

## CAPÍTULO 2

# POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MINAS GERAIS: ENTRE A NARRATIVA OFICIAL E A EFETIVIDADE DAS REFORMAS

Eduardo Cerqueira Batitucci  
Letícia Godinho  
Luania Ludmilla Castro  
Larissa Peixoto Vale Gomes

### 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, encontra-se o trabalho realizado pela equipe de pesquisadores do estado de Minas Gerais,<sup>1</sup> no período de 2012 a 2014. Esta pesquisa foi realizada no âmbito da Fundação João Pinheiro (FJP).

No contexto do estado de Minas Gerais, optou-se por focar duas dimensões principais, as quais informaram as inovações institucionais estudadas neste caso: *i)* a narrativa oficial, particularmente expressa nas doutrinas produzidas pela organização que concebeu as mudanças; e *ii)* a cultura organizacional. Todas as inovações analisadas neste trabalho são de iniciativa da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Durante a etapa inicial do levantamento dos programas existentes, foi mencionado o Programa Mediar, da Polícia Civil. Contudo, a respeito deste, não foi possível encontrar documentação ou interlocutores que pudessem constituir um conjunto de informações suficientes para se levar adiante a investigação.

Assim, este estudo de caso, focado no município de Belo Horizonte, compreendeu pesquisa bibliográfica e de campo. A ênfase sobre a pesquisa documental justifica-se, sobretudo, por ser este o principal traço distintivo do caso de Minas Gerais, quando comparado aos demais estados estudados neste livro. Salienta-se a grande produção de normas ou doutrinas, conforme o jargão utilizado, a partir de 1988: são inúmeras diretrizes de planejamento operacional, instruções normativas, instruções de serviço, entre outras, por meio das quais o alto escalão da organização expressa sua intencionalidade, *expertise* e concepção das mudanças a serem introduzidas, ao mesmo tempo que orienta sua implementação

---

1. Além dos autores supracitados, o trabalho contou com a seguinte equipe de pesquisadores: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, Sérgio Félix da Silva, Rosânia Rodrigues de Sousa, Amanda Mátar de Figueiredo, Karina Rabelo Leite Marinho e Gabriela Gomes Cardoso.

na ponta. Por meio destes documentos, observa-se também como as narrativas ou os discursos oficiais sobre a reforma policial apoiam-se não apenas sobre as novas teorias institucionais, mas também sobre as teorias criminológicas surgidas a partir dos anos 1980 e comumente associadas, segundo a literatura, ao movimento mais geral de reforma do regime de bem-estar social e à emergência do neoliberalismo (Canedo e Fonseca, 2012; Wacquant, 2001): teoria das janelas quebradas, teoria do espaço defensável, teorias situacionais ou abordagem das oportunidades,<sup>2</sup> entre outras. Portanto, parte considerável deste estudo se debruçou sobre a dimensão da *concepção* das inovações institucionais produzidas.<sup>3</sup>

Por sua vez, o foco sobre a dimensão cultural buscou chamar a atenção para a lacuna existente entre a concepção das inovações, tal como pensada pela elite organizacional, e as subculturas dos oficiais de nível médio e atuantes na ponta, que, de modo típico, são os efetivamente responsáveis por implementá-las. Reconhecer este deslocamento esclarece e ajuda a explicar os dilemas, as incompletudes, as contradições e as ambivalências das novas institucionalidades produzidas pelas organizações policiais. Mas permite também identificar as continuidades, assim como apontar para outras possíveis perspectivas, efetivamente participativas, de produção deste tipo de mudança (Bevir, 2010, p. 227).

Para o estudo desta dimensão, a investigação buscou produzir e levantar evidências etnográficas. Primeiramente, ao longo dos anos da pesquisa (2012-2014), fizeram-se observações das experiências e visitas de campo às localidades onde foram implementadas as políticas em estudo. Entrevistas informais foram conduzidas com policiais de nível médio e da ponta que se encontravam trabalhando nestas experiências.<sup>4</sup> Também foram feitas seis entrevistas em profundidade, no início de 2014, com oficiais de nível médio da organização, ligados tanto ao gerenciamento dos novos programas e projetos de policiamento comunitário introduzidos quanto à área da formação policial. Partimos do pressuposto de que a formação, básica ou continuada, é uma das principais dimensões a impactar a subcultura organizacional. Por fim, um último conjunto de evidências trazidas é oriundo de dados secundários (aplicação de questionários e entrevistas), resultantes de outras pesquisas realizadas anteriormente, sobre as experiências que constituem objeto deste estudo. De modo

---

2. Ver, neste livro, o capítulo 1 (*Instituições participativas e policiamento comunitário: referencial teórico e revisão da literatura*), seção 6 (*Modelos de policiamento comunitário e participação*), de Godinho et al., que buscou associar a emergência dessas teorias a modelos e estratégias específicas de policiamento e mobilização comunitárias.

3. Nessa dimensão, a investigação buscou responder principalmente às seguintes questões (conforme já explicitado no capítulo 1, seção 4): como a participação social está prevista nos documentos normativos, nas missões e nos planejamentos estratégicos das organizações públicas; que elementos do desenho institucional proposto favorecem a participação e o envolvimento dos cidadãos; quais as teorias de fundo e os mecanismos causais pressupostos; e quais as intervenções propostas para os diagnósticos apresentados.

4. Devido às limitações desta publicação, neste capítulo, as evidências oriundas das visitas e das entrevistas informais não são explicitadas. Mas elas serviram de base para a formulação das impressões básicas dos pesquisadores e das hipóteses – e, obviamente, contribuíram de modo decisivo na construção das interpretações sobre as experiências estudadas.

geral, estas evidências buscam dar conta, principalmente, do modo como os policiais da ponta e do nível médio responderam às inovações institucionais propostas; no caso específico dos gerentes, como as interpretaram e traduziram aos policiais da ponta, em seu trabalho de coordenação da implementação dos programas e projetos surgidos.<sup>5</sup>

O capítulo que se segue está organizado do seguinte modo: na próxima seção, é realizada uma análise detalhada da narrativa oficial, a partir dos principais documentos que trazem diretrizes gerais para as reformas da PMMG em direção ao policiamento comunitário e à maior abertura à sociedade. Na seção 3, são analisados os documentos que especificam a forma como esta nova concepção deve ser entendida, para o caso de cada serviço de polícia comunitária a ser implementado no nível local, fazendo-se uso também de dados secundários oriundos de pesquisas anteriormente realizadas sobre estes serviços, programas e/ou projetos específicos. Na seção 4, são evidenciados os principais tópicos introduzidos nos relatos oriundos das entrevistas em profundidade, realizadas com os oficiais do médio escalão. Na seção de conclusão, busca-se sistematizar os principais resultados do estudo de caso feito em Minas Gerais.

## **2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO NO ESTADO DE MINAS GERAIS: O QUE DIZ A NARRATIVA OFICIAL**

Neste capítulo, são abordadas as instituições participativas no âmbito da segurança pública, implementadas no município de Belo Horizonte, capital do estado. Cabe precisar que este estudo pretendeu se concentrar, sobretudo, na compreensão dos arranjos participativos instituídos pela PMMG, em sua interface com a sociedade civil. Para tanto, em um primeiro momento, observamos e analisamos a produção documental que oficialmente concebeu a reforma orientada ao policiamento comunitário em Minas Gerais, e a doutrina específica relativa aos serviços, aos programas e aos projetos associados a este modelo ou filosofia.

### **2.1 A primeira onda de difusão do policiamento comunitário na PMMG**

Ao se fazer um retrospecto histórico, pode-se observar, entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, momentos relevantes no que se refere ao desenvolvimento institucional e normativo da PMMG. Trata-se de contextos que impõem uma necessidade de complexificação da organização e de condicionantes de sua atividade, buscando melhorar sua coordenação e adequar-se ao novo marco político legal

---

5. Buscou-se responder às seguintes questões, nesta dimensão da pesquisa: se a introdução de novas diretrizes na legislação e nos documentos normativos mudou a organização policial e a forma como o policiamento é feito e organizado; quais as principais dificuldades e resistências encontradas, por parte da organização e do policial; quais as resistências impostas pela cultura policial; se houve mudanças na forma como os policiais veem a sociedade; e se houve mudanças na relação da polícia com públicos específicos.

trazido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Esta revolucionou o campo de atuação da segurança pública no Brasil, com novas definições organizacionais, extensão dos direitos de cidadania e limites mais claros ao poder de polícia e à sua execução. Observa-se, em decorrência, um investimento estratégico do estado-maior da PMMG especialmente orientado à sua capacidade de sistematizar, cognitivamente, o escopo e a dinâmica de atuação da organização, produzindo e consolidando normas de atuação operacional (Castro, 2009, p. 101-111).

Assim, o final da década de 1990 e o início dos anos 2000 testemunham o ressurgimento da produção doutrinária na PMMG, com uma característica marcadamente *técnica*, focada no assessoramento da atividade substantiva de policiamento, com o abandono de parte da fraseologia característica do modelo militar, até então fundamental nos documentos produzidos na organização.

A Diretriz de Planejamento de Operações (DPO) nº 3.008, de 1993, é o primeiro documento que regula, na PMMG, as atividades de polícia comunitária. Identificando aumento na sensação de insegurança subjetiva, a diretriz aponta para a necessidade “da concepção e do planejamento da polícia ostensiva contemplar a cooperação e interação entre a polícia e as lideranças comunitárias, comprometidas com a melhoria da qualidade de vida da população” (Minas Gerais, 1993, p. 88). Com isso, a organização daria novo foco à atividade policial, que deixaria de resolver problemas “aleatórios” para solucionar problemas “comunitários”, dentro das prioridades estabelecidas em parceria com os destinatários dos serviços a serem oferecidos (*idem, ibidem*).

Como fatores intervenientes do planejamento, a diretriz coloca, de um lado, o ambiente de insegurança e de injustiças sociais, a ineficácia do sistema de justiça criminal e o insulamento da polícia; de outro, a necessidade de a organização policial acompanhar as mudanças sociais, especialmente por meio de parcerias com as lideranças sociais, bem como a necessidade de a PMMG buscar, através destas, fontes alternativas de recursos financeiros para o cumprimento de suas atividades.

Como pressupostos para a atuação, citem-se, entre outros:

a) prioridade da atuação preventiva da PMMG como atenuante do seu emprego repressivo; b) presença mais permanente do militar junto a determinada comunidade; c) preferência pelo emprego do policiamento a pé; d) resposta ao maior número possível de acionamentos, tendendo a sua totalidade; f) parceria e cooperação entre a PMMG e a comunidade na identificação dos problemas que lhes afetam, na sua discussão compartilhada e na busca de soluções conjuntas; g) transparência das atividades desempenhadas pelo policial de forma a permitir um maior controle da população; h) atuação do militar como planejador, solucionador de problemas e coordenador de reuniões para a troca de informações com a população (Minas Gerais, 1993, p. 91).

Entre os elementos de missão que a diretriz determina, se encontram:

1) inibir e coibir os atos antissociais, melhorar os níveis de prevenção criminal, reduzir o medo do crime na comunidade e aumentar a sensação de segurança nos cidadãos; 2) proteger e socorrer a comunidade; (...) 4) priorizar ações e operações de caráter preventivo e educativo; (...) 6) acompanhar as mudanças que se operam na comunidade, compatibilizando as atividades policiais militares com seus anseios e necessidades manifestadas em cada momento; 7) buscar uma melhor imagem da PMMG junto à comunidade (...); 8) despertar e fazer surgir na comunidade um senso comum de que a segurança pública é dever do Estado, mas também direito e responsabilidade de todos; 9) *sensibilizar os cidadãos para a necessidade de sua atuação vigilante quanto a atos antissociais e de uma ação impulsora no acionamento dos órgãos de segurança pública*; 10) despertar em nosso cliente atitudes compartilhadas e interativas com a sua PM, estabelecendo um relacionamento íntimo e afetivo entre ela e a comunidade; 11) tratar as questões criminais de determinada localidade com a participação direta dos destinatários das medidas de proteção e socorro; 12) identificar com a comunidade os problemas que lhes afetam, analisá-los em equipe e discutir as soluções devidas; 15) atuar como moderador de tensões e mediador de conflitos sociais; 17) descentralizar os serviços policiais militares; 18) priorizar a atuação do militar como um prestador de serviços públicos, e não como um mero integrante de uma força pública na repressão policial; 21) possibilitar o incremento do controle externo das atividades de polícia, com maior participação da comunidade (Minas Gerais, 1993, p. 91-92, grifo nosso).

É importante observar que este primeiro documento já aponta para algumas questões e tópicos, que apontarão nos documentos subsequentes, e cujo desenvolvimento consolidará a narrativa da PMMG a respeito do policiamento comunitário em Minas Gerais ao longo do período abordado. Neste sentido, a diretriz introduz, normativamente, orientações que se coadunam com as perspectivas mais progressistas no campo da segurança, introduzindo princípios democratizantes, tais como a participação, a transparência e a responsabilização organizacional, bem como a atuação preventiva. Não obstante, transparece, nos elementos de sua missão, clara ambivalência, principalmente quando se destaca a necessidade de sensibilizar a sociedade quanto aos atos antissociais e de acionar as organizações de segurança para auxiliá-las na vigilância, referenciando o discurso ambíguo das *janelas quebradas*, que alimentou por sua vez o modelo da *tolerância zero* praticado naquela década. Ademais, destaca-se, nesta diretriz, inspiração explícita do modelo gerencialista de gestão das políticas públicas, ao considerar como “clientes” os beneficiários de sua atuação.

Do ponto de vista da execução, a diretriz não prevê um instrumento ou política específica além das já rotineiramente utilizadas pela corporação, e sugere, entre outros pontos, que:

4) as frações descentralizadas e destacadas, mais próximas da população, constituir-se-ão no mais importante polo irradiador de segurança, funcionando como agências de proteção e socorro, em permanente interação e união com a comunidade; 5) as escalas

de serviço fixarão o mesmo militar, o maior tempo possível, em um mesmo local de atuação; 6) será privilegiado o policiamento a pé ou de motocicleta (...); 8) as ações e operações serão concebidas tendo como alvo principal a população ordeira, e não os infratores da lei (Minas Gerais, 1993, p. 92, grifo nosso).

Novamente, percebe-se ambivalência na diretriz que se suporia democratizante, mas que incorpora a já tradicional<sup>6</sup> distinção entre a “população ordeira” e os “infratores da lei”, desconsiderando a universalidade da cidadania e o fim do regime da segurança nacional, e supondo ser possível, antes mesmo do devido processo legal, a criminalização não apenas de condutas, como prevê o novo marco legal, mas de indivíduos.

Entre as atribuições dos comandos, a diretriz sugere que deve ser incentivada a criação de conselhos comunitários de segurança, mas ainda não oferece qualquer detalhe sobre a natureza destes conselhos, seu funcionamento ou a forma de sua participação nas atividades.

A literatura revista não encontrara inconsistências teóricas na concepção de policiamento comunitário inaugurado pela Diretriz nº 3.008, mas limites para sua implementação, de natureza cultural e organizacional. No que se refere às questões de natureza cultural, Souza (1998, p. 151-163) afirmava que a institucionalização da polícia comunitária como filosofia e estratégia de ação neste período não foi capaz de internalizar os valores, a concepção e o modo de agir necessários à promoção de mudanças na forma de policiamento na PMMG. As experiências existentes permaneceram iniciativas isoladas, dependentes de comandantes específicos, sem a devida atenção organizacional a fatores culturais e cognitivos, e com baixa aceitação pelo conjunto dos oficiais da corporação. Souza (2003, p. 233) e Espírito Santo e Meireles (2003, p. 271-272) oferecem avaliações na mesma direção. De fato, a PMMG não dispunha dos elementos culturais e cognitivos necessários para a descentralização do policiamento e a assunção de responsabilidade, especialmente pelos praças – que realizam o policiamento efetivamente, na ponta, em virtude da prevalência do modelo militar (em especial, a rigidez hierárquica), e das questões e dos dilemas associados à necessária discricionariedade para tanto, inexistente neste tipo de organização.

Do ponto de vista organizacional, a PMMG, por sua vez, não promovera qualquer movimento substantivo para dotar de maior institucionalidade as iniciativas emergentes. Ela não trabalhou para a regulação ou institucionalização da criação de conselhos comunitários de segurança ou órgão semelhante – na ausência de uma política ou aparato institucional na estrutura governamental que o fizesse –, tampouco para o treinamento e a capacitação dos policiais responsáveis pelo policiamento.

---

6. Tradicional no sentido de se tratar de prática herdada do Regime Militar – não exclusiva deste período, mas que nele se consolida. Voltaremos a este ponto na conclusão do capítulo.

Isto pode ter ocorrido até mesmo em virtude da generalidade das determinações relacionadas à execução da política, pouco objetivas no que tange à construção de condições institucionais para o desenvolvimento de políticas sistemáticas.

Nesse sentido, a despeito de ter havido iniciativas variadas, decorrentes da implementação da diretriz, especialmente nas grandes cidades do estado, estas se institucionalizaram de forma fragmentada; frequentemente voltadas para o provimento de recursos logísticos à corporação (tais como viaturas, rádios e equipamentos); e, naquele momento, financiadas através de contribuição comunitária. Não foram estabelecidos critérios institucionais para este tipo de parceria, que cada comandante realizou segundo seu melhor entendimento. O resultado foi seu descrédito sistemático, dado que as iniciativas estavam quase sempre vinculadas à necessidade de contribuição financeira por parte da comunidade, e, conseqüentemente, ficavam reféns das possibilidades de clientelização das atividades de policiamento delas resultantes.

## **2.2 O modelo da polícia de resultados e a institucionalização dos conselhos comunitários de segurança pública (Conseps) em Minas Gerais**

A popularização de iniciativas de policiamento comunitário vinculadas aos parâmetros da DPO nº 3.008/1993 fez surgir na PMMG, paulatinamente, preocupações com: o descrédito institucional que o exagero na captação de recursos privados provocou à imagem da PMMG; a necessidade da regulamentação dos conselhos de segurança; e a compatibilização da polícia com a atuação das guardas municipais que começaram a surgir no estado.

Com a Lei Municipal nº 7.616/1998, o município de Belo Horizonte criou, em dezembro de 1998, o Conselho Municipal de Defesa Social, um dos primeiros do gênero no país, composto por representantes das organizações policiais, das secretarias vinculadas às políticas sociais da prefeitura, dos movimentos sociais, do Ministério Público Estadual e da sociedade civil organizada – especificamente, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e universidades. O conselho tem competência para discutir, propor e executar “ações integradas, visando à defesa dos cidadãos do município e velando pelo respeito a seus direitos e garantias fundamentais” (Minas Gerais, 1998, art. 2º).

O 8º Comando Regional de Polícia Militar (CRPM), que compreendia a capital em sua jurisdição, fez publicar no mesmo ano de 1998 a *Cartilha de Polícia Comunitária*. Dirigida aos policiais e aos cidadãos, a cartilha buscava explicar os fundamentos da polícia comunitária na PMMG. Neste documento, a polícia comunitária era conceitualmente definida como:

o trabalho participativo entre a PM[MG] e o público que respeita as leis, para prevenir o crime, prender marginais, encontrar soluções para os problemas e melhorar a

qualidade de vida da população. Como uma nova maneira de pensar na proteção e no socorro público, baseia suas ações na crença de que os problemas sociais terão solução mais efetiva na medida em que haja a participação da população na sua identificação, análise, proposta e implementação (Minas Gerais, 1998, p. 6).

No documento, o principal instrumento para a promoção da polícia comunitária seriam os núcleos comunitários, “constituídos através de uma associação comunitária organizada e definida para um determinado espaço físico e geográfico, a princípio um bairro, [e que] *se estruturam, basicamente, através da parceria com a PM*” (Minas Gerais, 1998, p. 7, grifo nosso). Fica evidente, portanto, a visão de que a PMMG deverá ser a conveniada, regulará a natureza da associação e será a única ou principal destinatária das demandas a serem efetivadas por meio desta.

Alertava o documento que:

a polícia comunitária não pode ser confundida com “polícia carente”, que só presta bons serviços com a condição de uma contrapartida material para seu efetivo disponível. (...) não é sinônimo de troca de favores e sim, uma proposta de trabalho em conjunto, pessoas e polícia ostensiva na perseguição do bem comum (Minas Gerais, 1998, p. 4-5).

Assim, embora a polícia comunitária seja conceituada como uma estratégia associativa entre a polícia e a população para a produção conjunta do *bem comum*, o documento reproduz a tradicional especificação de público-alvo da política de segurança: a população que respeita as leis.

O documento estabelece alguns critérios genéricos para o estabelecimento dos núcleos comunitários. Os principais elementos associados ao cotidiano do policiamento comunitário deverão ser as reuniões com a comunidade e a disponibilidade, por parte da polícia, para que a comunidade apresente as suas demandas ou informações, e estas sejam levadas em consideração no planejamento cotidiano da atividade policial. Esta parceria é definida a partir dos mesmos conceitos anteriormente apontados, que demarcam o discurso da organização. A PM, neste caso, oferece um serviço dirigido a um conjunto de “clientes” específicos, com o objetivo de aperfeiçoar as “relações de mercado” e proteger o “cidadão ordeiro”:

[a] parceria é construída ouvindo e trocando ideias. É atender bem o cliente e avaliar constantemente as suas necessidades. Esta conduta aperfeiçoa as relações de mercado e gera melhores negócios para ambas as partes. O objetivo da PM é proteger e socorrer o cidadão ordeiro e do cliente é receber esta proteção da melhor maneira possível (Minas Gerais, 1998, p. 18).

Em 1999, o mesmo 8º CRPM emite norma regulando o desenvolvimento das atividades de polícia comunitária em sua área de abrangência, por meio da Instrução nº 1/1999. Esta tem por objetivo definir a forma de implantação dos



Conseps, entendidos neste documento como órgãos colegiados subordinados àquele comando regional e, para efeito de coordenação e controle, às unidades operacionais da região. Neste caso, cabia ao comandante da unidade local constituir o conselho, *por delegação do comandante regional*; “identificar e convidar as forças vivas da comunidade para a implantação do conselho”; e regular e fiscalizar a sua atuação (Minas Gerais, 1999, p. 15). Cada Consep estaria vinculado a uma companhia de polícia militar; deste modo, o município de Belo Horizonte contaria, à época, com 26 conselhos, cabendo ao “coordenador metropolitano para assuntos dos conselhos comunitários de segurança pública” – *o próprio comandante da 8ª CRPM* – representá-los coletivamente, em caráter exclusivo (*idem, ibidem*). Em 2000, instrução com texto idêntico é publicada, agora pelo comando-geral, oficializando a iniciativa do 8ª CRPM para todo o estado (Minas Gerais, 2000b).

Formalizando a sua criação como órgão colegiado no âmbito dos comandos regionais e regulando o seu funcionamento, a PMMG institucionaliza os Conseps como adendos organizacionais, vinculados por adesão às diretrizes emanadas pela organização e, evidentemente, aos seus valores e percepções sobre a natureza e a dinâmica que a participação comunitária deveria assumir no âmbito da segurança. Na prática, isto levaria a PMMG a ignorar os modos de organização e participação comunitárias, legitimando-as apenas quando condizentes com seus pressupostos institucionais.

Para que não restem dúvidas sobre essa interpretação, basta citar que, para além de indicar sua finalidade, o documento estrutura competências e regras de funcionamento. Sugere ainda públicos que poderão compor os Conseps e condições para a admissão como membro destes, entre elas:

IV) não registrar antecedentes criminais, dispensando-se tal exigência, excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada do presidente, parecer favorável dos membros natos e homologação do coordenador; V) ser representante de organizações que atuam na área do Consep, a saber: dos poderes públicos, das entidades associativas, clubes de serviço, imprensa, instituições religiosas ou de ensino, organizações da indústria, comércio ou prestação de serviços; VI) ser membro da comunidade, ainda que não representante de organização, desde que formalmente convidado pela diretoria do Consep; VII) ter conduta ilibada no conceito da comunidade que integra; VIII) firmar compromisso de fiel observância às normas reguladoras dos Consep (Minas Gerais, 1999, p. 25).

Sobre os mecanismos de eleição para os cargos do conselho, estabelece-se que as eleições são sempre realizadas sob a presidência e a responsabilidade solidária dos membros natos dos Conseps, os comandantes de companhia da PMMG.

Ficam evidentes, portanto, os limites impostos à adesão de pessoas comuns das comunidades, e o caráter eminentemente institucional que a PMMG creditava à natureza da participação nos Conseps, o que delimitou, portanto, sua própria

concepção de participação. Ademais, atores institucionais tenderiam a representar demandas mais circunscritas à subcultura da organização policial e menos conflituosas no que se refere à sua operacionalização. Ficam evidentes no documento, também, os vários mecanismos de controle disponíveis aos representantes da organização policial – os membros natos – para que mantenham o conselho funcionando dentro dos valores colocados pela PMMG. Para isso, a estrutura do Consep ainda previa: orientação técnica por parte dos membros natos e autorização para que estes fiscalizem e garantam “a ética e a disciplina”, auxiliando o presidente do conselho a zelar por suas atribuições; a existência formal de comissão de ética e disciplina; entre outros.

Paralelamente, a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública (DPSSP) nº 1/2002 (Minas Gerais, 2002a) representa a primeira diretriz de um novo modelo de gestão para a organização como um todo, denominado polícia de resultados. Em princípio, o modelo conjugaria a demanda por um policiamento baseado em evidências e orientado por resultados. Em seus termos:

o novo modelo de gestão adotado pela PMMG passa a privilegiar uma administração operacional fundamentada na definição de resultados a alcançar – método indutivo que parte do conhecimento científico dos problemas locais de segurança pública e dos seus efeitos sociais, para atingir os objetivos esperados (Minas Gerais, 2002a, p. 5).

O contexto descrito evidencia as dimensões envolvidas no conceito de uma polícia que se orienta por resultados. A primeira questão refere-se à capacidade de identificar problemas críticos e formular políticas apropriadas (...). A segunda diz respeito à capacidade institucional de mobilizar os meios e recursos necessários à execução destas políticas (...). Deste modo, evidenciou-se a necessidade da definição de novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos que viabilizassem a cooperação, negociação e a busca de consenso. Ao contrário do passado não muito distante, propugna-se uma mudança de enfoque, capaz de ampliar as condições de eficácia da polícia (Minas Gerais, 2002a, p. 6).

Neste modelo, a polícia comunitária e sua ferramenta operacional, os Conseps, terão um papel fundamental a cumprir. Sua concepção é idêntica à da diretriz sobre os conselhos, publicada alguns anos antes, mas se inscreve agora a partir de uma nova concepção sobre o papel da participação da sociedade na política de segurança, instrumento para operar a mudança de enfoque mencionada no documento. Por meio da participação social, obter-se-ia mais transparência nos processos de gestão e de prestação de contas ao cidadão, que teria mais mecanismos de controle e cobrança diante do Estado. Para tanto, a diretriz identifica uma série de condições necessárias à consolidação da participação social, bem como potencialidades a ela associadas:

a) (...) condições internas favoráveis à PMMG – pessoal qualificado, descentralização, sistema de planejamento interno participativo; b) (...) a dinâmica da participação é dotada de grande potencial educativo – pode permitir ganhos substanciais em

várias dimensões, (...) funcionando como um fator diferencial perante o modelo tradicional-burocrático de polícia; c) práticas clientelísticas de alocação de recursos são atingidas frontalmente, a partir da constituição de uma arena pública não meramente estatal; d) impulso modernizador que o processo de participação impõe à Polícia Militar – democratização, permeabilidade ao controle popular e aumento da capacidade gerencial e operacional devido à pressão dos cidadãos; (...) f) a ação de comando passa a ser sinônimo de descentralização político-administrativa; g) o modelo participativo exige uma mudança de foco – a ênfase deve ser a dimensão qualitativa; h) a dissociação entre a PM e o cidadão deve ser enfrentada por intermédio da participação regular dos cidadãos na gestão estatal; (...) k) é de capital importância a precaução contra os riscos de uma visão extremamente formal da operacionalização do processo participativo, demasiado presa à criação de conselhos e comissões que atendem ao requisito de resposta formal a pressões sociais (Minas Gerais, 2002a, p. 7-8).

A diretriz reorienta os pressupostos da polícia comunitária, voltada agora à redução do crime, da desordem e do medo, por meio do exame dos problemas locais, aplicando as soluções que se considerem apropriadas. A maior e mais sistemática presença policial é considerada o elemento substantivo – a presença “mais permanente” do policial na comunidade. A diretriz faz menção a uma referência física para o policiamento comunitário – o posto de policiamento comunitário, “suporte físico do policiamento, centro de recebimento de moradores e referencial permanente para o povo, além de destinar-se à observação e vigilância preventiva” (Minas Gerais, 2002a, p. 13). A diretriz também incentiva o enfoque de que o policial deve ser um “patrulheiro do bairro” e não uma sentinela do quartel, e que ele deve se voltar para a cidadania: “a índole do rastreador, preparado para perceber a delinquência ou a marginalidade, deve ser o atributo mais presente naqueles que não estejam designados para o policiamento comunitário” (Minas Gerais, 2002a, p. 14).

Logo após a publicação da DPSSP nº 1, no mesmo ano de 2002, publicaram-se outros dois documentos importantes, a DPSSP nº 4, “que institui a filosofia de polícia comunitária na PMMG” (Minas Gerais, 2002b), e a DPSSP nº 5, “que regula a estruturação e funcionamento dos Conseps” (Minas Gerais, 2002c).

Com a Diretriz de Polícia Comunitária (DPSSP nº 4/2002), o alto escalão da organização promove uma importante autocrítica com relação às iniciativas de policiamento comunitário anteriormente propostas na PMMG. O documento confronta:

o enfoque central nas parcerias logísticas e a deficiência dos programas em antecipar-se aos problemas e criar indicadores mais precisos de monitoramento e avaliação, levando em conta a perspectiva tanto da comunidade quanto dos policiais executores (Minas Gerais, 2002b, p. 6).

Assim, a diretriz visa estabelecer novos princípios norteadores para o planejamento e a sedimentação da polícia comunitária na PMMG, além de ações para o monitoramento e a avaliação do seu desenvolvimento. Reconhece-se a necessidade de se investir nas seguintes dimensões organizacionais para se consolidar a polícia comunitária:

maior capacidade de responsabilização dos órgãos que integram o Sistema de Defesa Social e de seus pressupostos com a segurança pública; administração baseada em valores prévia e claramente estabelecidos, fundamentados na responsabilidade social do estado; descentralização, de forma a possibilitar a integração e interação com a comunidade; processo decisório baseado em estreita parceria dos órgãos de segurança com a comunidade; investidura de autoridade decisória nos profissionais de segurança pública que atuam em interface direta com a comunidade (Minas Gerais, 2002b, p. 7).

Entre os pressupostos operacionais de implantação da polícia comunitária, destaca-se a “atuação do militar como planejador, solucionador de problemas e coordenador de reuniões para troca de informações com a população” (Minas Gerais, 2002b, p. 7-8). A diretriz destaca, em consequência, que a PMMG necessitaria de um novo tipo de gerência. No modelo tradicional, caberia aos comandantes definir a missão de policiamento, e ditar as estratégicas e táticas que seriam usadas para atingir as metas estabelecidas – definidas primordialmente pelo maior número de respostas às chamadas telefônicas e pelo maior número de prisões efetuadas. Para a nova diretriz, a polícia comunitária questionaria este modelo e sugeriria a necessidade de se constituir um novo sistema de gerenciamento que incentivasse a participação e a criação de soluções criativas envolvendo todos os policiais (Minas Gerais, 2002b, p. 15-16).

O documento avança também no tema da mobilização comunitária, apontando que o maior desafio enfrentado pela polícia no modelo comunitário é motivar e sustentar a participação do público. Reconhece que as chances de êxito destas iniciativas tendem a ser menores justamente nas áreas onde se mostram mais necessárias, onde os problemas são mais graves e abundantes. Neste caso, em vez de unir as pessoas em torno de sentimentos de indignação e objetivos comuns, a criminalidade parece minar a capacidade de organização comunitária (Minas Gerais, 2002b, p. 18). Logo, para obter sucesso, a organização comunitária envolveria um árduo e duradouro esforço de superação da resistência dos indivíduos, céticos em relação às possibilidades de melhorias de sua condição de vida e dependentes da ação governamental.

Neste contexto, confrontada com esses problemas, “a polícia tende a tomar decisões baseadas em suas próprias percepções: os problemas são tão latentes e os recursos são tão escassos, que as consultas à comunidade podem parecer ineficazes e excessivamente demoradas, sem resultado prático” (Minas Gerais, 2002b, p. 18).

Procurando constituir sua relação com a comunidade através de representantes como igrejas, comerciantes e afins, a polícia tende a “viciar o processo”, fugindo dos anseios da comunidade como um todo. Coloca-se, portanto, o desafio de não apenas promover trabalhos junto aos grupos organizados da sociedade, mas “também trabalhar na organização de trabalhos comunitários, de forma constante e permanente” (*idem, ibidem*). O documento aponta que, no entanto, existem variáveis que devem ser levadas em consideração para se pensar a organização comunitária, e uma das mais importantes se refere à autonomia das organizações em relação à própria polícia, ou aos programas de polícia comunitária:

em áreas carentes a experiência cotidiana com a arbitrariedade ou a indiferença governamental e policial pode tornar os cidadãos mais vigilantes. Ao invés de simplesmente pressionarem por mais presença policial, se mostram mais preocupados com os mecanismos de controle de abusos e corrupção policial. Os representantes comunitários frequentemente temem a polícia e se ressentem da forma como esta exerce a sua autoridade. As ações comunitárias focam mais para o controle da polícia do que para o controle do crime, pois o medo é predominante. Acredita-se que a polícia não sabe os problemas do bairro, pois só existe para caçar bandidos (Minas Gerais, 2002b, p. 20).

Assim, a diretriz caminha na reflexão dos problemas ou significados associados a três possíveis orientações atribuídas às estratégias de mobilização comunitária: *i*) controle social; *ii*) autoajuda; ou *iii*) parceria decisória. No primeiro caso, os programas de polícia comunitária se revelariam apenas mediante o interesse da polícia em ampliar ou legitimar o seu controle sobre determinado território. Assim, a polícia comunitária seria uma estratégia para a neutralização de críticas e a cooptação de lideranças locais. Usualmente, os programas desenvolver-se-iam nos limites estabelecidos e controlados pela organização policial, e os conselhos seriam compostos com integrantes indicados pela própria polícia ou por entidades de sua confiança (Minas Gerais, 2002b, p. 21-22). No segundo caso, a polícia utiliza-se dos “olhos e ouvidos” da comunidade com a finalidade de potencializar sua capacidade de prevenir crimes. O envolvimento dos cidadãos limita-se à realização de tarefas e a sua cooperação nas atividades policiais, por exemplo, através de programas de vigilância entre vizinhos, em programas preconcebidos e implementados pela polícia, usualmente pouco contribuindo para a resolução dos problemas da comunidade (Minas Gerais, 2002b, p. 23).

Em ambos os casos, o documento alerta para os perigos de clientelização da atenção policial, para a ineficácia de programas limitados, para a preponderância da visão policial sobre a visão comunitária e para a acomodação da polícia com visões menos críticas sobre a sua atividade (Minas Gerais, 2002b, p. 24). A orientação ideal seria a terceira, em que as possibilidades abertas a partir da participação comunitária se canalizassem por meio de programas, em que a parceria decisória

seria a linha de frente da iniciativa. Neste caso, buscar-se-ia a participação ativa da comunidade em todos os processos, do planejamento às ações, fugindo de uma perspectiva de auxílio ou subordinação da comunidade à polícia ou aos seus programas, tendo em vista que:

a participação da comunidade no planejamento e nas decisões melhora o perfil tecnológico e profissional da polícia, em virtude do aprimoramento nos níveis de satisfação, sensação de segurança, qualidade de vida e diminuição do crime e da desordem (Minas Gerais, 2002b, p. 25).

Em suma, as referências presentes na DPSSP nº 4/2002 são claramente muito mais amplas, e partem de constatações críticas e criteriosas acerca dos modelos anteriores, além de ressaltarem a importância de se impulsionarem processos que deem maior autonomia à comunidade e garantam sua prevalência sobre os processos policiais. A diretriz também chama a atenção para a grande mudança que estas hipóteses sugerem, especialmente no que se refere à própria organização policial, sua cultura, métodos e processos de gestão, determinando uma série de orientações para a sedimentação da filosofia de polícia comunitária.

Contudo, no âmbito da diretriz, essas orientações são apresentadas com fins normativos, e não vêm acompanhadas de propostas objetivas de mudança organizacional; por exemplo, ela não determina métodos ou conteúdos específicos de treinamento, formas de alocação de recursos humanos e materiais etc. Há apenas a determinação de que a terceira seção do estado-maior da PMMG se responsabilizaria pela elaboração dos procedimentos operacionais, além de um conjunto de questionários orientados à avaliação e ao acompanhamento dos programas e suas ações, das comunidades e dos policiais.

A diretriz se limita a indicar os dois principais eixos operacionais do policiamento comunitário deste modelo: os postos de policiamento comunitário (PPCs) e os Conseps. Os PPCs devem se constituir no endereço de referência profissional dos policiais encarregados da prevenção comunitária, através de atuação contínua e permanente, de modo a que o trabalho da polícia na comunidade não sofra interrupção (Minas Gerais, 2002b, p. 37-38). Chama atenção na diretriz a afirmação de que:

a polícia não deve instalar os PPCs aleatoriamente e sem critério. Devem-se verificar os aspectos de criação dos PPCs e motivar a participação e integração da comunidade. *Deve ser trabalho da comunidade e não da polícia. Ao construir os postos por parte da PM corre-se o risco de se instalar[em] postos policiais sem a participação da comunidade com grande custo para a polícia* (Minas Gerais, 2002b, p. 37, grifo nosso).

Assim, contraditoriamente, a nova proposta se condena, portanto, ou ao fracasso ou à sua apropriação clientelística, uma vez que as comunidades vulneráveis não disporão dos recursos financeiros ou organizacionais para a construção dos PPCs.

Ademais, e diferentemente do que ocorre com outras experiências subnacionais, a diretriz não ofereceria qualquer modelo ou referência para a construção dos PPCs.

Os Conseps foram objeto de nova diretriz específica, como já antecipado, a DPSSP nº 5/2002 (Minas Gerais, 2002c), que visava à sua regulamentação, ao trazer proposta de estatuto e funcionamento. Nesta diretriz, surge uma nova concepção do seu desenho, estrutura e escopo. O documento institui que o papel da PMMG deve ser *construir proximidade* com os destinatários da prestação dos serviços de segurança pública, apoiando o cidadão no desenvolvimento de uma perspectiva crítica em relação aos seus problemas (Minas Gerais, 2002c, p. 11). Além disso, o documento considera uma série de condições internas necessárias e pressupostas para que o trabalho de mobilização da comunidade seja efetivo. Assim, exigirá da PMMG “consolidar na sua cultura organizacional valores, práticas e habilidades essenciais à relação policial militar e comunidade”, valores que não se alcançam, caso:

a qualidade do ambiente de trabalho, no tocante aos relacionamentos internos, for de intransigência, ironia, indiferença em relação ao outro, incentivo à competição doentia entre setores e pessoas ou desrespeito à dignidade humana (manifesto especialmente no trato rude entre superiores e subordinados e na emissão de ordens sem abertura de um mínimo de espaço para a expressão dos comandados). Sem uma prévia preparação profissional, não é razoável cobrar do PM que ele promova eficientemente a discussão com a comunidade (Minas Gerais, 2002c, p. 11-12).

A finalidade dos Conseps, tal como determinado pela nova diretriz, será:

congregar as lideranças comunitárias, autoridades policiais e de outros órgãos públicos para a adoção de medidas práticas que resultem na melhoria da qualidade de vida nas comunidades, especialmente aquelas que apresentam maiores exposições a fatores de risco que interfiram na dignidade humana; democratizar o planejamento das atividades da PM (Minas Gerais, 2002c, p. 12-13).

Da mesma forma, a PMMG se retira do papel vinculante que admitia nas versões anteriores do desenho do modelo. Neste documento, a criação do Consep é de livre exercício da comunidade, e o papel do policial ou da PMMG é apenas apoiar e incentivar.

Instituem-se condições para que a PMMG, no nível local, apoie a iniciativa: prestação de contas mensal; processo eleitoral vinculado à quitação eleitoral, ao domicílio no espaço geográfico de abrangência do conselho e à inexistência de antecedentes criminais por parte dos candidatos; registro público do Consep como pessoa jurídica de direito privado; e não vinculação do nome do Consep à representação orgânica da PM (Minas Gerais, 2002c, p. 16). A diretriz é acompanhada de modelo de estatuto, orientações para registro público e modelo de carteira de identificação.

Assim, a PMMG reconsidera a condição do Consep como órgão colegiado da própria organização, admitindo uma organização mais independente da comunidade, ainda que regule sua concepção através de “sugestões” de estatuto e limites para o seu reconhecimento institucional.<sup>7</sup>

### 2.3 A consolidação do ciclo doutrinário

A consolidação do ciclo doutrinário que se vem descrevendo nas subseções anteriores ocorre ao longo dos anos 2000, por meio dos sucessivos planos estratégicos elaborados pela organização policial. Estes são instituídos em meio às mudanças institucionais no aparato da segurança pública em Minas Gerais – especialmente, a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds) e a nova política pública implementada a partir de 2003. No plano nacional, observava-se a consolidação e o fortalecimento da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça; a criação do I Plano Nacional de Segurança Pública, ao final do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 2000); a discussão acerca da criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), durante o primeiro governo Lula; e a instituição do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), no segundo governo Lula, já na segunda metade da década de 2000.

O primeiro documento estratégico se refere ao período 2004-2007 e define, com tonalidade gerencial, para a PMMG:

Negócio (a paz social); Missão (proporcionar um ambiente seguro em Minas Gerais; com a participação comunitária, protegendo a vida, garantindo a lei, e reduzindo o crime e o medo); Visão (sermos reconhecidos como referência na produção de serviços públicos e orgulho do povo mineiro); e Valores (ética, respeito, humanização, crescimento e participação) (Minas Gerais, 2003, p. 15-17).

Entre os objetivos elencados neste planejamento, citam-se:

(21) Atualizar a doutrina operacional da PMMG, adequando-a às novas demandas de segurança pública; (23) Consolidar a filosofia de direitos humanos na PMMG; (25) Consolidar a filosofia de polícia comunitária na PMMG (prevenção do crime baseada na comunidade); e (35) Estimular o envolvimento da comunidade na solução de problemas em segurança pública (Minas Gerais, 2003, p. 54-83).

O planejamento seguinte é marcado pela consolidação, na PMMG, da ótica da gestão, ou do *choque de resultados*, definida pelo governo estadual de Minas Gerais no segundo mandato de Aécio Neves. Publicado em 2010 e intitulado *Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da PMMG*, o documento apresentava o plano estratégico para o período 2009-2011 e apontava o seguinte para a PMMG:

7. Após a instituição da diretriz, foram criados, entre 2003 e 2009, 24 Conseps no município de Belo Horizonte. Destes, cinco não estavam em funcionamento no momento em que o levantamento da pesquisa foi feito (2012).



acompanhando a reestruturação do modelo de administração burocrática para o modelo de administração gerencial, [a PMMG] passa a ser impactada pela necessidade de aprimorar a eficácia no alcance de resultados planejados; a eficiência na escolha dos melhores meios e produção do serviço mais adequado à sociedade; e a efetividade de suas ações na satisfação das necessidades expressas pela população (Minas Gerais, 2010a, p. 7).

O documento afirmava a prevalência de um *controle científico da polícia*; ou seja, estabelecia, no plano formal, o fundamento da *cientificidade* para a atividade operacional, e esperava alcançá-lo por meio do desenvolvimento e da cobrança de metas, bem como do monitoramento de aspectos específicos da atividade operacional da organização.

O documento citava, em sua introdução, que entre os aspectos inovadores e “pragmáticos” da “administração gerencial” desenvolvidos pela organização encontram-se a “difusão e o incentivo à criação de *conselhos comunitários de segurança (Consep)* a fim de propiciar maior participação da população na exposição de demandas por ações policiais e comunicação direta com a comunidade” (Minas Gerais, 2010a, p. 8). O sistema de gestão estratégica para resultados da PMMG se realizaria em uma “gestão focada no cidadão, no ambiente local, na qualidade dos processos de produção, no desenvolvimento dos policiais militares, no acompanhamento, monitoramento dos resultados e soluções de segurança pública” (Minas Gerais, 2010a, p. 16).

A dimensão sistêmica enunciada neste modelo se ancorava em dois grandes objetivos: *i)* cidades seguras – segurança objetiva; e *ii)* cidadãos satisfeitos com o serviço – segurança subjetiva. Tinha quatro eixos de atuação: *i)* direção e comando; *ii)* serviços operacionais; *iii)* processos de apoio; e *iv)* processos principais dos serviços operacionais. O eixo de serviços operacionais incluía o *policiamento comunitário* como uma de suas dimensões. No documento, sugere-se que:

a segurança pública, caracterizada como direito e responsabilidade de todos e dever do Estado, baseada no princípio democrático, requer o estabelecimento de redes interorganizacionais que permitam a participação de diversos segmentos sociais na formulação, realização e controle da gestão das políticas públicas de segurança (Minas Gerais, 2010a, p. 18).

O objetivo *cidadãos satisfeitos com os serviços prestados pela PMMG* seria norteado por um indicador com duas dimensões – a primeira relacionada com o *resultado do processo* que produziu o serviço (avaliado de acordo com o conceito operacional do serviço); e a segunda relacionada com o *processo de produção* do serviço, referido à interpretação da sociedade acerca de sua necessidade e à sua percepção sobre a qualidade do serviço oferecido (Minas Gerais, 2010a, p. 19). Chama atenção, neste caso, a percepção da PMMG de que o resultado do serviço oferecido deve ser aferido *a partir da sua concepção organizacional*, e que apenas o

processo, isto é, o serviço tal como se desdobra na atividade operacional, deve ser avaliado a partir da percepção da população sobre a sua conveniência.

Seja como for, nas definições do eixo 2 – serviços operacionais – constavam como fundamentos, entre outros, o *policciamento comunitário e os direitos humanos*. A definição do primeiro implica:

a polícia comunitária compreende o conjunto de medidas voltadas à aproximação entre a PMMG e a comunidade, à participação desta na concepção do policiamento, visando à solução de problemas locais e à melhora da qualidade de vida da população (Minas Gerais, 2010a, p. 30).

Esta definição é acompanhada de uma citação de Trojanowicz e Bucqueroux:

a 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 o crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da comunidade (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994<sup>8</sup> *apud* Minas Gerais, 2010a, p. 30).

A despeito desse intenso movimento doutrinário, pode-se afirmar que se mantém grande dissonância entre, de um lado, as ideias ou o discurso oficial da organização acerca do policiamento comunitário e dos direitos humanos, e, de outro, a sua apropriação institucional. Além disso, a narrativa tal como se dá no plano estratégico está muito distante dos objetivos e das dimensões organizacionais que devem ser mobilizados, porque necessários para dar-lhes materialidade. Estas tensões ficam claras no próprio documento, quando se analisa a relação dos objetivos estratégicos com os indicadores e as estratégias elencadas para o atendimento dos objetivos (Minas Gerais, 2010a, p. 51-64). Tome-se, por exemplo, o objetivo 2 – *atender com qualidade as necessidades do cidadão e da sociedade* –, que é avaliado a partir do índice de presença do efetivo (razão entre o efetivo aplicado na atividade-fim e o efetivo empenhado em atividade administrativa) e do índice de qualidade no atendimento (pesquisa de opinião pós-atendimento). A dimensão de quais seriam as necessidades do cidadão e da sociedade não foi desenvolvida – e as métricas apontam para processos internos desfocados com a questão em pauta; pesquisas de pós-atendimento, que visam medir processos e não *resultados*, nunca foram realizadas.

Por fim, nos indicadores de gestão operacional, não há menção a indicador que tenha por objetivo acompanhar o desenvolvimento das políticas ou ações de policiamento comunitário na organização, mesmo que esta dimensão fosse

---

8. Trojanowicz, Robert; Bucqueroux, Bonnie. *Policciamento comunitário: como começar*. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1994.

considerada um dos fundamentos do eixo 2 – serviços operacionais, como já mencionado. Considerado dimensão *transversal*, o policiamento comunitário não encontrou dimensão empírica, dado que não se traduziu em qualquer indicador e não se vinculou, afinal, ao *acordo de resultados*<sup>9</sup> celebrado entre a PMMG e o governo do estado.

A Diretriz Geral para o Emprego Operacional da PMMG (DPSSP nº 3.01.01/2010) foi produzida a partir do plano estratégico anteriormente analisado, e é o documento que atualmente regula o emprego operacional da PMMG. A concepção de policiamento na qual se pauta é assim descrita:

a concepção policial de matriz reducionista, corporativista e de competição institucional foi ultrapassada. A nova concepção é calcada no pensamento sistêmico, na sinergia entre os órgãos públicos, que passam a gerir de forma articulada as suas respectivas competências. Trata-se de um arranjo institucional complexo, que implica na redefinição dos processos produtivos e na introdução de modernas ferramentas de gestão (Minas Gerais, 2010b, p. 11).

No que tange à participação da sociedade, este documento argumenta sobre a necessidade de “conscientizar a comunidade de que a atividade desenvolvida pela PMMG contribui para a segurança e proteção do cidadão, para preservar a ordem pública, para garantir os direitos e melhorar a qualidade de vida” (Minas Gerais, 2010b, p. 24). Os Consep são novamente ressaltados em virtude de seu objetivo de:

desenvolver programas de prevenção da criminalidade com a participação da comunidade, cumprindo a função de planejar junto com a polícia as estratégias de policiamento, enfatizando a prevenção e reforçando a importância de se aproveitar a potencialidade de todos os atores sociais da comunidade (Minas Gerais, 2010b, p. 24).

Sugere-se a criação de um *núcleo de prevenção ativa*, que deve consistir, em cada unidade operacional, em núcleo responsável pelo:

desenvolvimento de ações e operações visando ao provimento de serviços públicos de segurança à população, destinadas à prevenção da criminalidade, planejadas com a participação dos representantes do município, do estado ou da Federação, com as lideranças e representantes das comunidades, realizadas segundo uma política pública específica, sob a coordenação direta de policiais militares especialmente profissionalizados em polícia comunitária, direitos humanos ou prevenção ao uso ou tráfico de drogas (Minas Gerais, 2010b, p. 48).

A intenção explícita é que esse núcleo se articule com as políticas públicas do município, do estado e da União, e promova-as por meio dos serviços de

---

9. Acordo que consistia na atribuição, pelo governo, de metas para as organizações do estado. O cumprimento ou não destas metas constituía a base para a avaliação do desempenho das organizações e dos servidores públicos a elas vinculados, e lhes gerava prêmios e sanções, incluindo monetários, como forma de se criarem incentivos ao alcance de melhores resultados.

policimento próprios da PMMG. Para isto, esta mesma diretriz inaugura a concepção de *serviços de policiamento* na PMMG, definindo-os como:

conjugação de variáveis e esforços de policiamento, agregando-lhes novos valores e conceitos, tendo por finalidade oferecer à população ações e operações proativas e reativas de ponta, que atendam às necessidades locais de forma “customizada”, conforme a realidade e os problemas de segurança pública (Minas Gerais, 2010b, p. 76).

O último plano estratégico do período, que redefiniu o sistema de gestão estratégica e apresentou o plano estratégico da PMMG para o período 2012-2015, ofereceu uma nova concepção da *missão* da PMMG: “promover a segurança pública por intermédio da polícia ostensiva, com respeito aos direitos humanos e participação social em Minas Gerais” (Minas Gerais, 2012, p. 19). A definição de participação social compreende o seguinte:

diz respeito à criação de possibilidades na expressão de demandas da sociedade, à democratização da gestão e da execução das políticas públicas de segurança no âmbito da Polícia Militar. A participação social promove transparência; permite visibilidade das demandas sociais e permeia ações estatais (Minas Gerais, 2012, p. 22).

Além disso, incluem-se neste documento os seguintes objetivos estratégicos voltados para a sociedade: *i*) prevenir a violência, a criminalidade, a desordem, contribuindo para o fortalecimento da sensação de segurança nas áreas urbanas e rurais, e no trânsito; *ii*) mitigar a criminalidade violenta de forma efetiva por meio de intervenções qualificadas; e *iii*) ampliar a qualidade na prestação de serviços de segurança pública (Minas Gerais, 2012, p. 23). Permanecem, entretanto, as dissonâncias entre objetivos e indicadores (especialmente no caso da atividade operacional), dado que estes não especificam, na maioria das vezes, qual a contribuição efetiva de cada um para o cumprimento do objetivo. As atividades de policiamento comunitário se mantiveram, quanto à definição e ao posicionamento estratégico, idênticas à forma como foram colocadas no documento anterior (Minas Gerais, 2010a). Continuam não sendo elaborados objetivos ou indicadores específicos para estas duas dimensões no quadro da gestão estratégica da PMMG.

A Resolução nº 4.185 do Comando-Geral da PMMG, de dezembro de 2011 (Minas Gerais, 2011a), buscou organizar o portfólio de serviços para o desenvolvimento da atividade operacional na PMMG como instrumento de padronização de esforços operacionais. Este esforço tinha por objetivo sistematizar a nova concepção operacional que se ofereceu para a atividade policial na PMMG. O *portfólio* identificou um conjunto de 26 *serviços operacionais ordinários* que deveriam estar disponíveis em toda unidade operacional com responsabilidade de área, segundo escalonamento próprio, com o objetivo de empregar o efetivo da PMMG:

prioritariamente com ênfase no policiamento preventivo, em suas diversas modalidades, nos locais onde houver indicativos de sua necessidade (...) [os serviços] atenderão, preferencialmente, locais georreferenciados, objetivando potencializar a atuação da instituição, evitando-se a sobreposição de esforços, com o aumento da sensação objetiva de segurança, a prevenção e a reação qualificada (Minas Gerais, 2011a, p. 2).

A noção de *portfólio de serviços*, como já colocado, aproxima-se de uma concepção de provimento de serviços específicos para problemas específicos, construindo foco e elegendo prioridades para a atividade operacional. O serviço policial deixava, portanto, de ser concebido como uma atividade genérica – patrulhamento e atendimento a chamadas de emergência. Procurando oferecer ao policiamento uma perspectiva proativa, a concepção, entretanto, não estabelece quais os nexos causais entre o problema social específico, o serviço de policiamento e a solução que se visa alcançar, para além das 26 possibilidades oferecidas de resposta. Não há *marco lógico* ou uma concepção teórica específica sobre os problemas sociais enfrentados. A concepção de portfólio se mostra simplesmente *gerencial* e não complexifica a utilidade ou a conveniência dos serviços aos problemas aos quais se dirige.

A resolução menciona, não obstante, uma série de variáveis que deveriam ser levadas em consideração para a ativação e o dimensionamento dos serviços em pauta, mas sem explicar o seu escalonamento, a relevância de cada um dos elementos ou o cálculo a ser considerado.

Por exemplo, para o dimensionamento e a ativação do *serviço policiamento a pé*, sugere-se que sejam levadas em consideração as variáveis: “a) quantidade de centros comerciais, praças públicas, parques e jardins; b) nível de envolvimento da comunidade local; e c) indicadores de crimes contra o patrimônio, o comércio e a residência” (Minas Gerais, 2011a, p. 9). Nenhum indicativo de cálculo ou mesmo definição dos componentes das variáveis é fornecida, ou uma reflexão sobre a conveniência do serviço em questão e suas utilidades. Para o serviço *patrulha de prevenção à violência doméstica*, citam-se as variáveis: “a) quantidade de registros nos crimes previstos na Lei ‘Maria da Penha’; b) número de pessoas por domicílio; c) local caracterizado por baixo indicador de qualidade de vida” (Minas Gerais, 2011a, p. 10). Novamente, não há reflexão sobre a importância da variável “número de pessoas por domicílio” ou “baixo índice de qualidade de vida” para o fenômeno em questão – a violência doméstica – ou mesmo para o tipo de serviço oferecido – patrulha de prevenção à violência doméstica.

Além disso, a Resolução nº 4.185/2011 obriga todas as unidades operacionais a dispor de um número mínimo de serviços, sem maiores justificativas. Dos 26 serviços, treze são obrigatórios para unidades em nível de batalhão da polícia militar, e oito serviços são obrigatórios para unidades em nível de companhia de polícia

militar. Ou seja, a própria resolução descaracteriza a focalização, que é um dos seus objetivos, vinculando serviços sem a necessidade de que o problema social para o qual se destinam esteja presente nas localidades servidas pela unidade operacional.

### **3 O MODELO DE SERVIÇOS NA PMMG: OS SERVIÇOS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA**

A partir de 2004, começam a se estruturar, especialmente em unidades da região metropolitana de Belo Horizonte, as experiências que comporão, ao final da década, o portfólio de serviços da PMMG, ainda que este modelo viesse a se consolidar apenas na década seguinte, tal como exposto na seção anterior. Nesta seção, analisam-se os serviços propostos, utilizando-se para tanto: dos documentos que detalham o modo como cada serviço de polícia comunitária deve ser implementado no nível local; e de dados secundários oriundos de registros oficiais e de pesquisas anteriormente realizadas sobre estes serviços, programas ou projetos específicos, quando existentes.

#### **3.1 Patrulhas de prevenção ativa (PPAs)**

A primeira repercussão doutrinária das experiências indicadas na seção anterior se consolida na Instrução nº 1/2004, da 8ª Região da Polícia Militar (RPM), que cria e regula as PPAs na cidade de Belo Horizonte. As PPAs:

atuarão sob o objetivo principal de buscar resgatar na população laços de reciprocidade, solidariedade, participação em Consep, realização de denúncias anônimas e vida comunitária (...), mediante visitas contínuas dos integrantes das guarnições à população que mais necessita dos serviços da PMMG, superando a concepção tradicional do “consumidor abstrato do serviço policial” (Minas Gerais, 2004, p. 12).

Para cumprir esse objetivo, a instrução determina que as patrulhas só atendam ocorrências de iniciativa da própria polícia, não respondendo ao radioatendimento, com finalidade eminentemente preventiva, e cumprindo rigorosamente o planejamento determinado pelo comandante da unidade. O cumprimento da missão supõe, segundo a instrução, “manter contato estreito com a comunidade, principalmente comerciantes, lojistas, líderes comunitários e autoridades” (Minas Gerais, 2004, p. 10). A diretriz se enquadraria no campo das normativas de prevenção à criminalidade, junto aos núcleos de prevenção já citados, tendo por norma máxima a DPSSP nº 4/2002.

Entretanto, a instrução sugere, contraditoriamente, que as viaturas deverão estar preferencialmente equipadas com armamento pesado, para poder cumprir com suas missões secundárias, de fundo repressivo e de apoio eventual às ações das guarnições táticas.

A instrução segue, portanto, as contradições já evidenciadas nas diretrizes da PMMG sobre o policiamento comunitário: o objetivo é acessar o público “que mais necessita”, mas a missão determina o público tradicional; a atividade é eminentemente preventiva, mas o armamento é pesado. As PPAs, inaugurando as diretrizes do modelo de serviços, mantêm as inconsistências já observadas na trajetória da produção doutrinária da PMMG.

Em setembro de 2010, surge a DPSSP nº 3.01.01/2010 – Diretriz Geral para o Emprego Operacional da PMMG (Minas Gerais, 2010b). Como o nome diz, ela visa regular o emprego operacional da PMMG, substituindo a DPSSP nº 1/2002, mencionada na subseção 2.2. A diretriz atualiza a concepção de serviços, limitando ao estado-maior a criação e a regulação de novos serviços, a título de padronização. Permanece a filosofia de polícia comunitária como um dos pressupostos para o emprego da PMMG, que deve “permeiar todos os níveis decisórios e atividades operacionais da organização, no sentido de permitir e criar condições para que haja maior aproximação com a comunidade, obtendo legitimidade, cooperação, parceria e reconhecimento” (Minas Gerais, 2010b, p. 28). Para isso, a diretriz preconiza a mobilização social – nos termos já apontados pela DPSSP nº 4/2002 – e mantém os Conseps como as estruturas por intermédio das quais a mobilização social e as atividades de polícia comunitária se instrumentalizariam. A diretriz, como já colocado, consolida o conceito de prevenção ativa, e também chama a atenção para a necessidade da qualidade na prestação dos serviços policiais, afirmando a necessidade de pesquisas pré e pós-atendimento, pontuando que:

a instituição prestadora dos serviços exclusivos e especiais de segurança pública denominada PMMG deve se preocupar com o “produto” oferecido à sociedade e precisa, cada dia mais, enxergar-se sob a ótica do cliente, pensando da mesma forma que ele e oferecendo a este cliente mais do que o simples registro de ocorrências em delegacias. Mais do que registrar fatos e combater o crime, a polícia comunitária orientada por resultados zela pela qualidade de vida da população. Aqui reside uma visão moderna do conceito de segurança pública: entende-se por segurança pública a preocupação por qualidade de vida e dignidade humana em termos de liberdade, acesso ao mercado e oportunidades sociais para os indivíduos que compartilham um entorno social delimitado pelo território. (...) Desse modo, esse estado antidelitual configura o marco conceitual de segurança pública, que permitirá ao povo proteger-se contra os riscos da vida societária (Minas Gerais, 2010b, p. 40).

Subsiste, como se pode observar, a multiplicidade de referências normativas, muitas vezes provocando inconsistências, ambivalências e contradições. A visão do cidadão como *cliente* permanece, agora vinculada à ideia de mercado, associada como elemento para a produção da qualidade de vida. Da mesma forma, um hipotético “estado antidelitual” surge como referência para a solução perante os “riscos da vida societária”. A visão da “qualidade de vida” surge como metáfora,

portanto, da antiga noção de “ordem sob a lei”, desconectada da resolução dos conflitos, considerados não como inerentes à vida societária, mas como sua antítese.

Em março de 2011, advém a DPSSP nº 3.01.06/2011, do Comando-Geral da PMMG (Minas Gerais, 2011b), que novamente atualiza a doutrina de polícia comunitária na organização, e é a diretriz atualmente em vigor. Constitui-se, certamente, na diretriz mais abrangente sobre a questão publicada pela PMMG.

A diretriz pontua que a polícia comunitária é bastante recente na organização, e que há muita resistência e desentendimento a seu respeito. Neste sentido, procura contextualizar o surgimento da polícia comunitária a partir do modelo profissional ou da evolução das eras do policiamento moderno. Assim, se as características do modelo profissional americano constituíram-se historicamente como um policiamento distante da comunidade, com foco no combate repressivo ao crime, que utiliza principalmente o automóvel e o rádio, tendo como principal meio de atuação o radiopatrulhamento, “a consequência teria sido o surgimento de um policiamento eficiente, burocrático, mas que não consegue identificar os problemas cotidianos dos cidadãos” (Minas Gerais, 2011b, p. 13). Portanto:

as atuais reformas estão fundadas na premissa de que deve haver uma relação sólida e consistente entre a polícia e a sociedade para que ocorra eficácia na política de prevenção criminal e na produção de segurança pública. Assim, o policiamento comunitário fomenta um ambiente organizacional e cultural voltado ao alinhamento da conduta policial às características locais (Minas Gerais, 2011b, p. 13).

Para isso, na visão da diretriz, o policiamento da era comunitária, que visa resolver as inconsistências e as dificuldades do modelo profissional, seria constituído a partir do policiamento orientado para o problema (POP), desenvolvido por Goldstein (1977), utilizando-se o método identificação, análise, respostas e avaliação (Iara). Assim, o POP “pressupõe que os crimes podem estar sendo causados por problemas específicos e talvez contínuos” que precisam ser diagnosticados, entendidos, focados e resolvidos através da ação policial (Minas Gerais, 2011b). Entretanto, como afirma a diretriz:

o policiamento orientado para o problema sustenta que o comportamento individual é resultado da interação entre o indivíduo e o ambiente. Assim, assegura que a oportunidade pode ser considerada a principal causa do crime. (...) Esta estratégia de policiamento implica em mudanças estruturais da polícia, aumentando a discricionariedade do policial, sua capacidade de decisão, iniciativa e resolução de problemas (Minas Gerais, 2011b, p. 16).

Resumindo os problemas sociais à oportunidade e ao seu manejo, a diretriz envia a análise de problemas, limitando-a a um conjunto específico de elementos das dinâmicas sociais e simplificando a concepção do policiamento orientado a problemas. Se os problemas aos quais a polícia se propõe a se dedicar resumem-se a



apropriações do modelo de prevenção situacional da criminalidade,<sup>10</sup> o envolvimento comunitário perde, contraditória e necessariamente, a parte substantiva do seu foco.

No que se segue, a diretriz afirma que a polícia comunitária deve partir, na PMMG, dos seguintes pressupostos (Minas Gerais, 2011b, p. 20-23):

- a polícia comunitária deve ser uma filosofia (um conjunto de valores) e uma estratégia organizacional (a organização inteira deve compartilhar estes valores);
- a organização deve se comprometer com a concessão de poder à comunidade – os cidadãos têm o direito e a responsabilidade de participar, como plenos parceiros da polícia, na identificação, na priorização e na solução dos problemas da comunidade;
- o policiamento deve ser descentralizado e personalizado, e a organização deve promover a resolução preventiva de problemas a curto e longo prazo;
- o mandato policial foi estendido, passando a ajudar a comunidade a solucionar os seus problemas;
- o policiamento deve focar a ajuda a pessoas com necessidades específicas, mais vulneráveis; e
- este projeto só será possível mediante mudança interna, que poderá levar de 10 a 15 anos.

Não é oferecido um roteiro ou um planejamento específico para o desenvolvimento de ações substantivas para as mudanças necessárias ao atingimento destes pressupostos. As mudanças permanecem um *vir a ser*, e a sua prevalência é apenas normativa.

A diretriz, então, explicita os “serviços moldados nos ensinamentos preconizados pela filosofia de polícia comunitária”, tais como a base comunitária móvel (BCM), o Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (Gepar) e a Rede de Vizinhos Protegidos. A seguir, oferece um pequeno manual sobre a metodologia de solução de problemas aplicada ao policiamento. Neste, a fase de diagnóstico é limitada a três elementos: crimes (condutas tipificadas), questões relacionadas ao medo do crime e questões relacionadas à “desordem”. Na fase de análise do problema, sugere-se a utilização do modelo do triângulo do crime (Cohen e Felson, 1979), o que limita a concepção da solução, como já colocado, à prevenção situacional ou à abordagem das atividades rotineiras. Para a resposta,

---

10. Modelo baseado no manejo do ambiente (Felson, 1996) e das atividades rotineiras, segundo a ideia de que o padrão das atividades rotineiras das pessoas pode construir uma convergência no tempo e no espaço no sentido de criar maiores oportunidades para o cometimento de crimes (Cohen e Felson, 1979).

a diretriz oferece o roteiro 5W2H,<sup>11</sup> extraído da *Apostila do Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária* (Brasil, 2004), que se constituirá no plano de ação de policiamento a ser implementado.

A atividade de polícia comunitária, portanto, baseada nesta concepção estreitada de problemas a serem resolvidos, se limita a identificar elementos manejáveis do meio ambiente que possam ser acessados pela PMMG ou outras autoridades públicas, através de insumos quaisquer oferecidos pela comunidade. Esta, aliás, se confunde ao ambiente da abordagem das oportunidades. Não há referência, no documento, às mudanças organizacionais necessárias à descentralização e à personalização do policiamento, muito menos no que se refere à discricionariedade e à extensão do mandato policial. O desenho organizacional tradicional permanece, portanto. O conceito de fixação do policial à comunidade e de prevalência do policiamento a pé desaparece do processo. Ele é substituído pela multiplicidade de serviços associados à ideia de polícia comunitária, que continua, portanto, normativa, difusa, confusa e associada a uma multiplicidade de referências, muitas vezes contraditórias.

Uma dimensão de instrumentalização, entretanto, se estrutura: a concepção de que o policiamento comunitário utiliza uma metodologia de solução de problemas. Esta metodologia visa prioritariamente identificar oportunidades para o cometimento de crimes que possam ser manejadas pelas atividades tradicionais de policiamento ordinário da organização. As atividades policiais ficam associadas a uma multiplicidade de serviços específicos, que entram na equação como atividades de consolidação da malha policial na circunstância de policiamento específica.

O conceito de participação que subsidia o modelo de policiamento comunitário da PMMG permanece, portanto, um conceito superficial, fruto de uma concepção instrumental sobre a ideia, que não possibilita o real empoderamento ou sequer sua apropriação, seja pela própria polícia, seja pela população.

### 3.2 Base comunitária (BC) e BCM

A Instrução nº 3.03.07/2010, do Comando-Geral da PMMG, regula a implantação de BCs e BCMs. No primeiro caso, trata-se de edificação física onde será prestado “serviço policial preventivo por uma equipe de PM para a aplicação do POP com o apoio da comunidade” (Minas Gerais, 2010c, p. 12). Edificação, neste documento, é a referência por meio da qual executar-se-á o “policiamento ostensivo geral de forma personalizada, conforme a necessidade de cada localidade, utilizando a base para identificar, analisar, avaliar e responder aos problemas contemporâneos de segurança pública e melhorar a qualidade de vida da comunidade local”. Baseada nos *kobans* da polícia japonesa, constitui-se em policiamento de base local, margeado

---

11. Quem vai fazer, o que será feito, quando, onde, por que, como e quanto custará – *who, what, when, where, why, how and how much* (5W2H).

pela concepção de policiamento orientado para os problemas, tal como já colocado. A BC, portanto, seria o equipamento-padrão da PMMG para a instrumentalização e a operacionalização da polícia comunitária na base local.

A diretriz elege um conjunto de critérios a serem avaliados para a implementação da BC, entre os quais (Minas Gerais, 2010c, p. 15-17): bairro populoso e que necessite de serviços 24 horas por dia; local que atenda os critérios de visibilidade e acessibilidade; “comunidade mobilizada em torno da causa da segurança pública e que apoie a instalação da BC”; disponibilidade de recursos; problemas de segurança pública similares, de padrão repetitivo e persistente; e indicadores criminais sobre delitos de menor potencial ofensivo.

A BC seria comandada por praça – sargento ou subtenente –, que teria a função de gestor do equipamento e das missões alocadas a ele, cabendo fazer as reuniões formais com a comunidade, planejar a distribuição de recursos, organizar o trabalho dos outros policiais, arcar com a administração do equipamento e realizar as análises pertinentes à área de atuação. Contando com três policiais em cada turno, a BC teria um policial *operador*, responsável pelo contato direto com a comunidade, visitas a residências e estabelecimentos comerciais, estreitando vínculos com lideranças e cidadãos. Os outros dois policiais se revezariam nas atividades de *permanência* e *patrulha* no entorno da BC. Os policiais alocados à BC teriam emprego *exclusivo* nestas atividades, não podendo agir em recobrimento a outras ocorrências, a não ser em situação de emergência ou flagrante delito.

Pretende-se que a equipe seja “preferencialmente capacitada nos cursos internos de promotor de polícia comunitária, promotor de direitos humanos, policiamento orientado para o problema” (Minas Gerais, 2010c, p. 8), e que tenha capacitação específica em polícia comunitária. Cada policial deve permanecer na equipe por, pelo menos, um ano. A instrução veda a participação de policiais que tenham sido punidos nos últimos doze meses por abuso de autoridade, emprego indevido de arma de fogo, uso de bebida alcoólica e outras transgressões graves. A logística sugere uma viatura de quatro rodas (ou duas motos) e duas bicicletas por BC. Sugere-se que a área de abrangência de cada BC não ultrapasse a de um bairro.

A BC, portanto, poderia se transformar no principal equipamento de base local para o desenvolvimento de política sistemática de policiamento comunitário pela PMMG. Por enquanto, tem-se uma unidade por batalhão, totalizando sete BCMs em Belo Horizonte. Segundo um dos entrevistados, responsável pelo serviço, o objetivo é ter catorze BCMs na capital e 113 no estado todo – mas não há perspectiva temporal para tanto.

A BCM parte dos mesmos princípios, com exceção da presença regular por meio da edificação, substituída por um veículo tipo *van* – neste caso, voltada, então, para lugares com “alta densidade populacional sazonal” (Minas Gerais,

2010c, p. 34), com permanência em cada localidade pelo período máximo de três meses. O objetivo da BCM e o seu foco são a resolução de um problema específico, entendido como sazonal ou não passível de presença sistêmica da polícia por intermédio de uma BC. Não foi possível levantar o número de BCMs existentes.

### 3.3 Gepar

O programa Gepar fora criado inicialmente, em 2002, para apoiar a implementação do piloto do programa Fica Vivo!, cujo núcleo continua sendo o desenvolvimento de oficinas para jovens em comunidades socialmente vulneráveis e com altos índices de homicídios. Neste contexto, atuaria a partir de duas funções principais, o policiamento comunitário e o controle de homicídios nos territórios das comunidades-alvo (repressão qualificada) – atividades consideradas fundamentais e complementares às ações de prevenção (oficinas e outras) desenvolvidas pelo que mais tarde passou a ser chamado de Núcleo de Prevenção do Fica Vivo!.

A Instrução nº 2/2005, do Comando-Geral da PMMG, regulamentou e ampliou o âmbito de atuação do Gepar para além da atividade de suporte aos núcleos do Fica Vivo!. A diretriz entendeu ser o Gepar uma nova forma de policiamento no interior dos aglomerados urbanos mais violentos, indicados pela organização policial – e não necessariamente naqueles onde havia sido instalado ou haveria previsão de instalação de um Núcleo de Prevenção do Fica Vivo!. Este é um dos indicadores de que os programas Gepar e Fica Vivo! se tornaram independentes um do outro, diversamente da previsão original.

A norma em questão previu ainda a realização de policiamento ostensivo a ser executado diuturnamente. Cada Gepar atuaria exclusivamente na localidade à qual foi designado. O policiamento, todavia, não seria feito a partir de um posto fixo, como é comum nos programas de policiamento comunitário. As diversas diretrizes anteriores referidas ao policiamento comunitário chegaram a prever a instalação de posto fixo para coordenar as atividades de patrulhamento a partir da base local, o que não ocorreu. Segundo depoimentos dos membros da corporação – oficiais –, esta decisão teve a ver com a forma como o modelo de policiamento comunitário se desenvolveu e se adequou às especificidades de Belo Horizonte e Minas Gerais. Contudo, estudo de caso de Gonzaga (2009) levanta dúvidas a respeito da adequação desta escolha institucional. Por exemplo, quando perguntadas sobre possibilidades de tornar a polícia mais presente no local onde residem (ou seja, na área específica objeto do estudo), as lideranças comunitárias indicaram, em primeiro lugar, a instalação de um posto fixo de policiamento. Entretanto, dos onze praças que serviam à época no Gepar estudado, quando perguntados sobre a possibilidade de instalação de posto fixo no local, cinco se colocaram a favor dessa alternativa e dois se mostraram indiferentes.

Um policial afirmou que sairia do grupamento, e três disseram que se sentiriam inseguros, caso isso ocorresse.

Digno de nota é que, a despeito da previsão de ser um policiamento orientado a problemas, um conjunto bastante amplo de problemas já se encontrava previamente definido na Instrução nº 2, que priorizou, enquanto objetivos gerais: a diminuição da criminalidade violenta; o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes; a apreensão de armas de fogo; e o controle das “guerras entre quadrilhas”. Além destas, outras cinco atividades eventuais e mais 25 atividades “particulares” foram especificadas. A instrução ressalta, entre as diversas atividades elencadas, a combinação de atividades de repressão qualificada, como cumprimento de mandatos de prisão, realização de operações em bocas de fumo, entre outras, com atividades mais típicas de policiamento comunitário, como mobilização dos moradores e realização das visitas tranquilizadoras etc. Com isso, a instrução regulamentadora do Gepar estrutura um desenho extremamente ambíguo para o programa, determinando que o grupamento exerça atividades fortemente voltadas ao combate (repressão qualificada e policiamento orientado a zonas quentes), ao mesmo tempo que preconiza o desenvolvimento de atividades de policiamento comunitário.

Seja como for, uma das questões que guiam a investigação feita nesta seção é se as agências policiais se moveram, de maneira significativa, em direção à aplicação prática dos princípios do conceito de policiamento comunitário, ou seja, se passaram a produzir um policiamento mais descentralizado, menos burocratizado, com envolvimento de cidadãos e orientado à solução de problemas. As mudanças necessárias para tanto foram, contudo, muito difíceis de ser levadas a cabo em sua totalidade. Entre as dificuldades, as pesquisas empíricas existentes apontam resistências e limitações de ordem organizacional e cultural, no contexto de organizações extremamente tradicionais, hierárquicas e conservadoras.

A descentralização, em geral, encontra resistências no interior da própria organização policial, a começar pela cúpula dirigente ou núcleo estratégico. É por essa razão que muitos programas de policiamento comunitário são, com frequência, conduzidos fora dos comandos centrais ou são abrigados em órgãos especiais criados para tanto. Esta tem sido uma solução comum encontrada em diversas experiências de policiamento comunitário ao redor do mundo para driblar o conjunto de gestores policiais que ocupam as posições mais altas na hierarquia (Skogan e Frydl, 2004, p. 39).

No caso da PMMG, o policiamento comunitário encontra-se subordinado ao comando da companhia local, facilitando, em tese, a prática de um policiamento mais descentralizado. Contudo, ainda resta um dilema, muito comum nas experiências de policiamento comunitário, qual seja: atribuir maior discricionariedade para o nível operacional, principalmente, para os policiais que estão no nível da rua. Em outras

palavras, isto implica reconhecer, ampliar e fomentar a independência operacional do policial individual. Porém, esta demanda confronta outra tendência das organizações policiais (incluindo a mineira), a de aumentar o controle no ambiente policial para combater a corrupção e a violência – lançando-se mão, inclusive, de uma produção inflacionada de normatizações e padrões de procedimento.

O policiamento comunitário reconhece o papel importante do policial de rua enquanto tomador de decisão, e valoriza habilidades e competências voltadas à criatividade, importantes na análise dos incidentes e dos problemas. Confere ao policial, assim, maior liberdade para escolher, entre as várias soluções possíveis, a que possa parecer mais apropriada ao caso específico. Mudar para um sistema em que tamanha responsabilidade é atribuída ao chamado burocrata de rua, no contexto de uma organização na qual seus servidores em geral já operam com ampla discricionariedade, não ocorre de forma fácil. Para isso, o treinamento e a preparação adequados são fundamentais; sua ausência pode gerar resultados amplamente problemáticos, o que ocorre especialmente quando os policiais, segundo Goldstein, “usam o alegado apoio da comunidade e seu desejo de agradá-la na justificação do uso de métodos ilegais ou impróprios” (Goldstein, 2000, p. 78, tradução nossa).

O estabelecimento de diretrizes específicas para o exercício da discricionariedade é importante nesse sentido, mas é preciso mais que isso para se introjetarem nos policiais da ponta valores fundamentais, os quais, nas situações concretas, guiarão sua tomada de decisão. Se o comportamento dos burocratas de rua resulta da interação entre a sua interpretação das normas oficiais e os julgamentos morais que fazem dos cidadãos com os quais vão interagir (Maynard-Moody e Musheno, 2003), é preciso, por um lado, difundir de maneira adequada as diretrizes para a produção do serviço de policiamento adequado, por meio de capacitação e treinamento; por outro, também é necessário mudar a cultura policial, no que diz respeito à forma como julgam a população. Para Maynard-Moody e Musheno (2003), agir de forma procedimentalmente justa teria menos a ver com tratar todos igual e indistintamente, ou com implementar procedimentos de maneira justa, que com responder ao cidadão segundo o valor que os policiais lhe atribuem. Os policiais no nível da rua não são cidadãos sem rosto, mas são julgados e percebidos de determinada maneira.

A partir dos dados da pesquisa de Gonzaga (2009), já mencionada, pode-se inferir que, dos onze policiais entrevistados, seis policiais percebem os moradores da comunidade como pessoas humildes e trabalhadoras, e três como dignas de confiança e respeito, mas dois deles afirmaram percebê-los com desconfiança. Perguntados se interagem com os moradores da comunidade durante a atividade de patrulhamento, seis policiais afirmaram conversar com os moradores, enquanto cinco o fazem apenas raramente. Quando perguntados se, caso convidados pelos

residentes, participariam de alguma atividade social na localidade, três responderam negativamente. Quando uma pergunta mais específica foi feita, se participariam de atividade voltada para o entretenimento dos jovens residentes, sete dos militares entrevistados afirmaram que não; apenas quatro policiais militares estariam dispostos a tal trabalho com os jovens.

Para Mastrofski (2006, p. 51, tradução nossa), o maior determinante da cultura policial é o treinamento, a formação, “a principal ferramenta para moldar as práticas do policiamento”, embora as evidências presentes nos estudos empíricos sejam, segundo o autor, inconclusivas. A literatura afirma que a formação deve ser orientada tanto para mudar os valores e as crenças dos policiais quanto para lhes conferir habilidades específicas que eles possam usar para promover valores incutidos ou mesmo que já possuíam.

Segundo dados da pesquisa de Gonzaga (2009), três dos onze policiais que faziam parte do Gepar do 22º Batalhão da PMMG em 2009 não possuíam treinamento específico. A partir de dados coletados em outra pesquisa (Cassavari, 2010), encontrou-se que, num universo de 55 policiais entrevistados, integrantes ou ex-integrantes de determinado Gepar em um batalhão de Belo Horizonte, 29% não foram submetidos a treinamento específico para integrá-lo; e 22% não possuíam treinamento em policiamento comunitário.

Mastrofski (2006) argumenta que outro problema comum nas experiências de policiamento comunitário é provavelmente seu uso por muitas organizações policiais como única ou principal forma de mudar a organização. Isto significa que, quando a mensagem não é reforçada por supervisores e gestores, bem como pelas outras variadas formas existentes de avaliação e monitoramento da prática policial, é improvável que este treinamento se converta em efetiva rotina.

No policiamento comunitário implementado no município de Belo Horizonte, apesar de existir previsão nas diretrizes, não há grandes incentivos ou fomento a esse tipo de policiamento. Um importante indicador é a análise de se e como são previstas as formas de avaliação rotineira das atividades relacionadas aos programas de policiamento comunitário; de como a instituição premia os oficiais; e de como os prepara para responder às demandas do policiamento comunitário.

De acordo com Henriques (2008), o Comando de Policiamento da Capital criou em 2006 o Índice de Relacionamento Comunitário (Ircom) para possibilitar o mapeamento da prevenção ativa, por meio do acompanhamento dos vários processos que entendem compor o relacionamento com as comunidades (quadro 1).

**QUADRO 1**  
**Ircom**

Subindicadores	Competência para desempenhar a atividade
Participação dos policiais militares nas reuniões comunitárias	Comandante de companhia
Participação dos cidadãos nas reuniões comunitárias	
Realização de reuniões de Conseps	
Palestras proferidas	
Visitas tranquilizadoras	
Redes comunitárias formadas	
Distribuição de dicas de policiais militares	Agentes de comunicação dos batalhões
Recebimento de denúncias anônimas	
Acionamentos preventivos	
Ações comunitárias (ruas de lazer, eventos, estratégias de envolvimento comunitário realizadas)	
Atendimento ao cliente (verificação de elogios e críticas)	
Instrumentos de relações públicas – uso de faixas, cartazes, carros de som, PM Amigo Legal, Banda Orquestra, oficinas do projeto Juventude e Polícia, solenidades etc.	

Fonte: Henriques (2008, p. 87).

Segundo Henriques (2008, p. 88), a enumeração desses indicadores revela uma associação direta com as ações que a polícia militar considera fundamentais para o relacionamento com os públicos a que chama de comunidade. Mas revela ainda que as atividades de relacionamento com a comunidade são ou de competência do comandante de companhia ou dos agentes de comunicação dos batalhões. Ou seja, mesmo que o Ircom tivesse sido posto em prática, ele monitoraria e avaliaria os oficiais, mas não os praças (os policiais da ponta). Destaca-se, ademais, que a comunicação com a comunidade parece ocorrer em apenas um sentido: dos policiais à comunidade. Quando se busca avaliar o que as comunidades fazem no sentido de se comunicarem com a PMMG, os indicadores se restringem à apuração, pelos agentes de comunicação do batalhão, das denúncias anônimas recebidas e dos elogios ou críticas feitas à organização.

Em suma, as estratégias de interação não são suficientes para cumprir os objetivos de fomentar a participação (Henriques, 2008, p. 88-89); não se concebe a interação com a comunidade de maneira deliberativa; por fim, esse índice denota a busca de um resultado quantitativo (número de ações), perdendo-se de vista o objetivo democratizador do fomento da participação da população.

Mas, enquanto o Ircom ao menos prevê um monitoramento, mesmo que parcial, de atividades supostamente relacionadas ao policiamento comunitário, o acordo de resultados do governo do estado nunca previu a avaliação de resultados associados



ao policiamento comunitário, mas apenas relativos à redução da criminalidade violenta e outros resultados tradicionais associados à política de segurança.

Em Minas Gerais, a política de segurança pública é coordenada pela Seds, que pactua, com o governo estadual, metas e resultados a serem alcançados anualmente. Nessa perspectiva de gestão por resultados, o estado confere premiações, como 14º salário para os policiais e recursos para a companhia, quando esta atinge as metas anuais pactuadas.

A polícia comunitária foi inserida no Sistema de Defesa Social como “filosofia de provimento de segurança pública”, conforme consta do Plano Estadual de Segurança Pública, apresentado à Senasp em 2003:<sup>12</sup> “Ação 49: ‘transformar as ações de polícia comunitária em política institucional das organizações de segurança pública do estado de Minas Gerais’” (Minas Gerais, 2000a, p. 72-73).

A despeito disso, as polícias são pressionadas a apresentar resultados relativos à redução de homicídios e crimes violentos, entre outros, mas não são demandadas a prover um serviço de segurança participativo ou produzir quaisquer resultados supostamente associados ao policiamento comunitário – nem mesmo resultados puramente quantitativos, como aqueles previstos no Ircom. Isto impacta diretamente a rotina do Gepar, uma vez que a cadeia causal que gera a ausência de estímulo institucional para a efetiva implementação do policiamento comunitário vem do governo, e perpassa pelo sistema de segurança pública (ou defesa social), que pressiona a organização policial militar. Nessa lógica contraditória ao policiamento comunitário, não é valorizado o tempo que os oficiais gastam com o público ou as comunidades – cujas demandas diferem muito dos comportamentos e dos problemas tradicionalmente avaliados.

Dados da pesquisa de Cassavari (2010) ilustram essa distorção. A tabela 1 apresenta dados acerca das atividades que justificam o recebimento de recompensas e premiações a policiais que trabalham ou já trabalharam no Gepar do 22º Batalhão da PMMG, que foi objeto do estudo, no município de Belo Horizonte. Os dados mostram que há uma priorização de atividades de aplicação da lei (repressão) e voltadas à criminalidade considerada violenta, como tráfico de drogas e homicídios, típicas de um modelo de policiamento focado ou orientado a zonas quentes. Ao mesmo tempo, ações que poderiam ser consideradas de policiamento comunitário recebem um reconhecimento significativamente menor (tabela 1).

---

12. A apresentação desse plano era condição necessária para que os estados pudessem usufruir do Fundo Nacional de Segurança Pública.

**TABELA 1**  
**Recompensas e premiações recebidas pelos policiais que trabalham ou já trabalharam no Gepar do 22º Batalhão da PMMG (2010)**

Atividade	Nunca recebeu	Já recebeu pelo menos uma vez
Prisão de traficante	8	47
Apreensão de arma de fogo	10	46
Prisão de homicida	13	42
Prisão de agente de crime violento	17	38
Ter evitado um crime de homicídio	27	28
Ter evitado um crime violento	27	28
Ter evitado um confronto de gangues rivais	27	28
Cumprimento de mandados de prisão ou recaptura	24	25
Redução do índice de criminalidade no aglomerado	25	22
Prisão de usuário de drogas	33	22
Cumprimento das metas da PMMG no acordo de resultados	30	19
Envolvimento na solução dos problemas da comunidade	45	10
Participação em projetos sociais	47	8
Palestras em escolas	55	0
Palestras para a comunidade	55	0
Encaminhamento de jovens para o programa Fica Vivo!	55	0

Fonte: Cassavari (2010).

Assim, a organização policial parece gastar muitos recursos e energia na incorporação e na difusão da filosofia de policiamento comunitário – nas missões, nas diretrizes e em outros documentos formais –, especialmente para os oficiais. No entanto, parece não gastar o mesmo, quase nada, no sentido de prover reais incentivos aos gestores do nível médio (comandantes de batalhão e companhia) para que implementem efetivamente este modelo, conferindo-lhes habilidades e recursos para levarem o projeto adiante. Este é um fator bastante presente nas explicações dos resultados pouco exitosos encontrados nos estudos de caso norte-americanos acerca da implementação do policiamento comunitário.

Algumas pesquisas mostram que os gestores operacionais (no caso em questão, os comandantes de Gepar) bem como os próprios praças que participam do referido programa apontam ausência ou deficiência de recursos como um dos fatores limitadores da rotina de trabalho. Outro estudo, bastante abrangente, realizado com todos os policiais que trabalhavam nos Gepar de Belo Horizonte em 2010, praças e oficiais, apontou que, dos quinze comandantes entrevistados, dez não achavam que o efetivo era suficiente, e nove não acreditavam que os equipamentos eram suficientes (Moreira, 2010, p. 110).

Na PMMG, o movimento de reforma do policiamento enfatizou o papel da cúpula executiva em moldar as novas práticas (assim como a nova cultura) da organização. As diretrizes e as instruções normalizadoras e reformadoras do policiamento advêm do comando-geral, formado por um conjunto de gestores policiais que, em média, possui pouca ou nenhuma experiência operacional, segundo demonstrou a pesquisa de Batitucci (2010). Assim como Mastrofski (2006), a referida pesquisa demonstra ceticismo com relação à capacidade do comando-geral da Polícia Militar de transformar a organização dessa maneira. Para Batitucci (2010, p. 169-172), restringir a reforma organizacional apenas à emissão dos novos documentos normalizadores constitui mais “mito e cerimônia” que processo real de mudança.

Tendo em vista o quadro delineado – excessiva normalização por um lado, poucos incentivos institucionais para a promoção da mudança organizacional, por outro –, é compreensível que o policiamento comunitário, seja como modelo, seja como programas específicos associados a esta filosofia, não promova mudanças substantivas no fazer policial no nível da rua e, menos ainda, na cultura policial em geral. Este quadro apresenta poucas chances de fazer frente às resistências encontradas por esta subcultura, que se alimenta sobremaneira das práticas rotineiras muito mais que dos manuais.

Segundo Moore (1992, p. 150), “o maior obstáculo na implementação de uma nova estratégia de policiamento é a dificuldade de mudar a cultura policial”. As regras de recrutamento mudaram ao longo das décadas, e o perfil do policial se alterou significativamente – há hoje mais mulheres e negros ocupando cargos mais altos na hierarquia; o nível educacional se elevou; entre outros fatores. Ainda assim, os processos de socialização internos à polícia exercem considerável influência sobre as crenças e os valores que guiam o comportamento policial.

As pesquisas indicam que a maior parte dos policiais – oficiais e praças – ainda resiste às iniciativas de policiamento comunitário, por diversos fatores. Parte acredita que ele constituiu um esforço de *propaganda* para melhorar a imagem da polícia; muitos, em sua maioria praças, desprezam o policiamento, considerando-o “mera política” ou mais uma “moda dos oficiais” (Oliveira Junior, 2007, p. 161). Outros acham que a população civil não deve se envolver na produção do serviço, porque continuam entendendo que segurança pública é assunto de polícia (Beato, 2001). Por sua vez, os policiais que participam do policiamento comunitário comumente recebem de seus colegas rótulos pejorativos: são “os caras do coldre vazio” ou “os policiais cor-de-rosa”<sup>13</sup> – denominações usadas para indicar que não se trata de “polícia de verdade” ou que se trata de uma polícia mais branda. Igualmente,

---

13. Assim eram chamados os policiais do Gepar do Rio de Janeiro (Albernaz, Caruso e Patrício, 2007).

a atividade que desempenham é rotulada, de forma pejorativa, como “trabalho social” ou “feijoada”.<sup>14</sup>

Os dados da tabela 2 dizem respeito à percepção, por parte dos próprios policiais, acerca do Gepar, no qual trabalham ou já trabalharam, à época da pesquisa realizada (2010).

**TABELA 2**  
**Percepção dos policiais militares acerca do Gepar do 22º Batalhão da PMMG (2010)**  
(Em %)

Afirmação	Concorda	Discorda
O Gepar atua com ênfase na prevenção	98	2
O Gepar é uma estratégia inovadora de polícia comunitária	93	7
A atuação do Gepar é uma estratégia organizacional para intervenção em área de risco	93	7
O Gepar é somente uma estratégia de ação repressiva	89	11
A atuação do Gepar é promotora da cidadania	80	20
O Gepar é somente uma estratégia para melhorar a imagem da PMMG	69	31

Fonte: Cassavari (2010).

Depreende-se, a partir desses dados, que os policiais pertencentes a esse grupamento tendem a percebê-lo atuando com ênfase na prevenção e constituindo uma estratégia de policiamento comunitário. Mas não veem como contraditório o fato de ser também um policiamento focado em áreas de risco; muitos o percebem como somente repressivo. Em menor medida, mas ainda em proporção alta, o Gepar é percebido como uma estratégia que promove cidadania. Estes resultados soam bastante ambíguos, mas refletem a concepção, contraditória e ambivalente, da própria organização, em especial, sua cúpula.

Essa grande ambivalência e a grande dificuldade em distinguir as formas de atuação policial, tradicionais e repressivas, do policiamento comunitário são ainda mais evidentes quando examinamos os dados indicativos do que fazem, de fato, esses policiais em sua atuação no Gepar.

Na tabela 3, fica evidente o maior atendimento de ocorrências voltadas a certos crimes, como tráfico e uso de drogas, homicídio e posse de armas de fogo. Para o caso das atividades de polícia comunitária, a incidência não chega a ser pequena, mas há um maior número de respostas “nunca” ou “poucas vezes” em comparação com respostas que afirmam que atendem esse tipo de ocorrência “várias vezes” ou “sempre”. Fica claro, também, que estes policiais atuam menos orientados a outros tipos de crimes, como violência doméstica, estupro, roubos

14. Feijoada é denominação comum dada pelos policiais aos casos de problemas sociais que chegam aos policiais civis também do Rio de Janeiro, segundo pesquisa de Poncioni (1995).

e furtos, que definitivamente impactam a qualidade de vida dos moradores da localidade. Parece haver uma tendência para o policiamento focado em certos tipos de crime, enquanto um policiamento preventivo orientado à criminalidade em geral – que diz respeito, em última análise, ao direito dos residentes de receberem um serviço de segurança como o prestado em qualquer outro lugar da cidade – é praticamente inexistente.

**TABELA 3**  
**Ocorrências que os policiais do Gepar do 22º Batalhão da PMMG já atenderam, no interior dos aglomerados (2010)**

Ocorrências já atendidas	Incidência	
	Várias vezes ou sempre	Nunca ou poucas vezes
Tráfico de drogas	54	1
Uso de drogas	52	3
Porte ou posse de arma de fogo	51	4
Cumprimento de mandados de prisão ou recaptura	50	5
Tentativa de homicídio	35	20
Homicídio	33	22
Atividades diversas de polícia comunitária	24	31
Violência doméstica	21	34
Rixa entre gangues	16	22
Roubos diversos	12	40
Furtos em geral	12	43
Estupro	11	44
Latrocínio	9	46
Sequestro e cárcere privado	7	48
Extorsão mediante sequestro	6	49

Fonte: Cassavari (2010).

A tabela 4 confirma a interpretação feita para a tabela 3; os policiais do Gepar planejam suas atividades orientando-se a certos tipos de crimes, como tráfico e uso de drogas, homicídio e posse de armas de fogo, e a certos tipos de atividades, típicas de um policiamento focado, orientadas à prisão de criminosos e ao patrulhamento de locais em que estes possam estar, incluindo suas casas. Em contrapartida, os policiais dão foco bem menor a atividades mais características de policiamento comunitário, como planejar visitas tranquilizadoras, buscar participar das reuniões comunitárias e do Consep, e encaminhar jovens para o Núcleo de Prevenção do Fica Vivo!. Os dados da pesquisa mostram ainda que os policiais preferem o patrulhamento motorizado ao policiamento a pé (este, segundo a literatura, facilitaria o envolvimento com a população residente); e praticamente não se envolvem em projetos sociais e reuniões para a solução de problemas locais.

**TABELA 4**  
**Atividades desempenhadas pelos policiais do 22<sup>o</sup> Batalhão da PMMG (2010)**

Atividade	Incidência	
	Várias vezes ou sempre	Nunca ou poucas vezes
Cadastra todas as pessoas presas em banco de dados próprios	52	3
Patrulha os lugares com maior incidência criminal	51	4
Faz ponto-base <sup>1</sup> nos locais e nos horários com maior incidência criminal	50	5
Faz planejamento dos locais a serem abordados no turno	50	5
Busca saber dos locais com maior incidência de ocorrências geoprocessadas	49	6
Procura se inteirar de mandados de prisão que devem ser cumpridos	49	6
Procura saber das ocorrências do turno anterior	48	6
Atua de forma mais preventiva	46	9
Visita a residência dos cidadãos infratores considerados de alta periculosidade e reincidentes	45	10
Atua de forma mais repressiva	41	14
Faz policiamento motorizado	41	13
Visita as vítimas de tentativa de homicídio	34	21
Visita as vítimas de crimes violentos	28	27
Realiza pontos-base na área comercial e contata com os comerciantes	27	28
Faz planejamento dos locais que receberão visitas tranquilizadoras	23	32
Comparece nas delegacias para trocar informações com os delegados sobre criminalidade	23	35
Resolve problemas da comunidade local	21	34
Faz policiamento a pé	21	34
Registra ocorrências atípicas do Gepar	16	39
Atende ocorrências de violência doméstica	16	39
Reúne-se com o Grupo de Intervenção Estratégica	14	41
Procura apoio da administração regional da prefeitura	13	42
Procura se inteirar das reuniões da comunidade para participar	12	43
Reúne-se com os operadores do programa Fica Vivo!	12	43
Realiza operações conjuntas com a Polícia Civil	9	46
Visita oficinas do programa Fica Vivo!	9	46
Participa de projetos sociais da comunidade local	9	46
Encaminha jovens para o programa Fica Vivo!	8	47
Reúne-se com moradores locais	3	52
Reúne-se com associações comunitárias	3	52
Participa de reunião do Consep	2	53
Reúne-se com associação de comerciantes	2	53
Faz palestras em escolas da comunidade	1	54
Faz palestras para a comunidade	1	54
Reúne-se com a Guarda Municipal	0	55

Fonte: Cassavari (2010).

Nota: <sup>1</sup> Toda viatura recebe um cartão que descreve a rota que deve percorrer em dado dia ou período específico. O ponto-base se refere aos locais de parada, enquanto os trajetos descrevem os locais de movimento. Aqui, descreve-se uma estratégia de policiamento “focalizado”, ou seja, os pontos-base (e trajetos) não são aleatoriamente atribuídos em uma dada região, são escolhidos justamente com base nos locais e nos horários de maior incidência de eventos criminais.

TABELA 5

**Aspectos do serviço desempenhado no Gepar do 22º Batalhão da PMMG de que os policiais do grupo gostam ou não (2010)**

Atividade	Incidência	
	Aprecia	Não aprecia
Repressão qualificada aos crimes violentos	54	1
Engajamento dos companheiros do grupo	54	1
Liberdade para tomar iniciativas	51	4
Autonomia para agir	50	5
Policciamento comunitário	47	8
Reconhecimento por parte da comunidade local	43	12
Participação da comunidade na segurança pública	34	21
Realização de projetos sociais para interagir com a comunidade local	33	22

Fonte: Cassavari (2010).

Perguntados sobre os aspectos que valorizam na rotina de trabalho no Gepar, 98% dos entrevistados afirmaram gostar das atividades de repressão qualificada, enquanto 85% declararam gostar das atividades relacionadas ao policiamento comunitário. As atividades mais características deste tipo de policiamento, como participar de projetos sociais para interagir com a comunidade, foram as mais assinaladas como não apreciadas.

Dados da pesquisa de Gonzaga (2009), já citada, também apresentam algumas questões relativas à percepção da população (lideranças) acerca do trabalho policial. Perguntadas se o policiamento realizado no aglomerado atendia às suas expectativas, das 41 lideranças comunitárias entrevistadas, 27% afirmaram que sim; 34%, que não; e 39%, parcialmente. Sobre o trabalho específico do Gepar, 64% o avaliam como regular e ruim; e 36% o consideram bom ou ótimo.

Perguntados se acreditam que a presença policial no aglomerado é indispensável para que as pessoas possam viver com segurança, 73% responderam que sim; 15% acreditam que a presença policial é dispensável; e 12% afirmaram que não faz diferença para a comunidade ter a polícia presente. Apenas 12% dos respondentes disseram necessitar da presença policial do Gepar para sentirem-se seguros; 54%, por sua vez, afirmam que a presença policial não interfere em seu sentimento de segurança; e 34% se sentem mais inseguros com a presença da polícia. Indagados, mais especificamente, se interagir ou conhecer um policial que trabalha no Gepar de sua comunidade lhe trazia maior tranquilidade e sensação de segurança, 76% afirmaram que se relacionar com a polícia não interferia em sua segurança, e 24%, que se sentiam mais seguros em decorrência disso.

Como era esperado, o aspecto da parceria ou envolvimento com a população é aquele mais fracamente implementado; isto pode explicar, em parte, os resultados negativos a respeito da associação entre sensação de segurança e presença policial.

Perguntados se conheciam o Gepar, implantado no aglomerado desde 2005, 72% das 41 lideranças comunitárias responderam positivamente; 24% já ouviram falar dele; e apenas 4% negaram conhecê-lo. Apesar disso, mais da metade (22 entrevistados) nunca havia tido qualquer tipo de contato (mero cumprimento ou conversa) com os policiais do Gepar. Dos líderes, 42% afirmam saber o nome de um PM que trabalha no Gepar; 34% não sabem o nome, mas conseguem reconhecer o rosto do policial do Gepar; e 24% dizem não conhecer nenhum militar do Gepar. Na opinião dos entrevistados, 39% acreditam que a atuação do Gepar é mais repressiva que preventiva.

Com relação a já terem participado de alguma atividade social no aglomerado envolvendo a PMMG, apenas 15% dos entrevistados afirmaram que sim, mas apenas uma vez; 20% dos entrevistados afirmaram ter participado por mais de uma vez de eventos sociais envolvendo a PMMG; e 65% nunca participaram de atividades sociais envolvendo a polícia no aglomerado. Para estes que afirmaram nunca ter participado de atividades em conjunto com a polícia (trinta lideranças), perguntou-se se gostariam que isto ocorresse: 25 entrevistados responderam que sim, pois isto “aumentaria a confiança entre os moradores e a polícia”; e cinco lideranças responderam negativamente, por entenderem que isto “não melhoraria o relacionamento” ou simplesmente “não daria certo”.

Perguntou-se também se, para eles, era importante participar de reuniões, eventos de informação ao público, e programas como a Rede de Vizinhos Protegidos e os de prevenção social (como o Fica Vivo!): todos os entrevistados afirmaram ser importante este envolvimento.

Sobre o que a expressão áreas de risco induzia o entrevistado a pensar, 56% afirmaram não se incomodar com a expressão, mas 44% acreditam que ela seja discriminatória ou desrespeitosa.

Apesar dessas evidências, que mostram uma percepção pouco positiva com relação ao Gepar, os entrevistados parecem *esperar* por um serviço de segurança mais adequado e justo. Perguntados sobre a importância que atribuíam à instalação de um posto policial fixo no aglomerado, chama atenção a quantidade de respostas que afirmam que acreditam que ele facilitaria o acionamento da polícia e aumentaria a segurança, 78%. A porcentagem de pessoas contrárias à instalação do posto é de 22%; 12% acreditam que a presença policial diminuiria a liberdade dos moradores; e 10% entendem que a comunidade ficaria insegura.



Foram ainda dadas alternativas para os entrevistados sobre qual seria a melhor maneira de a polícia se fazer mais presente na comunidade. Em ordem decrescente, as respostas indicadas foram as seguintes: *i*) criando um posto policial no aglomerado, e incentivando e participando de projetos sociais; *ii*) atendendo com mais rapidez às solicitações; *iii*) fazendo o policiamento permanecer por mais tempo na comunidade; e *iv*) comunicando mais com as pessoas. Somente dois entrevistados afirmaram que a presença atual da polícia já seria suficiente; ou seja, apesar de não avaliarem o serviço do Gepar como satisfatório e não associarem sua presença à maior segurança subjetiva, os moradores esperam uma polícia mais envolvida com a população residente e seus problemas.

Dessa maneira, torna-se impossível afirmar que esse programa, tal como implementado hoje, valorize as interações com a população, bem como sua participação em assuntos que ainda são considerados, pela maioria, como assuntos de polícia. Podemos afirmar também que não se trata de um policiamento participativo, voltado à solução de problemas levantados pela população local. Tampouco é razoável esperar que esta modalidade de policiamento seja realizada com menos uso da coerção física e do encarceramento. Ao contrário, quando perguntada sobre a unidade da PMMG na qual gostaria de servir, caso tivesse que sair do Gepar, a maioria dos entrevistados (67%) afirmou querer servir em uma unidade de policiamento especializado – a Ronda Tático Móvel (Rotam) teve a maior incidência de respostas (vinte), unidade em que a atuação é eminentemente repressiva e que não possui, definitivamente, atuação voltada à solução participativa de problemas locais.

Segundo um oficial entrevistado, comandante de um Gepar quando da pesquisa, a grande dificuldade em mudar esse etos guerreiro que domina a cultura do policial de rua residiria na crença, por parte dos próprios policiais, de que esta seria a essência do fazer policial. Segundo um de seus policiais subordinados, esta forma de atuação “está no sangue”.

### **3.4 Rede de Vizinhos Protegidos**

O cerceamento de oportunidades para o cometimento de crimes é a base do programa Rede de Vizinhos Protegidos, regulado na Instrução nº 3.03.11/2011 CG (Minas Gerais, 2011d). Voltada à “melhoria da sensação de segurança do cidadão de bem” (Minas Gerais, 2011d, p. 8, grifo nosso), a rede parte da ideia de:

vizinho protegendo vizinho, oportunidade em que cada pessoa passará a ser uma “câmara viva” atuando de forma mútua e comprometida, alertando a todos os componentes do laço sobre a presença de pessoas e veículos suspeitos, por meio de sinais sonoros e outras estratégias, impedindo que os infratores se utilizem do fator surpresa, dificultando sua atuação (Minas Gerais, 2011d, p. 9).

A rede de vizinho inspira-se na teoria do espaço defensável, de Oscar Newman, origem das estratégias de prevenção do crime através da manipulação do ambiente (*crime prevention through environmental design* – CPTED). Esta visão sugere que a vigilância (natural ou produzida), a territorialidade e o sentimento de apropriação do espaço podem fazer grande diferença na prevenção comunitária da criminalidade.

Na sua argumentação, a instrução aponta que a Rede de Vizinhos Protegidos agirá sobre o *triângulo do crime* (Cohen e Felson, 1979), “trocando a *oportunidade dada pela vítima* por cuidados e ações proativas, com medidas de autoproteção, visando dificultar a ação do criminoso” (Minas Gerais, 2011d, p. 13, grifo nosso). Neste caso, a instrução percebe que “a possível vítima contribui, através do seu comportamento” (*idem, ibidem*), para a consolidação de uma oportunidade criminal, e que a mútua proteção e vigilância interrompem ou interferem neste processo. Caberia à vítima, portanto, parte fundamental na conjunção de fatores que produziria uma ocorrência criminal. A instrução reforça esta percepção quando afirma que:

o artigo 144 da constituição retrata que segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Qualquer discussão sobre atribuição de responsabilidade exclusivamente ao Estado é uma negação que o indivíduo faz de sua cidadania, além de ser uma questão inócua, que não resultará em nada. (...) A Carta Magna atribui responsabilidades à sociedade, sendo o cidadão corresponsável pela segurança pública (Minas Gerais, 2011d, p. 14).

Para a instrução, a *rede* é a “melhor expressão da filosofia básica de polícia comunitária, de uma polícia de aproximação”, porque ela:

reveste-se de todos os princípios fundamentais que nortearam a polícia comunitária: participação efetiva da comunidade que subsidia a polícia com informações, além de adotar uma postura autoprotetora. Foi baseada também na solidariedade entre as pessoas, estimulando a ajudarem mutuamente, contribuindo para um ambiente mais seguro, onde a sensação de medo é substituída pela *confiança nos órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social, e a credibilidade na PM* (Minas Gerais, 2011d, p. 27, grifo nosso).

Mais uma vez, observa-se uma visão essencialmente instrumental da participação comunitária, onde a comunidade é a “câmara viva” da polícia e, essencialmente, culpada pelas oportunidades de ocorrências criminais e por sua própria vitimização. A instrução reforça a necessidade da PM cumprir um papel eminentemente subsidiário e afirma a ideia de *corresponsabilidade* na produção da segurança pública. Além disso, mais uma vez, reduz a natureza comunitária associada à perspectiva da atividade policial apenas à dimensão da informação. Não há qualquer referência às dinâmicas sociais próprias de cada comunidade, a não ser no pressuposto de que a cooperação deve prevalecer para que cada laço da rede funcione, bem como a confiança na polícia e nos órgãos do sistema.

### 3.5 Programa Polícia para a Cidadania e serviço Polícia e Família

A Diretriz nº 3.02.03/2011 do Comando-Geral da PMMG define o programa Polícia para a Cidadania e o serviço Polícia e Família. O programa Polícia para a Cidadania consiste no:

conjunto de diretrizes, planos estratégicos, resoluções e instruções organizadas sob os pilares da participação social, gestão do conhecimento, setorização e foco nas redes, que vêm complementar o programa *polícia de resultados*, vigente desde 1999, (...) estruturado com os eixos participação social e gestão em rede (Minas Gerais, 2011c, p. 13).

Em consonância, o serviço Polícia e Família caracteriza-se como:

ponto de interseção e apoio das ações preventivas formando o núcleo propulsor de transformação do novo paradigma da Polícia para a Cidadania em Minas Gerais, viabilizando a aproximação entre o policial militar e a família, célula básica na qual o cidadão se insere (Minas Gerais, 2011c, p. 14).

Neste sentido, avança a diretriz:

Polícia e Família é o serviço pelo qual a PMMG busca uma relação sociocêntrica (tendo a sociedade como centro), com determinados núcleos familiares, dando-lhes atenção focalizada, voltada para a observação da eventual existência de “fatores determinantes de criminalidade”. Por isso, no serviço Polícia e Família, o policiamento é direcionado para prover serviços preventivos à família, como forma de se antecipar aos conflitos, ao crime, à violência ou à desordem (Minas Gerais, 2011c, p. 15).

A ideia é que o serviço se relacione com ampla rede de outros serviços, tais como a setorização do policiamento (descentralização da responsabilidade), a Rede de Vizinhos Protegidos, a BC, o trabalho no ambiente escolar, entre outros. Neste sentido, o serviço Polícia e Família se constituiria como último esforço<sup>15</sup> de um conjunto de ações que objetiva o alcance da família e a atenção às vítimas de crimes, seja no ambiente doméstico, seja no ambiente comunitário. Além disso, o serviço se propõe a articular a rede de outros serviços públicos mediante os quais demandas mais complexas possam ser atendidas. O programa se estruturaria, por fim, em um complexo processo de gestão de informações, por intermédio do qual as dimensões a serem avaliadas e observadas para a priorização do atendimento seriam definidas – seja a partir de dados da própria organização (tais como ocorrências policiais e informações de inteligência), seja a partir de informações colhidas com outras agências públicas e/ou com a comunidade.

---

15. Isto é, aquele de maior nível de complexidade.

#### 4 PERCEÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES ENVOLVIDOS NA FORMULAÇÃO E NA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS

Esta seção, dedicada a explicitar um conjunto de evidências empíricas, consiste dos relatos de quatro oficiais de nível médio responsáveis por coordenar os novos serviços, programas e projetos de policiamento comunitário introduzidos; e de dois oficiais atuantes na área da formação policial. Juntamente com as evidências levantadas nas visitas de campo, nas entrevistas informais e na revisão de dados secundários de pesquisas anteriores, estas evidências buscam dar conta, principalmente, do modo como os policiais responderam às reformas institucionais propostas. No caso dos relatos dos oficiais de nível médio, busca-se indicar como interpretaram as estratégias concebidas pelo alto escalão da organização, e apontar os dilemas e as dificuldades enfrentados para traduzi-las para a ponta da linha, transformando as práticas operacionais.

No momento da entrevista, o entrevistado 1 era oficial da seção de apoio à polícia comunitária e trabalhava com o apoio operacional desta atividade; era gerente do projeto BCM; e era também docente na Academia de Polícia Militar nesta temática. Ajudou a escrever muitas das instruções e das diretrizes analisadas neste trabalho.

Na sua visão, a polícia comunitária é uma estratégia de policiamento já consolidada na PMMG. Voltada à prevenção da criminalidade nas comunidades, ela representa uma mudança da cultura organizacional da instituição. É, portanto, de essencial importância, “é o núcleo filosófico da organização”, juntamente com os direitos humanos. Segundo o entrevistado, todos os cursos da PMMG trazem a polícia comunitária como assunto, e a atividade de planejamento e gestão da organização já incorporou substantivamente as políticas de polícia comunitária:

[A título de exemplo], para a instalação da BC, é feito um estudo de situação, pesquisa de campo com análise de risco, para definição do melhor lugar para instalação da base. Um oficial é designado como supervisor da base, um sargento é o comandante da base, juntamente com outros policiais. O número é definido com base no registro de ocorrências, sendo que o mínimo são cinco policiais. Os profissionais são capacitados para o desenvolvimento deste serviço. Quem coordena os oficiais são os comandantes de batalhão, que serão supervisionados pelo comandante de região. Cada batalhão de PM tem no mínimo uma BCM (entrevistado 1).

Gerenciar programas de polícia comunitária é um trabalho desafiador, dado que se lida com agentes estratégicos dos mais variados, desde os representantes da Senasp aos representantes das associações de bairro e líderes comunitários. Constitui-se, portanto, num desafio fomentar este tipo de ação, em que se deverá coordenar e dialogar tanto com quem está no nível superior quanto com quem está no nível operativo. São inclusive expectativas diferentes:

o primeiro quer saber da burocracia, o outro quer saber do dia da reunião da Rede de Vizinhos Protegidos; o policial quer saber quando o computador vai chegar, pois o dele estragou e precisa registrar os boletins de ocorrência, então são demandas diferentes, com públicos diferentes (entrevistado 1).

Neste sentido, o papel da comunidade como fiscalizadora dos serviços é imprescindível:

o principal fiscalizador do serviço é a própria comunidade. O policial cria vínculos de confiança com as comunidades, é um relacionamento de confiança e fiscalização; se a base não funciona um dia, o morador sabe onde deve informar (entrevistado 1).

Para o entrevistado, o envolvimento da comunidade nos programas da PMMG acontece especialmente através dos Conseps; mas sua fala aprofunda a rotina relativa às BCMs, provavelmente porque trabalha mais próximo delas. Em sua visão, a implementação dos serviços respeita o pressuposto da descentralização. No caso da BCM, o responsável é o comandante da base, e o supervisor atua “lá na ponta”. Neste sentido, os atores estatais possuem uma autonomia vigiada – a qual, segundo o entrevistado 1, embora esteja subordinada ao chefe, é real. Para o entrevistado, a lógica da polícia comunitária só funciona se desconcentrar o poder e der responsabilidade para quem está na ponta: “são eles que definem se é necessário fazer uma visita, por exemplo”.

Os grandes problemas para os programas de polícia comunitária, na visão do entrevistado 1, são a alta rotatividade dos policiais e a própria subcultura policial. A rotatividade é percebida como prejudicial e pernicioso: “As BCMs que têm o serviço mais efetivo são justamente aquelas nos locais onde o policial está no mínimo há dois anos e criou vínculo com a comunidade”. Toda vez que há rotatividade, há perda do conhecimento – “isso é fatal”. Do ponto de vista da subcultura organizacional, para o entrevistado existe uma cultura na PMMG que valoriza o radiopatrulhamento em detrimento do policiamento comunitário. Por fim, aponta questões relacionadas à estrutura: “Há limitação de pessoal, pessoas disponíveis para desenvolver a tarefa. É necessário um bom estudo de situação e planejamento, para que a polícia comunitária não se torne um elefante branco da Polícia Militar” (entrevistado 1).

Remete-se também às normas internas da corporação: não há um processo de recompensa formal ao policial ou ao líder comunitário que se destaca, que “seria uma forma de fomentar a política pública”.

O entrevistado 2, quando deu seu depoimento, respondia por uma das diretorias-meio da organização. Mas foi convidado para a entrevista porque, como ex-comandante de batalhão, atuou por 24 anos na área operacional da PMMG; nos anos mais recentes, em um batalhão da capital onde vivenciou uma das experiências mais longevas de policiamento comunitário.

Em sua visão, percebe a comunidade “muito carente dos órgãos de segurança”, e entende que a mídia é a grande difusora do sentimento de insegurança de hoje. Para ele, o policiamento comunitário é uma forma de dar satisfação e atenção às pessoas. É uma forma de trazer a comunidade para as discussões envolvendo a segurança na região onde cada um vive.

Como comandante de unidade com responsabilidade operacional, disse receber, no caso dos programas de polícia comunitária, “um produto final pronto”. Percebe, neste caso, uma discrepância entre planejamento e execução. No caso da Rede de Vizinhos Protegidos, por exemplo, coloca-se de forma crítica ao programa:

crítico a respeito da execução da política. Os vizinhos não se conhecem, não têm contato uns com os outros, o que difere completamente do planejado. Existe uma grande diferença entre quem está planejando e quem está executando a política. A ideia é muito boa, o planejamento é bom, mas é necessário que os policiais da ponta da linha executem-na da forma correta e eles não querem executar. Os policiais ainda acham que o bom policial é aquele que prende. A cultura policial leva a pensar assim: o bom policial é o pegador de bandido. Por isso, muitas das políticas de policiamento comunitário não prosperam, pois o policial da ponta da linha não acredita nelas (entrevistado 2).

Para ele, isso revelaria o desprestígio e o preconceito dos próprios policiais com relação a eles mesmos:

tomando como exemplo o caso das UPPs [Unidades de Polícia Pacificadora], o policial do Bope [Batalhão de Operações Policiais Especiais] é aquele que usa a farda preta, caveira na boca. O policial comunitário usa pano fino, o cara está de pano fino patrulhando a favela, ele mesmo já se sente desprestigiado (entrevistado 2).

Assim, o entrevistado afirma que o policial comunitário deve ser mais bem valorizado na organização:

quando um policial apreende uma quantidade de drogas ou recupera um carro que foi roubado, por exemplo, ele recebe desde um elogio a uma anotação em sua ficha policial. Os comandantes podem usar as mesmas estratégias para a prática da polícia comunitária, para que o policial sinta-se valorizado (entrevistado 2).

Para ele, esta não é uma prática costumeira na PMMG. O entrevistado afirma, portanto, que o grande desafio para a polícia comunitária na PMMG “é fazer o planejamento funcionar, é adaptar a polícia comunitária à realidade brasileira”. Portanto, referências internacionais podem ser buscadas, mas sempre adaptadas à nossa realidade: “A realidade brasileira é a não participação nas questões comunitárias. O brasileiro é assim”. Em sua visão, a dinâmica do policiamento não permite hoje uma identificação com a comunidade, o que seria o ideal.

Confrontado com as atuais diretrizes e serviços de polícia comunitária na PMMG, o entrevistado afirma que, em sua visão:

as normas de polícia comunitária na PMMG são bem claras. A questão para a nossa polícia é muito clara, sem dúvidas com relação a isso. A dificuldade é o convencimento da ponta da linha em participar das questões da polícia comunitária. Como mencionado no início, é uma questão cultural, do policial pegador de bandido (entrevistado 2).

Além disso, aponta o entrevistado:

não há avaliação, não é feita a avaliação e o monitoramento do cumprimento de metas de polícia comunitária. Essa é uma questão que eu tinha dificuldade de aferir. Em nível governamental, o cumprimento de metas sempre foi em termos de redução de criminalidade, e a polícia comunitária sempre foi usada como uma ferramenta para justificar a diminuição dos índices de criminalidade (entrevistado 2).

O entrevistado 3 possuía, quando ouvido, a função de gerente do programa BCMS, entre outras funções exercidas. Segundo ele, o serviço entregue é medido pelo número de BCMS instaladas e pelo número de cursos de capacitação dados tanto a policiais quanto a líderes comunitários. Uma vez instalada, a BCM realiza as seguintes funções: criar maior visibilidade, facilitando o acesso da comunidade ao serviço; realizar visitas comunitárias – cadastro para criação de redes protetivas; aplicar o método Iara – identificar problemas locais, analisar suas causas, buscar respostas junto com a comunidade e avaliar se as respostas foram alcançadas ou não; e mobilizar cidadãos nas reuniões comunitárias, para fortalecer o associativismo.

Segundo o entrevistado 3, são também serviços da BC: registrar ocorrências; fornecer informações sobre autoproteção; implantar e manter as Redes de Vizinhos Protegidos; prestar informações turísticas; visitar e cadastrar moradores; encaminhar vítimas de violência para orientação; participar de reuniões comunitárias; e enviar solicitações de outros projetos da PMMG. A base é a referência para o acesso a outros serviços da PMMG.

Sobre as regras para a instalação e a condução do serviço, o oficial afirma que é feito um estudo de situação e pesquisa de campo com análise de risco para a definição do melhor lugar para a instalação da base. A estratégia para definir a instalação é de cima para baixo, mas a ponta tem autonomia de ação. Um oficial é designado como supervisor da base e um sargento é o comandante, juntamente com outros policiais. O número de policiais é definido de acordo com o registro de ocorrências, sendo o mínimo de cinco policiais. Os profissionais são capacitados para o desenvolvimento deste serviço. Quem coordena os oficiais são os comandantes de batalhão, que serão supervisionados pelo comandante de região.

O entrevistado 3 elencou vários desafios associados à condução do serviço de BCM:

- a própria cultura organizacional e operacional, que favorece a lógica do radiopatrulhamento;

- resistência da sociedade, que prefere em alguns casos uma polícia paternalista, no tempo e no espaço que precisa;
- a crise logística e orçamentária, devido à crise do estado depois de 2008;
- dependência com relação ao líder, o comandante colocado na BCM – há uma orientação, que nem sempre é observada, para que os comandantes de base, supervisores, treinem substitutos, para não haver ruptura da continuidade do serviço;
- administrar as capacidades e as expectativas de todos os atores envolvidos, incluindo representantes da Senasp, das associações de bairro, do alto escalão e do nível operacional;
- a rotatividade dos policiais da BCM, que é um programa que exige permanência e estabilidade, de forma a estabelecer um vínculo com a comunidade – de acordo com o entrevistado, “toda vez que há rotatividade, há perda do conhecimento, isso é fatal”; e
- falta de reconhecimento e valorização do policial da BCM e dos líderes comunitários.

O entrevistado 3 afirma ter, no desempenho de sua função, autonomia para sugerir ideias, mas pouca autonomia para afetar o orçamento e as necessidades cotidianas do pessoal da ponta. Ele reconhece a importância da “desconcentração de poder” inerente à polícia comunitária, mas reafirma o aspecto altamente hierarquizado da Polícia Militar, sempre lembrando que existe alguém a quem pedir autorização.

O entrevistado 4 era o oficial responsável pela Prevenção às Drogas e Protagonismo Infanto-Juvenil quando da entrevista. Ele deu um depoimento muito focado sobre o programa Jovens Construindo a Cidadania (JCC), mas também coordenava, naquele momento, o Policiamento Escolar e o projeto Polícia e Juventude. Encontrava-se alocado em uma diretoria da organização, que envolvia outros setores focados na prevenção.

Conta que o JCC começou no Rio de Janeiro, em uma parceria com o grupo AfroReggae, e foi implantado em Minas Gerais com o auxílio do grupo. A proposta do JCC é, segundo o entrevistado 4, ocupar o tempo do adolescente com cursos e oficinas de música e arte. Ele acredita que o método incentiva o desenvolvimento da cidadania entre os jovens, que não passarão seu tempo com pessoas que podem levá-los para outros caminhos. Dessa forma, para ele, o produto final é “o jovem cidadão”, ainda que haja “apresentação de resultados” relacionados à diminuição da criminalidade. O trabalho é, de acordo com ele, dar oportunidade para o adolescente.



O programa pode ser demandado por alguma prefeitura ou pode ser implementado por iniciativa da PMMG, a partir de análise de estatísticas e dados. Os policiais que atuam no setor como um todo são voluntários, o que o entrevistado vê como positivo, pois isto diminui a rotatividade. São os próprios policiais que ministram as oficinas.

O efetivo é pequeno, mas o oficial atribui isso à falta de efetivo para toda a PMMG. Existe uma possibilidade de que cidadãos das áreas que recebem o JCC sejam capacitados, e que os policiais apenas coordenem as atividades e diminuam sua presença rotineira.

Sobre o processo de desenvolvimento de atividades, o relato do entrevistado pode ser resumido nas seguintes atividades: a diretriz vem do alto escalão, mas ele possui autonomia para determinar as ações, ainda que não tenha autonomia orçamentária; ele traduz a diretriz para os policiais sob seu comando já em forma de ação; esta ação é discutida com os policiais de forma democrática; é ele quem decide onde implantar os programas e faz o pedido para o escalão superior; por fim, se há necessidade de fazer modificações aos programas após seu início, ele passa para o escalão superior avaliar – algo que afirma ser um processo rápido.

As maiores dificuldades enfrentadas pelo entrevistado na implementação do projeto são de ordem orçamentária, relacionadas ao reduzido efetivo. Ele afirmou que não pode reclamar disto, por ser um problema da corporação como um todo. Dá como exemplo a oficina de grafite, que teve que parar por ser muito cara. Assim, para ele, seria interessante conseguir parcerias com o setor privado e com organizações não governamentais (ONGs), especialmente por causa do financiamento.

O entrevistado 4 acredita que a segurança pública é um dever de todos, e vê o trabalho que coordena como muito importante, porque focado na prevenção. Ele citou a CF/1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente como legislações que dão respaldo ao trabalho, além da diretriz oriunda da organização policial. Percebe seu papel como proativo e nota a importância da legitimidade da liderança que coordena um projeto de polícia comunitária.

O entrevistado 5 é um dos comandantes da Escola de Formação de Oficiais, onde, anualmente, são admitidos entre 90 e 120 cadetes (alunos oriundos da sociedade civil) e 90 e 120 sargentos (alunos oriundos dos quadros da organização) que desejam ser oficiais. Ele é responsável pelo desenvolvimento do conteúdo programático, estrutura dos cursos, aprovação de ementas, seleção dos professores e contato com outras instituições similares.

O entrevistado percebe maior facilidade da parte dos militares em compreender o trabalho do policiamento comunitário por já atuarem na “polícia de proximidade” cotidianamente. Sobre os cursos em si, ele explica que os professores têm formação em policiamento comunitário ou vêm de unidades operacionais em que este tipo

de policiamento é aplicado. Existem também aulas práticas, dentro da escola, por meio das quais se interage com o público da vizinhança. São chamadas ações cívico-sociais, que fazem parte de um sistema em que teoria e prática se conjugam, usado em todos os cursos.

A maneira de colocar a disciplina de polícia comunitária em prática é através de contatos comunitários com comerciantes, entidades da sociedade civil organizada, conselhos comunitários. Nessas reuniões programadas, os cadetes vão lá aplicar os ensinamentos de polícia comunitária. Ou seja, [vão] ouvir o clamor da sociedade, explicar um pouco sobre o lançamento de policiamento, a concepção de um policiamento, de um planejamento que é desenvolvido, como eles desenvolvem a atividade de polícia ostensiva em cada local. Isso proporciona: primeiro, uma resposta efetiva para sociedade de ter aquele anseio seu atendido, de ter a polícia presente, percebida; e, ao mesmo tempo, para os alunos, [a oportunidade de] verificar a importância [da polícia comunitária], [de conhecer] qual a maneira adequada de colocar em funcionamento aquilo que ele aprende sobre polícia comunitária (entrevistado 5).

Existe uma disciplina específica de policiamento comunitário nos cursos; mas esta também é, assim como direitos humanos, um tópico transversal em todos os cursos e disciplinas. Há também um treinamento complementar em policiamento comunitário, que pode ser feito após o aluno se formar. Nesse treinamento, se encontram disciplinas comunitárias nos diferentes cursos que foram mencionados: prevenção criminal, Gepar, atendimento às crianças e aos adolescentes. Há também o curso de professor de polícia comunitária, com 134 horas-aula, que trata de “polícia comunitária, troca de experiências, polícia comunitária e sociedade, relações interpessoais, estruturação de conceitos comunitários, gestão pela qualidade, mobilização social” (entrevistado 5). Há também um curso de promotor de polícia comunitária, mas não foram especificados detalhes.

Foi perguntado sobre as várias competências necessárias a um policial comunitário e como elas são ensinadas. Sobre como fomentar a participação social e promover relações com a sociedade, o entrevistado respondeu que se começa por um esboço das habilidades necessárias, tendo-se alunos voluntários e alunos indicados pela polícia. Depois é que se desenvolvem as competências de forma que possam ser “valorizadas e potencializadas”:

geralmente, [os alunos] são oficiais mais jovens que estão atuando em áreas onde há necessidade de intervenção comunitária. As indicações dos comandantes de cada um são voltadas para esse caráter pessoal de facilidade no traquejo com a comunidade (entrevistado 5).

Sobre técnicas de mediação e negociação, é reforçado o aspecto de conhecimento prévio das necessidades da comunidade, verificadas “através de incidências de

delitos, de conflitos interpessoais”. Mediação de conflitos e relações interpessoais são disciplinas dentro do curso de promotor de policiamento comunitário.

Sobre a articulação com outras agências de governo, o entrevistado 5 afirmou que é trabalhada a “mobilização social e a estruturação de conselhos comunitários”. A orientação é pensada segundo a composição de um conselho comunitário:

quando você vai constituir o conselho comunitário, quais são os outros atores, as outras agências, os outros órgãos do poder público e até da iniciativa privada que são chamados para participar daquilo ali? Essa mobilização, essa constituição de conselho, é uma das disciplinas. É demonstrado aos alunos como integrar, interagir com esses órgãos, esses atores, de maneira a constituir um conjunto de pessoas voltado para o ambiente comunitário. Porque não basta somente promover reuniões. Tem que convidar, envolver, trazer para o nosso meio – digo da segurança pública, não da Polícia Militar – as pessoas que vão, efetivamente, ter necessidade de participar. Para poder dar as respostas mais imediatas às necessidades comunitárias (entrevistado 5).

A discricionariedade do policial é trabalhada no contexto da mediação de conflitos. O problema é pensado a partir do portfólio de serviços da PM, escolhendo qual seria a melhor solução a partir destes. Assim, a ideia de uma resolução de conflito no local é, aparentemente, resolvida na preparação para a instalação de policiamento comunitário. A mediação de conflitos é vista como “uma medida antecipatória, preventiva, que é para evitar um mal maior no futuro”.

Conversar com moradores nas ruas ou em suas casas faz parte do serviço Polícia e Família. O entrevistado explicou que isso é feito quando há pouca presença em reuniões comunitárias e é necessária uma “verificação *in loco*”: “essa consulta, essa aproximação maior da polícia, da comunidade, da sociedade, onde eles vão e buscam a identificação dessas mazelas” (entrevistado 5). Ele comparou o policial comunitário ao médico da família, com a criação de uma pessoa de referência na polícia, que faz a patrulha do local.

Participação e mobilização comunitária são trabalhadas na disciplina de mobilização social. O entrevistado explica que isso é para incluir a população na segurança pública, mostrando que participar não é apenas fazer uma denúncia por meio do número telefônico 181. Ele falou sobre “não virar as costas para o problema”, chamar outros órgãos públicos e fazer demandas, e sobre a importância da participação popular. Ele também afirmou que o público tem informações, observações e considerações importantes para formular um policiamento adequado.

Foi perguntado se há cursos específicos para cada estratégia da PM. O entrevistado afirmou que estes cursos existem, citando o Gepar, o Grupo Especial de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Risco (Geacar), a Rede de Vizinhos Protegidos, o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), o JCC, o Educadores da Paz e o Polícia e Família, com a carga horária específica de cada um. Ele nota que

cada um dos programas foca uma faixa etária distinta do público-alvo, de forma a alcançar toda a população. Parte do ensinamento se refere a como escolher o melhor programa para a comunidade, usando estatísticas de crime, e considerando as zonas quentes, os tipos de crime e os horários em que eles ocorrem. Destaca que a mobilização é importante para que a comunidade deixe de omitir dados e não se crie uma “cifra negra”:

temos notas instrutivas, temos resoluções, instruções; tudo que é aplicado, que é direcionado para a sociedade, nós temos um embasamento regulamentar nosso que define bases inclusive de constituição de cada serviço. Por exemplo, o serviço de BC e BCM: como ele é constituído? Qual é a capacitação que a pessoa tem que ter para trabalhar ali? Como é que ele deve envolver a comunidade? Qual é o público-alvo? Onde são os locais adequados? Qual que é a longevidade, qual o período que permanece uma base comunitária móvel? Tudo isso integra uma nota instrutiva ou uma instrução que regulamenta aquela atuação. Não é um serviço que você lança a pessoa [e diz:] “vai lá e faz”. Ela recebe todo o arcabouço específico sobre o serviço que ela vai desenvolver (entrevistado 5).

Essas aulas são de caráter voluntário, indicando um interesse dos alunos no tipo de trabalho. O entrevistado também afirmou que, com as aulas sendo mais práticas e próximas da realidade, os alunos ficam mais engajados. Outro atrativo é a possibilidade de o policiamento comunitário “facilitar a vida” do policial, por ser bem vista e aproximar o policial da comunidade.

Por fim, o entrevistado 5 afirmou que a dificuldade é incentivar os policiais a ficar na atividade comunitária por mais tempo, diminuindo a rotatividade. Segundo o entrevistado, isto tem que ser feito nos cursos específicos, quando os alunos já selecionaram os cursos de professor ou promotor de polícia comunitária; eles precisam entender que a atividade demanda estabilidade.

Oficial que atuava na Coordenadoria dos Sistemas de Qualidade da Educação, o entrevistado 6 era responsável por planejar e propor novas diretrizes curriculares, bem como ações de treinamento, pesquisa e extensão, e monitoramento de indicadores.

De acordo com ele, as disciplinas de policiamento comunitário ocupam por volta de 30 a 40 horas-aula, e foi baseado em diretriz específica, que reúne os principais autores no assunto. Ele especifica que existem cursos de policiamento comunitário básico para todas as patentes, com algumas variações; particularmente, há um viés de execução para policiais de baixa patente, e de planejamento para os de alta patente:

tem um conteúdo, que é o básico, que é essa diretriz comum a tudo, e essa complementação, esse ajuste, vem com textos complementares; porque o soldado, por exemplo, vai [se] apropriar do conteúdo de polícia comunitária dentro da lógica de execução, dentro de uma lógica de quem vai executar o policiamento. O sargento também [se] apropria da lógica dessa diretriz de polícia comunitária, mas de uma

lógica um pouco além da execução, assimilando aquilo para [fins de] coordenação, supervisão, e já participa também dessa forma de buscar a organização da polícia junto à sociedade, vamos dizer assim, da implementação em algumas instâncias. E o oficial já entra nessa lógica dessa apropriação, mas com o foco, talvez, maior, de ter instrumentos e ferramentas capazes, que possibilitam que ele faça essa discussão com a comunidade em busca de implantar essa filosofia, junto àquela comunidade. Então, ele tem como base essa diretriz e essa função é trabalhada por meio de textos complementares, atividades específicas. Temos instrumentos para que, nas aulas, seja possível participar dos Conseps, das reuniões de conselho comunitário, para ver como é que funciona a dinâmica (entrevistado 6).

Existem cursos básicos, na formação, assim como existem cursos de extensão e seminários em que certos temas são aprofundados. Esta extensão depende de demanda. O entrevistado 6 conta que o curso de especialização em polícia comunitária acabou por falta de alunos. Isto levou à estratégia de seminários de extensão, que o entrevistado busca realizar de forma mais ou menos regular. Ele vê o treinamento e o ensino em policiamento comunitário na escola como apenas um lado desta aprendizagem, principalmente, como forma de “trazer essa filosofia à tona”. Ele considera que no próprio batalhão há discussões sobre policiamento comunitário, a partir das reuniões comunitárias, e nas instruções dos policiais.

O conteúdo dessas disciplinas inclui conceito, obstáculos, ferramentas de implantação, histórico e avaliação. Tudo isso é visto em disciplinas específicas como “uma forma de demarcar uma certa fronteira”. Um exemplo dado pelo entrevistado 6 é a Academia do Cidadão, que envolve moradores do entorno da academia, e é uma forma de trabalhar os conceitos das aulas teóricas: “Dentro da lógica de formação, a nossa discussão entra: *i*) por oferecer a disciplina; e *ii*) por fomentar encontros, por exemplo, com os professores, oferecer uma palestra, produzir temas, incentivar a pesquisa através de monografias”. Ele explica que a diretriz fica nos cursos básicos, e os cursos específicos trabalham a operacionalização para cada patente.

Sobre a diferenciação entre o modelo tradicional e o modelo comunitário, o entrevistado 6 afirma que o esforço é feito de forma a mostrar uma “possibilidade de fazer policiamento”. De acordo com ele, é um desafio não apresentá-los como opostos ou como se um fosse melhor que o outro.

Sobre trabalhar as competências do policial comunitário, afirma que são usados estudos de caso, experiências práticas da Academia do Cidadão e observações de reuniões do Consep. Outro exemplo dado foi o Batalhão da Copa, que foi avaliado pelos policiais recentemente:

mais recentemente, fizemos uma atividade de avaliação do Batalhão [da] Copa. Então, no Batalhão [da] Copa, questões de polícia comunitária e de direitos humanos afloraram, e os soldados e os sargentos que participaram têm a chance de ver esses conteúdos. Porque ali [o policial] teve a oportunidade de trabalhar essas competências de mediar,

de conversar, de aproximar, de entender qual é o problema naquela situação. Ali ele vai articulando essa série de saberes – que ele teve oportunidade [de estudar] – [com aquela situação que ele] passou, experimentou, e [depois] fez uma avaliação. Se foi importante, se não foi, se acrescentou, se não acrescentou, se agregou, se não agregou [o estudo d]aqueles conteúdos que foram trabalhados até então dentro da disciplina de polícia comunitária (entrevistado 6).

A articulação com outras agências de governo tem seu espaço em discussões teóricas em sala de aula. É ensinado ao policial que existem outros atores que devem ser incluídos na deliberação. Da mesma forma, discute-se em sala a discricionariedade do policial, que entra na discussão dos desafios e dos obstáculos. É explicado que é necessária uma visão holística, que os poderes são diferentes, que o grau de comprometimento e de responsabilidade é distinto nos diferentes níveis da organização. Assim, o policial deve decidir se a ação a ser tomada tem que ser mais ou menos centralizada.

O ensino da mobilização comunitária começa por mapear as principais lideranças da comunidade, e perpassa pela discussão de “o que é o conceito de comunidade? Qual é a compreensão que se tem da comunidade? [É preciso] saber identificar e ter a compreensão do que é um problema que vai reunir todos os que vão participar” (entrevistado 6). Outro aspecto que mencionou foi a mobilização dos próprios policiais, explicando que “não adianta só um, tem que ter a preparação de todos os policiais que estão ali envolvidos”.

Assim como afirmou o entrevistado anterior, o entrevistado 6 disse que as estratégias ou os serviços específicos de policiamento comunitário são apresentados nos cursos básicos, mas seu ensino aprofundado fica nos cursos de extensão. Eles são feitos quando há demanda, ou seja, quando há necessidade de policiais treinados em uma estratégia específica. Aponta que uma demanda atual é a Patrulha Rural.

O entrevistado 6 diz que vê certo avanço no interesse dos alunos, mas que não é algo generalizado. Os policiais que entram para o policiamento comunitário são selecionados a partir de um perfil que os predispõe para este trabalho. A percepção dele é que até pouco tempo nem se falava de policiamento comunitário; portanto, a existência de disciplinas e a discussão sobre o modelo já são um grande avanço:

hoje, conversar sobre polícia comunitária no interior dos quartéis não é mais problema. Você não encontra empecilho. O que nós temos que fazer agora, do ponto de vista de apropriação desse conceito, é avançar. Hoje eu acredito que as pessoas praticam a reflexão sobre seu comportamento, sabem que estar em contato, estar próximo da comunidade é fundamental para o serviço policial, que ter a confiança e legitimar o trabalho do policial por meio da validação da sociedade é fundamental. Isso é muito fácil e presente. Você vai observar nos discursos, nas entrevistas, na própria ação do policial que está ali discutindo. Isso tudo ali eu acho que já povoa o imaginário do policial. São todos 100% [comprometidos com o policiamento comunitário]? Não,

[mas] a gente também sabe que esse movimento não é de uma hora para outra. Estamos falando de um movimento que se inicia no final da década de [19]80, [há] vinte e poucos anos, [um período curto] para mudar e trabalhar isso aí... Mas acho que a gente avançou, e muito, nessa lógica de proximidade (entrevistado 6).

## 5 CONCLUSÃO

A trajetória formal das concepções, das propostas e dos programas de polícia comunitária na PMMG fez, ao final de 2014, vinte anos. Neste período, a organização partiu de uma concepção praticamente *instrumental* – parceria na identificação de problemas e no financiamento das atividades, conforme a DPO nº 3.008/1993 – para uma concepção que se pretende sistêmica e sistemática, presente no plano estratégico de 2012-2015, a partir da qual a própria *missão* da PMMG é reconsiderada para incluir a perspectiva da participação social.

A despeito de muitos avanços percebidos, essa trajetória evidencia uma grande e talvez crescente disjunção entre os objetivos e as estratégias, e entre as concepções e os desenhos dos programas.

A primeira diretriz, de 1993, a DPO nº 3.008, procurou promover a fixação do policial na comunidade e a descentralização de comando e controle para as unidades básicas. Mas não foram disponibilizados programas ou ações específicas para a execução destes objetivos – não foi criado um equipamento, por exemplo, através do qual esta política pudesse ser implementada; no mesmo sentido, a Diretriz de Operações Policiais Militares (DOPM) nº 12/1994, que organiza a atividade operacional na PMMG, não previu qualquer direcionamento específico a esta questão. Sugere-se a participação *direta* da comunidade na concepção e na avaliação do policiamento, e expressa-se a preocupação com as dimensões subjetivas do medo do crime, mas, novamente, não se explica como estas dimensões seriam incorporadas no policiamento cotidiano. Paralelamente, estes valores, evidentemente democráticos, conviviam com perspectivas contraditórias, tais como a ideia do *cidadão-cliente* e da *população ordeira*, com uma concepção de vigilantismo social e a instrumentalização da comunidade mediante a captação de recursos financeiros para o financiamento da atividade policial.

As questões que apontavam para a exaustão do modelo militar na PMMG não haviam sido discutidas e minimamente incorporadas à “reforma” comunitária que se apresentava. As críticas da época já apontavam para a importância das questões culturais como variáveis importantes a contribuir para a debilidade institucional dessas proposições. O período seguinte, caracterizado pela doutrina da *polícia de resultados*, não resolveu este problema. A despeito de propor um modelo mais descentralizado, calcado na valorização das *companhias de polícia*, unidades locais mais próximas da sociedade – conseqüentemente, descentralizando

a responsabilidade pelo policiamento para o comandante desta unidade (usualmente um *major* ou *capitão*) –, este movimento não atinge o praça, o executor destas políticas, a quem, na ponta da linha, caberá de fato *fazer* o policiamento comunitário.

Essas dificuldades ficam ainda mais visíveis na concepção e no desenho proposto aos Conseps, primeiramente na Instrução nº 1/1999, do 8º CRPM, e posteriormente nas DPSSPs nºs 4/2002 e 5/2002. Estes documentos – baseados no pressuposto de *autonomia* e *liberdade* de execução da política por parte do comandante e dos executores da polícia comunitária, os chefes de polícia locais – não propunham, de modo correspondente, um Consep autônomo e livre, dado que subordinado ao comandante regional de policiamento. Propunha-se, então, um Consep regulado pela PMMG em seu estatuto, com funcionamento cotidiano, perfil representativo e fundamentado no comportamento de seus atores. O Consep se institucionalizaria, por conseguinte, seguindo uma lógica de subordinação à cadeia de comando da PMMG. Mesmo que a DPSSP nº 5/2002 tenha reformado estas concepções, admitindo a livre organização por parte da comunidade, ela permanece estabelecendo limites para o desenho do conselho e seu reconhecimento institucional. A própria concepção de *participação social*, portanto, é objeto, neste período, da vigilância e do controle institucional – a comunidade deve e pode participar, desde que dentro dos moldes e dos limites aceitáveis pela organização.

É apenas ao final da década de 2000 que a PMMG se liberta dessa concepção, abraçando uma perspectiva de participação social mais livre e autônoma, e cumprindo evidentes esforços para cristalizar esta concepção no lugar mais alto de seu planejamento estratégico – a própria missão da organização passa a ser definida a partir dela: “promover a segurança pública por intermédio da polícia ostensiva, com respeito aos direitos humanos e *participação social* em Minas Gerais” (Minas Gerais, 2012, p. 19, grifo nosso). Infelizmente, é também este o momento em que se consolida a perspectiva da *teoria das oportunidades* (Cohen e Felson, 1979) como mantra institucional na PMMG para a concepção de diagnósticos e a eleição dos problemas de segurança pública, mediante a suposta participação da comunidade. Aliados à concepção de *serviços*, os programas vinculados à participação social ou ao exercício de atividades de polícia comunitária se complexificam e se padronizam, mas, percebidos de forma fragmentada, não se ligam de fato a causas associadas à dinâmica social, a não ser àquelas percebidas pela perspectiva do *cidadão-vítima* – aquele que inadvertidamente acaba contribuindo para a ocorrência do delito.

Percebidos de forma estanque, os diversos *serviços* não se comunicam e, operacionalmente, não constituem uma perspectiva operacional integrada, porque a instância que deveria promover esta integração, o Núcleo de Prevenção Ativa, está contaminada com uma visão limitada e enviesada da dinâmica social. Assim, as políticas da polícia não se articulam com as políticas sociais, porque não



compartilham conceitos e perspectivas. São *bases comunitárias* que não realizam o pressuposto ao qual se destinam; *redes* comunitárias que, na ausência das bases, não dispõem de equipamento local para se institucionalizar; *vizinbos* que se protegem vigiando uns aos outros; e *famílias* que não são alcançadas, porque não se define o foco no qual elas se tornariam objeto de políticas.

Meyer e Rowan (1977, p. 342-344) afirmam que usualmente se supõe que uma estrutura organizacional formal e racionalmente construída é a forma mais efetiva de coordenação e controle das atividades técnicas complexas do mundo moderno. Esta hipótese se baseia na ideia de que as organizações funcionam de acordo com os seus modelos organizacionais – “a coordenação é um problema de rotina; regras e procedimentos são seguidos; e as atividades operacionais se conformam às prescrições da estrutura formal” (*idem, ibidem*, tradução nossa). Os autores reconhecem, entretanto, que a pesquisa empírica mais recente contradiz frontalmente este modelo teórico, apontando para a existência de uma dimensão informal tão ou mais importante que a dimensão formal, e que os elementos estruturais das organizações são geralmente desconectados uns dos outros e das atividades práticas:

as regras são violadas; as decisões não são com frequência implementadas e, caso implementadas, trazem consequências incertas; as tecnologias utilizadas têm uma eficiência problemática; e os sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos, oferecendo pouca coordenação (Meyer e Rowan, 1977, p. 342-344, tradução nossa).

Assim, para manter conformidade cerimonial às pressões externas, as organizações tenderiam a deslocar suas estruturas formais das incertezas da atividade técnica e de sua produção, desconectando a estrutura formal das atividades operacionais. Ou, de outro modo, os atores destinados a implementar a política de fato adaptam e reinterpretam as proposições formais ao seu contexto, especificidade e necessidades – políticas, sociais e culturais.

O modelo de polícia comunitária corresponderia, assim, à forma tida como correta ou adequada para se desenvolver o trabalho policial no contexto posterior à redemocratização, que incorporaria os valores reconhecidamente intrínsecos à “polícia moderna” (Crank, 2003). Tais valores são apropriados, de modo ambivalente, pela elite da PMMG, como forma de ganhar legitimação, e são traduzidos pelo restante da instituição de modo desvirtuado – ou seja, na prática, os valores têm papel apenas cerimonial.

A mesma interpretação caberia com relação à gestão baseada em evidências e orientada por objetivos. Segundo esta concepção, o estabelecimento de metas extremamente abrangentes e o seu acompanhamento sistemático ajudariam e empoderariam o sistema de gestão. Isto garantiria conexão institucional entre os interesses governamentais, organizacionais e individuais (mediante avaliações

de desempenho para todos esses casos), ainda que a relação substantiva entre as atividades desenvolvidas e o atingimento das metas elencadas seja baixa, inexistente ou sem sentido, especialmente para a atividade operacional.

Nesta direção, a análise evidenciou algumas características ou expressões da reforma organizacional que o alto escalão da PMMG empreendeu em busca de legitimidade e abertura à sociedade, que perpassam pela incorporação e pelo desenvolvimento do policiamento comunitário na instituição.

A primeira é a importação tecnicamente informada de teorias e modelos que, como foi visto, apresentam aplicabilidade empírica duvidosa. A PMMG investiu na incorporação, no nível da doutrina, de um *corpus* teórico que justifica e organiza a polícia comunitária como uma nova forma de ver e fazer o policiamento para a organização. Como pôde ser observado por meio da análise dos documentos oficiais, grandes diretrizes foram instituídas para organizar as dimensões teóricas e os seus pressupostos organizacionais; programas específicos foram introduzidos e se transformaram rapidamente em contribuição substantiva para a imagem institucional; novos grupamentos foram criados; e metodologias de atuação foram desenvolvidas. Entretanto, pouco foi feito para mudar ou impactar a prevalência das formas tradicionais de se fazer o policiamento. Do ponto de vista operacional, este continuou sendo realizado, no mais das vezes, na completa ausência de reconhecimento simbólico e institucional no que tange às práticas e às perspectivas comunitárias.

Uma segunda característica se expressa na ausência de aderência institucional a um conjunto de práticas formadoras que institucionalizassem a filosofia de polícia comunitária na organização, especialmente e fundamentalmente com as praças policiais. Como foi visto, a PMMG desenvolveu uma série de elementos organizacionais (cursos, métricas, indicadores e sistemas de responsabilização) voltados para os núcleos de gestão e supervisão operacional, isto é, focados no seu corpo de oficiais. A prevalência destes elementos entre os praças, entretanto, é muito residual. Neste sentido, a filosofia de polícia comunitária ganha relevância quase que apenas no nível da narrativa oficial, não se realizando ainda como opção concreta de policiamento, conforme se depreende das evidências etnográficas, incluindo os relatos dos oficiais entrevistados, para quem as dificuldades são evidentes. A despeito do longo período de investimento nas narrativas oficiais, o investimento institucional no sentido de se desenvolverem experiências substantivas de incorporação operacional do policiamento comunitário é ainda muito frágil.

Por fim, uma terceira dimensão se relaciona à incorporação dos programas de polícia comunitária no chamado modelo de serviços. Esta incorporação aparece, a despeito da nomenclatura utilizada, ainda debilmente associada à ideia de um serviço público. Está desvinculada de qualquer dimensão participativa substantiva, seja porque não considera as especificidades das comunidades que a polícia deve

atender, seja porque ainda seleciona, de forma antidemocrática, o público a que o serviço policial se destina – ele não é universal, mas dirigido ao “cidadão de bem”. Ainda, porque a chave interpretativa dos serviços policiais se associa, muito mais, a uma perspectiva gerencial de reforma institucional, enquanto um portfólio de serviços, tais como os do mercado, intercambiáveis e substituíveis, a serem utilizados segundo a discricionariedade do comandante. Desse modo, retira-se justamente a especificidade de seu caráter público: a solução de problemas sociais, a inclusão de pessoas, a promoção da justiça e a produção de resultados públicos. Nestes modelos em que o policiamento comunitário é apenas mais um serviço entre outros, a perspectiva participativa ou comunitária perde coerência, podendo servir a quaisquer objetivos genéricos, inclusive aqueles contrários à sua definição doutrinária.

## REFERÊNCIAS

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 em Perspectiva**, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007.

BEATO, Cláudio. **Reinventando a polícia**: a implementação de um problema de policiamento comunitário. Belo Horizonte: Crisp/UFGM, 2001. Disponível em: <www.crisp.ufmg.br>. Acesso em: 21 jul. 2008. (Relatório de pesquisa).

BEVIR, M. **Democratic governance**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Apostila do curso nacional de multiplicadores de polícia comunitária**. Brasília: MJ, 2004.

CANEDO, Carlos A.; FONSECA, David S. (Ed.). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal**: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal. Belo Horizonte: Editora UFGM, 2012.

CASSAVARI, Márcio dos Santos. **Análise da atuação dos grupamentos especializados em policiamento em áreas de risco (Gepar) da área do 22º Batalhão da Polícia Militar**. 2010. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

CASTRO, João B. de. **O estouro do casulo** – essência doutrinária 1. 2. ed. Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG, 2009.

COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. **American Sociological Review**, p. 588-608, 1979.

CRANK, John P. Institutional theory of police: a review of the state of the art. **Policing: an International Journal of Police Strategies and Management**, v. 26, n. 2, 2003.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio E.; MEIRELES, Amauri. **Entendendo a nossa insegurança**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.

FELSON, Marcus. Preventing retail past: an application of an environmental criminology. **Security Journal**, v. 7, n. 1, p. 71-75, 1996.

GOLDSTEIN, Herman. **Policing a free society**. Cambridge, United States: Ballinger, 1977.

\_\_\_\_\_. The new policing: confronting complexity. *In*: OLIVER, Willard (Org.). **Community policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

GONZAGA, Walter. **O policiamento comunitário no aglomerado da Serra**: análise acerca da possibilidade de instalação de posto fixo do Gepar. 2009. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

HENRIQUES, Márcio S. **Falar para a sociedade, falar com as comunidades**: o desafio da construção do diálogo na comunicação pública da Polícia Militar de Minas Gerais. 2008. 238 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MASTROFSKI, Stephen. Community policing: a skeptical view. *In*: WEISBURD, Braga (Ed.). **Police innovation: contrasting perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2006.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003. 221 p.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretriz de Policiamento Ostensivo nº 3.008/93. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1993.

\_\_\_\_\_. 8ª Região da Polícia Militar. Cartilha de Polícia Comunitária. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1998.

\_\_\_\_\_. 8ª Região da Polícia Militar. Instrução nº 01/99-8ª CRPM. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1999.

- \_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Segurança Pública**. Belo Horizonte, ago. 2000a.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Instrução sobre conselhos comunitários de segurança pública. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2000b.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 01/2002 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2002a.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 04/2002 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2002b.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 05/2002 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2002c.
- \_\_\_\_\_. Plano Estratégico (2004-2007). **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2003.
- \_\_\_\_\_. 8ª Região da Polícia Militar. Instrução 01/2004-8ª RPM. Cria e regula as patrulhas de prevenção ativa, para emprego na capital do estado. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2004.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da Polícia Militar de Minas Gerais. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010a.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.01/2010 – Diretriz Geral para o Emprego Operacional da PMMG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010b.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Instrução nº 3.03.07/2010 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010c.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Resolução nº 4.185. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços em Segurança Pública nº 3.01.06/2011 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011b.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz Programa Polícia para a Cidadania e Serviço Polícia e Família nº 3.02.03/2011 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011c.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Instrução nº 3.03.11/2011 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011d.
- \_\_\_\_\_. Polícia Militar. Sistema de Gestão Estratégica. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2012.
- MOORE, Mark H. Problem-solving and community policing. **Crime and Justice**, v. 30, 1992.

MOREIRA, Halley Wallace. **Estudo de caso:** uma comparação da influência do programa Fica Vivo e do Gepar na redução dos crimes de homicídio na 1ª RPM. 2010. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir. **Cultura de polícia:** cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

PONCIONI, Paula. **A Polícia e os pobres, representações sociais e práticas em delegacia de polícia do Rio de Janeiro.** 1995. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. **Tornar-se policial:** a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. O modelo profissional policial e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005.

SKOGAN, Wesley; FRYDL, Kathleen (Org.). **Fairness and effectiveness in policing.** Washington: The National Academies Press, 2004.

SOUZA, Elenice de. **Polícia comunitária em Belo Horizonte:** avaliação e perspectivas de um programa de segurança pública. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

SOUZA, Renato V. de. **Do exército estadual à polícia de resultados:** crise e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002). 2003. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretriz Auxiliar das Operações nº 1/1990. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1990.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz Auxiliar das Operações nº 01/1994. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1994.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz de Operações Policiais Militares (DOPM nº 12/1994). **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1994.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Manual de prática policial. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2002.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.03/2010. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Diretriz para a Produção de Serviço de Segurança Pública nº 3.01.04/2010 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Instrução nº 3.03.09/2011 – CG. **Imprensa Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2011.

