiais afirmam que a comunidade ainda sente medo de falar determinados assuntos para a polícia (CRISP, 2009).

“Tem muita comunicação entre a gente e a comunidade, mas tem muita coisa que a gente não consegue saber. O nosso 0800, por exemplo, não funciona direito” (Estudos Técnicos, 2009).

Na percepção dos policiais do GEPAR, outro aspecto que afeta a relação do grupamento com a comunidade é a pouca informação, por parte desta, a respeito da filosofia do policiamento comunitário. Em outras palavras, os policiais percebem que determinados moradores ficam revoltados e reagem quando são abordados, porque, muitas vezes, não entendem o caráter preventivo dessa prática. Nesse sentido, destacaram que fóruns comunitários, cursos de gestores e outras metodologias do programa Fica Vivo!, poderiam ser utilizadas para a divulgação, na comunidade, dos direitos e deveres dos cidadãos na abordagem policial (CRISP, 2009).

Apesar das ressalvas, ações desenvolvidas pelo grupamento que, na percepção dos policiais, tiveram como corolário a conquista de uma credibilidade da comunidade no trabalho do GEPAR, foram destacadas. Por exemplo, policiais do aglomerado, em Estudos Técnicos, afirmaram que, antes da criação do GEPAR as operações feitas na área eram pontuais e o tráfico era realizado de forma explícita. Com a criação do GEPAR e a prisão de várias pessoas, a dinâmica do tráfico na localidade foi modificada. O trabalho do grupamento culminou na identificação de vários infratores. A partir dessas ações, eles acreditam que a comunidade passou a ter uma confiança maior no trabalho da polícia. Todavia, a comunidade não expressa tais sentimentos de forma direta tendo em vista os “olheiros” que registram os movimentos dos moradores (CRISP, 2009).

Como salientado em várias partes da tese, o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! é dividido em dois grupos que representam os dois grandes eixos de seu

funcionamento: Proteção Social e Intervenção Estratégica. Enquanto o GEPAR é a ponta mais visível do eixo de Intervenção Estratégica no aglomerado, as oficinas dão visibilidade à Proteção Social perante a comunidade. No que diz respeito ao grau de integração existente entre eles, no geral, cabe destacar que os policiais percebem que em determinado momento na história dos aglomerados praticamente o único braço do Estado nessas localidades era a polícia. No entanto, o cenário muda com a implantação do programa Fica Vivo! e este fato, para os militares, é algo positivo. Porém, ainda segundo eles, existem alguns complicadores em relação ao desenvolvimento das ações de proteção social dentro das comunidades (CRISP, 2009). O primeiro ponto citado é a relação do oficinairo com os policiais do GEPAR. Para se entender a figura do oficinairo é preciso esclarecer que o programa prevê em sua metodologia uma série de intervenções que se propõe a atender os jovens, visando, entre outros fatores, favorecer a construção de modos de vida distintos do envolvimento direto com a criminalidade. Dentre as metodologias interventivas do programa, são apresentadas as oficinas. As oficinas são definidas como estratégias de aproximação e atendimento aos jovens e são implantadas em diferentes locais das áreas atendidas. Têm como objetivos: prevenir a criminalidade; promover e facilitar a circulação dos jovens; garantir o acesso ao esporte, lazer, cultura e formação profissional; favorecer a inserção e a participação dos jovens em novas formas de grupos; trabalhar temas relacionados à cidadania e aos direitos humanos; possibilitar a criação de espaços de resolução de conflitos (SEDS, 2007).

O que orienta a implantação das oficinas é a articulação entre a dinâmica criminal local, a demanda do jovem, os aspectos socioculturais e a seleção do oficinairo. Assim como a escolha das oficinas, a do oficinairo também não é feita ao acaso: ser morador da comunidade, ter experiência no ofício a ser ministrado, saber dialogar com os jovens e ter acesso aos espaços do aglomerado. Estes são alguns dos pré-requisitos básicos para seleção dos oficinairos. Os candidatos deverão apresentar um projeto de oficina para os técnicos dos programas que o avaliarão com base nos critérios destacados acima. Além da aprovação dos técnicos, o projeto precisa ser aprovado pela diretoria do programa. Depois disso, cabe ao oficinairo a responsabilidade de atender a todos os objetivos das oficinas. Ao final de cada mês, o oficinairo será responsável pela elaboração de listas de presença e relatórios sobre os jovens atendidos nas oficinas. As funções de capacitar, orientar e monitorar o trabalho dos oficinairos, além de realizar atendimentos individuais com os jovens quando demandado esse atendimento, cabem exclusivamente aos técnicos.

Nos Estudos Técnicos, em 2009, grande parte dos policiais disse não concordar com o fato de o programa aceitar no quadro de oficinairos jovens que já tiveram envolvimento com atos ilícitos. Segundo eles, deveria haver pré-requisitos assim como existe para qualquer trabalho. Alguns policiais sugeriram que fosse feito um rastreamento dos oficinairos de tal forma a excluir os que tivessem envolvimento com a dinâmica criminal local. Segundo eles, seria necessário avaliar a ficha criminal deste indivíduo e a sua vivência no momento em que ele fosse entrar para o programa. Ainda nesse sentido, outro ponto ressaltado pelos policiais é a falta de aproximação do GEPAR com os oficinairos sob o argumento de que estes dizem não querer a presença da polícia nas oficinas, por julgarem que tal presença irá afastar os jovens. Os militares afirmaram que esse receio dos oficinairos é infundado uma vez que o GEPAR possui uma boa relação com os moradores das comunidades. Além disso, os militares questionaram o porquê dos oficinairos e técnicos do programa não comunicarem a polícia casos concretos de violência e crime. (CRISP, 2009).

A percepção dos policiais em relação aos oficinairos, bem como a perspectiva em torno do trabalho deles e dos técnicos do Fica Vivo!, aponta, entre outras coisas, um desconhecimento por parte dos policiais “da ponta” do GEPAR da dinâmica das ações de proteção social e da complexidade destas na comunidade. Isso porque determinadas falas ou mesmo a presença constante dos militares nas oficinas ou no Centro de Prevenção pode ser uma questão delicada e de risco para os oficinairos e técnicos do programa. Assim, cabe destacar que o papel do oficinairo é muito mais complexo do que apenas transmitir o ofício e fazer relatórios sobre os jovens que frequentam sua oficina: envolve lidar com situações inusitadas e conduzir o comportamento dos jovens, configurando-se num dos principais atores do programa. Por sua vez, cabe reafirmar que, no Palmital, técnicos e oficinairos não foram capazes de construir, no longo prazo, uma relação de aproximação entre o GEPAR e os jovens das oficinas.

VII - Considerações finais

A cidade de Santa Luzia durante grande período ficou conhecida como a localidade que ocupava a quarta posição entre os municípios mais violentos de Minas Gerais. O Palmital, por sua vez, era a área com o maior número de crimes violentos. Nesse contexto, o Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) nasce com a perspectiva de ser um modelo de policiamento capaz de atuar preventivamente no aglomerado, com o apoio da comunidade, baseado no policiamento orientado para o problema e na repressão qualificada. Parte constituinte do programa Fica Vivo!, o grupamento inicia seus trabalhos, no Palmital, em 2005.

Os dados obtidos a partir da avaliação do processo de implantação do GEPAR no Palmital permitem afirmar que a atuação do grupamento nos moldes do policiamento comunitário variou ao longo do tempo, desde o início dos trabalhos. De acordo com análise documental e a percepção dos atores envolvidos no processo, o período de 2005 a 2006 - um momento de adaptação ao novo estilo de policiamento - não foi propício para que todas as fases do processo fossem implantadas segundo o protocolo prescrito e não houve uma mudança substantiva na relação com a comunidade. Com isso, nesse primeiro momento, o processo de implementação do GEPAR no Palmital não esteve voltado ao desenvolvimento de uma modalidade de policiamento preventivo, nos moldes do policiamento comunitário. Apesar de, nessa época, a atuação do grupamento já ser diferenciada em termos de filosofia, não era diferenciada no que diz respeito à estratégia organizacional e à utilização da ferramenta de solução de problemas. Isso significa, entre outros fatores, que no que concerne à filosofia, a polícia comunitária estava difundida, mas, em termos de uma efetiva aplicação dos princípios no nível operacional, as ações ainda não estavam consolidadas.

Diferentemente, em 2007, os dados analisados permitem afirmar que o processo de implementação do GEPAR esteve voltado para o desenvolvimento de uma modalidade de policiamento preventivo, nos moldes do policiamento comunitário, sendo a atuação do grupamento diferenciada em termos da filosofia, da estratégia organizacional e da utilização da ferramenta de solução de problemas. Os dados apontaram mudanças genuínas na percepção dos policiais quanto à atuação do grupo na comunidade. A percepção dos atores que compunham o Grupo Gestor Fica Vivo!/Palmital no período era de que eles trabalhavam em parceria com os policiais do GEPAR, confiavam na sua atuação e informavam sobre a

dinâmica criminal na localidade, além de efetivamente participarem do planejamento operacional do grupamento a partir da estratégia de solução de problemas. Isso trouxe resultados muito positivos, levando, nesse mesmo ano, a uma mudança radical no cenário da criminalidade e violência em Santa Luzia, particularmente na região do Palmital, onde no mês de julho o município atingiu a marca de 30 dias sem nenhum homicídio e redução de 60% de outros crimes. Policiais do GEPAR, lideranças comunitárias e representantes de diferentes entidades atribuíram grande parte dessa mudança às ações de policiamento comunitário do grupamento, em conjunto com ações desenvolvidas com os poderes Legislativo e Judiciário, Núcleo de Prevenção à Criminalidade, comunidade, empresários, igrejas, Conselho Comunitário de Segurança Pública (CONSEP), entre outras instituições e órgãos que faziam parte do Grupo Gestor Fica Vivo!/Palmital. A grande ressalva a ser feita sobre o período é que, apesar dos avanços, não existe registro documental sobre uma mudança na relação entre os policiais do grupamento e os jovens que participavam do programa Fica Vivo!.

Não obstante os avanços, a partir do final de 2007, os atores envolvidos no processo de implantação destacaram uma falta de continuidade das ações que tinham gerado resultados positivos para a localidade. Dito de outra forma, eles apontaram diferentes fatores que dificultaram a continuação da efetividade da estratégia de policiamento comunitário.

O primeiro ponto está relacionado aos recursos logísticos disponíveis à atuação preventiva dos policiais do grupamento. A partir dos relatórios, planos de intervenção e percepção de parte dos policiais entrevistados cabe afirmar que passado o primeiro momento de má gestão dos equipamentos - tais como desvios de armamentos e outros acessórios -, na prática, a partir do final de 2007, um dos principais problemas era a falta de manutenção nas viaturas Troller e as limitações do veículo para o policiamento a ser desenvolvido na comunidade. Outras dificuldades apontadas eram a falta de computadores para o registro das ocorrências e de câmera fotográfica e/ou filmadora, instrumentos considerados necessários para um trabalho mais qualificado do grupamento.

O segundo ponto que dificultou uma continuação das atividades de policiamento comunitário desenvolvido pelo GEPAR na localidade está relacionado à formação dos policiais que fazem parte do grupamento e o perfil necessário para o trabalho. Como dito anteriormente, a partir da instrução 02/2005 os policiais que compõem o grupamento deveriam ser voluntários, com no mínimo um ano de experiência em atividade operacional e devendo permanecer no grupo por um período mínimo de dois anos. Na prática, o GEPAR do Palmital desde o início era composto por policiais que não foram voluntários (foram

indicados pelo comando), outros não possuíam o curso do GEPAR e, ainda, alguns afirmaram não possuir o perfil para estar no policiamento comunitário. Esta constatação indica vários problemas. Primeiro, a partir do momento que o policial não é voluntário, por razões diferenciadas, maior é a probabilidade de ele não atuar dentro da filosofia do policiamento comunitário. Segundo, a formação do policial nos cursos de GEPAR, Estudos Técnicos e Direitos Humanos aumenta a probabilidade dos policiais relacionarem as temáticas tratadas durante os cursos com as situações concretas que eles enfrentam no dia a dia, conseqüentemente, maior a possibilidade desse profissional adotar atitudes e comportamentos que favoreçam uma parceria entre a comunidade e a polícia. Ainda foram apontados como problemas, horários indefinidos na atuação do grupamento e componentes do GEPAR empregados em outras funções e eventos que não o serviço de prevenção comunitária do crime e da violência. Por exemplo, em determinado período no ano de 2011, o comandante do GEPAR não exercia exclusivamente a função de comando do grupamento, estava trabalhando à noite como Coordenador de Policiamento da Unidade (CPU). A justificativa era de que o efetivo muitas vezes não conseguia comportar a necessidade daquela unidade e os oficiais, assim como os “praças”, acabavam tendo de desempenhar outras funções. Nesses termos, a função de comandante do GEPAR era exercida juntamente com outros encargos, o que prejudicava o desenvolvimento do policiamento comunitário.

O terceiro fator apontado como dificultador da continuação do policiamento comunitário desenvolvido pelo grupamento é a grande rotatividade dos policiais. O GEPAR do Palmital foi criado em 2005 e no ano de 2006 foi realizado o primeiro curso de Estudos Técnicos. Em 2009, houve a atualização desses estudos. Ao analisar a lista dos participantes do GEPAR nas duas capacitações foi possível constatar que apenas um policial que fazia parte do grupamento em 2006, fez a atualização em 2009. Esse dado demonstra que num período de tempo muito curto houve grande rotatividade dos policiais do grupamento. Esse elemento é importante para essa modalidade de policiamento na medida em que a permanência dos mesmos policiais no grupo, em convívio diário e duradouro, possibilita condições para a criação de um vínculo maior com a comunidade. Uma rotatividade alta dificulta o estabelecimento de relações de confiança entre moradores e policiais.

O quarto ponto destacado como empecilho às ações de policiamento comunitário é a própria relação da polícia com a comunidade. No Palmital, os precedentes históricos da atuação da polícia junto aos moradores indicam ações pontuais e violentas, as quais criaram desconfiança mútua. A transição de um polícia meramente repressiva para uma polícia

preventiva que, estrategicamente, utiliza a repressão qualificada, é um processo de construção tanto da polícia quanto da população da localidade. Processo esse que tem variado ao longo do tempo. Nesse sentido, as lideranças comunitárias entrevistadas destacaram que, ao final de 2007, os canais através dos quais a comunidade podia ser ouvida não funcionavam mais. Da mesma forma, não havia mais planos de ação de policiamento desenvolvidos com a comunidade e, o GEPAR não mais atuava como um dos articuladores dos atores sociais da localidade.

Na percepção dos policiais, após o período citado, a falta de formação continuada para o desenvolvimento de trabalhos comunitários deixava o policial sem diretrizes gerais para atuar em determinadas situações enfrentadas no cotidiano policial. A falta de apoio logístico e a rotatividade dos policiais tornaram-se complicadores para o desenvolvimento do policiamento comunitário.

No que diz respeito aos jovens que participam das oficinas do programa Fica Vivo!, em relação ao trabalho desenvolvido pelo GEPAR, destaca-se que não houve, pela maior parte dos adolescentes, desde o surgimento do grupamento, a percepção de uma mudança na forma de abordagem dos policiais. No mesmo sentido, a maioria dos jovens não confia nos policiais do grupo que trabalham na localidade. Podemos problematizar nesse ponto a pouca eficácia do eixo de Proteção Social em aproximar os jovens do programa com os policiais do GEPAR. Ressalta-se que para estabelecer uma relação de proximidade entre os atores supracitados seria necessária, primeiramente, uma boa relação entre os técnicos do Núcleo de Prevenção e os policiais do GEPAR. Os dados analisados apontam que, em apenas um pequeno período de tempo, houve uma maior abertura de diálogo entre o corpo técnico do eixo de Proteção Social, principalmente técnicos e oficinairos, e os policiais do GEPAR da “ponta”. Nesse período, em 2007, é constatada uma troca de informações entre esses grupos auxiliando no planejamento das respectivas intervenções, uma vez que os membros do GEPAR forneciam informações a respeito da incidência de crimes e dos indivíduos envolvidos e os técnicos, por sua vez, planejavam ações na comunidade no intuito de atingir este público específico. Mesmo nesse período de colaboração mútua, as ações desenvolvidas não foram capazes de mudar a percepção dos jovens em relação à atuação do grupamento, especialmente no que diz respeito à abordagem. No entanto, os jovens afirmaram se sentirem mais seguros na comunidade com a presença do GEPAR. Este dado demonstra, entre outros fatores, que a presença constante dos policiais na comunidade e o policiamento em locais de difícil acesso, antes não patrulhados, inibiam, de certa forma, os conflitos armados entre os vários pequenos grupos

locais que se enfrentavam de maneira violenta por qualquer desentendimento em torno do comércio de entorpecentes ou por outros motivos.

O quinto fator que dificultou a continuação do policiamento desenvolvido pelo grupamento está relacionado às ações de policiamento comunitário. Em um primeiro momento, isso significa que é delimitada uma área de atuação para o GEPAR e, assim, o grupamento possui uma responsabilidade territorial. No entanto, na prática, a área que o grupo atua é maior. A partir dos dados foi constatado que o GEPAR é chamado a atender praticamente em toda a região correspondente à área da 69ª Companhia. Nesses termos, com 12 policiais, eles não conseguem atuar nos moldes do policiamento comunitário, ficando o contato com a comunidade prejudicado. Em um segundo momento, o problema se encontra relacionado à perspectiva de reorientação das atividades de patrulhamento. Essa reorientação se constitui em uma tentativa de redirecionar o trabalho policial para o atendimento a chamadas não emergenciais, com o objetivo de alcançar e reforçar a aproximação e interação entre policiais e comunidade. O objetivo era de que, com este modelo, os policiais não só receberiam queixas e responderiam a chamadas de atendimento, mas também forneceriam informações à população sobre problemas de segurança e formas de prevenção: mediariam conflitos; principalmente disputas domésticas, entre vizinhos e amigos; organizariam a comunidade em torno de programas e estratégias de prevenção de crimes, estabelecendo contatos pessoais com residentes e trabalhadores da área; e solicitariam sugestões das pessoas sobre o trabalho que estariam desenvolvendo. Em síntese, o policiamento funcionaria orientado, predominantemente, à manutenção da ordem e da paz, aproximando-se do público para além do contexto de atendimento de demandas. Isso não quer dizer que não estariam atentos às solicitações de serviços, mas tornaria a atividade policial um trabalho de interação personalizada com a comunidade. Nesse ponto, não obstante os avanços, tais como a criação da 69ª Companhia e depois a criação da AISP, rondas a pé e um número restrito de atendimentos a chamadas emergenciais após o final de 2007, não se alcançou o pleno envolvimento do grupamento em muitos problemas não criminais que, deveriam ser resolvidos, juntamente com outros atores da Rede de Proteção local, antes de se tornarem propriamente criminais.

Outra ação de policiamento comunitário que não funcionou apropriadamente desde o final de 2007 foi o policiamento orientado para a solução de problemas. Os dados apontaram que isso aconteceu, em parte, devido a falta de integração dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal e em parte devido a um desgaste na relação entre a comunidade e o

GEPAR, principalmente, pela ausência de reuniões com a comunidade para a discussão dos principais problemas locais. De modo geral, instalou-se novamente uma falta de sinergia entre as instituições locais.

Por fim, em relação à descentralização de comando, a partir dos dados é possível afirmar que a operacionalização dos pressupostos do policiamento comunitário ainda está amplamente atrelada à figura do comando à frente do grupamento e da Companhia de Polícia local. Isto é, quando essas figuras se colocam em consonância com tais pressupostos a probabilidade de toda a tropa desenvolver um policiamento comunitário é maior. No Palmital, os dados apontaram que, após pouco mais de um ano de implantação do Fica Vivo!, somente com a troca do comando da Companhia e do comando do grupamento houve a possibilidade de abertura para uma maior autonomia dos policiais “da ponta”, o que ocorreu, principalmente, durante o ano de 2007. No período, a percepção de vários atores envolvidos no processo de implantação do grupamento era de que o comando não mais direcionava as ações dos policiais, pelo contrário, tentava viabilizar os meios necessários para que eles pudessem trabalhar na perspectiva de resolução de problemas.

Em síntese, cabe destacar que avaliar os problemas embutidos no processo de implantação do GEPAR é tão necessário quanto admitir as boas práticas que devem ser replicadas. A partir da avaliação foi possível perceber que se não nos debruçarmos de forma crítica sobre o grupamento ele corre sério risco de, com o tempo, tornar-se inócuo. Ou seja, de uma hora para outra ele pode se tornar um programa com forma, mas sem conteúdo. Assim, um monitoramento constante sobre o processo de implantação do GEPAR torna-se necessário de modo a garantir que o prescrito na instrução 02/2005 acerca da forma de recrutamento, de seleção e a formação dos policiais seja seguido; que se zele para que o policiamento seja feito somente na área de responsabilidade territorial do grupo; que as reuniões de intervenção estratégica sejam permanentes e incorporem discussões sobre problemas não diretamente criminais.

No aglomerado Palmital, os dados permitem afirmar que o GEPAR, em determinado momento do processo de sua implementação, atuou dentro dos pressupostos do policiamento comunitário. No entanto, em outros momentos, vários fatores emergiram como obstáculos e dificuldades para o desenvolvimento de um trabalho mais comunitário. Nesses termos, cabe destacar que se, por um lado, existe um apelo moral em favor do policiamento comunitário e, nesse sentido, a perspectiva de que o GEPAR trabalhe dentro dessa filosofia, no campo científico, a avaliação da implantação do GEPAR no Palmital permite ressaltar vários

argumentos válidos para que se invista de forma contínua e regular neste tipo de policiamento, a saber: correlação positiva entre a presença do grupamento na localidade e o aumento da sensação de segurança dos representantes das principais instituições locais e dos jovens que frequentam as oficinas do programa Fica Vivo!; impacto positivo do policiamento desenvolvido pelo GEPAR na imagem que a maioria dos representantes das instituições tinha em relação à polícia e a percepção de que os policiais trabalham no sentido de melhorar a qualidade de vida dos moradores; melhora na percepção dos policiais em relação à dificuldade do GEPAR em obter informações na comunidade; aspectos positivos na reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar serviços não emergenciais e na descentralização do comando.

REFERÊNCIAS

- ACERO, Hugo. *Reforma Policial e Uso Legítimo da Força em um Estado de Direito: Um Olhar na Experiência de Colômbia*. In: Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-Americanos. Comunicação. Colômbia. Rede de Policiais e Sociedade Civil. Rio de Janeiro, 2007.
- AKERS, Ronald. *Rational Choice, Deterrence, and Social Learning Theory in Criminology: The Path Not Taken*. The Journal of Criminal Law & Criminology, Vol. 81, Nº 3, 653-676, 1990.
- ALBERNAZ, Elizabete; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. *Tensões e Desafios de um Policiamento Comunitário em Favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais*. São Paulo: Perspectiva, v. 21, n. 2, jul./dez, 2007.
- ALMEIDA, Klinger. *A crise de Insegurança e a resposta das polícias militares*. O Alferes, Belo Horizonte, n. 04, p. 61-83, Set./Out./Nov./Dez., 1987.
- ALVES, Márcia Cristina. *Programas de prevenção à criminalidade: dos processos sociais à inovação da Política Pública. A experiência do Fica Vivo*. Dissertação (mestrado) – FJP. Belo Horizonte, 2008.
- ARRETCHE, Marta. *Tendências no Estudo sobre Avaliação*. In: RICO, Elizabete Melo (Org). São Paulo: Cortez/IEE, p.29-39, 1999.
- BAUDRILLARD, Jean. *Modernité*. In: Biennale de Paris. La modernité ou l'esprit du temps. Paris, Editions L'Esquerre, 1982. Texto policopiado traduzido por Léa Freitas Perez e Francisco Coelho dos Santos.
- BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- BARREIRA, Maria Cecília. *Avaliação Participativa de Programas Sociais*. São Paulo: Veras, 2000.
- BARRET, S. M. *Implementation studies: time for a revival? Personal reflection of 20 years of implementation studies*. Public Administration, Oxford, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BATISTA, Luís Eduardo; ESCUDER, Maria Mercedes Loureiro; PEREIRA, Julio César Rodrigues. *The color of death: causes of death according to race in the state of São Paulo, 1999 to 2001*. Revista Saúde Pública, v.38, n.5: 630-636, 2004.
- BEATO, Cláudio. *Determinantes da Criminalidade em Minas Gerais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.13, n.37. jun.1998.
- _____ *et al. Conglomerados de Homicídios e o Tráfico de Drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999*. Cadernos de Saúde Pública, n. 17. Rio de Janeiro, 2001.

_____. *Reinventando a Polícia: A Implementação de um Programa de Policiamento Comunitário*. In: Policiamento Comunitário: experiências no Brasil 2000 – 2002. São Paulo: Página Viva, 2002.

_____ *et al.* *Programa Fica Vivo: Ações Simples, Resultados Efetivos*. Informativo CRISP, ano 1, n. 5, fev. 2003.

_____. *Estudo de Caso “Fica Vivo” Projeto Controle de Homicídios em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Banco Mundial, 2005.

_____; Assunção Renato. *Sistemas de Informação Georreferenciados em Segurança*. In: Compreendendo e Avaliando: Projetos de Segurança Pública/Cláudio Beato Organizador – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BITTNER, Egon. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo: EDUSP, 2003.

BONGER, Willem. *Criminality and Economic Conditions*. New York: Little, Brown. 1916.

BURSIK, R. J., GRASMICK, H. G.. *Neighborhood-based networks and the control of crime and delinquency*. In: BALROW, H. (Ed.). *Crime and public policy: Putting theory to work*. Boulder, CO. Westview, 1995.

BRAGA, A.; PIERCE, G. *Disrupting Illegal Firearms Markets in Boston: The Effects Of Operation Ceasefire on the Supply of New Handguns to Criminals*. *Criminology & Public Police*. V.4, n. 4, 2005.

BRAGA, Anthony; WINSHIP, Christopher. *Partnership, Accountability, and Innovation: Clarifying Boston’s Experience with Pulling Levers*. In: *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, 171, (David Weisburd & Anthony Braga eds., 2006).

BRAIDEN, C.R. *Enriching Tradicional Roles*. In: Hoover, L.T. (org) *Police Management: Issues and Perspectives*. Washington, DC, Police Executive Research Forum, 1992.

BRODEUR, J. P. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: EDUSP, 2002.

BRYNARD, P. *Policy implementation, in Cloete and Wissink*. (eds.) *Improving public policy*. Pretoria. Van Schaik. 2000.

CAIDEN, G. E; CAIDEN, N. Enfoques y lineamiento, la mediciona y la evaluation des desempenho en programas del sector publico. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 1, p. 78-103, 2001.

CAMPOLINA, Eduardo O. C. *A Atuação do Grupamento Especializado em Policiamento de Área de Risco (GEPAR) no aglomerado Morro das Pedras: uma análise crítica*. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública – CEGESP). Academia de Polícia Militar e Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2004.

CANO, Ignácio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CARBALLO, Carlos. *Uma análise da Polícia*. In: Cultura da Paz & Prevenção da violência. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

CARVALHO, Nelson; CASTANHEIRA, Leila. *Relatório Bogotá – Colômbia*. Coleção Estudos da Cidade. Rio Estudos, nº.39, 2001.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (org). *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Coleção polícia amanhã: Textos fundamentais de polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1999.

COELHO, Edmundo. *A criminalidade urbana violenta*. Dados – Revista de Ciências Sociais, 31 (2), 1988.

CRUZ, APG. *Programa Fica Vivo! Controle de Homicídios. Morro das Pedras, Belo Horizonte – MG*. Avaliação de Processo, 2004.

COSTA, Bruno. *Políticas, Instituições e Estratégia de Implementação. Elementos para a Análise de Políticas Públicas e Projetos Sociais*. In: CARNEIRO e COSTA. *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Vol.2.

COTTA, Albert. *Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

CHAIKEN, Jan M., CHAIKEN, Marcia R. *Drugs and Predatory Crime*. The University of Chicago Press, 1990.

CRANK, J.P. e LANGWORTHY, R. *An institutional perspective of policing*. The Journal of Criminal Law & Criminology, Northwestern University, vol 83, no. 02,1992.

CRAWFORD, A. *Social and communal strategies. Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman, 1998.

CRISP/UFMG. *1º. Texto de Trabalho, Programa de Controle de Homicídios*. Belo Horizonte, 2002.

_____. *Diagnóstico Qualitativo das Condições Socioeconômicas e Padrões de Criminalidade do Palmital/ Santa Luzia*. Belo Horizonte, 2005.

_____. *Diagnóstico dos Equipamentos Sociais, Públicos e Privados*. Relatório de Pesquisa. UFMG, 2005.

_____. Relatório de Pesquisa. UFMG, 2006.

_____. *Curso de Atualização dos Estudos Técnicos Palmital - Santa Luzia: Plano de Intervenção do aglomerado Palmital*. Belo Horizonte, 2009.

_____. *Curso de Atualização dos Estudos Técnicos Palmital - Santa Luzia*. Relatório. Belo Horizonte, 2009.

_____. *Atualização do Diagnóstico Qualitativo das Condições Sócio-Econômicas e Padrões de Criminalidade do Palmital/ Santa Luzia*. Belo Horizonte, 2010.

DECKER, Scott H. VAN WINKLE, Barrick. *Life in the Gang: Family, Friends and Violence*. *Cambridge Criminology Series*. Cambridge University Press, 1996.

DICKENS, William. Crime and Punishment Again: The Economic Approach with a Psychological Twist. *Journal of Public Economics*, Vol. 30, 97-107, 1986.

ECK, J.E; ROSENBAUM, D.P. *The New Police Order* . In: D.P. ROSENBAUM (ed.) *The Challenge of Community Policing*, Sage Publications, Thousands Oaks, California, 1994.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. *Entendendo a Nossa Insegurança*. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio. A Política da avaliação de políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, 2005.

FOUCAULT, Michel. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2005.

FREITAS, Ananias. *O eclipse da política, o mercado e a cobertura jornalística no Brasil: uma análise da cobertura dos três primeiros meses do segundo governo FHC*. Tese de doutorado em Comunicação e Cultura. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

FRÜHLING, Hugo. *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. Cuál es el impacto?*. Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2003.

GAROUPA, Nuno. *The Theory of Optimal Law Enforcement*. York, Department of Economics, University of York, 1-45, 1996.

GEVA-MAY, I; PAL, L. *Good Fences Make Good Neighbors - Policy Evaluation and Policy Analysis – Exploring the Differences, Evaluation*, v. 5, n.3, p.259–277. 1999.

GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GOGGIN, Malcolm L. *et al. Implementation Theory and Practice: Towards a Third Generation*. Glenview: Scott, Foresman and Co., 1990.

GOLDSTEIN, Herman. *Improving policing: A problem oriented approach*. In: OLIVER, W. M. *Community Policing: Classical Readings*. Prentice Hall, 2000.

GUBA, E. G. & LINCOLN, Y. S. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA, Sage Publications, 1989.

GUIMARÃES, Tadeu; ALMEIDA, BERNARDO. *O Duplo Planejamento*. In: *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento/ Renata Vilhena...[et al.]* (Organizadores)..Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

GUNN, L. Why Is Implementation So Difficult?, *Management Services in Government* 33, 4:169-76, 1978.

GREENE, Jennifer C. Qualitative Program Evaluation: practice and promise. In: DENZIN, N; Lincoln. Y. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications, 1994.

GREENE, Richard. Who's Punishing Whom?. *Forbes* (March), 132-136, 1988.

GRINDLE, Merilee S. (Ed.). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1980.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy*. London: Sage Publications Ltd., 2002.

HIRSCHI, Travis; GOTTFREDSON, Michael R. *Age and the Explanation of Crime*. American Journal of Sociology, vol. 89, 1983.

HOBBSAWM, E.J. *Rebeldes Primitivos – Estudos de formas arcaicas de movimentos sociais nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

HOLLANDA, Cristina. *Polícia e Direitos Humanos. Política da Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

IANNI, E. R.; IANNI, Francis. Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing. In: PUNCH, Maurice (Org.) *Control in the Police Organization*. Cambridge/Massachusetts, London/England: The MIT Press, 1983. p. 251-276.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: Estratégias de Atuação. Polícia e Juventude*. Cartilha, Sou da Paz, 2010.

KELLING, George L. e MOORE, Mark. *The evolving strategy of policing. National institute of justice, program in criminal justice policy and management*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1988.

KENNEDY, David; BRAGA, Anthony e PIEHL, Anne. *Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire*. National Institute of Justice, Washington, DC, 2001.

JOPPERT, Márcia; HENRIQUES, Afonso; PINHO, Jânia; AZEVEDO, João; NEWMAN, John; WENCESLAU, Juliana; CARVALHO, Sônia. *A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento*. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 1 (2011)-Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

LAVRAKAS, P.J. ; Kushmuk, J.W. *Evaluating Crime Prevention Through Environmental Design : The Portland Commercial Demonstration Project*, In D.P. Rosenbaum (ed) Community Crime Prevention. Does It Work ?, Beverly Hills, Sage Publications, 1986.

LEAL, Ana; PEREIRA, Íbis; FILHO, Oswaldo. *Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira*. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

LESTER, J.P. *et al.* Public policy implementation: evolution of the field and agenda for future research. *Policy Studies Review*, Urbana, v. 7, n. 1, p. 200-216, 1987.

LINDEN, R.; BARKER, I.; FRISBIE, D. *Ensemble pour la prévention du crime. Manuel du praticien*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, Division Solliciteur général du Canada, 1984.

LOMBROSO, Cesare. *Crime: Its Causes and Remedies*. New York: Little, Brown. 1911.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. *Implementation and Public Policy*. Chicago: Scott Foresman, 1983.

MEDEIROS, M. A. *Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, 47, 2: 271-296, 2004.

MEYER, J. W. E ROWAN, R. *Institucionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. In *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

MINAS GERAIS. Polícia Militar, Comando Geral. *Polícia Comunitária: diretriz de planejamento de operações nº 3008 – CG*. Belo Horizonte, 1993.

_____. Polícia Militar, Comando Geral. *A filosofia de polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais: diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 04/2002 – CG*. Belo Horizonte, 2002b.

_____. Polícia Militar, Comando Geral. *Estruturação e funcionamento de conselhos comunitários de segurança pública - CONSEP: diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 05/2002 – CG*. Belo Horizonte, 2002c.

_____. Polícia Militar, Comando Geral. *Instrução nº. 002/2005-CG: Regula a Criação e Emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR*. Belo Horizonte, 2005.

_____. Polícia Militar. *Ofício nº. 106.0/2005. Convite*. Santa Luzia, 2005.

_____. Polícia Militar. *Memorando nº. 31.591/2005*. Santa Luzia, 2005.

_____. Polícia Militar, Comando Geral. *Resolução 3.836 de 02 de janeiro de 2006. Estabelece as Diretrizes para Educação de Polícia Militar e dá outras providências*. Belo Horizonte, 2006b.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Perfil das Polícias Brasileiras*. Brasília, 2001.

MOKATE, K. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

MOKUS, Antanas. *O Homem que Reinventou Bogotá*. Entrevista 08 de Agosto, por José Tadeu Arantes. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2007.

MONET, J.C. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo: EDUSP, 2001.

MORENOFF, Jeffrey D., SAMPSON, Robert J., RAUDENBUSH, Stephen W. *Neighborhood Inequality, Collective Efficacy, and the Spatial Dynamics of Urban Violence*. *Criminology*. Vol. 39, n. 3, 2001.

MORRIS, Ruth. *Female Delinquency and Relational Problems*. *Social Forces* 43 (1), 1964.

MUNIZ, Jacqueline, LARVIE, Sean Patrick, MUSUMECI, Leonarda e FREIRE, Bianca. *Resistências e Dificuldades de um Programa de Policiamento Comunitário* São Paulo, *Revista Tempo Social*, número 1, volume 9, 1997.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. “*Ser Policial é, sobretudo, uma razão de ser*”: *Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro, 1999.

NAJAM, Adil. *Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective*. IIASA: WP-95-61. July 1995.

NETO, O. C. *O trabalho de campo como descoberta e criação*. In M. C. S. Minayo (Org.), *Pesquisa social: teoria, método e criatividade* (pp. 51-66). Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NETO, Paulo Mesquita. *Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime – a visão dos Coronéis da Polícia Militar*. *São Paulo em Perspectiva*. 18 (1), 2004.

NEWMAN, George. *Criminal Economics. Across the Board*, Vol. 31, Nº 10, 9-10, 1994.

NOGUEIRA, Roberto. *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estrategico*. Serie Políticas Sociales nº 24. CEPAL, Chile, 1998.

OLIVEIRA, Juarez, PEREIRA, Nilza, CAMARANO, Ana, BAENINGER, Rosana. *Evolução e Características da População Jovem no Brasil*. In: *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: CNPD, 1998.

OLIVEIRA, Anderson. *Resultados do Programa de Redução de Violência GEPAR – Grupo Especializado em Patrulhamento de Área de Risco, no Combate a Crimes Violentos: a experiência do município de Santa Luzia/MG*. Monografia ((Especialização em Criminalidade e Segurança Pública) - CRISP, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

OSZLAK, Oscar. *Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable*. In: *Responsabilización y Evaluación de la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo; Editorial Texto, C.A., 2005.

PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Crime, violência e poder*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1981.

PARKER, L. C., *The Japanese Police System Today: A Comparative Study*. New York, An East Gate Book, 2001.

POLLAK, Otto. *The Criminality of Women*. New York: A.S. Barnes, 1950.

POWELL, W.W. Hybrid organizational arrangements: new form or transitional development? *California Management Review*, 30 (1), 67-87. 1987

POWELL, W.W. "Neither market nor hierarchy: Network forms of organization." In: B. M. Staw and L. L. Cummings (eds.) *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336. Greenwich, CT: JAI Press. 1990.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo.

REIS, Marco. *A evolução do policiamento ostensivo – sua execução na capital*. O Alferes, Belo Horizonte, n. 13, p. 99-108, Abr./Mai./Jun., 1987.

ROLIM, Hudson. *O presente volta-se para o passado: velhos hábitos ou um novo tipo de policiamento?* Revista O Alferes, Belo Horizonte, Vol. 23, nº 63, jan./jun. 2008.

RONDINELLI, Dennis A. Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, v. 47, n. 2, p. 133-145, 1981.

ROSENAU, Pauline Marie. *Post-modernism and the social science: insights, inroads and intrusions*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

ROSENBAUM, D.P. *The Problem of Crime control*. In D. P. Rosenbaum (ed) *Community Crime Prevention : Does it work ?*, Beverly Hills, Sage Publications, 1986.

_____. *A critical eye on neighborhood watch ; does it reduce crime and fear?*. In T. Hope. M. Shaw (eds) *Communities and Crime Reduction*, London, Home Office Research and Planning Unit, 1988.

RODRIGUES, Nina. *Os Africanos no Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1988.

SAMPSON, Robert J., RAUDENBUSH, Stephen W., EARLS, Felton. *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*. Science Magazine. Vol. 277, 15 August, 1997.

_____. GROVES, Byron W. *Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory*. American Journal of Sociology. Vol. 94, n. 4, January, 1989.

SAPORI, L. F. *A Política de segurança pública em Minas Gerais*. In: SAPORI, L. F. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SCHEINGOLD, Stuart. Politics, Public Policy, and Street Crime. *American Academy of Political and Social Sciences. Annals*, Vol. 539, 155-168, 1995.

SHAW, Clifford R., MCKAY, Henry D. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. The University of Chicago Press. Chicago and London, 1942.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. *Plano de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2005.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. Núcleo de Prevenção à Criminalidade Palmital/Santa Luzia. Relatório, Santa Luzia, 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. Núcleo de Prevenção à Criminalidade Palmital/Santa Luzia. Relatório, Santa Luzia, 2007.

SELZNICK, P. *Leadership in Administration*. Los Angeles, Cal.: University of California Press, 1957.

SILVA, Armando. *Avaliação de resultados das ações preventivas de Polícia Comunitária em Belo Horizonte: reflexões a respeito da aplicação de um modelo*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar; Fundação João Pinheiro, 2004.

SILVA, Cidinha. *Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras*. São Paulo: Summus, 2003.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos NEPP*, Campinas, 2000.

SILVEIRA, Andréa. *Prevenindo homicídios: avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. Tese (Doutorado) UFMG, Belo Horizonte, 2007.

_____. PEIXOTO, Betânia. *Manual de avaliação de programas de prevenção da violência*. Organização Pan-Americana da Saúde. UFMG, Brasília, 2010.

SIM/DATASUS/MS. *O Sistema de Informações sobre Mortalidade*. S/1, 2007.

SKOGAN, Wesley. *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in american neighborhoods*. New York: Oxford University Press, 1990.

_____. *The promise of community policing*. In Weisburd e Braga (eds). *Police Innovation contrasting perspectives*. Cambridge University Press, 2006.

SKOLNICK, Jerome & BAYLEY, David. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo*. São Paulo: EDUSP, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. *Criminalidade urbana e violência: O Rio de Janeiro no contexto internacional*. In: *Criminalidade Urbana e Violência: o Rio de Janeiro e o Contexto Internacional*. Série Textos de Pesquisa, ISER, Rio de Janeiro, 1993.

_____. *A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 21, n. 61, dez. 2007.

SOUZA, Elenice *Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado), UFMG, Belo Horizonte, 1999.

TAVARES, Mauro Calixta. *Planejamento Estratégico. A Opção entre o Sucesso e o Fracasso Empresarial*. São Paulo: Editora Harbra Ltda, 1991.

THRASHER, Frederic M. *The Gang: A Study of 1.313 Gangs in Chicago*. The University of Chicago Press, January, 1927.

TROJANOWICZ, Roberto C., BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento Comunitário: como começar*. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

TRUMBULL, William. *Estimations of the Economic Model of Crime Using Aggregate and Individual Level Data*. *Southern Economic Journal* (Outubro), 423-439, 1989.

VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl E. *The Policy Implementation Process*. *Administration and Society*. v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu. *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica Gabriel Cohn. Brasília, DF: UnB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WILSON, James Q.; Kelling George L. *Broken windows: the police and neighborhood safety*. In *Atlantic Monthly* de março de 1982.

World Bank, FRÜHLING, Hugo & CANCINA, Azún. *Policiamento Comunitário e Policiamento Orientado à Resolução de Problemas*. Washington, DC, 2005.

ANEXOS

ANEXO I

AUTORIZAÇÃO PARA ENTREVISTAR OS POLICIAIS DO GEPAR PALMITAL

ANEXO II
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado (a) Senhor (a),

Obrigada pelo seu interesse em participar do estudo “POLÍCIA PREVENTIVA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO GRUPO ESPECIALIZADO NO POLICIAMENTO EM ÁREAS DE RISCO NO AGLOMERADO PALMITAL EM SANTA LUZIA”.

Este é um estudo que tem grande importância no processo de análise do GEPAR em Santa Luzia – Minas Gerais.

Responsável: Doutoranda em Sociologia Simone Maria dos Santos da Universidade Federal de Minas Gerais –UFMG e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP/UFMG . Telefones: 3409-6310 (CRISP). COEP: Unidade Administrativa II (prédio da Fundep), 2º andar, sala 2005. Fone: 3409-4592.

Procedimentos para as entrevistas com os policiais membros do GEPAR e com as lideranças comunitárias do Palmital: Membros do GEPAR e lideranças comunitárias do Palmital em Santa Luzia serão convidados a participarem de entrevistas sobre diversos aspectos da implementação do grupamento na região. Estas entrevistas serão realizadas na Sede da Melhor Idade, no Cristina B em horário previamente negociado com os entrevistados e serão gravadas. A PESQUISA NÃO FARÁ NENHUMA ASSOCIAÇÃO ENTRE O QUE FOR DITO E O NOME COMPLETO OU ENDEREÇO DA PESSOA ENTREVISTADA

Benefícios esperados: Espera-se que este trabalho resulte em um diagnóstico da percepção dos participantes quanto aos resultados do policiamento do GEPAR, o que funciona bem nesta outra modalidade de policiamento e o que não funciona, problemas na implementação do grupamento, etc. Os resultados desta análise permitirão o aperfeiçoamento das ações do GEPAR no município de Santa Luzia – Minas Gerais.

O voluntário é livre para se recusar a participar ou retirar seu consentimento em qualquer momento da pesquisa, sem qualquer penalização ou prejuízo. Os voluntários não terão qualquer tipo de despesa participando da pesquisa. Diante destas informações, se for de sua vontade participar deste estudo, por favor, preencha o consentimento abaixo.

CONSENTIMENTO

Declaro que li e entendi a informação contida acima e que todas as dúvidas foram esclarecidas.

Santa Luzia, de de 2011.

Assinatura: _____

ANEXO III
ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA CABOS, SOLDADOS
E SARGENTOS DO GEPAR

Bom (dia/tarde). Meu nome é XXX. Primeiramente, gostaria de agradecer (lo/la) por conceder um pouco de seu tempo para participar do estudo “POLÍCIA PREVENTIVA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO GRUPO ESPECIALIZADO NO POLICIAMENTO EM ÁREAS DE RISCO NO AGLOMERADO PALMITAL EM SANTA LUZIA”.

1. APRESENTAÇÃO

1.1. Quebra Gelo

1.1.1 Gostaria de começar a nossa conversa perguntando há quanto tempo você atua na área de segurança pública:

- () até 5 anos
- () 6-10 anos
- () 11-15 anos
- () 16-20 anos
- () mais de 20 anos

1.1.2 Porque você optou por esta profissão?

2. DIMENSÃO ORGANIZACIONAL

2.1. ESTRUTURA

2.1.1. Perfil sócio-demográfico do Policial do GEPAR

2.1.1.1 Gostaria de saber qual é seu posto/graduação?

- (1) Capitão
- (5) Tenente
- (6) Sub-Tenente
- (7) Sargento (1º.), (2º.), (3º.)
- (8) Cabo
- (9) Soldado

2.1.1.2. Sexo: 01 – masculino 02 - feminino

2.1.1.3. Idade: _____ .

2.1.1.4. Qual é o seu estado civil?

- (1) Casado (a)
- (2) Solteiro (a)
- (3) Unido (a)
- (4) Divorciado/Separado (a)
- (5) Viúvo (a)

2.1.1.5. Qual a sua escolaridade?

- (1) Fundamental (1ª. a 4ª. série) – Antigo primário
- (2) Fundamental (5ª. a 8ª. série) – Antigo ginásial
- (3) Médio (1ª. a 3ª. série/Pré-vestibular) – Antigo colegial

- (4) Superior completo ou incompleto
- (5) Especialização
- (6) Mestrado
- (7) Doutorado

2.1.1.6. Qual a sua Cor/Raça, segundo as categorias...?

- (1) Branco (a)
- (2) preto (a)
- (3) pardo (a)
- (4) amarelo (a) / oriental
- (5) indígena

2.1.1.7. Você tem uma religião?

- (1) Católica romana
- (2) protestantismo histórico
- (3) pentecostal
- (4) espírita kardecista
- (5) afro-brasileira
- (6) judaísmo
- (7) Outra (especifique):

2.1.2. Perfil Institucional do policial do GEPAR

2.1.2.1. No geral, há quanto tempo você está no GEPAR?

- () até 4 meses
- () 4-8 meses
- () 8 meses – 1 ano
- () 1-2 anos
- () mais de 2 anos

2.1.2.2. Há quanto tempo atua no GEPAR do Palmital?

- () até 4 meses
- () 4-8 meses
- () 8 meses – 1 ano
- () 1-2 anos
- () mais de 2 anos

2.1.2.3. Qual sua função no GEPAR?

- () Motorista
- () Comandante de guarnição
- () Patrulheiro
- () Motorista e Comandante de Guarnição
- () Outro:

2.1.3. Recursos Logísticos do policial do GEPAR

2.1.3.1. Durante o serviço você porta:

- () Colete Balístico Individual; () Pistola Calibre .40; () 3 carregadores completos;

() Rádio tranceptor de porte, com acessório; () Bastão tipo Tonfa; () Algema; () Lanterna; () Capa de Chuva.

2.1.3.2. Vocês possuem, no mínimo, uma viatura adaptada às características físicas das áreas que vocês têm que patrulhar no Palmital? () Sim. () Não.

Probes: Se Sim. A viatura possui:

() Giroflex (luminoso e sonoro); () rádio tranceptor; () munições químicas; () kit de primeiros socorros, () escudo balístico; () capacete de proteção e () binóculos.

2.1.3.4. Se necessário vocês têm disponível:

() Filmadora, () máquina fotográfica digital, () binóculo infra-vermelho, existe alguma outro equipamento deste tipo que vocês possuem e eu não mencionei?

2.2. GESTÃO

2.2.1. Recrutamento dos Policiais do GEPAR

2.2.1.1. Você se candidatou voluntariamente para fazer parte do GEPAR?

2.2.2. Formação e Treinamento dos Policiais do GEPAR

2.2.2.1. Quando foi sua última atualização no Treinamento Policial Básico?

2.2.2.2. Você possui o curso do GEPAR ministrado pela PMMG?

2.2.2.3. Você possui o curso de Promotor de Polícia Comunitária?

2.2.2.4. Promotor de Direitos Humanos?

2.2.2.5. Instrutor do PROERD?

2.2.2.6. Você participou dos Estudos Técnicos Ministrado pelo CRISP?

Probe: Se Sim. Em que ano?

2.2.2.7. Você sofre algum preconceito por parte dos seus colegas da corporação por integrar o GEPAR?

2.2.3. Avaliação do Policial para a entrada no GEPAR

2.2.3.1. Quando você entrou para o GEPAR você foi submetido a um processo de seleção psicológica que o avaliou sob os seguintes critérios:

- () auto domínio quando submetido a altas pressões;
- () capacidade mobilizadora de massas;
- () capacidade de trabalhar em parceria com o público;
- () espírito de equipe.

2.2.3.2. Depois que você foi entrou para o GEPAR você recebeu algum tipo de treinamento de capacitação específico com disciplinas voltadas:

- () para a polícia comunitária
- () mobilização comunitária
- () direitos humanos e prevenção ao uso de drogas
- () técnicas e táticas policiais voltadas para a área de risco
- () atendimento ao público residente em área de risco ou aglomerados

2.2.3.3. Como é avaliado o trabalho desenvolvido pelo GEPAR?

2.3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO

2.3.1. Vocês registram, de alguma forma, as ações e operações realizadas diariamente?

Probes. Se Sim. Quem analisa o que vocês registram? Como é feito para se tomar providências no que se refere às competências e acionamento dos demais órgãos do sistema de defesa social?

Se Não. Como se comunicam sobre os acontecimentos diários?

2.3.2. Com que periodicidade, reuniões são realizadas com o efetivo do GEPAR para repassar informações sobre a evolução da criminalidade local?

3. DIMENSÃO ESTRATÉGICA – EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

3.1. Prevenção do Crime Baseado na Comunidade

3.1.1. Vocês possuem uma responsabilidade territorial?

3.1.2. Qual é a área de patrulhamento de vocês?

3.1.3 Vocês atuam exclusivamente na área citada?

Probes: se não. Saber em quais outras áreas e com que frequência.

3.1.4. Quais são os horários de patrulhamento das viaturas do GEPAR?

3.1.5. Sua atuação básica está voltada para a prevenção ou repressão?

3.1.6. Como é sua relação com os moradores do aglomerado?

() não faço contatos com os moradores

() tenho contato com os moradores só quando acionado

() tenho contato informal com os moradores mesmo quando não sou acionado

3.1.7. Você enquanto policial do GEPAR acredita que uma das suas funções é mobilizar a comunidade do Palmital?

3.1.8. Você acha que deve ouvir a comunidade?

Probe: Se sim. Como isto é feito?

3.1.9. O que você considera ser o ponto forte do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.10. O que você considera ser o ponto fraco do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.11. Neste ano, em quantas reuniões com a comunidade você participou? () e no ano passado? ()

3.1.12. Olhando para a prática, você acredita que o trabalho do GEPAR traz resultados positivos à comunidade?

3.2. Reorientação das Atividades de Patrulhamento

3.2.1. Com que frequência vocês são chamados a responder ao sistema de atendimento de emergências, ou seja, o 190?

3.2.2. Vocês realizam rondas a pé no aglomerado?

3.2.3. Na prática, o que o GEPAR faz de diferente?

3.3. Descentralização do Comando

3.3.1. Em relação à autonomia para agir, como é o Comando da sua companhia? Ele lhe dá:

() muita autonomia para agir

() pouca autonomia para agir

() nenhuma autonomia para agir

3.3.2. O Tenente tem autoridade para desenvolver um plano próprio para o policiamento da área?

3.3.3. Na prática, o planejamento operacional é coletivo? Usa-se as idéias, o conhecimento e as sugestões de vocês que estão todo dia com na comunidade?

3.3.4. O Comandante do GEPAR tem autoridade para determinar a maneira de usar os recursos para enfrentar os problemas locais?

4. DIMENSÃO TÁTICA - EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

4.1. Policiamento Orientado para a Solução de Problemas

4.1.1. Na prática, você participa de reuniões onde se procura soluções conjuntas para os problemas de segurança no Palmital?

4.1.2. Que tipo de problema a comunidade do Palmital apresenta para o policial do GEPAR?

4.1.3. Na prática tem sido possível atuar solucionando esses problemas comunitários?

4.1.4. O GEPAR enfrenta dificuldades no levantamento de informações junto à comunidade?

4.1.5. Você tem contato com os funcionários do Núcleo de Prevenção à Criminalidade? Você sabe quais programas tem no núcleo? Você faz encaminhamentos para os programas?

Probes: se sim. () diariamente
() semanalmente
() mensalmente

Probes de encaminhamentos: em torno de quantos e para quais programas?

4.1.6. Na sua rotina de trabalho, no intuito de solucionar problemas, você tem tempo para acionar órgãos públicos sempre que depara com uma demanda específica da comunidade?

4.1.7. Na sua percepção, qual é o nível de confiança da comunidade do Palmital no trabalho desempenhado pelo GEPAR?

4.1.8. No caso de desrespeito da autoridade policial por parte do cidadão, a ação do policial do GEPAR é diferente de outro policial?

4.1.9. Há alguma vantagem em ser policial do GEPAR?

4.1.10. A imagem que você tinha da comunidade do Palmital mudou depois que você entrou para o GEPAR?

ANEXO IV
ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COMANDANTE DA COMPANHIA

Bom (dia/tarde). Meu nome é XXX. Primeiramente, gostaria de agradecer (lo/la) por conceder um pouco de seu tempo para participar do estudo “POLÍCIA PREVENTIVA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO GRUPO ESPECIALIZADO NO POLICIAMENTO EM ÁREAS DE RISCO NO AGLOMERADO PALMITAL EM SANTA LUZIA”.

1. APRESENTAÇÃO

1.1. Quebra Gelo

1.1.2 Gostaria de começar a nossa conversa perguntando há quanto tempo o Sr. atua na área de segurança pública:

- () até 5 anos
- () 6-10 anos
- () 11-15 anos
- () 16-20 anos
- () mais de 20 anos

1.1.2 Porque o Sr. optou por esta profissão?

2. DIMENSÃO ORGANIZACIONAL

2.1. ESTRUTURA

2.1.1. Perfil sócio-demográfico do Policial do GEPAR

2.1.1.1 Gostaria de saber qual é seu posto/graduação?

- (1) Capitão
- (5) Tenente
- (6) Sub-Tenente
- (7) Sargento (1º.), (2º.), (3º.)
- (8) Cabo
- (9) Soldado

2.1.1.2. Sexo: 01 – masculino 02 - feminino

2.1.1.3. Idade: _____ .

2.1.1.4. Qual é o seu estado civil?

- (1) Casado (a)
- (2) Solteiro (a)
- (3) Unido (a)
- (4) Divorciado/Separado (a)
- (5) Viúvo (a)

2.1.1.5. Qual a sua escolaridade?

- (1) Fundamental (1ª. a 4ª. série) – Antigo primário
- (2) Fundamental (5ª. a 8ª. série) – Antigo ginásial
- (3) Médio (1ª. a 3ª. série/Pré-vestibular) – Antigo colegial

- (4) Superior completo ou incompleto
- (5) Especialização
- (6) Mestrado
- (7) Doutorado

2.1.1.6. Qual a sua Cor/Raça, segundo as categorias...?

- (1) Branco (a)
- (2) preto (a)
- (3) pardo (a)
- (4) amarelo (a) / oriental
- (5) indígena

2.1.1.7. O Sr. tem uma religião?

- (1) Católica romana
- (2) protestantismo histórico
- (3) pentecostal
- (4) espírita kardecista
- (5) afro-brasileira
- (6) judaísmo
- (7) Outra (especifique):

2.2.2. Perfil Institucional do policial do GEPAR

2.2.2.1. Há quanto tempo o Sr. atua no Palmital?

- () até 4 meses
- () 4-8 meses
- () 8 meses – 1 ano
- () 1-2 anos
- () mais de 2 anos

2.1.3. Recursos Logísticos do policial do GEPAR

2.1.3.1. Durante o serviço os policiais do GEPAR portam:

- () Colete Balístico Individual; () Pistola Calibre .40; () 3 carregadores completos;
- () Rádio transceptor de porte, com acessório; () Bastão tipo Tonfa; () Algema; () Lanterna; () Capa de Chuva.

2.1.3.2. Vocês possuem, no mínimo, uma viatura adaptada às características físicas das áreas que vocês têm que patrulhar no Palmital? () Sim. () Não.

Probes: Se Sim. A viatura possui:

- () Giroflex (luminoso e sonoro); () rádio transceptor; () munições químicas; () kit de primeiros socorros, () escudo balístico; () capacete de proteção e () binóculos.

2.1.3.4. Se necessário vocês têm disponível:

- () Filmadora, () máquina fotográfica digital, () binóculo infra-vermelho, existe alguma outro equipamento deste tipo que vocês possuem e eu não mencionei?

2.3. GESTÃO

2.2.1. Recrutamento dos Policiais do GEPAR

2.2.1.1. Os policiais do GEPAR se candidataram voluntariamente?

2.2.2. Formação e Treinamento dos Policiais do GEPAR

2.2.2.10. Todos os policiais que estão no GEPAR hoje têm o perfil para desenvolver a função?

Probe: se não por quê?

2.2.2.11. O Comandante do GEPAR, hoje, tem a sua disposição no número de policiais necessários, o apoio logístico e as condições necessárias para atender a demanda do grupamento?

2.2.2.12. Atualmente, algum policial do GEPAR responde algum IPM, existem denúncias informais da comunidade contra policiais do GEPAR em andamento?

2.2.3. Avaliação do Policial para a entrada no GEPAR

2.2.3.1. Como o senhor faz a supervisão das atividades do GEPAR?

2.2.3.2. Como o senhor avalia a atuação operacional do GEPAR? Quais os critérios?

2.3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO

2.3.1. Existe um registro em livro próprio, ou no local das ações e operações sob responsabilidade do Grupo?

2.3.2. Com que periodicidade, reuniões são realizadas com o efetivo do GEPAR para repassar informações sobre a evolução da criminalidade local?

2.3.3. Quais ações o senhor desenvolve no sentido de facilitar a comunicação do GEPAR com os demais órgãos do Sistema de Defesa Social?

Probe: especificamente com o FICA VIVO?

3. DIMENSÃO ESTRATÉGICA – EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

3.1. Prevenção do Crime Baseado na Comunidade

3.1.1. O GEPAR possui responsabilidade territorial?

3.1.2. Qual é a área de patrulhamento?

3.1.3 Eles atuam exclusivamente na área citada?

Probes: se não. Saber em quais outras áreas e com que frequência.

3.1.4. A atuação básica dos policiais do GEPAR está voltada para a prevenção ou repressão?

3.1.6. Como é a relação do Sr. com os moradores do aglomerado?

() não faço contatos com os moradores

() tenho contato com os moradores só quando acionado

() tenho contato informal com os moradores mesmo quando não sou acionado

3.1.7. O Sr. enquanto comandante da Cia acredita que uma das funções dos policiais do GEPAR é mobilizar a comunidade do Palmital?

3.1.8. O Sr. acha que deve ouvir a comunidade?

Probe: Se sim. Como isto é feito?

3.1.9. O que o Sr. considera ser o ponto forte do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.10. O que Sr. considera ser o ponto fraco do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.11. Neste ano, em quantas reuniões com a comunidade o Sr. participou? () e no ano passado? ()

3.1.12. Olhando para a prática, o Sr. acredita que o trabalho do GEPAR traz resultados positivos à comunidade?

3.2. Reorientação das Atividades de Patrulhamento

3.2.1. Com que frequência o GEPAR é chamado a responder ao sistema de atendimento de emergências, ou seja, o 190?

3.2.2. O GEPAR realiza rondas a pé no aglomerado?

3.2.3. Na prática, o que o GEPAR faz de diferente?

3.3. Descentralização do Comando

3.3.1. Em relação a seus comandados eles tem:

() muita autonomia para agir

() autonomia relativa para agir

() pouca autonomia para agir

() nenhuma autonomia para agir

3.3.2. O Senhor delega autoridade para que o tenente do GEPAR possa desenvolver um plano próprio para o policiamento da área?

3.3.3. Na prática, o planejamento operacional é coletivo? Usa-se as idéias, o conhecimento e as sugestões dos policiais que estão todo dia com na comunidade? Como?

3.3.4. O Tenente do GEPAR tem autoridade para determinar a maneira de usar os recursos para enfrentar os problemas locais?

3.3.5. A partir da criação do GEPAR houve mudanças na relação entre subordinados e superiores dentro da polícia?

3.3.6. Na prática, em que medida é possível conciliar as atividades do GEPAR e as diretrizes do Comando da Cia e do Batalhão?

3.3.7. O senhor participa da elaboração da escala de serviço do GEPAR?

4. DIMENSÃO TÁTICA - EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

4.1. Policiamento Orientado para a Solução de Problemas

4.1.1. Na prática, o Sr. participa de reuniões onde se procura soluções conjuntas para os problemas de segurança no Palmital?

4.1.2. Que tipo de problema a comunidade do Palmital apresenta para o policial do GEPAR?

4.1.3. Na prática tem sido possível atuar solucionando esses problemas comunitários?

4.1.4. O GEPAR enfrenta dificuldades no levantamento de informações junto à comunidade?

4.1.5. O Sr. tem contato com os funcionários do Núcleo de Prevenção à Criminalidade? O Sr. faz encaminhamentos para os programas?

Probes: se sim. () diariamente
() semanalmente
() mensalmente

Probes de encaminhamentos: em torno de quantos e para quais programas?

4.1.6. Na sua rotina de trabalho, no intuito de solucionar problemas, o Sr. tem tempo para acionar órgãos públicos sempre que depara com uma demanda específica da comunidade?

4.1.7. Na sua percepção, qual é o nível de confiança da comunidade do Palmital no trabalho desempenhado pelo GEPAR?

4.1.8. No caso de desrespeito da autoridade policial por parte do cidadão, a ação do policial do GEPAR é diferente de outro policial?

4.1.9. O senhor considera que há alguma vantagem em ser policial do GEPAR?

4.1.10. Quais as dificuldades encontradas para efetivação do policiamento do GEPAR no âmbito:

- a) da estrutura organizacional militar;
- b) do público interno;
- c) do público externo.

4.1.12. Existe uma periodicidade de reuniões entre o Sr. e o Comando do GEPAR no intuito de planejar a atuação do grupamento?

ANEXO V
ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COMANDANTE DO GEPAR

Bom (dia/tarde). Meu nome é XXX. Primeiramente, gostaria de agradecer (lo/la) por conceder um pouco de seu tempo para participar do estudo “POLÍCIA PREVENTIVA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO GRUPO ESPECIALIZADO NO POLICIAMENTO EM ÁREAS DE RISCO NO AGLOMERADO PALMITAL EM SANTA LUZIA”.

1. APRESENTAÇÃO

1.1. Quebra Gelo

1.1.3 Gostaria de começar a nossa conversa perguntando há quanto tempo o Sr. atua na área de segurança pública:

- () até 5 anos
- () 6-10 anos
- () 11-15 anos
- () 16-20 anos
- () mais de 20 anos

1.1.2 Porque o Sr. optou por esta profissão?

2. DIMENSÃO ORGANIZACIONAL

2.1. ESTRUTURA

2.1.1. Perfil sócio-demográfico do Policial do GEPAR

2.1.1.1 Gostaria de saber qual é seu posto/graduação?

- (1) Capitão
- (5) Tenente
- (6) Sub-Tenente
- (7) Sargento (1º.), (2º.), (3º.)
- (8) Cabo
- (9) Soldado

2.1.1.2. Sexo: 01 – masculino 02 - feminino

2.1.1.3. Idade: _____ .

2.1.1.4. Qual é o seu estado civil?

- (1) Casado (a)
- (2) Solteiro (a)
- (3) Unido (a)
- (4) Divorciado/Separado (a)
- (5) Viúvo (a)

2.1.1.5. Qual a sua escolaridade?

- (1) Fundamental (1ª. a 4ª. série) – Antigo primário
- (2) Fundamental (5ª. a 8ª. série) – Antigo ginásial
- (3) Médio (1ª. a 3ª. série/Pré-vestibular) – Antigo colegial

- (4) Superior completo ou incompleto
- (5) Especialização
- (6) Mestrado
- (7) Doutorado

2.1.1.6. Qual a sua Cor/Raça, segundo as categorias...?

- (1) Branco (a)
- (2) preto (a)
- (3) pardo (a)
- (4) amarelo (a) / oriental
- (5) indígena

2.1.1.7. O Sr. tem uma religião?

- (1) Católica romana
- (2) protestantismo histórico
- (3) pentecostal
- (4) espírita kardecista
- (5) afro-brasileira
- (6) judaísmo
- (7) Outra (especifique):

2.3.2. Perfil Institucional do policial do GEPAR

2.3.2.1. No geral, há quanto tempo o Sr. está no GEPAR?

- () até 4 meses
- () 4-8 meses
- () 8 meses – 1 ano
- () 1-2 anos
- () mais de 2 anos

2.3.2.2. Há quanto tempo atua no GEPAR do Palmital?

- () até 4 meses
- () 4-8 meses
- () 8 meses – 1 ano
- () 1-2 anos
- () mais de 2 anos

2.1.3. Recursos Logísticos do policial do GEPAR

2.1.3.1. Durante o serviço o Sr. porta:

- () Colete Balístico Individual; () Pistola Calibre .40; () 3 carregadores completos;
- () Rádio transceptor de porte, com acessório; () Bastão tipo Tonfa; () Algema; () Lanterna; () Capa de Chuva.

2.1.3.2. Vocês possuem, no mínimo, uma viatura adaptada às características físicas das áreas que vocês têm que patrulhar no Palmital? () Sim. () Não.

Probes: Se Sim. A viatura possui:

() Giroflex (luminoso e sonoro); () rádio tranceptor; () munições químicas; () kit de primeiros socorros, () escudo balístico; () capacete de proteção e () binóculos.

2.1..3.4. Se necessário vocês têm disponível:

() Filmadora, () máquina fotográfica digital, () binóculo infra-vermelho, existe alguma outro equipamento deste tipo que vocês possuem e eu não mencionei?

2.4. GESTÃO

2.2.1. Recrutamento dos Policiais do GEPAR

2.2.1.1. O Sr. se candidatou voluntariamente para fazer parte do GEPAR?

2.2.2. Formação e Treinamento dos Policiais do GEPAR

2.2.2.1. Quando foi sua última atualização no Treinamento Policial Básico?

2.2.2.2. O Sr. possui o curso do GEPAR ministrado pela PMMG?

2.2.2.3. O Sr. possui o curso de Promotor de Polícia Comunitária?

2.2.2.4. Promotor de Direitos Humanos?

2.2.2.5. Instrutor do PROERD?

2.2.2.6. O Sr. participou dos Estudos Técnicos Ministrado pelo CRISP?

Probe: Se Sim. Em que ano?

2.2.2.7. O Sr. sofre algum preconceito por parte dos seus colegas da corporação por integrar o GEPAR?

2.2.2.8. O GEPAR funciona diuturnamente? Horário, turnos de serviço, quantos policiais na guarnição?

2.2.2.9. Existem Policiais femininas no GEPAR? Quantas por turno de serviço:

2.2.2.10. Todos os policiais que estão no GEPAR hoje têm o perfil para desenvolver a função?

Probe: se não por quê?

2.2.2.11. De quanto em quanto tempo é feita à reciclagem de policiais do Grupo em cursos relacionados à atuação do GEPAR?

2.2.2.12. Quando o Sr. percebe a necessidade de reciclagem e repassa para o Comandante da Cia. o retorno é imediato?

2.2.2.13. Atualmente, algum policial do GEPAR responde algum IPM, existem denúncias informais da comunidade contra policiais do GEPAR em andamento?

2.2.2.14. O Sr. hoje, tem a sua disposição no número de policiais necessários, o apoio logístico e as condições necessárias para atender a demanda do grupamento?

2.2.3. Avaliação do Policial para a entrada no GEPAR

2.2.3.1. Quando o Sr. entrou para o GEPAR foi submetido a um processo de seleção psicológica que o avaliou sob os seguintes critérios:

() auto domínio quando submetido a altas pressões;

() capacidade mobilizadora de massas;

() capacidade de trabalhar em parceria com o público;

() espírito de equipe.

2.2.3.2. Depois que o Sr. entrou para o GEPAR recebeu algum tipo de treinamento de capacitação específico com disciplinas voltadas:

- () para a polícia comunitária
- () mobilização comunitária
- () direitos humanos e prevenção ao uso de drogas
- () técnicas e táticas policiais voltadas para a área de risco
- () atendimento ao público residente em área de risco ou aglomerados

2.2.3.3. São feitas avaliações periódicas de desempenho do Grupo e dos Policiais do Grupo?

2.2.3.4. Como é avaliado o trabalho desenvolvido pelo GEPAR?

2.3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO

2.3.1. Vocês registram, de alguma forma, as ações e operações realizadas diariamente?

Probes. Se Sim. Quem analisa o que vocês registram? Como é feito para se tomar providências no que se refere às competências e acionamento dos demais órgãos do sistema de defesa social?

Se Não. Como se comunicam sobre os acontecimentos diários?

2.3.2. Com que periodicidade, reuniões são realizadas com o efetivo do GEPAR para repassar informações sobre a evolução da criminalidade local?

2.3.3. Presta-se anúncio diário ao Comandante da Cia?

3. DIMENSÃO ESTRATÉGICA – EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

3.1. Prevenção do Crime Baseado na Comunidade

3.1.1. Vocês possuem uma responsabilidade territorial?

3.1.2. Qual é a área de patrulhamento de vocês?

3.1.3 Vocês atuam exclusivamente na área citada?

Probes: se não. Saber em quais outras áreas e com que frequência.

3.1.4. Quais são os horários de patrulhamento das viaturas do GEPAR?

3.1.5. A atuação básica dos policiais do GEPAR está voltada para a prevenção ou repressão?

3.1.6. Como é a relação do Sr. com os moradores do aglomerado?

- () não faço contatos com os moradores
- () tenho contato com os moradores só quando acionado
- () tenho contato informal com os moradores mesmo quando não sou acionado

3.1.7. O Sr. enquanto comandante do GEPAR acredita que uma de suas funções é mobilizar a comunidade do Palmital?

3.1.8. O Sr. acha que deve ouvir a comunidade?

Probe: Se sim. Como isto é feito?

3.1.9. O que o Sr. considera ser o ponto forte do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.10. O que Sr. considera ser o ponto fraco do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.11. Neste ano, em quantas reuniões com a comunidade o Sr. participou? () e no ano passado? ()

3.1.12. Olhando para a prática, o Sr. acredita que o trabalho do GEPAR traz resultados positivos à comunidade?

3.2. Reorientação das Atividades de Patrulhamento

3.2.1. Com que frequência vocês são chamados a responder ao sistema de atendimento de emergências, ou seja, o 190?

3.2.2. Vocês realizam rondas a pé no aglomerado?

3.2.3. Na prática, o que o GEPAR faz de diferente?

3.3. Descentralização do Comando

3.3.1. Em relação a seus comandados o senhor tem:

() muita autonomia para agir

() autonomia relativa para agir

() pouca autonomia para agir

() nenhuma autonomia para agir

3.3.2. O Sr. tem autoridade para desenvolver um plano próprio para o policiamento da área?

3.3.3. Na prática, o planejamento operacional é coletivo? Usa-se as idéias, o conhecimento e as sugestões dos policiais que estão todo dia com na comunidade? Como?

3.3.4. O Sr. tem autoridade para determinar a maneira de usar os recursos para enfrentar os problemas locais?

3.3.5. A partir da criação do GEPAR houve mudanças na relação entre subordinados e superiores dentro da polícia?

3.3.6. Na prática, em que medida é possível conciliar as atividades do GEPAR e as diretrizes do Comando da Cia e do Batalhão?

3.3.7. É feita uma instrução extensiva antes do início do serviço do Grupo? Em que consiste tal instrução?

3.3.8. É feita uma instrução intensiva, treinando os policiais sobre a forma correta de desempenhar as atividades de busca e contato comunitário?

4. DIMENSÃO TÁTICA - EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

4.1. Policiamento Orientado para a Solução de Problemas

4.1.1. Na prática, o Sr. participa de reuniões onde se procura soluções conjuntas para os problemas de segurança no Palmital?

4.1.2. Que tipo de problema a comunidade do Palmital apresenta para o policial do GEPAR?

4.1.3. Na prática tem sido possível atuar solucionando esses problemas comunitários?

4.1.4. O GEPAR enfrenta dificuldades no levantamento de informações junto à comunidade?

4.1.5. O Sr. tem contato com os funcionários do Núcleo de Prevenção à Criminalidade? O Sr. faz encaminhamentos para os programas?

Probes: se sim. () diariamente
() semanalmente
() mensalmente

Probes de encaminhamentos: em torno de quantos e para quais programas?

4.1.6. Na sua rotina de trabalho, no intuito de solucionar problemas, o Sr. tem tempo para acionar órgãos públicos sempre que depara com uma demanda específica da comunidade?

4.1.7. Na sua percepção, qual é o nível de confiança da comunidade do Palmital no trabalho desempenhado pelo GEPAR?

4.1.8. No caso de desrespeito da autoridade policial por parte do cidadão, a ação do policial do GEPAR é diferente de outro policial?

4.1.9. Há alguma vantagem em ser policial do GEPAR?

4.1.10. A imagem que o Sr. tinha da comunidade do Palmital mudou depois que o Sr. entrou para o GEPAR?

4.1.11. Quais as dificuldades encontradas para efetivação do policiamento do GEPAR no âmbito:

- a) da estrutura organizacional militar;
- b) do público interno;
- c) do público externo.

4.1.12. Existe uma periodicidade de reuniões entre o Comandante da Cia e o Comando do GEPAR no intuito de planejar a atuação do grupamento?

ANEXO VI
ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS PRINCIPAIS LIDERANÇAS
COMUNITÁRIAS

Bom (dia/tarde). Meu nome é XXX. Primeiramente, gostaria de agradecer (lo/la) por conceder um pouco de seu tempo para participar do estudo “POLÍCIA PREVENTIVA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO GRUPO ESPECIALIZADO NO POLICIAMENTO EM ÁREAS DE RISCO NO AGLOMERADO PALMITAL EM SANTA LUZIA”.

1. APRESENTAÇÃO

1.1. Quebra Gelo

1.1.1. Nome da Associação ou Entidade:

1.1.2. Gostaria de começar a nossa conversa perguntando há quanto tempo você mora no aglomerado Palmital:

- () até 5 anos
- () 6-10 anos
- () 11-15 anos
- () 16-20 anos
- () mais de 20 anos

1.1.3. Como iniciou sua história como liderança da comunidade?

2. DIMENSÃO ORGANIZACIONAL

2.1. ESTRUTURA

2.1.1. Perfil sócio-demográfico da Liderança Comunitária

2.1.1.1. Sexo: 01 – masculino 02 – feminino

2.1.1.2. Idade: _____ .

2.1.1.3. Qual é o seu estado civil?

- (1) Casado (a)
- (2) Solteiro (a)
- (3) Unido (a)
- (4) Divorciado/Separado (a)
- (5) Viúvo (a)

2.1.1.4. Qual a sua escolaridade?

- (1) Fundamental (1ª. a 4ª. série) – Antigo primário
- (2) Fundamental (5ª. a 8ª. série) – Antigo ginásial
- (3) Médio (1ª. a 3ª. série/Pré-vestibular) – Antigo colegial
- (4) Superior completo ou incompleto

- (5) Especialização
- (6) Mestrado
- (7) Doutorado

2.1.1.5. Qual a sua Cor/Raça, segundo as categorias...?

- (1) Branco (a)
- (2) preto (a)
- (3) pardo (a)
- (4) amarelo (a) / oriental
- (5) indígena

2.1.1.6. O Sr (a) tem uma religião?

- (1) Católica romana
- (2) protestantismo histórico
- (3) pentecostal
- (4) espírita kardecista
- (5) afro-brasileira
- (6) judaísmo
- (7) Outra (especifique):

2.2. GESTÃO

2.2.1. Percepção da comunidade sobre os recursos logísticos do policial do GEPAR

2.1.1.1. Você conhece o Grupamento Especializado no Policiamento em Áreas de Risco, o GEPAR aqui do Palmital?

2.1.1.2. Na sua percepção, os policiais do GEPAR possuem todos os recursos humanos e materiais necessários para desenvolver um bom trabalho aqui no Palmital?

2.2.2. Percepção da comunidade quanto ao relacionamento do GEPAR com outros policiais da corporação.

2.2.2.1. Na sua percepção, os policiais do GEPAR sofrem algum tipo de preconceito por parte dos seus colegas de corporação por integrarem o GEPAR?

2.2.3. Percepção da comunidade quanto ao perfil do policial do GEPAR

2.2.3.1. Em sua opinião, todos os policiais que você conhece e estão no GEPAR têm o perfil para desenvolver a função?

Probe: se não por quê?

2.3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO

2.3.1. Você troca informações com os policiais do GEPAR sobre a dinâmica criminal aqui no Palmital?

2.3.2. Você confia nos policiais do GEPAR ao ponto de levar até eles informações sobre violência e criminalidade na comunidade?

2.3.3. Na sua percepção, qual é o nível de confiança da comunidade do Palmital no trabalho desempenhado pelo GEPAR?

2.3.4. O senhor se sente mais seguro depois da implantação do GEPAR aqui na região?

3. DIMENSÃO ESTRATÉGICA – EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

3.1. Prevenção do Crime Baseado na Comunidade

3.1.1. Você acha que o GEPAR deve ouvir a comunidade?

Probe: Se sim. Como isto é feito?

3.1.9. O que você considera ser o ponto forte do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.10. O que você considera ser o ponto fraco do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.11. Neste ano, em quantas reuniões com os policiais do GEPAR você participou?() e no ano passado? ()

3.1.12. Olhando para a prática, você acredita que o trabalho do GEPAR traz resultados positivos à comunidade?

3.1.13. O que o GEPAR faz para melhorar a qualidade de vida das pessoas aqui do Palmital:

3.2. Reorientação das Atividades de Patrulhamento

3.2.1. Na prática, os policiais do GEPAR fazem algo de diferente de outros policiais aqui na região?

3.3. Descentralização do Comando

3.3.1. Você conhece o Comandante do GEPAR do Palmital?

3.3.2. Na prática, as lideranças comunitárias já sentaram com ele para planejar algum trabalho operacional dos policiais do GEPAR aqui na comunidade?

3.3.3. Na prática, as lideranças comunitárias já sentaram com ele para discutir problemas da comunidade?

Probes: Se Sim. Quantas vezes este ano ()

Em torno de quantas vezes ano passado ()

3.3.4. Na prática, as lideranças comunitárias já sentaram com algum soldado ou cabo do GEPAR para discutir problemas da comunidade?

Probes: Se Sim. Quantas vezes este ano ()

Em torno de quantas vezes ano passado ()

4. DIMENSÃO TÁTICA - EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO

4.1. Policiamento Orientado para a Solução de Problemas

4.1.1. Na prática, você participa de reuniões onde se procura soluções conjuntas para os problemas de segurança no Palmital?

4.1.2. No caso de uma pessoa do Palmital desrespeitar a autoridade de um policial do GEPAR, em uma abordagem, por exemplo, você acha que a ação do policial do GEPAR será diferente da ação de outro policial?

4.1.3. A imagem que você tinha da Polícia mudou depois que o GEPAR foi implantado no Palmital?

4.1.4. Se você tivesse o poder, quais critérios você utilizaria no intuito de medir os resultados e a eficácia do policiamento desenvolvido pelo GEPAR?

4.1.5. Quais eram as suas expectativas em relação ao policiamento desenvolvido pelo GEPAR e o que realmente acontece na prática?

ANEXO VII
ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS INSTITUIÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL

Bom (dia/tarde). Meu nome é XXX. Primeiramente, gostaria de agradecer (lo/la) por conceder um pouco de seu tempo para participar do estudo “POLÍCIA PREVENTIVA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO GRUPO ESPECIALIZADO NO POLICIAMENTO EM ÁREAS DE RISCO NO AGLOMERADO PALMITAL EM SANTA LUZIA”.

1. APRESENTAÇÃO

1.2. Quebra Gelo

1.1.1. Nome da Associação ou Entidade:

1.1.3. Gostaria de começar a nossa conversa perguntando há quanto tempo a entidade existe na região?

- () até 5 anos
- () 6-10 anos
- () 11-15 anos
- () 16-20 anos
- () mais de 20 anos

2.3.GESTÃO

2.2.1. Percepção da comunidade sobre os recursos logísticos do policial do GEPAR

2.1.1.1. Você conhece o Grupamento Especializado no Policiamento em Áreas de Risco, o GEPAR aqui do Palmital?

2.1.1.2. Na sua percepção, os policiais do GEPAR possuem todos os recursos humanos e materiais necessários para desenvolver um bom trabalho aqui no Palmital?

2.2.2. Percepção da comunidade quanto ao relacionamento do GEPAR com outros policiais da corporação.

2.2.2.1. Na sua percepção, os policiais do GEPAR sofrem algum tipo de preconceito por parte dos seus colegas de corporação por integrarem o GEPAR?

2.2.3. Percepção da comunidade quanto ao perfil do policial do GEPAR

2.2.3.1. Em sua opinião, todos os policiais que você conhece e estão no GEPAR têm o perfil para desenvolver a função?

Probe: se não por quê?

2.3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO

2.3.1. Você troca informações com os policiais do GEPAR sobre a dinâmica criminal aqui no Palmital?

2.3.2. Você confia nos policiais do GEPAR ao ponto de levar até eles informações sobre violência e criminalidade na comunidade?

2.3.3. Na sua percepção, qual é o nível de confiança da comunidade do Palmital no trabalho desempenhado pelo GEPAR?

2.3.4. O senhor se sente mais seguro depois da implantação do GEPAR aqui na região?

3. DIMENSÃO ESTRATÉGICA – EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

3.1. Prevenção do Crime Baseado na Comunidade

3.1.1. Você acha que o GEPAR deve ouvir a comunidade?

Probe: Se sim. Como isto é feito?

3.1.9. O que você considera ser o ponto forte do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.10. O que você considera ser o ponto fraco do GEPAR no relacionamento com a comunidade?

3.1.11. Neste ano, em quantas reuniões com os policiais do GEPAR você participou?() e no ano passado? ()

3.1.12. Olhando para a prática, você acredita que o trabalho do GEPAR traz resultados positivos à comunidade?

3.1.13. O que o GEPAR faz para melhorar a qualidade de vida das pessoas aqui do Palmital:

3.2. Reorientação das Atividades de Patrulhamento

3.2.1. Na prática, os policiais do GEPAR fazem algo de diferente de outros policiais aqui na região?

3.3. Descentralização do Comando

3.3.1. Você conhece o Comandante do GEPAR do Palmital?

3.3.2. Na prática, as lideranças comunitárias já sentaram com ele para planejar algum trabalho operacional dos policiais do GEPAR aqui na comunidade?

3.3.3. Na prática, as lideranças comunitárias já sentaram com ele para discutir problemas da comunidade?

Probes: Se Sim. Quantas vezes este ano ()

Em torno de quantas vezes ano passado ()

3.3.4. Na prática, as lideranças comunitárias já sentaram com algum soldado ou cabo do GEPAR para discutir problemas da comunidade?

Probes: Se Sim. Quantas vezes este ano ()

Em torno de quantas vezes ano passado ()

4. DIMENSÃO TÁTICA - EIXOS TEMÁTICOS RELACIONADOS AOS ELEMENTOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

4.1. Policiamento Orientado para a Solução de Problemas

4.1.1. Na prática, você participa de reuniões onde se procura soluções conjuntas para os problemas de segurança no Palmital?

4.1.2. No caso de uma pessoa do Palmital desrespeitar a autoridade de um policial do GEPAR, em uma abordagem, por exemplo, você acha que a ação do policial do GEPAR será diferente da ação de outro policial?

4.1.3. A imagem que você tinha da Polícia mudou depois que o GEPAR foi implantado no Palmital?

4.1.4. Se você tivesse o poder, quais critérios você utilizaria no intuito de medir os resultados e a eficácia do policiamento desenvolvido pelo GEPAR?

4.1.5. Quais eram as suas expectativas em relação ao policiamento desenvolvido pelo GEPAR e o que realmente acontece na prática?

ANEXO VIII
QUESTIONÁRIO APLICADO AOS JOVENS PARTICIPANTES DAS OFICINAS DO
PROGRAMA FICA VIVO!

ESTUDO: "POLÍCIA PREVENTIVA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO GRUPO ESPECIALIZADO NO POLÍCIAMENTO EM ÁREAS DE RISCO NO AGLOMERADO PALMITAL EM SANTA LUZIA"

Q.1) Nº do questionário: _____

Q.2) Nome da Oficina: _____

Q.3) Data de aplicação do questionário: ____/____/____

Jovem, obrigado por participar do estudo "POLÍCIA PREVENTIVA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO GRUPO ESPECIALIZADO NO POLÍCIAMENTO EM ÁREAS DE RISCO NO AGLOMERADO PALMITAL EM SANTA LUZIA". Este é um estudo que tem grande importância no processo de análise do GEPAR em Santa Luzia – Minas Gerais. Responsável: Doutoranda em Sociologia Simone Maria dos Santos da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP/UFMG. Telefones: 3409-6310 (CRISP). O questionário é sigiloso, nada do que você responder será revelado. Suas respostas são sigilosas e você não será associado a elas.

P.1) [Sexo – marcar sem ler pergunta e respostas]

- | | |
|---------------|---------|
| (1) Masculino | (88) NS |
| (2) Feminino | (99) NR |

P.2) Em que ano você nasceu?

- | | |
|---|-----------|
| Ano de nascimento [ANOTAR]: _____ | (8888) NS |
| Então hoje a sua idade é [ANOTAR]: _____ anos | (9999) NR |

P.3) Qual o seu estado civil?

[ATENÇÃO PARA DIFERENÇA ENTRE RESPOSTAS 4 E 5]

- | | |
|---|---------|
| (1) Solteiro(a) | |
| (2) Casado(a) | |
| (3) Amigado(a), amasiado(a) (união consensual, vive junto sem ser casado) | |
| (4) Desquitado(a) ou divorciado(a) – separado(a) judicialmente | |
| (5) Separado (a) – separação não oficial | |
| (6) Viúvo(a) | |
| (88) NS | (99) NR |

P.4) Usando as opções nesta lista, qual a sua cor / raça? CR PÁGINA 2

- | | |
|--|---------|
| (1) Branco (a) | |
| (2) Preto (a) | |
| (3) Pardo(a) | |
| (4) Amarelo(a) | |
| (5) Indígena | |
| (7) Outra cor / raça. Qual? [ANOTAR]: _____ | |
| (88) NS | (99) NR |

P.5) Qual a religião você pratica, isto é, aquela religião que você vai a Igreja, ao Templo ou ao Centro? CR PÁGINA 2

- (1) Não tenho/ pratico religião
 (2) Católica Apostólica Romana
 (3) Evangélicas
 (4) Espírita
 (5) Umbanda e Candomblé
 (7) Judaica
 (7) Religiões Orientais
 (7) Outra. **Qual?** [ANOTAR]: _____
 (88) NS (99) NR

P.6) Atualmente você *está estudando*?

- (1) Sim (88) NS
 (2) Não [**VÁ PARA SD.8**] (99) NR

P.7) Você *já viu* ou *sabe da existência* de policiais do **GEPAR trabalhando na *sua comunidade*?**

- Sim. [PERGUNTAR?] (1) Já viu (88) NS
 (2) Sabe da existência (88) NS
 (0) Não [**VÁ PARA OS.1**] (99) NR

P.8) Na sua opinião, existe *alguma diferença* entre a abordagem feita pelos **policiais do GEPAR e a abordagem feita por **outros policiais** as pessoas que moram na sua comunidade?**
 [QUALQUER TIPO DE ABORDAGEM: DESDE A PEDIR INFORMAÇÕES ÀREVISTAR PESSOAS SUSPEITAS]

- (1) Sim (8) NS
 (2) Não (9) NR

P.9) Por que?

 (77) NA (88) NS (99) NR

P.10) E quanto aos jovens, na sua opinião, os policiais do **GEPAR, tratam os jovens da sua comunidade da mesma forma que **outros policiais** os tratam?**

- (1) O tratamento do GEPAR é mais respeitoso (8) NS
 (2) O tratamento do GEPAR é mais violento (9) NR
 (3) O tratamento do GEPAR é igual ao dos outros policiais da cidade

P. 11) Pensando na *sua comunidade*, você diria que ...

	(0) Não	(1) Sim, muito	(2) Sim, pouco	(88) NS	(99) NR
P. 5.1) confia na maioria dos seus vizinhos.					
P. 5.2) confia nos policiais do GEPAR que trabalham na sua comunidade.					
P. 5.3) confia nos outros policiais da cidade.					
P. 5.4) confia no trabalho desenvolvido pelos órgãos do governo que atuam na sua comunidade (CRAS, Mediação de Conflitos, etc.).					
P.5.5) Se sente mais seguro na comunidade depois da implantação do					

<i>GEPAR.</i>					
---------------	--	--	--	--	--



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA - COEP**

Parecer nº. ETIC 0020.0.203.000-11

**Interessado(a): Prof. Cláudio Chaves Beato Filho
Departamento de Sociologia e Antropologia
FAFICH - UFMG**

DECISÃO

O Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – COEP aprovou, no dia 28 de abril de 2011, após atendidas as solicitações de diligência, o projeto de pesquisa intitulado **"Polícia preventiva: avaliação do processo de implementação do Grupo Especializado no Policiamento em Áreas de Risco no Aglomerado Palmital em Santa Luzia"** bem como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

O relatório final ou parcial deverá ser encaminhado ao COEP um ano após o início do projeto.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Maria Teresa Marques Amaral", is written over a horizontal line.

**Profa. Maria Teresa Marques Amaral
Coordenadora do COEP-UFMG**