

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO**

PARA ADMINISTRAR A ORDEM PÚBLICA E A APLICAÇÃO DA LEI:
Formas de Policiamento em uma Perspectiva Comparada Brasil – Estados
Unidos – uma Análise das Experiências de Belo Horizonte, MG e
Washington, D.C.

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

**Belo Horizonte
2005**

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

PARA ADMINISTRAR A ORDEM PÚBLICA E A APLICAÇÃO DA LEI:
Formas de Policiamento em uma Perspectiva Comparada Brasil – Estados
Unidos – uma Análise das Experiências de Belo Horizonte, MG e
Washington, D.C.

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de concentração: Novas Tecnologias de Gestão

Orientador: Prof. Dr. Allan Claudius Queiroz Barbosa

Belo Horizonte
2005

C957p
2005

Cruz, Marcus Vinícius Gonçalves da,
Para administrar a ordem pública e a aplicação da Lei: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil – Estados Unidos: uma análise das experiências de Belo Horizonte, MG e Washington, D.C. / Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz. - 2005.
388 f. : il., enc.

Orientador: Allan Claudius Queiroz Barbosa

Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais.
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

1.Administração pública - Brasil - Teses 2.Administração pública - Estados Unidos - Teses 3.Segurança pública - Brasil - Teses. 4.Segurança pública - Estados Unidos - Teses 5. Policiamento comunitário 6.Administração - Teses I.Barbosa, Allan Claudius Queiroz II.Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração III.Título

CDD: 650

Para Amyra,

Para meus pais.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças à colaboração de algumas pessoas e instituições com quem tive a oportunidade de conviver ao longo desse percurso.

Allan Claudius Queiroz Barbosa, meu orientador, a quem agradeço por ter acreditado em meu trabalho e abrigado meu desafio pessoal. Agradeço-lhe pela paciência e as discussões enriquecedoras que demonstraram ainda mais sua inteligência e personalidade sagaz.

Richard R. Bennett, meu tutor na “American University”, em Washington, D.C., pela acolhida, e particularmente, por ter me iniciado no campo do sistema de justiça criminal norte-americano. Confesso que não foram poucas as dificuldades, mas grande o aprendizado.

Moema Siqueira, Marlene Catarina Melo, Fernando Coutinho Garcia, Carlos Alberto Gonçalves, Suzana Braga Rodrigues, Alexandre Carrieri, Ivan Ckagnazaroff, Marco Aurélio Rodrigues, Luzia Lamounier, Lúcio Renault, Reinaldo Muniz, Mauro Calixta, pelo incentivo no campo da pesquisa e estímulos para pensar a Administração sob diversas perspectivas.

Eduardo Batitucci, Luiz Sapori, Roberto Kant de Lima, Luis E. Soares, James Lynch, Robert Kane, Ludmila Ribeiro, Rosânia Sousa, Renato Souza, Keith Williams, pelo estímulo no campo da investigação e impulso para enveredar na área da violência e criminalidade.

Fundação João Pinheiro, Universidade Federal de Minas Gerais, “American University”, Polícia Militar de Minas Gerais, “Metropolitan Police Department”, e CAPES, instituições que apoiaram a realização dessa tese, o meu reconhecimento.

“Núcleo Interdisciplinar sobre Gestão em Organizações Não Empresariais” – NIG-ONE/UFMG, e “Núcleo de Estudos em Segurança Pública” – NESP/FJP, sou muito grato pelas contribuições de meus colegas pesquisadores, professores e bolsistas.

Anthero Meirelles, Calixto Rosa Neto, Luis “Taubaté” Amaral, Fernanda Watanabe, Marcelo Gouveia, Vera Cançado, Henrique Cordeiro, Ana Luiza Almeida, Cleverson Cunha, Taiane Las Casas, Devanir Dias, Luciano Zille, Irineu Staub, Afrânio Aguiar, Maria José Brito, Mônica Capelle, Milena Lopes, Lúcia Assumpção, pelo suporte afetivo e acadêmico.

Minha família, pai, mãe, irmão, irmã, sobrinhos, sobrinhas, cunhados, cunhadas, e demais familiares pela dedicação e apoio nos momentos mais difíceis dessa jornada.

Amyra, não tenho o que escrever aqui; meu amor é pouco para as dúvidas, neve, vento, chuvas e trovoadas que você enfrentou me estimulando para a finalização dessa tese.

A todos que de uma forma ou de outra colaboraram para esse trabalho, ressaltando que todos os equívocos dessa tese são de minha inteira responsabilidade.

"Justitia Omnibus"

Mote do "Metropolitan Police Department",
Washington, D.C., Estados Unidos da América

"Nossa Profissão, Sua Vida"

Mote da Polícia Militar de Minas Gerais,
Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

O objetivo dessa tese foi analisar as transformações advindas do processo de introdução do policiamento comunitário no “Metropolitan Police Department” em Washington, D.C., Estados Unidos da América, e na Polícia Militar de Minas Gerais em Belo Horizonte, MG, Brasil. Para essa tese adotou-se o novo institucionalismo como opção teórica, e a questão orientadora do trabalho procurou revelar quais as respostas dessas organizações policiais ao seu ambiente institucional em três níveis distintos: (i) ambiente institucional geral; (ii) ambiente institucional específico; e (iii) ambiente técnico, perante os mecanismos coercitivos, normativos e miméticos vigentes. O percurso empírico da tese utilizou-se de pesquisa qualitativa, por meio de estudo comparativo de casos, e como técnicas de coleta de dados a observação não participante, entrevistas semi-estruturadas, e análise documental. Investigou-se quais características do processo delinearam a inserção institucional do novo modelo de policiamento e modificaram as práticas de gestão das polícias, responsáveis pela manutenção da ordem pública e aplicação da lei. Analisou-se o contexto institucional, o arcabouço de segurança pública vigente, e características organizacionais, revelando as convergências e assimetrias existentes. Como resultados verificou-se uma tendência quanto ao predomínio de mecanismos coercitivos de pressão institucional para os movimentos de mudança e estabilidade nas organizações policiais. Confirmou-se que para consolidação do policiamento comunitário são necessários seu pleno financiamento, envolvimento de toda organização no processo, sensibilização da comunidade e convencimento dos parceiros externos. No caso estadunidense destacou-se a maior participação da comunidade, pressão do legislativo, maior “accountability”, uso de indicadores de resultados, e ênfase nas atividades de prevenção. No caso brasileiro verificou-se a necessidade de maior envolvimento da base nas decisões da cúpula organizacional, para minimizar o conflito entre oficiais e praças, mudanças na lógica organizacional, de traços fortemente burocráticos para enfrentamento ao ambiente geral de criminalidade e violência. A dinâmica das organizações policiais revelou que tanto o ambiente institucional como o ambiente técnico igualmente influenciam os propósitos de adoção de formas de policiamento de aproximação com a comunidade. Permanecem, contudo, as ameaças a sua institucionalização: no MPD, o envolvimento em atividades de segurança nacional tira o foco da esfera da segurança pública; e, na PMMG, a demora em efetivar as mudanças organizacionais e o aumento do crime exigem grandes esforços, enfraquece a legitimidade da organização policial e amplia a resistência ao seu modelo de atuação.

Palavras-Chave: *Novo Institucionalismo, Polícia, Policiamento Comunitário, PMMG, MPD.*

ABSTRACT

The process of introduction of the community policing in the "Metropolitan Police Department" in Washington, D.C., United States of America, and the "Military Police of Minas Gerais", in Belo Horizonte, MG, Brazil was analyzed. The new institutionalism was adopted as theoretical approach, and the research question tried to analyze the police organizations to its institutional environment in three distinct levels: (i) general institutional environment; (ii) specific institutional environment; e (iii) technical environment, within pressures from coercitive, normative and mimetic mechanisms. Qualitative research was used by a comparative case study, and as data collection types; the participant as observer, face-to-face interviews, and documental analysis. It was verified whether certain characteristics of its institutional environment had modified some police management practices, and its role of law enforcement and order maintenance. Based on institutional context, criminal justice system and police structure, it was disclosing to the convergences and differences between them. As results it had a predominance of coercitive mechanisms and, institutional pressure for maintenance and social transformation are distinguished. To community policing be strengthen is necessary it's full financing, involvement of all organization in the process, persuasion of the community and external partners. The United States case was distinguished by community participation, legislative pressure, "accountability" tools, outcomes measures, and emphasis in prevention. In Brazilian case, a better interaction between the lower and higher ranking members, to minimize the conflict between officers and patrol officers, changes in the organizational logic, from strong bureaucratic traces for a more flexible one and be taught to the general environment of crime and violence. The dynamics of the police organizations disclosed that as much the institutional environment as the technician environment equally influences adoption of community policing. However, the threats in the institutionalization remains: for the MPD, the involvement in activities of national security take it off of the public security, and, in the PMMG, the delay in accomplishing the changes and increase of crime rates, weakens the legitimacy of the police organization and intensify the resistance to community policing.

Key words: *New Institutionalism, Police, Community Policing, PMMG, MPD, Brazil, USA.*

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| | LISTA DE TABELAS..... | 10 |
| | LISTA DE GRÁFICOS..... | 11 |
| | LISTA DE QUADROS..... | 12 |
| | LISTA DE FIGURAS..... | 13 |
| | LISTA DE BOX..... | 14 |
| | | |
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 15 |
| | | |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO..... | 35 |
| 2.1 | O Fenômeno da Violência e da Criminalidade: distintas perspectivas de análise | 36 |
| 2.2 | Perspectiva Teórica da Administração na Análise das Organizações Policiais: o enfoque do novo institucionalismo..... | 53 |
| 2.2.1 | O Novo Institucionalismo e a Polícia..... | 68 |
| 2.3 | A Organização Policial | 79 |
| 2.3.1 | Modelos de Policiamento de Aproximação com a Comunidade | 89 |
| | | |
| 3 | METODOLOGIA DE PESQUISA | 108 |
| 3.1 | Categorias de Análise | 111 |
| 3.2 | Estratégia de Pesquisa Empírica | 114 |
| 3.3 | Coleta de Dados | 118 |
| 3.4 | Tratamento das Informações..... | 126 |
| | | |
| 4 | RESULTADOS: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS AMBIENTES INSTITUCIONAL E TÉCNICO DO MPD E DA PMMG | 128 |
| 4.1 | Organização Policial nos Estados Unidos da América..... | 128 |
| 4.2 | Organização Policial no Brasil..... | 142 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.3 | “Metropolitan Police Department” – MPD: trajetória histórica | 164 |
| 4.4 | “Policiamento para a Prevenção”: o modelo de policiamento do MPD..... | 172 |
| 4.5 | Ambiente Institucional Geral em Washington, D.C. | 178 |
| 4.6 | Ambiente Institucional Específico em Washington, D.C. | 183 |
| 4.7 | Ambiente Técnico no MPD | 194 |
| 4.8 | “Polícia Militar de Minas Gerais” – PMMG: trajetória histórica | 226 |
| 4.9 | “Polícia de Resultados”: o modelo de policiamento da PMMG | 236 |
| 4.10 | Ambiente Institucional Geral em Belo Horizonte, MG..... | 241 |
| 4.11 | Ambiente Institucional Específico em Belo Horizonte, MG | 245 |
| 4.12 | Ambiente Técnico na PMMG | 258 |
| 5 | AMBIENTE INSTITUCIONAL E TÉCNICO: ANÁLISE COMPARADA MPD E PMMG..... | 279 |
| 6 | MODELOS SEMELHANTES, CAMINHOS DISTINTOS: UMA ANÁLISE CONCLUSIVA SOBRE AS DUAS EXPERIÊNCIAS | 307 |
| 7 | REFERÊNCIAS..... | 325 |
| | ANEXOS | 356 |
| | ANEXO A: Organograma das Organizações Policiais..... | 357 |
| | ANEXO B: Divisão Geográfica das Organizações Policiais no MPD e PMMG..... | 362 |
| | ANEXO C: Boletim de Registro de Ocorrências – MPD e PMMG..... | 365 |
| | APÊNDICES | 372 |
| | APÊNDICE A: Roteiro de Entrevista..... | 373 |
| | APÊNDICE B: Relato de Reuniões na Comunidade em Washington, D.C. | 376 |
| | APÊNDICE C: Indicadores Sociais e Econômicos | 382 |
| | APÊNDICE D: Indicadores de Criminalidade | 386 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| TABELA 1 - Homicídios e Armas de Fogo - Brasil - 1980-2000..... | 156 |
| TABELA 2 - Despesas Públicas: Participação de Cada Nível de Governo na Despesa Total do Poder Público em Setores Seleccionados (%)..... | 162 |
| TABELA 3 - Dados Comparativos: Washington, D.C., USA e Belo Horizonte, MG, Brasil - 2000 | 280 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| GRÁFICO 1 - Diferenças entre Registros de Homicídios na PM e PC - Minas Gerais - 1991-1997 | 155 |
| GRÁFICO 2 - Evolução da Quantidade de Presos - Minas Gerais - 1993-2002 | 159 |
| GRÁFICO 3 - Taxa de Crimes Violentos por 100.000 habitantes - Washington, D.C. - 1993- 2003..... | 179 |
| GRÁFICO 4 - Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes - Washington, D.C. - 1989- 2003..... | 179 |
| GRÁFICO 5 - Crimes Violentos e Crime contra Patrimônio - Washington, D.C. - 1989-2001..... | 182 |
| GRÁFICO 6 - Taxa de Crimes Violentos por 100.000 habitantes - Belo Horizonte - 1993- 2003..... | 242 |
| GRÁFICO 7 - Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes - Belo Horizonte - 1993 - 2003..... | 243 |
| GRÁFICO 8 - Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes - Washington, D.C. e Belo Horizonte - 1989 - 2003 | 280 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| QUADRO 1 - Temáticas, Abordagens e Principais Referências | 35 |
| QUADRO 2 - Resumo de Algumas Abordagens Teóricas sobre as Causas da Criminalidade | 44 |
| QUADRO 3 - Ênfases Distintas: os três pilares institucionais | 66 |
| QUADRO 4 - Esquema do Ambiente Institucional da Polícia e Campo de Ação..... | 72 |
| QUADRO 5 - Policiamento Comunitário: elementos constituintes | 95 |
| QUADRO 6 - Comparação dos Modelos de Policiamento..... | 98 |
| QUADRO 7 - Características dos Modelos de Policiamento para Adoção do Novo Institucionalismo | 112 |
| QUADRO 8 - Entrevistas Realizadas com Membros da Polícia e com Acadêmicos nos Estados Unidos e no Brasil | 120 |
| QUADRO 9 - Esquema de Coleta de Dados..... | 124 |
| QUADRO 10 - Deficiências das Organizações Policiais Brasileiras | 157 |
| QUADRO 11 - Formas de Atuação do MPD..... | 174 |
| QUADRO 12 - Comparação entre Sistema de PSA Vigente e PSA Proposto - 2003..... | 219 |
| QUADRO 13 - Brasil e Estados Unidos: diferentes perspectivas..... | 281 |
| QUADRO 14 - Características dos Programas de Policiamento Comunitário no “MPD” em Washington, D.C. e na “PMMG” em Belo Horizonte, MG | 284 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| FIGURA 1 - Esquema de Análise dos Fatores de Estudo..... | 31 |
| FIGURA 2 - A Dimensão Subjetiva e Objetiva das Ciências Sociais..... | 55 |
| FIGURA 3 - Duas Dimensões, Quatro Paradigmas | 56 |
| FIGURA 4 - Sistema de Justiça Criminal | 80 |
| FIGURA 5 - Percurso de Pesquisa Adotado pelo Autor..... | 110 |
| FIGURA 6 - Atores e Fluxo de Atividades Relacionadas à Criminalidade e Segurança Pública..... | 150 |

LISTA DE BOX

| | |
|--|-----|
| BOX 1 - Editorial: Medo e Ceticismo | 52 |
| BOX 2 - Reportagem: “90 Minutes a Day that Shape Fight to Cut Crime” | 207 |
| BOX 3 - Relato: Reunião PSA | 215 |

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese foi analisar as transformações advindas do processo de introdução do policiamento comunitário em duas organizações policiais, sendo uma em Belo Horizonte, MG, Brasil, e outra em Washington, D.C., Estados Unidos da América, e verificar quais características do processo delinearão sua inserção institucional e modificaram as práticas de gestão das organizações policiais, responsáveis pela manutenção da ordem pública e aplicação da lei.

A gestão das organizações policiais tem sido um tema ainda pouco explorado sob o prisma da Administração, não obstante um reconhecimento da sua importância para a melhoria do funcionamento do sistema de justiça criminal, e a necessidade de seu entendimento em sua relação com a sociedade. O conteúdo desta tese parte do contexto de violência e criminalidade da sociedade contemporânea, com ênfase no caso brasileiro, analisando a organização policial pela vertente do novo institucionalismo, para compreender a polícia para além de seus resultados operacionais, utilizando como contraponto as modificações implementadas por uma organização policial dos Estados Unidos e seu modelo de gestão.

A criminalidade e violência têm sido um fenômeno crescente na sociedade brasileira, com a população experimentando seus efeitos no cotidiano e manifestando um sentimento de insegurança. Além disso, vem se constituindo como um desafio para a consolidação democrática do país, galvanizando a atenção da sociedade e aumentando a demanda sobre o sistema de justiça criminal. Nesse sentido, a polícia desempenha importante papel de controle social e preservação das liberdades individuais em sociedades democráticas, e desde o final do século XX vem se defrontando com uma violência de novos contornos.

O contexto de violência e criminalidade é entendido neste trabalho como um dos principais fatores exógenos na atuação policial, que se volta para objetivos formalizados de redução da violência e criminalidade, controle dessa desordem e do “medo” do crime, além de outras ameaças à qualidade de vida. Para atingir a esses objetivos, a organização policial age para a institucionalização de estruturas e processos que legitimem sua atuação. Isso leva a uma análise do reordenamento do aparato organizativo da polícia que se constitui como questão central desta tese.

Com efeito, as organizações policiais brasileiras, seguindo suas congêneres no mundo, articularam-se durante o século passado para professar sua missão com base na premissa racional e técnica que levou à configuração de um modelo burocrático de organização,

atuando conforme o modelo profissional de policiamento voltado para sua maior eficiência. Com o questionamento da sua atuação tradicional, seja pela complexidade dos problemas enfrentados, seja pelo fortalecimento do ambiente democrático que provocou uma queda na sua legitimidade quanto à abordagem de cunho autoritário, surgem novas premissas no modo de atuação policial, em que um dos pressupostos é a aproximação da organização policial com a comunidade.

Desse modo, optou-se pelo delineamento do contexto de violência e criminalidade em suas diversas perspectivas, ainda na introdução, para permitir um entendimento inicial do ambiente de atuação da polícia, as mudanças recentes nesse tipo de organização, e a sua inserção em uma conjuntura de transformações do Estado, consolidação de princípios democráticos, desenvolvimento de políticas públicas e um novo escopo de produção de serviços caracterizado pela aproximação com a comunidade, que foi pesquisado sob a ótica do novo institucionalismo.

A violência e criminalidade no país vêm tendo um crescimento substancial a partir da década de 1980, como se atesta na “Análise dos Indicadores Sociais” (IBGE, 2004). Na pesquisa, verifica-se que de um patamar de 11,7 homicídios por 100.000 habitantes em 1980, a taxa alcança 27 homicídios por 100.000 habitantes no ano 2000, índices que ficam abaixo apenas de Colômbia e Rússia, com a taxa de mortalidade por homicídio crescendo aproximadamente 130% no Brasil nesse período.

Várias são as tentativas de explicação desse fenômeno. Os estudiosos advertem para a complexidade e as múltiplas causas da violência e criminalidade, e que não há necessariamente uma ligação direta e simples entre as suas diversas variáveis. Fatores como o desemprego e qualidade de vida das camadas mais pobres da população; o grau de contradições econômicas, políticas, religiosas, culturais, étnicas, entre outras, inseridas na sociabilidade cotidiana; a intensidade de exclusão da cidadania; a expectativa de integração social e econômica dos segmentos mais pobres; a presença relativa de jovens na composição demográfica; e o grau de urbanização; são algumas das condições externas que podem influenciar na dinâmica da criminalidade (PASTORE et al., 1991; SOARES, 2000a; TAVARES-DOS-SANTOS, 2004.).

Lima et al. (2000) ressaltam que um dos motivos do aumento da criminalidade seria o crescimento da pobreza e da desigualdade no país, o que suscitaria políticas públicas de distribuição de renda e inclusão social, visando a uma melhoria das relações sociais mediante incorporação dos cidadãos menos favorecidos na sociedade. Políticas induzidas pelo Estado para o investimento na área de transporte urbano, saúde pública, saneamento, educação, entre

outras complementariam o fortalecimento da cidadania da camada mais pobre da população (BARAT, 2001). Outra explicação para o recrudescimento da violência e criminalidade no Brasil seria o aumento do número de desempregados que alimentam taxas de desemprego próximas de 20% (POCHMANN, AMORIM, 2003), e que indicam para a necessidade de políticas de expansão do mercado de trabalho como consequência do desenvolvimento econômico (LEITE, 2003).

No caso dos grandes centros urbanos brasileiros, são diversos os desafios e problemas no entendimento da dinâmica das cidades, como a degradação ambiental, a fragmentação do tecido sócio-político-espacial da cidade, a crise dos movimentos sociais urbanos, a dificuldade na governabilidade urbana e o tráfico de drogas, explicações apontadas por autores como Caldeira (2000), Sorj (2000), e Souza (2000).

O aumento do consumo de drogas com a utilização em larga escala de lugares pobres como bases de apoio “logístico” para sua comercialização trouxe maior violência ao espaço urbano com a introdução de armas para proteção do negócio e pelas disputas entre quadrilhas pelo domínio territorial. As atividades atraem jovens das camadas populares, seduzidos pelas oportunidades de prestígio e visibilidade social proporcionadas pelo tráfico, que configura novas formas de poder naquele universo social (SOARES, 2000a, b; ZALUAR, 1998).

De acordo com dados da UNESCO (2004), os homens jovens, de 15 a 24 anos, são os mais afetados: em 2000, 95,6 a cada 100 mil homens dessa faixa de idade morreram vítimas de homicídio, sendo 71,7 em cada 100 mil (ou seja, 75%) mortos com armas de fogo. Em relação a 1991, a taxa de homicídios cresceu 46% entre jovens (era de 65,5 a cada 100 mil) e aumentou 95% a taxa desse tipo de crime violento realizado com armas de fogo que era de 36,8 por 100 mil.

No entanto, as políticas de segurança pública (ou sua ausência) têm de ser consideradas como um fator significativo para a dinâmica da criminalidade, incluindo-se nelas o desempenho das instituições componentes do sistema de justiça criminal. As políticas públicas de combate à criminalidade e violência no Brasil têm sido marcadas pela definição de um conjunto aleatório de ações cuja implementação geralmente se caracteriza pela fragmentação, precário acompanhamento e dificuldades de avaliação dos resultados. O lançamento de novas ofensivas pelas autoridades a cada ação criminosa de vulto demonstra essa fragmentação (COELHO, 1988; LIMA et al., 2000; PAIXÃO, 1991; SOARES, 2000a).

Os altos índices de criminalidade e violência no país suscitam a necessidade de uma política pública consistente e integrada entre os diversos atores envolvidos no processo. Adorno (1995) ressalta que diante desse cenário, a resposta do Estado centrou-se em três

vertentes a partir da redemocratização do país em meados da década de 1980: (i) mudanças na legislação penal, (ii) modernização e aparelhamento policial, e (iii) aumento de vagas no sistema prisional. Houve uma pressão para a expansão do serviço de polícia, provocando uma realocação de recursos materiais e humanos como forma de operacionalização das políticas de segurança e justiça, com ações emergenciais voltadas para equipamento das organizações policiais, e definição de “institutos legais que tendem a não serem cumpridos, desgastando-se no interior das agências de repressão ao crime, refletindo um descompasso entre as inovações legislativas e seu impacto no sistema de justiça criminal” (ADORNO, 1995, p. 317).

Apesar de bem elaboradas, as leis não bastaram para o funcionamento efetivo dos meios de controle social e para responder às demandas dos cidadãos. A modernização da segurança pública baseou-se na expansão física voltada inicialmente para a repressão à dissidência política, seguida de mudanças na estrutura de órgãos e entidades das secretarias responsáveis pela segurança pública, renovação da frota de veículos e do sistema de comunicação, e a introdução de cursos e treinamentos voltados para a profissionalização do quadro de pessoal. No entanto, essas diretrizes não restringiram práticas violentas dos agentes policiais (CANO, SANTOS, 2001) ou diminuição da corrupção policial (LEMGRUBER et al., 2003).

A diretriz dominante no sistema penitenciário voltou-se para a ampliação de vagas com a construção de novos estabelecimentos, ação que também não conseguiu debelar o quadro de carências de locais para os presos condenados e presos provisórios, conforme se verifica no quadro de rebeliões, de superlotação de celas em delegacias, e fugas de cadeias e penitenciárias que acirram esse sentimento de precariedade do sistema (ADORNO, 1991; HUMAN RIGHTS WATCH, 1998; LEMGRUBER, 2000; RIBEIRO, 2003).

No contexto dessa situação é que se encontra o sistema de justiça criminal brasileiro, notadamente as organizações policiais, responsáveis pelo controle e repressão da criminalidade por mandato do Estado e sociedade. Com o crescimento da violência e o fortalecimento do sistema democrático no país, a atuação das polícias tem sido cada vez mais questionada. Isso porque a segurança pública em seus dispositivos normativos e, principalmente, na sua atuação, revela a natureza da ordem social de determinado Estado (GIDDENS, 2001; WEBER, 1994).

Para alcançar esse cenário, contribuiu o inadequado desenho institucional da segurança pública brasileira, o pouco investimento em tecnologia e capital humano nas organizações policiais brasileiras, seu modo de articulação e funcionamento, seus padrões tradicionais de atuação, entre outras mazelas (LEMGRUBER et al. 2003; PAIXÃO, 1991;

SOARES, 2000a; ZAVERUCHA, 2003). Nesse sentido, reforça-se o tema que norteia essa tese de estudar as organizações policiais.

A forte repercussão na sociedade e no Estado brasileiro dos episódios de violência, especialmente os que ganham espaço na mídia, começam a tornar ainda mais aguda a sua percepção, e um complexo de razões institucionais concorre para a persistência desse quadro, reforça Adorno (1994). No fim da década de 1980, Coelho (1988) afirma que evoluiu a percepção de criminalidade violenta pela população, fruto da violência difusa que caracteriza as grandes metrópoles, como a violência no trânsito, a hostilidade na relação entre estranhos, a sociabilidade deteriorada, entre outras e o medo do crime, advindos dos assaltos à mão armada, furto às residências, “trombadinhas”, estupro e latrocínio, seqüestros e extorsão, que provocam alterações nos hábitos dos cidadãos, afetando as rotinas cotidianas e deteriorando a qualidade de vida.

No entanto, as respostas dos mecanismos institucionais ao fenômeno da criminalidade e violência foram mais lentas do que a gravidade do problema exigia, não obstante o aumento de indicadores na área (LIMA et al., 2000; ZALUAR, 1999a) e de experiências inovadoras que de forma pontual e dispersa surgiam em todo o país (SOARES, 2000a). O novo contexto político proporcionado pela mudança constitucional de 1988, mais democrático, fez com que as agendas públicas passassem a ser mais suscetíveis às demandas populares.

No esforço pela reconstrução institucional, visando à plenitude do Estado de Direito, surgem movimentos na sociedade civil contra a violência e pela priorização dos Direitos Humanos. Entretanto, esse debate mantém-se restrito quanto à discussão da segurança pública e, mais especificamente, à reforma das organizações policiais (TAVARES-DOS-SANTOS, 2004). Por exemplo, Zaverucha (2004, p. 5) destaca que as organizações policiais militares ainda seguem o modelo de batalhões de infantaria do Exército; “são regidas pelo mesmo Código Penal e de Processo Penal Militar das Forças Armadas; os serviços de inteligência continuam vinculados aos do Exército; e são controladas parcialmente pelo Comando de Operações Terrestres (Coter) do Exército”.

Assim, na esfera federal, tem-se em abril de 1991, na gestão do presidente Fernando Collor de Mello, a formulação de um primeiro “Plano Nacional de Segurança Pública” (BRASIL, 1991, p. 1), impulsionados pela “vertiginosa escalada da criminalidade no País e a inegável dificuldade que têm encontrado as instituições policiais na prevenção e repressão dessa mesma criminalidade”. As ações pontuais durante aquela década levaram à substituição, em junho de 2000, já no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por um novo “Plano Nacional de Segurança Pública” (BRASIL, 2000), após o advento de novos episódios

de violência no Rio de Janeiro. Em abril de 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é lançado um novo plano com base no “Projeto Segurança Pública para o Brasil” (BISCAIA et al., 2003), o qual contempla variadas ações a serem implementadas pelas Unidades Federadas, no sentido de tornar as polícias (militar e civil) e o sistema prisional mais racional e eficiente no que se refere à efetivação da repressão e dissuasão de criminosos, além de propor medidas de cunho preventivo.

As administrações públicas estaduais, constitucionalmente responsáveis pelo provimento direto da segurança pública, vêm seguindo de alguma forma os parâmetros ditados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça. Isto porque para receber os recursos orçamentários federais, há necessidade de adequar-se a alguns requisitos, além de implementarem algumas mudanças para melhorar o provimento da segurança pública nos seus Estados, como integração operacional das polícias civil e militar, expansão de políticas de aproximação das instituições do sistema de justiça criminal da população, institucionalização de mecanismos de controle externo da polícia e parcerias com os municípios e organizações não-governamentais. Desse modo, os Estados passaram a criar Ouvidorias de Polícia como forma de ampliar o controle externo das organizações policiais por meio da participação da sociedade civil (LEMGRUBER et al., 2003).

Verifica-se ainda uma maior colaboração entre universidades e academias de polícia em diversos Estados e uma tendência à modificação de currículos de ensino, com ênfase no aperfeiçoamento de aspectos da profissão policial (TAVARES-DOS-SANTOS, 2004).

No âmbito do poder municipal, as prefeituras têm utilizado a faculdade de instituir guardas municipais propiciada pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1989), e multiplicado a força de segurança pública em seu território. Por outro lado, apesar de o município não possuir competência orçamentária na função segurança pública (exceto a manutenção das guardas municipais), o que a análise dos gastos municipais tem demonstrado é que as prefeituras vêm investindo continuamente nos aparelhos estatais que atuam em sua localidade, para dotá-los de maior capacidade operacional na prevenção e repressão da criminalidade (SANTOS, 2003).

A própria população também tem se movimentado no sentido de buscar mecanismos de cooperação do poder público e reivindicação da contenção da incidência criminal, por meio da participação em movimentos da sociedade civil e nas reuniões de programas de policiamento comunitário e, ainda, por meio da instituição de programas para minimizar a cooptação dos jovens pelo tráfico de drogas e pela cultura da violência, impedindo, assim, que

esses venham a se conformar como maiores atores e vítimas da criminalidade (ZALUAR, 1999b).

Ward (2001) aponta que há diversas maneiras para atuar na prevenção do crime e redução da violência, tanto aquelas pelas quais se percebe o ataque à raiz do problema por meio de programas para aliviar a pobreza, desigualdade de renda, desemprego e ações afirmativas em relação ao gênero e etnia; como outras que acreditam que os problemas são fruto de um sistema de justiça criminal obsoleto e procuram melhorar os meios de trabalho conjunto da polícia, promotoria, judiciário e sistema prisional. Apesar da necessidade de atuar em todos esses aspectos, o autor conclui que a responsabilidade maior de controle da criminalidade recai sobre a polícia, que é a face do Estado mais visível para o cidadão.

Kelling e Sousa Júnior (2001) consideram os argumentos de que o crime e a violência podem diminuir como consequência de fatores socioeconômicos, mas sustentam que a intervenção da organização policial é fundamental para a queda dos índices de criminalidade mediante estratégias de aplicação da lei e manutenção da ordem, como parte do controle social visando à garantia dos direitos à segurança do cidadão. Daí a descrição, com algum detalhamento, ainda nessa introdução, do contexto da criminalidade e violência e sua relevância para a compreensão da organização policial e seu ambiente institucional, foco dessa tese.

Considerando a premissa de uma maior interação com o cidadão, algumas organizações policiais brasileiras analisaram novos modelos de policiamento de proximidade com a comunidade, implementados em países como França, Espanha, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos da América. Esta última nação tem sido referência em várias instituições policiais brasileiras que vêm buscando adotar programas de combate ao crime com práticas semelhantes às utilizadas em departamentos de polícia daquele país, para minimizar o fenômeno da violência em suas cidades. Isso porque nas cidades norte-americanas, verificou-se queda significativa nas estatísticas criminais, sobretudo na década de 1990, sendo o caso de Nova Iorque o de maior destaque, não só pelos números envolvidos mas também pela sua ampla divulgação, como se vê em Bratton e Knobler (1998), Greene (1999), Kim e Mauborgne (2003).

Com a difusão de novos modelos de policiamento adotados nos Estados Unidos, ocorreu a sua incorporação em diversos países além do Brasil, incluindo Reino Unido, Alemanha, Itália, Noruega, Japão, Austrália, China, Hungria, Portugal, Suíça, Holanda e México (BOWLING, 1999; DIAS NETO, 2000; LAB, DAS, 2003; SKOLNICK, BAYLEY, 2001, 2002; SOARES, 2000a), não obstante as críticas sobre o modelo em si, e a possível

adaptação dessas estratégias em ambientes tão distintos (CARDARELLI et al., 1998; ERICSON, HAGGERTY, 1997; GREENE, MASTROFSKI, 1988; KAPPELER, KRASKA, 1998).

Na polícia, a introdução de novas ferramentas de gestão pode ser verificada, segundo Walsh (2001), por novos paradigmas como o desenvolvimento da polícia orientada por problemas, a polícia comunitária, o uso de estatísticas, computadores e geoprocessamento, além de novas formas de treinamento e desenvolvimento de padrões participativos de liderança. Esse movimento de mudanças no processo de gestão organizacional na polícia estadunidense, com um novo uso dos recursos organizacionais privilegia o atendimento das necessidades da população (KELLING, SOUSA JÚNIOR, 2001). Essas estratégias envolvem a redefinição de relacionamentos internos e externos, dentro e entre os departamentos de polícia e a comunidade que eles servem. Essas transformações ocorrem de distintas formas nos diversos países.

Por exemplo, no caso europeu, Ponsaers (2001), ressalta que além de experiências voltadas para a aproximação com a comunidade, algumas polícias adotam atenção especial com o crime organizado e o tráfico internacional de drogas ainda na década de 1980. No caso australiano, Fleming e Lafferty (2000) descrevem que a pressão por maior efetividade do serviço público levou as agências policiais a adotarem novas premissas para suas práticas de gestão de recursos humanos e inter-relação com outras agências governamentais no fim dos anos 1980. Na América Latina, Ward (2001) também verifica esse movimento, ainda que pontual, ao final da década de 1990, impulsionado, principalmente, pela redemocratização dos países daquela região.

Com as mudanças na estrutura do Estado na América Latina, houve influência em todas as instituições componentes de seu aparato na produção de bens e serviços coletivos, entre elas as organizações policiais. Para Frühling (1997), contribuiu para a reforma das instituições do sistema de justiça criminal na América Latina, além da transição para governos democráticos, a implementação de políticas de livre mercado. Ward (2001) ressalta que a democratização reforçou a mudança das forças policiais nos países latinos, pois possuíam profundas raízes legais, culturais e históricas com os militares (SOARES, 1993; SOUZA, 1999a), e eram, de fato, forças auxiliares das forças armadas, o que ocorre por preceito constitucional ainda hoje no Brasil (BRASIL, 1989), ainda que sob críticas (PINHEIRO, 1997; ZAVERUCHA, 2000). Outras pressões referem-se à busca pela garantia dos direitos humanos, à necessidade de estabilidade das instituições do Estado, apesar das resistências a

mudanças na polícia, como em todas as burocracias (MESQUITA NETO, 2001a; BEATO FILHO, 2001a; FRÜHLING et al., 2003).

Essas mudanças se inserem no escopo geral de transformações do Estado-Nação, que de um modelo econômico intervencionista nos moldes keynesianos, estrutura social baseada no “Welfare State”, e procedimentos de gestão de características burocráticas, passa a incorporar os princípios do modelo gerencial no fim do século XX (OSBORNE, GAEBLER, 1994; CKAGNAZAROFF, 1997; BATISTA JÚNIOR, 1998). No Brasil, o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BRASIL, 1995, p. 3) discute a redefinição do papel do Estado, “dado o esgotamento da estratégia burocrática e planejadora que caracterizou a ação estatal” e que teriam sido superadas pela “dinâmica tecnológica e pela internacionalização do mercado”. Com base nessa última justificativa, verificam-se as premissas da chamada “nova administração pública” ou “administração pública gerencial”, que caracteriza as modificações na organização do Estado também em países como Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia.

Seabra (2001, p. 25) afirma que esse conjunto de idéias aplicadas em instituições públicas ao redor do mundo tem como principal característica a utilização de conceitos de gestão do setor privado sobre o modelo burocrático tradicional, predominante na maioria das organizações públicas. Além da privatização, criação de agências semi-autônomas, introdução de mecanismos de mensuração de desempenho, pressão por mudança no estilo gerencial, e controle dos resultados “têm surgido como uma prescrição para tornar as organizações públicas mais ‘gerenciais’”. Luiz Carlos Bresser Pereira, um dos maiores arautos dessa mudança no plano acadêmico e político no Brasil, destaca ainda a descentralização administrativa, organizações com menor número de níveis hierárquicos, definição clara de objetivos e administração voltada para o atendimento ao cidadão (PEREIRA, 1999).

Com esse posicionamento, escutam-se pesadas críticas, pois nele estavam contidas idéias neoconservadoras, segundo Andrews e Kouzmin (1998), por não se incentivar o desenvolvimento econômico e social da nação. Seabra (2001) ressalta que, pelos preceitos alardeados por Osborne e Gaebler (1994), esses autores recebem críticas diversas por apresentarem algumas proposições contraditórias e poucas evidências empíricas que reforcem seus conceitos.

Entretanto, apesar das críticas ao novo modelo gerencial, autores como Abrúcio (1997) reforçam que o modelo burocrático, não mais corresponde aos anseios da sociedade contemporânea. Além disso, o modelo gerencial adota formas distintas, variando em um contexto de pluralidade de ações que alcançam todas as esferas públicas, inclusive a polícia.

No entanto, a simples transposição de práticas moldadas nas características da chamada administração pública gerencial (POLLITT, BOUCKAERT, 2002), em que o Estado se volta para a satisfação do cliente, não parecem ser suficientes diante da complexidade entre a atuação das organizações policiais e a dimensão do problema da criminalidade. Pelas reformas baseadas na “Nova Gestão Pública” (“New Public Management”), pode-se prever melhoria de desempenho de modo a tornar os governos mais conscientes em relação a custos, eficiência e eficácia, tornando-se mais compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes. Porém, ainda carece de melhor análise, pois, para verificar se a nova estratégia de policiamento advinda dessas reformas realmente reduz “o crime, um elemento multivariável, devem-se isolar diversos fatores antes de se chegar aos impactos dessas mudanças” (POLLITT, BOUCKAERT, 2002, p. 14).

O fenômeno de redução da criminalidade não pode ser debitado apenas à implementação de políticas públicas de segurança. Nesse sentido, Soares (2003) sugere uma análise distinta para cada nação. No caso das cidades norte-americanas há que considerar outras mudanças no quadro político e econômico, como a volta do partido democrata ao poder, o que possibilitou maiores recursos para a área social, a hegemonia do país no cenário internacional, crescimento da economia, queda na taxa de desemprego e diminuição da inflação, com os dados sociais acompanhando essas tendências positivas. Mudanças na composição demográfica do país, com menor número de jovens na composição da população também favoreceram a diminuição da criminalidade. Mas, ainda que essas variáveis sejam fundamentais, as políticas de segurança pública tiveram papel decisivo para o declínio da criminalidade nas cidades norte-americanas.

No entanto, guardadas as devidas diferenças, Soares (2000a) reconhece que com as modificações adotadas nas organizações policiais dos Estados Unidos, pode-se contribuir para o desenvolvimento das polícias no Brasil, desde que contextualizadas e sem subserviência. Isto porque há várias semelhanças em termos do grau de violência, taxa de criminalidade, desigualdade entre classes com pobreza e exclusão social da sociedade, além de fortes analogias com a forma de atuação tradicional da polícia, que a partir de 1990 aproxima-se mais da comunidade, como alardeadas pela experiência de Nova Iorque (BRATTON, KNOBLER, 1998; GIULIANI, 2002; GREENE, 1999; KELLING, SOUSA JÚNIOR, 2001; KIM, MAUBORGNE, 2003).

De certa maneira experiências nesse sentido foram introduzidas no Brasil, ainda que pontualmente, nos Estados do Ceará (BARREIRA, 2004; BRASIL, ABREU, 2002), Rio de Janeiro (MUNIZ et al., 1997), São Paulo (MESQUITA NETO, 2001b), Bahia (SANTOS

FILHO, 2001, 2004), Espírito Santo (COSTA, 1995), Rio Grande do Sul (GONÇALVES, 2000) e Minas Gerais (BEATO FILHO, 2001b; SOUZA, 1999b).

Tal constatação reforça a idéia de que pelo crescimento expressivo da criminalidade e violência, não obstante a diversidade de suas causas, percebe-se que o aparato de segurança pública não está atuando de modo a controlar e conter esse fenômeno. O Estado brasileiro deve suprir a sociedade de políticas públicas que resultem em maior efetividade de ação de suas instituições voltadas para a manutenção da ordem e aplicação da lei, visando a um controle social democrático.

No contexto do maior questionamento da sociedade brasileira quanto ao funcionamento das organizações policiais, diante da crescente criminalidade e violência no País, além da exigência de parâmetros de atuação condizentes com o Estado democrático de direito, o que pressupõe maior acompanhamento e participação da população, tornam-se necessários estudos aprofundados para o entendimento da dinâmica das organizações policiais brasileiras, especialmente os relativos a sua gestão, ainda pouco explorados.

Os estudos sobre as organizações policiais, ainda mais temidas do que conhecidas segundo Paixão (1995), para além de abordagens de cunho sociológico e do direito, já tradicionais no país (LIMA et al., 2000; ZALUAR, 1999a), envolvem inúmeras dificuldades de análise baseada no aprofundamento teórico sob a perspectiva das teorias organizacionais. Alguns obstáculos são frutos da diversidade de problemas e indagações possíveis de serem formulados, e outros são oriundos das diversas teorias e abordagens da Administração que propiciam explicar a gestão das organizações policiais. Morgan (1996) ressalta que quando se analisam as organizações sob “novos ângulos” e de modo amplo e distinto, cria-se também uma gama ampla e variada de possibilidades de ação.

Do ponto de vista da formulação da questão de pesquisa, deparou-se inicialmente com a indagação sobre que dimensões organizacionais seriam adequadas para compreender o processo de transição entre o modelo tradicional de atuação das organizações policiais e os novos modelos de policiamento.

Isto porque a escolha do padrão a ser adotado implicaria na interpretação de fenômenos organizacionais como: (i) a modificação de aspectos estruturais, como distribuição de unidades organizacionais e quantitativos de pessoal administrativo e operacional; (ii) gestão administrativa, com aspectos da divisão do trabalho, forma de produção do serviço policial, objetivos e mensuração de resultados; (iii) tomada de decisão, envolvendo os mecanismos de poder e definições estratégicas; (iv) gestão de pessoas, envolvendo processos de motivação, cultura e qualidade de vida no trabalho; além da (v) relação entre organização e

ambiente, com os mecanismos de interação com a sociedade. No entanto, pela relevância de cada um desses aspectos, seria árdua a tarefa de eleger algum deles como questão de pesquisa. Além disso, haveria a necessidade de realizar a opção teórica a ser adotada no estudo.

Entende-se, como Reed (1998), que a análise das organizações é um campo de conversações entre diferentes abordagens formando um “pano de fundo” e de contexto que permitem um debate crítico e de reflexão na produção dos estudos organizacionais contemporâneos.

No caso das pesquisas em organizações policiais, Crank (2003, p. 189) ressalta que estas tradicionalmente seguem a linhagem do aparato teórico normativo, orientada pela noção de melhores práticas, verificando como as organizações policiais adotam programas, estratégias e táticas para produção dos resultados mais adequados, pois acreditava-se que, pela análise desses procedimentos policiais, seriam previsíveis os meios de lidar com problemas recorrentes.

No entanto, a perspectiva normativa não foi capaz de mediar os efeitos do contexto, pois o que pode ser adequado para uma organização pode não ser para outra, “principalmente no caso das organizações policiais que lidam em ambiente complexo com uma vasta gama de variáveis na produção dos serviços de polícia.”

Não obstante a variedade de correntes existentes para a análise das organizações (BURRELL, MORGAN, 1979; HALL, 1984; PUGH, HICKSON, 1996; REED, 1998), levou-se em conta as características da organização policial para realizar a opção teórica. As agências policiais são exemplos de instituição, visto que a opinião de atores relevantes no contexto em que atuam afetam suas decisões estratégicas e operacionais. Isso porque essas organizações evocam inicialmente e com maior significância a noção de valores sobre segurança pública, e posteriormente, os padrões de sua ação efetiva, ou os processos de provisão do serviço de manutenção da ordem e aplicação da lei (CRANK, 2003).

A mensuração dos objetivos também está eivada por valores (VAN MAANEN, 1975), pois qual seria o valor monetário de uma vida salva por um policial? Assim, valores também são fundamentais para a polícia e seu comportamento organizacional, cultura e estrutura tornam-se sensíveis aos valores de seus membros e da sociedade.

Desse modo, tomou-se como opção teórica analisar as organizações policiais sob a perspectiva do novo institucionalismo para apreender as modificações advindas da adoção do policiamento comunitário conforme o contexto ambiental da organização, e em que medida se superou o modelo policial tradicional baseado na perspectiva burocrática, tomando-se a

distinção entre organização e instituição nos moldes indicados por Selznick (1972)¹.

Reforçam esse argumento Berger e Luckmann (1985) quando atestam que a realidade social é uma construção humana, um produto da interação social, sendo o sistema de símbolos e cognição mediados pelos processos sociais cruciais, à medida que as ações são produzidas, repetidas, e se estabilizam, mantendo significados similares para aquele contexto, em um processo de institucionalização. Essa criação de conhecimentos compartilhados e sistemas de crenças sobrepujam o surgimento de normas e regras, com as estruturas cognitivas superando os sistemas normativos. Esse foco nos sistemas cognitivos delineia a base da discussão sobre a nova teoria institucional, segundo autores como Carvalho e Vieira (2003), Crank (2003), DiMaggio e Powell (1991), Hall e Taylor (2003), Machado-da-Silva et al. (2000), Scott (1995), entre outros.

Pela nova teoria institucional, ressalta-se que as organizações que conseguem adequar os mitos institucionais às suas estruturas e atividades têm legitimidade de outros atores institucionais, facilitando o acesso a recursos e melhorando as perspectivas de sua sobrevivência naquele ambiente (MEYER, ROWAN, 1977). Os distintos processos institucionais têm sido analisados sob aspectos diversos (DiMAGGIO, POWELL, 1983), sempre tomando as instituições como entidades que reduzem a incerteza no contexto da interação social e a legitimidade do sistema de valores e normas que constituem a instituição para a sociedade (SELZNICK, 1972).

Selznick (1972) reforça que as organizações com objetivos precisamente definidos ou tecnologias melhor desenvolvidas seriam menos sujeitas à institucionalização que aquelas com objetivos difusos e tecnologias pouco estruturadas. Hall (1984) refere-se às organizações institucionalizadas como aquelas cujos formatos e comportamentos moldam-se de acordo com os valores e crenças prevalentes e que se tornaram institucionalizados naquele ambiente. Scott (1995, p. 33) adota o conceito de que instituições “consistem de estruturas e atividades cognitivas, normativas e de regulação que promovem estabilidade e significado ao comportamento social, (...) e sustentam-se por vários meios – culturas, estruturas, e rotinas – e operam em múltiplos níveis de sua jurisdição”.

¹ Selznick (1972, p. 19) define organizações como “instrumentos técnicos, planejados como meios para finalidades definidas. São julgadas como projetos; são precíves”, na condição de “instituições, tanto concebidas como grupos ou práticas, podem ser parcialmente planejadas, mas possuem também uma dimensão natural. São produtos de interação e adaptação; tornam-se os receptáculos do idealismo de um grupo e são menos facilmente precíves”.

A perspectiva institucional tem sido analisada sob o prisma da ciência política (MARCH, OLSEN, 1989), economia (ESPINO, 1999; WILLIAMSON, 1975, 1985), e ciências sociais (DiMAGGIO, POWELL, 1991; HALL, TAYLOR, 2003; MEYER, ROWAN, 1977; SCOTT, 1995; TOLBERT, ZUCKER, 1998), ainda que existam distinções entre essas vertentes (CARVALHO, VIEIRA, 2003; MARCH, OLSEN, 1989; PRATES, 2000; SELZNICK, 1996), além de diferenças entre o velho e o novo institucionalismo. Esse último ressalta “a prevalência de múltiplas racionalidades e autoridades negociadas nas organizações” (SELZNICK, 1996, p. 275), enquanto regras, procedimentos, e programas são reconhecidos considerando o papel da cultura e valores inseridos na relação das organizações e seu ambiente (MACHADO-DA-SILVA et al., 2000; PRATES, 2000; TOLBERT, ZUCKER, 1998).

Em diversos estudos nessa última vertente, avaliam-se organizações de tipos diversos como escolas (BRINT, KARABEL, 1991; COELHO, 1979), hospitais (SCOTT, 1995), bancos (MACHADO-DA-SILVA, FERNANDES, 1998), penitenciárias (VIEIRA, 1996), organizações culturais (DiMAGGIO, 1991; VIEIRA, CARVALHO, 2003), grandes firmas (FLECK, 2004; FLIGSTEIN, 1991; ORRÚ et al., 1991), entre outras. No entanto, apesar de essa perspectiva ser particularmente visível em organizações públicas que têm maior desenvolvimento no processo institucional, Crank e Langworthy (1992) destacam que, não obstante as organizações policiais serem tipicamente agências do setor público, esforços para sua análise sob a perspectiva institucional ainda são escassos. Coelho (1979) atribui essa falta de atitude reflexiva em geral, ao peso da socialização do aparato teórico metodológico normativo utilizado para explicar os fenômenos organizacionais, ainda que a partir de meados da década de 1990 observou-se um esforço em se consolidar a utilização da teoria institucional nos estudos organizacionais brasileiros (VIEIRA, CARVALHO, 2003).

Assim, adotou-se a perspectiva do novo institucionalismo como vertente teórica utilizada nesta tese para explicar as modificações nas organizações policiais. Bayley e Shearing (2001) reforçam que as organizações policiais, como agências públicas voltadas para a manutenção da ordem e aplicação da lei, atuam em um ambiente de mudanças o que exige um posicionamento na busca de recursos escassos, competindo com outras agências públicas e do setor privado na busca de oportunidades e defesa das ameaças, sendo necessário o desenvolvimento de mecanismos institucionais para incremento de sua legitimidade (CRANK, 1994), o que sugere a transformação dessas organizações.

As mudanças organizacionais nas polícias, no entendimento de Mastrofski (2002), têm se configurado com base na premissa racional e técnica vigente, pois as organizações policiais

são estruturas formais e burocráticas, de configuração racional legal. O modelo racional tem como suporte a teoria weberiana instrumental em que as organizações são avaliadas pelo modo em que alcançam seus objetivos de maneira eficaz. No caso do policiamento a meta geral é o controle da criminalidade, em que um aparato organizacional está implementado para alcançar os objetivos do policiamento, como sistemas de resposta rápida via rádio-patrolhamento respondendo às demandas do cidadão por meio do telefone, policiais espalhados geograficamente, investigações criminais e patrulhas forenses.

A eficácia da polícia é mensurada pelo número de prisões, crimes desvendados e pelas pesquisas de vitimização. No entanto, a descoberta de estruturas pouco eficazes na produção do serviço de polícia sugere a adoção de novos modelos. Isso porque o modelo racional técnico impele a organização a padrões produtivos que por si só não atendem às expectativas da sociedade e, conseqüentemente, se desenvolvem novos meios de mensuração de seus resultados visando “à redução do crime, da desordem e do medo do crime, e de outras ameaças à qualidade de vida” (MASTROFSKI, 2002, p. 204).

Pelas transformações em curso, as organizações policiais são levadas a uma maior proximidade com a comunidade, apontando para o estabelecimento de mecanismos institucionais de apoio a sua descentralização, realização de parcerias, implantação de novos métodos de solução de problemas e redução dos quadros administrativos (CRANK, 2003; MAGUIRE, 1997; MASTROFSKI, 2002; WEISBURD et al., 2003).

Nesse sentido, no trabalho desenvolvido, buscou-se descrever e compreender as principais medidas tomadas pelas organizações policiais com a adoção do policiamento comunitário em uma perspectiva comparada entre uma cidade norte-americana e uma brasileira.

Como maneira de entender a transição do modelo tradicional e burocrático de administração policial para o modelo baseado no policiamento comunitário, analisou-se a introdução desse novo modelo de gestão no contexto institucional dessas duas organizações policiais, apontando a relação entre o desenho institucional de segurança pública vigente, e características organizacionais, revelando as convergências e assimetrias existentes entre os modelos adotados pelas duas polícias. O pressuposto é que a organização policial tem como missão primordial a manutenção da ordem e aplicação da lei, o que molda sua forma de gestão para alcançar esse objetivo, estando inserida em um ambiente institucional que conforma e legitima sua ação.

A justificativa para essa escolha comparativa amparou-se na vasta gama de estudos internacionais mostrando os Estados Unidos da América como principal fonte de estudos no

desenvolvimento de novos modelos de policiamento, principalmente aqueles envolvendo a comunidade, com suas premissas tendo sido adotadas em países distintos de todo o mundo, como anteriormente mencionado (DIAS NETO, 2000; FRÜHLING et al., 2003; GOLDSTEIN, 2003; GREENE, 2000; MAWBY, 1999; LAB, DAS, 2003). Além disso, no estudo, buscou-se o entendimento de dois contextos institucionais distintos, conforme Vieira (1996) citando Scott e Meyer (1994) e Scott e Christensen (1995) ressaltam a importância de estudos comparativos desse tipo.

A questão orientadora do trabalho procurou revelar quais as respostas das organizações policiais ao seu ambiente institucional em três níveis distintos: (i) ambiente institucional geral; (ii) ambiente institucional específico; e (iii) ambiente técnico, com base na incorporação de estruturas e ferramentas do modelo de policiamento vigente na época da pesquisa voltados para a consecução dos objetivos da polícia. A concepção destes três ambientes institucionais não os considera limitados a rígidas fronteiras, não são excludentes, tomando essa delimitação como uma escolha teórica para fins de análise, conforme remete DiMaggio e Powell (1991).

Um pressuposto inicial para esse tipo de organização é de que, pela lógica dessas modificações organizacionais, atenda-se ao cumprimento de seus objetivos institucionais, com base no aparato técnico do modelo de policiamento utilizado para justificar suas ações, seguida das formas de aproximação da comunidade. Essa adoção provocaria modificações sobre a estrutura e nos processos organizacionais de manutenção da ordem pública e aplicação da lei, advinda não apenas por serem mais eficientes, mas como consequência de serem fontes de legitimidade e recursos perante os principais atores do meio, entre os quais a população.

Levando em consideração o papel da polícia para o combate à violência e criminalidade, a busca por maior efetividade das organizações públicas e as recentes tendências de modificações na gestão dessas organizações policiais, operando em sistemas de alta complexidade, delineou-se o seguinte quadro de análise sistematizando os principais fatores estudados (FIG. 1).

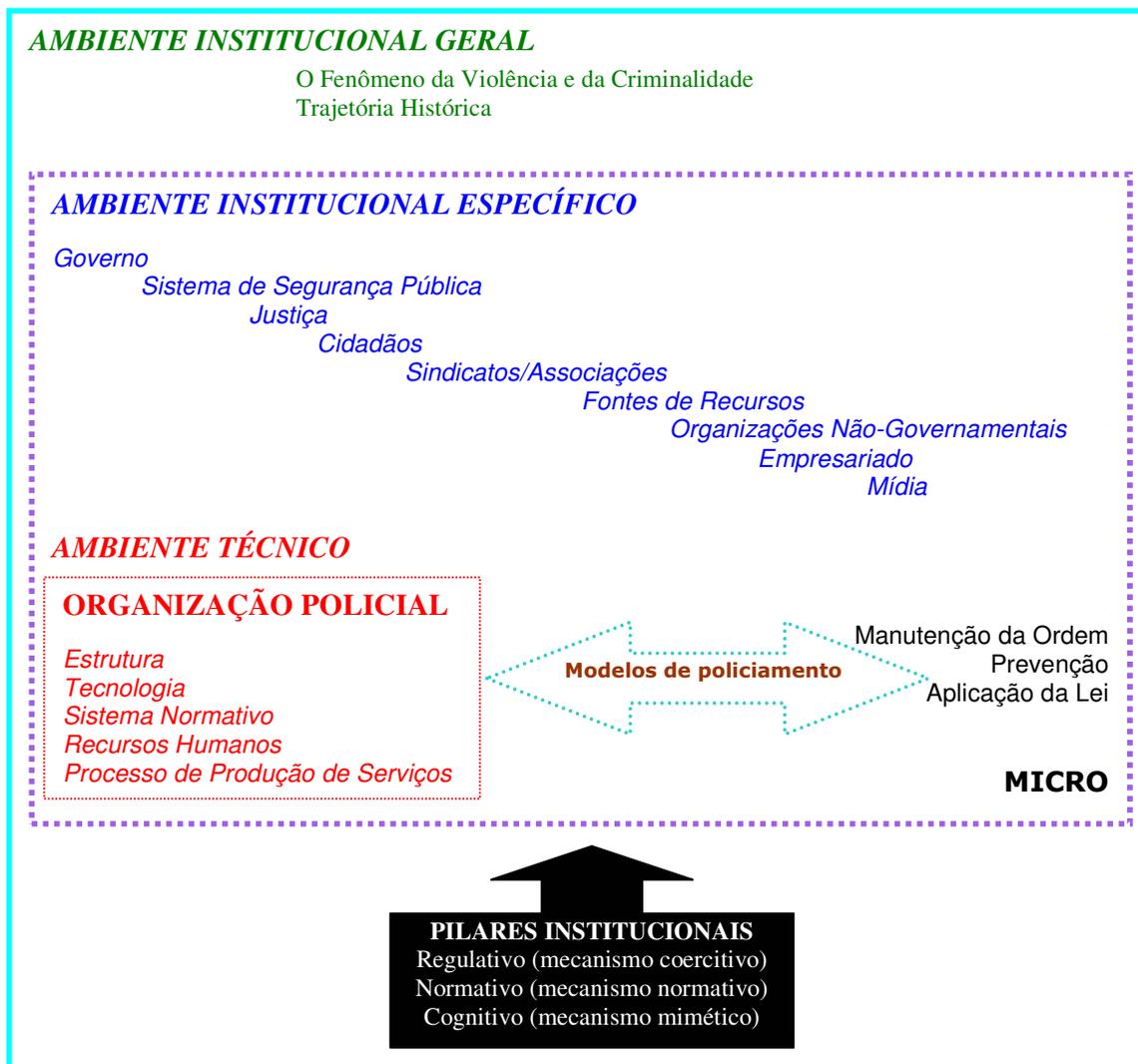
MACRO

FIGURA 1: Esquema de Análise dos Fatores de Estudo

Fonte: adaptado de Crank (2003), DiMaggio e Powell (1991), Mastrofski (2002), Scott (2003).

Para Meyer e Rowan (1977) o **ambiente institucional geral** caracteriza-se pela elaboração e difusão de normas e procedimentos compartilhados globalmente, que proporcionam às organizações legitimidade, reconhecimento social e suporte contextual. O contexto geral envolve indicadores econômicos, sociais, políticos e culturais. Dentre esses últimos destacam-se o sistema de valores e crenças e o sistema comunicativo e de linguagem (CRANK, 2003). Para fins dessa tese, foram escolhidos os fenômenos da violência e da criminalidade, bem como as transformações das polícias ao longo do tempo e espaço em sua trajetória histórica, com destaque para o que Crank (2003) classifica como as conseqüências imprevistas como condição de mudança dentro e através do campo de ação, e localiza essa ação em um dado momento único no tempo e espaço.

O **ambiente institucional específico**, para Scott (1987), caracteriza-se pela busca de legitimidade e apoio de seu ambiente no nível mais imediato da organização, em que se destacam aspectos como dependência, poder e políticas, e conseqüentemente a forma das organizações em lidar com esses elementos. Elegeu-se como fundamental nessa instância o papel do governo, o sistema de segurança pública e justiça, os cidadãos, a mídia, as organizações não-governamentais e empresariado, as fontes de recursos e os sindicatos e associações profissionais.

O **ambiente técnico** amplia a concepção de Thompson (1976) do ambiente de tarefa, sendo considerado pelo controle sobre as estruturas organizacionais e o processo de trabalho ao determinar os procedimentos que devem ser usados, as qualificações do pessoal e habilidades na produção de um produto ou serviço (CARVALHO et al., 1999). Relaciona-se diretamente com o objetivo da organização, no caso da organização policial, por meio do modelo de policiamento adotado visando à manutenção da ordem e aplicação da lei. Foi escolhida para análise a estrutura, tecnologia, sistema normativo, recursos humanos e processo de produção de serviços policiais.

A definição desses fatores deu-se em função das peculiaridades da organização policial, considerando estudos como os de Machado-da-Silva et al. (2000) que concluem como fundamental o entendimento da atividade da organização para delinear a maior ou menor importância de cada um dos ambientes (técnicos ou institucionais) na formulação de estratégias de ação. Em seus estudos, percebe-se que indústrias tendem a receber maior pressão do ambiente técnico, já que importa a mensuração sobre os resultados, em termos de qualidade e quantidade dos bens produzidos; enquanto hospitais tendem a modelar-se pelo ambiente institucional, pois o controle ambiental incide sobre estruturas e práticas em termos de pressão social, e seus estudos revelam que importa a imagem do hospital em termos de legitimidade perante o público; no caso dos bancos, há pressão tanto do ambiente técnico por resultados mensuráveis quanto do ambiente institucional por legitimidade em grau semelhante.

Hall e Taylor (2003) reforçam que por essa perspectiva, são analisadas as instituições existentes como meio de estruturação dos atores que visam a uma reforma institucional, ou seja, nos processos que originam novas instituições são tomados exemplos dos elementos dos modelos de instituições existentes, pois isso facilita a legitimidade social nos processos de criação e reforma institucional. Os elementos institucionais que sustentam o processo de institucionalização assumem caráter regulador, normativo ou cognitivo de acordo com o

contexto (SCOTT, 1995, 2003)². Essas distintas abordagens possuem conseqüências diversas, pois enquanto pelo caráter regulador, se priorizam a legislação e as punições, no normativo destacam-se os valores e normas; já no cognitivo, consideram-se as organizações e indivíduos como realidades socialmente construídas, e, dessa forma, com distintas capacidades e por conseguinte diferentes objetivos (CARVALHO, VIEIRA, 2003).

A partir da definição do escopo central da tese, o contexto no qual as organizações policiais estão inseridas, e a definição do suporte teórico e fatores analisados, estruturou-se o presente trabalho em sete capítulos além desta introdução. No referencial teórico, desenvolvido a partir do Capítulo 2, aborda-se o fenômeno da criminalidade e violência e sua influência na ação das organizações policiais. Faz-se ainda uma análise da teoria das organizações para entendimento do enfoque nas organizações policiais baseado nas possíveis escolhas de análise, do contexto burocrático de sua atuação, descrevendo alguns processos de legitimação e mitos na organização policial, para compreensão da dimensão do novo institucionalismo adotada na tese. O capítulo completa-se com a descrição da polícia em suas diversas dimensões, seguida pelos modelos de policiamento de aproximação com a comunidade como parte do reforço ao entendimento do objeto de análise.

No terceiro capítulo, versa-se sobre a metodologia da pesquisa com a abordagem escolhida, as categorias de análise, estratégia de pesquisa empírica e esquema de coleta e análise de dados.

No Capítulo 4, faz-se uma descrição e análise dos resultados da pesquisa, com a exposição evolutiva das organizações policiais nos Estados Unidos e no Brasil, com base na trajetória histórica do MPD e PMMG. As realidades das organizações policiais são analisadas frente ao referencial teórico utilizado nessa tese, nos seus respectivos ambientes institucional geral, específico e técnico, seguido dos modelos de policiamento comunitário adotados naquelas organizações policiais.

No quinto capítulo trata-se de uma discussão comparada MPD e PMMG em suas práticas a partir do “Police for Prevention” e “Polícia de Resultados” no contexto de seus ambientes institucionais sob a perspectiva dos mecanismos de caráter regulador, normativo e cognitivo que foram identificados durante a realização da pesquisa.

² Scott (2003, p. 880) desenvolve um conceito mais amplo de instituição para incorporar e dar suporte aos elementos que dão sustentação às instituições, entendidas como “estruturas sociais com alto grau de resiliência, compostas de elementos cognitivos, normativos, e regulativos que, com recursos e atividades associadas, promovem estabilidade e significado para a vida social”.

No Capítulo 6 apresenta-se uma análise conclusiva sobre as duas experiências, com algumas sugestões para pesquisas futuras. As referências utilizadas nessa tese são listadas em seção pós-textual em seguida ao último capítulo, seguidas dos anexos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Sistematizando um quadro temático de análise, no referencial teórico, procurou-se trilhar um percurso em que foi possível contrastar as diferentes perspectivas utilizadas nessa tese. Isso pode ser mais bem visualizado no QUADRO 1 a seguir, que sintetiza as múltiplas referências que as compõem.

QUADRO 1

Temáticas, Abordagens e Principais Referências

| M | PERSPECTIVA | TEMÁTICA CENTRAL* | PRINCIPAIS REFERÊNCIAS |
|-----------------------|-------------------------------------|---|--|
| A C R O | O AMBIENTE INSTITUCIONAL GERAL | 2.1 O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE | Adorno (1995); Barbosa (1992); Carvalho (2000); Castells (1999); Coelho (1988); DaMatta (1979, 1986); Lima (1995, 2000a, b); Paixão (1995); Saporì (2002); Soares (2000a, b); Tavares-dos-Santos (2004); Varella (2000a, b); Zaluar (1991a, b) |
| | | 2.2 O ENFOQUE DO NOVO INSTITUCIONALISMO | Berger e Luckman (1985); Carvalho et al. (1999); Carvalho e Vieira (2003); Crank (2003); DiMaggio e Powell (1983, 1991); Espino (1999); Machado-da-Silva et al. (1998, 2000); Meyer e Rowan (1977); Prates (2000); Reed (1998); Scott (1995); Selznick (1972, 1973, 1996); Tolbert e Zucker (1998) |
| | | 2.2.1 O NOVO INSTITUCIONALISMO E A POLÍCIA | Crank (1994, 2003); Crank e Langworthy (1992); DiMaggio e Powell (1983, 1991); Greene (2002); Mastrofski (2002); Meyer e Rowan (1977); Paixão (1982); Reiner (1992); Skolnick e Bayley (2001, 2002) |
| M I C R O | O AMBIENTE INSTITUCIONAL ESPECÍFICO | 2.3 A ORGANIZAÇÃO POLICIAL | Batitucci (1998); Bayley (1994, 2001a, b); Beato Filho (1992, 1999, 2000, 2001a, b, 2002); Brasil (1989); Carballo Blanco (2000); Coelho (1986, 1988); Eck e Spelman (1987); Greene (2002); Hall (1984); Lima (1995, 2000a, b); Mastrofski (2002); Mintzberg (1995); Osborne e Gaebler (1994); Paixão (1982, 1988, 1995); Reed (1998); Saporì (1995); Skonick e Bayley (2001, 2002); Silva Filho (2000); Teixeira e Salomão (1992); Weber (1994); Wilson (1989); Zaluar (1998); Zaverucha (2000) |
| | | 2.3.1 MODELOS DE POLICIAMENTO DE APROXIMAÇÃO COM A COMUNIDADE | Meyer e Rowan (1977); Monet (2001); Paixão (1982); Paixão et al. (1992); Ponsaers (2001); Powell e DiMaggio (1991); Silva Filho (2000); Skolnick e Bayley (2001, 2002); Spelman e Eck (1989); Walsh (2001); Ward (2001); Zhao et al. (2003) |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: * as numerações que antecedem os subitens da temática central correspondem aos subitens do Capítulo 2 – Referencial Teórico.

Na estrutura teórica, parte-se de uma perspectiva macro, explanando sobre o contexto, até o nível micro, das organizações policiais. Descreve-se o ambiente institucional geral com ênfase no fenômeno da violência e da criminalidade, com destaque ao ambiente brasileiro, revelando a complexidade da temática, suas distintas interpretações e a diversidade de atores envolvidos, com posições complementares e/ou antagônicas diante desse contexto.

Destaca-se também a polícia que, como agente do Estado tem como missão a manutenção da ordem e aplicação da lei. Sua estratégia de gestão e a adoção de modelos de policiamento, juntamente com outras ações na sociedade, têm papel fundamental no controle da violência e criminalidade.

Como ponto de suporte para a tese, delinea-se a análise da teoria organizacional com a abordagem do novo institucionalismo. Estuda-se o sistema de justiça criminal do país, com destaque para a articulação de suas instituições e seu funcionamento, como parte essencial para manutenção da ordem na sociedade e aplicação da lei, em contraponto ao fenômeno da violência e criminalidade. De forma conjugada, no estudo, é considerado o ambiente institucional específico em que atua o sistema de justiça criminal com ênfase nas organizações policiais, um de seus elos fundamentais. O referencial teórico completa-se em nível micro com o estudo dos novos modelos de policiamento adotados pelas organizações policiais no ambiente técnico.

2.1 O Fenômeno da Violência e da Criminalidade: distintas perspectivas de análise

Entende-se que a violência tem origens multifatoriais, nenhuma delas determinante para a violência em si mesma. A violência permeia a sociedade, e os seus níveis de conflito são diferenciados de acordo com os mecanismos de controle social vigentes, sendo o Estado o detentor do uso legítimo da força, e tem nas organizações policiais o principal instrumento para manutenção da ordem e aplicação da lei visando à conservação do conflito social em níveis suportáveis. Baseando nessas premissas, descreve-se nesse item os distintos significados da violência na sociedade e suas principais perspectivas de análise, como fator explicativo, mas não determinante, da ação das organizações policiais no contexto da sociedade.

Como instituição responsável por parcela do controle social delegado pelo Estado, as organizações policiais estão inseridas no ambiente institucional geral marcadas pela violência, e a dificuldade da sociedade e Estado em enfrentá-la, o que estabelece as normas e

procedimentos vigentes nessa própria sociedade e que indicam o grau de legitimidade da organização policial.

Giddens (1996) reforça que o capitalismo como ordem social e econômica fomentou a necessidade de violência e pacificação, sendo esses os elementos cruciais de ligação entre o Estado moderno e o capitalismo. O Estado como detentor do controle dos meios de violência, reforçou, segundo autores como Arendt (2001), Bourdieu (2000), Elias (1994) e, Foucault (1987), a violência como um dispositivo de excesso de poder, uma prática disciplinar que produz um dano social, desde a prescrição de estigmas até a exclusão efetiva ou simbólica.

O Estado possui o poder legítimo da manutenção da ordem e aplicação da lei, inclusive com o uso da violência nos parâmetros da lei. Castells (1999) reforça que as instituições sociais são constituídas para impor o cumprimento das relações de poder existentes em cada período histórico, inclusive os controles, limites e contratos sociais conseguidos nas lutas de poder. No caso da polícia, Arendt (2001) ressalta que esta se constitui como o instrumento do Estado para exercer a violência como forma de dominação daqueles indivíduos que não se conformam com o consenso da maioria. Os mecanismos coercitivos e de controle do aparelho do Estado funcionam como entraves à organização efetiva de associações dos cidadãos nos mais diferentes níveis, que as encaram com desconfiança e discriminação. Forrester (1997) aponta que a violência se destaca nas grandes metrópoles do mundo inteiro e a polícia faz sua ligação com o mundo social assumindo a preocupação com ordenamento, disciplinamento e manutenção da ordem pública.

As transformações na sociedade hoje envolvem uma miríade de fenômenos como a globalização, blocos econômicos, precarização do trabalho, descentralização das organizações e sua articulação em redes, mudanças nas formas de intervenção do Estado, novos sistemas e formatos de comunicação, e drásticas mudanças tanto sociais, quanto tecnológicas e econômicas (AKTOUF, 2001; BATISTA JÚNIOR, 1998; LANE, 1995). Castells (1999) destaca ainda que em um mundo de fluxos globais de riqueza, poder, violência e imagem, os homens reforçam a busca pela identidade coletiva ou individual, atribuída ou construída, como fonte básica de significado social.

Essas transformações desencadeiam processos variados de formação e de consolidação do tecido social, por grupos que se organizam de forma conflituosa com seus interesses particulares e se articulam em diferenciados contratos de sociabilidade. As mudanças em instituições como família, escola, organizações, processos de socialização, entre outras reforçam esse conceito. Verificam-se processos de massificação paralelos a processos de individualismo exacerbado e solidão narcisista com as transformações do mundo do trabalho,

é intensificada a precarização do trabalho, o desemprego e processos de seleção/exclusão social. Ao mesmo tempo, na relação homem e natureza, em que sobressai a questão ecológica, nas discussões de desenvolvimento sustentado, na fome e na pobreza, além dos impactos da tecnologia, são reveladas outras faces dessas transformações (FORRESTER, 1997; TAVARES-DOS-SANTOS, 1999).

Pereira et al. (2000) afirmam que a presença da violência nos diversos espaços da sociedade, inclusive a brasileira, é bastante evidente, e deve ser interpretada por uma perspectiva distinta de uma abordagem reducionista e/ou determinista ou, no outro extremo, um certo relativismo e uma postura hegemônica no imaginário social que encontra respaldo nos estatutos racionais e jurídicos-legais, geralmente contrária a qualquer ato de violência que coloque em xeque o pacto social. Ao contrário de considerar os conflitos sociais de forma funcionalista (conflito como evidência de caos, anomia, desvios ou como indício da dissolução social), considera-se a explicitação da violência como um desfecho possível para as mais distintas situações e tensões, as quais vão desde as formas mais simples e diretas (e eventualmente menos racionais e conscientes) de manifestação de desejos até os grandes conflitos envolvendo, entre outros, interesses comerciais ou a rivalidade entre grupos raciais, políticos ou religiosos.

Maffesoli (1987, p. 18) entende que

a conjugação da violência e da razão é potencialmente tensa e, graças a essa conjugação, a violência pode tornar-se um terror. É a partir daí que começa um desencadeamento da violência que nada pode diminuir, por sua racionalização, ela se difunde, e o aumento cada vez maior da criminalidade, da insegurança urbana faz parte de sua instrumentalização.

Velho (1980, p. 364) reforça que a violência existe em nível das relações sociais e é parte da própria natureza da sociedade, cujo universo de representações não só expressa como produz a desigualdade e a diferença, não podendo a violência por isso ser reificada e vista como praga pairando sobre a sociedade. Novos contornos também podem ser vislumbrados sobre a violência com base nessas transformações sociais, passando a disseminar-se em toda a sociedade (ROCHA, 1999; TAVARES-DOS-SANTOS, 2004).

Os múltiplos conflitos envolvendo relações de gênero, geração, estilos etc tornaram-se mais complexos, sendo necessário que a sociedade começasse a se articular para compreender esse cenário (CALDEIRA, 2000; FISCHER, 1985). Em outras interpretações, destacam-se, explicitamente ou não, como o “outro” não tem espaço ao diálogo, à negociação, à reação: a violência como o não-reconhecimento do “outro”, a violência como a negação da dignidade humana; a violência como excesso de poder (ZALUAR, LEAL, 2001).

Segundo Pereira et al. (2000), se por um lado a violência se impõe como realidade alheia e hostil à realização das tentativas de democratização da sociedade em todos os níveis e afirmação da cidadania, por outro lado, surge como expressão de articulações culturais dinâmicas, como uma das opções de reivindicação de exigências sociais justas, numa tentativa de superação de exclusão social. Assim as formas de manifestação da violência no contexto de uma dinâmica cultural de determinada sociedade proporcionam uma “linguagem da violência” que se reflete nas artes – literatura, cinema, vídeos, na mídia e no cotidiano mais amplo dos agentes sociais, na cultura contemporânea.

Tavares-dos-Santos (2004) ressalta que as diversas modalidades de conflitos sociais têm sido analisadas sob o ângulo dos crimes políticos (COELHO, 1978; PINHEIRO, 1983), a violência em suas formas coletivas como vandalismo e pichações (PEREIRA et al., 2000), linchamentos (BENEVIDES, 1982; FISCHER, 1985; SINHORETTO, 2002), ou a violência em sua forma individual como o crime de mando (BARREIRA, 1998), suicídio (BEATO FILHO, 1992; DURKHEIM, 1983) ou crimes sexuais (VARGAS, 2000).

Outro foco passa pela chamada violência das ruas, com os assaltos a mão armada, latrocínio, e pelas lesões corporais e homicídios dolosos. Com a desigualdade econômica, cria-se um ambiente favorável à difusão da violência urbana (CERQUEIRA, LOBÃO, 2004; SOARES, 2000b; SORJ, 2000; SOUZA, 2000), enquanto com o uso de armas se dá poder aos que vivem do crime e aumenta o grau de letalidade nos seus embates contra quadrilhas, em suas ações criminosas e contra os agentes da lei (ZALUAR, 1999b), com a disseminação de drogas, sobretudo o “crack”, que provocou o aumento de agressões graves e assassinatos (STERLING, 1997; ZALUAR, 1999b).

Há, ainda, o aumento do número de filhos criados sem apoio paterno o que eleva sua vulnerabilidade ao ambiente e ao desenvolvimento de comportamento agressivo pela quebra dos laços familiares (FUKUYAMA, 2000; VARELLA, 2000b), além do encarceramento de jovens infratores, o que dificulta a possibilidade de recuperação pelo seu contato com delinqüentes no mesmo local (LEMGRUBER et al. 2003), em que se aperfeiçoam nos delitos, e que Paixão (1988) denomina de “universidade do crime”.

Destaca-se ainda, para Soares (2000b) uma violência de contornos dramáticos e de baixa visibilidade, desconsiderada em seu alto teor de agressão que é a doméstica contra as mulheres e crianças que perpassa todas as classes sociais, tem como lócus privilegiado a casa das pessoas, ligado geralmente pelas relações de parentesco e vizinhança, conforme atestam as análises de Assis (1994), Azevedo (2000), Izumino (1998), Kane (2003), Saffioti (1997, 2002), Silva (1992), Vargas (2000), Zaluar (1991a, b), entre outros.

Uma modalidade importante é a globalização do crime e da repressão, com a internacionalização e organização do tráfico de drogas, armas, e lavagem de dinheiro de um lado, e de outro a estruturação de uma legislação internacional e de controles repressivos conjuntos entre instituições de países distintos como descritos nos trabalhos de Frühling (1997); Frühling et al. (2003); Ianni (1996), Santos (1999), Soares (2000a), Sterling (1997).

Baitello Júnior (1999) ressalta que, com a violência, organizam-se sociabilidades e funda-se a legitimidade interna de grupos sociais, como nos casos de criminalidade organizada. É um canal de interação que adota meios simbólicos como forma de expressar a violência e agressividade como a estética punk, os rituais das galeras funkeiras, a linguagem do rap (KEHL, 1999). A violência torna-se um espetáculo performático, estetizado, muitas vezes criado pelos atores, como forma de dar visibilidade e, até mesmo, de incluir a categoria dos “excluídos”, já que na forma de aparecimento, de organização e de ação de certos fenômenos violentos, os “atores sociais” convocam a imprensa para o registro da cena (DIÓGENES, 1998; PEREIRA et al., 2000).

Nesse contexto, há uma inversão às expectativas do processo civilizatório, pois a interação social passa a ser caracterizada por estilos violentos de sociabilidade, com o Estado perdendo ainda mais o controle e o monopólio da violência (ARENDDT, 2001). Isso sugere uma análise da violência sob perspectivas distintas, de acordo com sua complexidade e interesses específicos.

Durkheim considera o crime um fenômeno social normal, pois tem nele sua característica mais distintiva. Em geral, em toda sociedade, um certo número de crimes é cometido e, por conseqüência, ao se considerar o que se passa regularmente, o crime não é um fenômeno patológico. Igualmente, uma certa taxa de suicídios pode ser considerada normal. Ainda assim, o crime é considerado por Durkheim uma ruptura com a consciência coletiva, razão pela qual sofre punição pela lei penal (DURKHEIM, 1983).

Cerqueira e Lobão (2003a, p. 3) atestam que uma das vertentes do estudo da criminalidade “diz respeito às motivações individuais e aos processos que levariam as pessoas a se tornarem criminosas”, enquanto outra vertente investiga “as relações entre as taxas de crime em face das variações nas culturas e nas organizações sociais”.

As análises sobre a temática da violência e criminalidade também podem ter focos diversos desde suas vertentes demográfica, biológica, econômica até a sua abordagem sob o prisma das ciências política e social (LIMA et al., 2000).

Pela vertente demográfica, sugere-se uma influência malthusiana no aparato de proteção da sociedade ao crime e violência, pois quanto maior a população, maior a estrutura

de segurança pública necessária para manutenção da paz interna (BAYLEY, 2001b). Na passagem do século XIX para o século XX a utilização da ciência e do método científico para a solução de problemas sociais ganha impulso, inclusive no Brasil, a serviço do trabalho policial e contra o crime, conforme relata Bretas (1997, p. 36), em que “nomes de Lombroso e Ferri, Bertillon e Vucetich eram discutidos vivamente e os projetos de reforma ou estudos feitos com a mágica do método científico”, adotando um viés em que características físicas ou raça do indivíduo determinavam sua propensão ao crime. Esses antecedentes, que não ficaram restritos ao Brasil, inibiram maiores pesquisas para conhecer o lado biológico da violência, na opinião de Varella (2000a), o que ocorre apenas a partir da década de 1970.

Nos anos mais recentes confirmou-se que a violência tem um substrato biológico, que é “resultado de interações sutis entre genes, condições ambientais e experiências de vida” (VARELLA, 2000a, p. 5), não havendo componentes hereditários específicos. As informações científicas disponíveis atualmente destacam que em algumas experiências, verificou-se que certas substâncias, como o álcool, têm um papel importante em ativar os mediadores químicos envolvidos nos mecanismos que conduzem à agressividade, enquanto outras inibem essa mesma propensão a impulsividade e comportamento violento. Salienta-se que há “evidências da influência do fator genético, mas este é fortemente modulado pelo ambiente social na infância” (FUKUYAMA, 2000, p. 91).

Varella (2000a) ressalta ainda que esses estudos visam a permitir no futuro a intervenção medicamentosa associada a estratégias psicossociais preventivas nas populações de alto risco para o comportamento violento, que é resultado da interação entre características genéticas, condições ambientais e experiências de vida.

Em outra das perspectivas de análise sobre a criminalidade e violência, é revelada a vertente econômica com base em fatores como pobreza, desemprego, desigualdades de renda e conflitos de classes, que explicariam o crime como estratégia de sobrevivência e luta perante esses fatores. Mesquita Neto (2001a) destaca que essa vertente tem sido útil para análises da violência política e da violência entre grupos e classes sociais distintas, enquanto é menos útil para explicar a violência interpessoal e aquela perpetrada entre pessoas de mesmo nível social. No entanto, os impactos econômicos da violência e criminalidade podem ser verificados pela perda direta de vidas, redução da produtividade no trabalho, elevação dos gastos com saúde e aparato de segurança pública, diminuição na expectativa e qualidade de vida, entre outros (ARAÚJO JÚNIOR., 2001; BAYLEY, 2001b; RONDON, 2003; SOARES, 2000a).

Pela abordagem econômica da criminalidade como vertente de estudos, parte-se de um pressuposto que se tornou “clássico” baseada na explicação de Becker (1968): uma pessoa comete um crime se a expectativa de utilidade para ela excede a utilidade que ela poderia ter usando seu tempo e outros recursos em outras atividades. Assim, algumas pessoas se tornam criminosas, não porque suas motivações básicas diferem das outras pessoas, mas sim porque seus custos e benefícios diferem entre elas. Baseando-se em algumas relações comportamentais e seus respectivos custos econômicos, o autor delineia um modelo econômico teórico para explicação do fenômeno da criminalidade. De acordo com essa perspectiva, reforçam Cantor e Land (1985, p. 318), “se um aumento na taxa de desemprego é visto como um sinal de perda de status econômico de um segmento da população, pode-se esperar, se todas as outras condições forem mantidas, um aumento correspondente na criminalidade”.

Ehrlich (1973), seguindo os pressupostos de Becker (1968), invoca que a criminalidade tem seus rendimentos econômicos relacionados com a possibilidade de punição do criminoso, como a sua prisão ou a sua permanência em liberdade, correlacionando em seus estudos variáveis como renda, punitabilidade, etnia e criminalidade. Caso a oportunidade de cometer delitos seja maior que a punição aplicada, há uma tendência de continuidade desses delitos durante certo período de tempo. Com base nessas hipóteses, o autor também constrói um modelo econométrico para auferir suas afirmações.

No entanto, há controvérsias quanto aos resultados obtidos em pesquisas empíricas e essa abordagem econômica relacionando pobreza e crime. Dentre os estudos brasileiros nessa vertente, Coelho (1978), ao analisar o nível de desemprego durante a crise econômica de 1980 a 1983 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, verificou que, apesar do aumento do desemprego, os índices de criminalidade violenta declinaram, levando o autor a concluir que não se confirma a imagem de que os criminosos são pessoas de pouca instrução e sujeitos ao desemprego crônico. Em estudo posterior, Beato Filho e Reis (2000) concluem que nenhuma correlação significativa foi encontrada entre a taxa de criminalidade e os níveis de desemprego nos centros urbanos no Brasil em seus estudos para os anos de 1996 e 1998.

Cano e Santos (2001, p. 82), ao comparar taxas de homicídios entre países, com base em dados da Organização Mundial da Saúde, revelam que “renda e desigualdade parecem ter impacto moderado” em homicídios, ainda que as taxas de homicídios sejam mais altas em países mais pobres e desiguais. Nos resultados dessa pesquisa para o Brasil, os efeitos da renda e desigualdade não são significativos estatisticamente para a taxa de homicídios. No

entanto, “a variável que parece ter forte ligação com a taxa de homicídio é a urbanização” (CANO, SANTOS, 2001, p. 83).

No trabalho de Saporì e Wanderley (2001), comparando as séries temporais de taxas de desemprego, taxas de homicídio e taxas de roubos para as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre para o período de 1982 a 1997, não se verificaram indícios consistentes de que as variações das taxas de desemprego implicariam variações dos índices de violência, como pode parecer ao senso comum. Não obstante tais resultados, os autores salientam que a mesma relação não pode ser entendida na comparação entre pobreza e criminalidade, pois em outras pesquisas, verifica-se que os mais pobres e os menos educados são os que mais morrem e os que mais matam por violência (IBGE, 2004; SOARES, 2000a; ZALUAR, 1985). Nesse estudo, percebe-se que outros fatores sociais devem ser contemplados no entendimento da violência, entre outros, o crescimento do tráfico de drogas nas cidades brasileiras e a circulação indiscriminada de armas (BEATO FILHO, 2000; CALDEIRA, 2000; SOARES, 2000a, b; ZALUAR, 1999b).

Ainda na linha econômica, em alguns estudos, é considerado o custo da violência, pois a preocupação com a segurança envolve decisões individuais e de governo, com os custos sendo divididos entre o Estado, as vítimas da violência e pelas organizações e indivíduos que querem diminuir seus riscos de vitimização. Carneiro (2000) revela que, algumas tentativas de mensuração de custos da violência realizados no Brasil, verificam-se estimativas de gastos variando em torno de 8% a 10,5% do Produto Interno Bruto – PIB do país.

Em pesquisa realizada para o Estado de São Paulo, o autor encontra um gasto de 3% do PIB estadual com a violência, o que representava 2,7 vezes o montante de dispêndio com a Secretaria da Saúde daquele Estado em 1998, o que dá uma dimensão do alto impacto dos custos com a segurança. Rondon (2003), ao analisar os custos da criminalidade na cidade de Belo Horizonte, indica perdas de 4,1% do PIB daquele município com a violência; enquanto no mesmo estudo, verifica ainda uma queda no valor dos aluguéis em áreas sob o impacto do crime.

Diniz (1998) ilustra que no Rio de Janeiro para o ano de 1997 movimentava-se a soma aproximada de R\$2 bilhões apenas com vigilância privada, empregando cerca de 190 mil seguranças, enquanto o montante destinado no mesmo ano para a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro era de R\$1,2 bilhão, e ela administrava 36.500 servidores. Considerando-se outros gastos com a segurança, a autora estima o dispêndio de R\$6,2 bilhões para aquele ano. Assim, o cidadão também é duplamente penalizado, pois, além de pagar os impostos que deveriam garantir sua segurança, investe em sua proteção individual por meio

da segurança privada, contratando serviços de vigilância ou equipamentos e medidas de prevenção.

Autores como Caldeira (2000), Fischer (1985), Paixão (1991), Tavares-dos-Santos (2004) ressaltam que o crescimento das organizações de serviço de segurança privada, a partir de 1940 no Brasil, tem como causas principais a incapacidade do Estado de controlar o problema da criminalidade, a sua pouca presença na periferia social e uma ação da autoridade policial discriminatória nessas comunidades.

Não obstante a observação da violência em suas distintas abordagens como a demográfica, biológica, e econômica para a compreensão desse fenômeno, para o escopo dessa tese, destacam-se os estudos na perspectiva política e social. Cerqueira e Lobão (2003a) realizam um esforço de sistematização das principais vertentes teóricas sobre as causas da criminalidade, que de modo ilustrativo reforçam os distintos fatores que permeiam esse conteúdo (QUADRO 2):

QUADRO 2

Resumo de Algumas Abordagens Teóricas sobre as Causas da Criminalidade

(continua)

| TEORIA | ABORDAGEM | VARIÁVEIS |
|--|--|--|
| DESORGANIZAÇÃO SOCIAL | Abordagem sistêmica em torno das comunidades, entendidas como um complexo sistema de rede de associações formais e informais. | Status socioeconômico; heterogeneidade étnica; mobilidade residencial; desagregação familiar; urbanização; redes de amizades locais; grupos de adolescentes sem supervisão; participação institucional; desemprego; existência de mais de um morador por cômodo. |
| APRENDIZADO SOCIAL (ASSOCIAÇÃO DIFERENCIAL) | Os indivíduos determinam seus comportamentos com base em suas experiências pessoais com relação a situações de conflito, por meio de interações pessoais e com base no processo de comunicação. | Grau de supervisão familiar; intensidade de coesão nos grupos de amizades; existência de amigos com problemas com a polícia; percepção dos jovens sobre outros envolvidos em problemas de delinquência; jovens morando com os pais; contato com técnicas criminosas. |
| ESCOLHA RACIONAL | O indivíduo decide sua participação em atividades criminosas com base na avaliação racional entre ganhos e perdas esperadas advindos das atividades ilícitas vis-à-vis o ganho alternativo no mercado legal. | Salários; renda familiar per capita; desigualdade da renda; acesso a programas de bem-estar social; eficiência da polícia; adensamento populacional; magnitude das punições; inércia criminal; aprendizado social; educação. |

(conclusão)

| TEORIA | ABORDAGEM | VARIÁVEIS |
|------------------------|---|---|
| CONTROLE SOCIAL | O que leva o indivíduo a não enveredar pelo caminho da criminalidade? A crença e a percepção desse indivíduo mesmo em concordância com o contrato social (acordos e valores vigentes), ou o elo com a sociedade. | Envolvimento do cidadão no sistema social; concordância com os valores e normas vigentes; ligação filial; amigos delinquentes; crenças desviantes. |
| AUTOCONTROLE | O não-desenvolvimento de mecanismos psicológicos de autocontrole na fase que segue dos 2 anos à pré-adolescência, que geram distorções no processo de socialização, pela falta de imposição de limites. | “Freqüentemente eu ajo ao sabor do momento sem medir conseqüências”; “eu raramente deixo passar uma oportunidade de gozar um bom momento”. |
| ANOMIA | Impossibilidade de o indivíduo atingir metas desejadas por ele. Três enfoques: a) diferenças de aspirações individuais e os meios disponíveis; b) oportunidades bloqueadas; e, c) privação relativa. | Participa de redes de conexões? existem focos de tensão social? eventos de vida negativos; sofrimento cotidiano; relacionamento negativo com adultos; brigas familiares; desavenças com vizinhos; tensão no trabalho. |
| INTERACIONAL | Processo interacional dinâmico com dois ingredientes: a) perspectiva evolucionária, cuja carreira criminal inicia-se aos 12-13 anos, ganha intensidade aos 16-17 anos e finaliza aos 30 anos; e b) perspectiva interacional que entende a delinqüência como causa e conseqüência de um conjunto de fatores e processos sociais. | As mesmas daquelas constantes nas teorias do aprendizado social e do controle social. |
| ECOLÓGICA | Combinação de atributos pertencentes a diferentes categorias condicionaria a delinqüência. Esses atributos, por sua vez, estariam incluídos em vários níveis: estrutural, institucional, interpessoal e individual. | Todas as variáveis anteriores podem ser utilizadas nessa abordagem. |

Fonte: Cerqueira, Lobão, 2003a, p. 23.

Akers (1997) ressalta que, nas várias teorias sobre o crime ou comportamento desviante busca-se responder por que as normas sociais e legais são violadas, podendo ser explicadas por variados meios, já que contemporaneamente tem sido utilizadas aquelas que buscam um escopo ampliado envolvendo a integração e reconciliação de teorias distintas em seus aspectos mais comuns, por tratar-se de fenômeno complexo e multifacetado.

Com efeito, na sociedade contemporânea, o crescimento da criminalidade e o suposto aumento da impunidade resultam, em grande parte, na erosão da lei e da ordem. Nesse sentido, o Estado surge como incapaz de cuidar da segurança dos cidadãos e de proteger seus bens materiais e simbólicos. Há que se considerar também que os fatos constituem narrativas sociais, que ocorrem em determinados momentos históricos, e gravitam no interior de um

campo determinado, seja político, cultural ou social (ADORNO, 1998; PAIXÃO, BEATO FILHO, 1997; TAVARES-DOS-SANTOS, 1997, 2004).

Tavares-dos-Santos (2004, p. 9) reforça que na sociedade contemporânea o controle social pelo Estado apresenta características de uma polícia repressiva, um Poder Judiciário penalizante, elevada privatização do controle social, incentivando o crescimento das polícias privadas e do desenvolvimento de um “complexo industrial-policial”, com o desenvolvimento de segmentos na fabricação e distribuição de equipamentos e instalações de prevenção e repressão ao crime, tais como escritórios de advocacia, seguros, blindagem, segurança privada, viaturas, equipamentos de comunicação, sistemas de informação, equipamentos de proteção domiciliar, entre outros.

Adorno (1995, p. 305) ressalta que esse sentimento, no caso brasileiro, é estimulado e intensificado “pela fragilidade do poder público em formular e implementar políticas públicas de segurança e justiça capazes de conter a criminalidade urbana e enfrentar os padrões emergentes de organização delinqüente dentro dos marcos da legalidade”.

No Brasil, a análise da violência sempre foi marcada pela tradição positivista, em que se destaca o determinismo biológico e social, evocando em seus primórdios, no século XX, conforme mencionado, nomes como Lombroso e Bertillon com seus conceitos antropométricos, e Vuchetich com sua análise datiloscópic (Bretas, 1997), que, embora incipientes no cientificismo nas organizações policiais, ao serem transplantados para o campo jurídico reforçaram preconceitos como características físicas e etnias como determinantes do crime (VARELLA, 2000a). Soma-se a estas, segundo Lima et al. (2000, p. 62) “os estudos brasileiros influenciados pelas escolas penais européias e pelas teorias eugenistas e lombrosianas”, como os de Nina Rodrigues (1957) e outros seguidores.³

Paixão (1995, p. 520) reforça que a análise sociológica dos problemas sociais, iniciada com base na tradição de Karl Marx, Emile Durkheim e Max Weber revela que o “crime e o controle social são pretextos para estudos da ordem social e dos processos sociopolíticos de estabilidade e mudança”. Algumas questões centrais devem ser analisadas para além da sociologia, por exemplo, como os rituais punitivos de criminosos promovem a coesão normativa das estruturas sociais; a codificação e implementação da legislação penal como requisitos superestruturais de preservação de sistemas de dominação; se categorias desviantes e criminosas podem resultar da interpretação de moralidade imposta à sociedade por grupos

³ Resquícios dessas idéias surpreendentemente ainda são encontrados. Uma das entrevistadas na pesquisa relatou uma reunião com um delegado de polícia em que esse expressou “que estudo científico é muito importante, mas criminoso eu conheço é de olhar nos olhos” (Relato ao autor).

sociais poderosos; ou “desvio e crime resultam de processos de negociação, entre membros e organizações da sociedade nas quais tipificações de senso-comum, institucionalmente implementadas, categorizam atos como desviantes e criminosos” (PAIXÃO, 1995, p. 519).

Mais recentemente a abordagem sobre a violência no país, segundo Soares (2000a), parte da análise do padrão autoritário de modernização econômica, advindo de uma grande aliança entre os setores do campo e da cidade, e que gerou um desenvolvimento do capitalismo marcado pela desigualdade da distribuição de renda, urbanização acelerada do país e grande parcela da população em condições extremas de privação e miséria. Nesse processo reforçou-se uma característica cultural, analisada em diversas obras como as de Barbosa (1992) e DaMatta (1979, 1982, 1986), em que convivem características relacionais sobre o individual e do hierárquico sobre o igualitário na sociedade brasileira.

Para Soares (2000a), essas características acabam gerando problemas que afetam as questões de violência e criminalidade, com a existência de uma hierarquia com valores frágeis no que se refere à reciprocidade, reforçando as diferenças e suas conseqüências, “como exercício de poder e a afirmação da autoridade; e o pior da formalidade moderna (...) que é a indiferença, a disposição permanente e irrestrita a maximizar benefícios individuais, e à renúncia legitimada à responsabilidade pelo outro” (SOARES, 2000a, p. 35). Assim, permanece a dominação de classe e a deterioração das relações tradicionais, sendo precariamente substituídas pelas relações individualistas, baseadas na dinâmica do mercado e não nos princípios universalistas e igualitários de justiça e cidadania.

As conseqüências desse sistema duplo é que as classes sociais inferiores na ordem hierárquica, prossegue Soares (2000a), permanecem com a sensação de desigualdade e perda da proteção e do sentido de dignidade, enquanto as elites aproveitam essa ambigüidade a seu favor (DaMATTA, 1986; LIMA, 1995). Aliadas a essa violência estrutural estabelecem-se outras importantes modalidades como aquelas perpetradas pelas elites econômicas e políticas, com os crimes de “colarinho branco”, contra a ordem econômica, corrupção ativa, e contra o patrimônio público⁴.

Se a partir da década de 1970, a perspectiva de análise voltava-se para a escalada de pobreza e os níveis de desigualdade, mais recentemente há um descolamento da análise da violência dos indicadores macroeconômicos diante de evidências empíricas que não suportam

⁴ Episódios como o dos fraudadores do INSS, a ação do ex-juiz Nicolau dos Santos Neto e as obras do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo, e os desvios de verba da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, ou no Ministério da Saúde denunciados a partir da “Operação Vampiro”, magistrados indiciados a partir da “Operação Anaconda”, empresários e contrabandistas na “Operação Shogum”, continuam em destaque no país nos primeiros anos da década de 2000.

aquela explicação causal. Surgem análises do contexto institucional vigente, desde o macroambiente político até a microfísica da atividade criminosa (CARVALHO, 2000; LIMA et al., 2000; VELHO, 1980; ZALUAR, 1999b).

Carvalho (2000) reforça que algumas análises do macroambiente político descrevem o autoritarismo do Estado e os efeitos destruturadores que os dispositivos de exceção provocavam na vida social durante o regime militar no Brasil (1964-1985). Pela relação entre pobreza e opressão, buscava-se explicar as ações sociais e formas de mobilização, e ainda certa tolerância para com o que havia de desviante no país (ADORNO, 1995; PINHEIRO 1997).

Após a redemocratização do país, Adorno (1995) destaca a substantiva evolução no campo democrático, porém persistiram as graves violações dos direitos humanos, fruto de uma violência historicamente enraizada nas estruturas sociais, reveladas tanto nas ações dos grupos da sociedade como dos agentes incumbidos de manutenção da lei e da ordem. Os obstáculos a um efetivo controle legal da violência passam pela pouca ação dos grupos organizados da sociedade civil, ao alto nível de impunidade e a ausência de um maior controle do aparato repressivo por parte do poder civil (ADORNO, 1995; LEMGRUBER et al., 2003; PINHEIRO, 1997; ZAVERUCHA, 2000; 2003).

Pesquisas no nível micro sugerem traços de práticas organizacionais no crime, que alicia seus membros para além do reconhecimento social e de liderança, e que possuem remuneração baseada na hierarquia e divisão do trabalho, impessoalidade nas relações e facilidade na reposição dos “quadros deste tipo de organização”, conforme atestam os trabalhos de Coelho (1988) e Zaluar (1991a, b, 1999a, b), entre outros.

Em outras análises, enfatizam-se as características do sistema de justiça criminal, sua origem, funcionamento, a organização policial, cultura, e as relações entre o quadro legal e os resultados da leniência, corrupção e violência dos gestores dos serviços públicos de segurança, como destacam Carvalho (2000), Lemgruber et al. (2003), Lima et al. (2000), Muniz (1999), Paixão (1988, 1995), Zaverucha (2003).

Carvalho (2000) ainda revela que um campo de análise em grande evidência aborda a violência, por meio de referências da etnografia e historiografia social, como uma relação social que se organiza e articula em esferas cada vez mais amplas. Essa vertente avança para o entendimento da tensão constitutiva das cidades contemporâneas, transcendendo temas como migração interna e adaptação dos migrantes ao ambiente urbano, ou a relação do crime e pobreza, buscando questões mais amplas de causas complexas como a delinqüência, o desregramento e a generalização de práticas violentas.

Carvalho (2000), Lima et al. (2000), e, Soares (2000b) citam o trabalho “A máquina e a revolta” de Alba Zaluar (1985) como emblemático dessa vertente de investigação e o “complexo dispositivo de produção da violência nas grandes cidades brasileiras” (LIMA et al., 2000, p. 50).⁵

Nessa linha, torna-se importante analisar a violência que ocorre nos espaços sociais das classes subalternas, em que os pobres são as principais vítimas, submetidas a padrões estabelecidos pelos dirigentes do narcotráfico e comércio ilegal de armas, multiplicando seus poderes e subjugando suas vítimas, relegando-as à acomodação (COELHO, 1978, 1980; FERREIRA, 2001; LEMGRUBER et al. 2003; SOARES, 2000a; ZALUAR, 1985, 1994, 1998).

No cenário brasileiro, principalmente nas grandes cidades, a expansão da criminalidade, no entanto, possuem dinâmicas próprias, porque a cidade dramatiza a exposição da violência como um todo, verificada no aumento da insegurança e do medo, e visível na segregação do espaço. Verifica-se a deterioração do centro das cidades, já que em periferias pobres mora uma população desprovida dos bens e serviços de consumo coletivo essenciais, convivendo com enclaves dominados por bandidos associados ao tráfico, enquanto em outras partes predominam protegidos bairros de classe alta e condomínios de luxo, verticais e horizontais, permeados por “shoppings centers” (CALDEIRA, 2000).

É importante observar que há uma dificuldade em mensurar o tamanho da população envolvida na atividade ilegal. No início da década de 1980, Zaluar (1985) realiza uma distinção entre trabalhadores e delinquentes, esses últimos em pequeno número diante dos primeiros, em torno de 1% do total da população de um bairro pobre, que se diferenciam entre si, ainda que pese algum tipo de solidariedade entre eles. Há ainda uma outra situação, descrita por Souza (2000), em que o traficante desenvolve práticas paternalistas para obter apoio de parte da população, auxílios e presentes de forma esporádica, de modo individual como dinheiro para compra de remédios ou coletivos como os churrascos, festas em dias santos, ou construção de uma quadra de esportes. Isso distingue, aqueles que estão envolvidos diretamente na atividade por terem remuneração do tráfico, os familiares e seus dependentes, aqueles que são beneficiários passivos, aqueles que se beneficiam da renda circulante advinda da atividade ilegal, e outros envolvidos indiretamente.

⁵ Estudos nessa vertente analisam a questão do crime organizado e do tráfico de drogas nas grandes cidades brasileiras como São Paulo (CALDEIRA, 2000; MONTES, 1998; SOUZA, 2000), Rio de Janeiro (COELHO, 1986; DOWDNEY, 2003; PERLMAN, 2002; ZALUAR, 1985, 1994, 1998), Recife (ZAVERRUCHA, 2003); Porto Alegre (SHIRLEY, 1997); Belo Horizonte (BEATO FILHO, 2001b; PAIXÃO, 1982, 1983), Fortaleza (BARREIRA, 2004; BRASIL, ABREU, 2002) entre outras.

Com essa análise, pode-se entender de modo ampliado o proposto por Zaluar (1985), entendendo que não necessariamente uma parcela significativa da população da favela estaria diretamente envolvida com a criminalidade. Considerando a racionalidade econômica, poder-se-ia explicar essa dimensão, sendo mais propícia nas considerações sobre o grupo que trabalha para o tráfico, em que à relação econômica, devem ser somados o “status” e prestígio local e o poder de portar uma arma de fogo. Essa situação atrai notadamente os jovens, não obstante o risco de vida e a mortandade efetiva serem elevados (DOWDNEY, 2003; LEMGRUBER et al., 2003; MONTES, 1998; SOARES, 2000a, b, 2003; SOUZA, 2000; ZALUAR, 1994, 1999b).

Zaluar (1998, p. 340) reforça que a quadrilha invade o meio social pobre em que a solidariedade e a cooperação eram marcantes, competindo com a família e outras formas de organização vicinal como os times esportivos, os blocos carnavalescos e as escolas de samba. Desse modo a quadrilha inspira terror na condição de meio de reprodução da criminalidade como modo de vida e agência de socialização, pois “encaminha seus filhos para a violência e a morte prematura”.

Para Montes (1998, p. 134),

a violência, que agora estende seus tentáculos aparentemente sem regras, ou pelo menos não mais permitindo a negociação do convívio dentro de regras conhecidas ou minimamente estáveis, faz com que, acuados, esses segmentos, no entanto habituados ao convívio cotidiano com a contravenção e o crime organizado, num contato próximo e familiar dentro de redes de vizinhança, agora sejam obrigados a procurar em outro lugar uma ancoragem simbólica para dar conta de uma experiência do mundo que parece chegar aos confins de sua inteligibilidade.

Outra dimensão da violência seria a política, em que com a baixa legitimidade do Estado, cria-se uma “autonomização social em relação ao quadro político institucional” (CARVALHO, 2000, p. 55), com a cidade se tornando objeto de disputa generalizada entre os seus habitantes, pois o Estado não cumpre suas obrigações, com a sociedade organizando-se sobre suas próprias bases (PAIXÃO, 1991). Lima et al. (2000) sustentam que o debate varia entre a possível existência de um caráter protopolítico da organização social do tráfico nas favelas ou ao contrário, de matizes apenas criminais, em debate reforçado por Zaluar (1985; 1991a, b, 1994).

Paixão (1995) ressalta que, apesar da necessidade analítica sobre a violência, na década de 1970 duas das principais mudanças na organização social do “mundo do crime” no Brasil devem ser destacadas, como a substituição dos “malandros, vigaristas e batedores de carteira” pelos assaltantes a mão armada, e a passagem do crime de uma atividade de cunho individual para uma atividade organizada em grupos, como as quadrilhas de assaltantes a

bancos, roubo de cargas, seqüestradores, narcotraficantes, além de grupos de extorsão e venda privada de segurança.

Mas outro destaque é a premência de se desmistificar a afinidade entre pobreza e criminalidade, que variam de acordo com o tipo de crime e com a natureza da pobreza (COELHO, 1980; SOARES, 2000a) e o mito das classes perigosas, desfeito com base em análises apuradas quanto à dinâmica social do país e “à incapacidade do Estado de garantir efetivamente a ‘ordem sob a lei’ na periferia social” (PAIXÃO, 1995, p. 518).

Zaluar (1999b, p. 14) reforça que com “a crise institucional, o esgarçamento do tecido social e a difusão recente de práticas violentas em alguns setores da sociedade brasileira” verificou-se a “perda da inocência” atribuída à índole do povo brasileiro para a paz, sendo a violência um fenômeno da sociedade e que sua diminuição passa por um processo educacional, novas formas de convivência e prestação de contas, a “construção de formas democráticas e participativas de controle, de exigir a segurança como um bem coletivo ou público” na sociedade brasileira.

Paixão e Beato Filho (1997) ressaltam que a falta de entendimento do problema da violência e criminalidade no Brasil em escala maior suscita em perspectivas inadequadas que geram mitos socialmente cultuados – o pobre criminoso, o pobre patológico, o crime como denúncia de opressão. Dessas visões equivocadas, surgem recomendações de políticas derivadas da discussão leiga, como políticas de renda e emprego e redução de miséria, que convivem com propostas de aumento do número de policiais e do aparato de justiça criminal, ou ainda do tamanho e gravidade das penas.

Concomitantemente, destaca-se que o papel instrumental da organização policial vai além da articulação da legalidade e da ordem social, pois, pelos resultados auferidos pelo modo de atuação policial na perspectiva da população, verifica-se a possibilidade de manutenção de sistemas de ordem sem referência estatal, de características informais (BARREIRA, 1998; BENEVIDES, 1982; SINHORETTO, 2002), advindos de uma resposta preconceituosa, enviesada e arbitrária na provisão de justiça e paz (LIMA, 1995), além do temor e desconfiança das populações a certos atributos do trabalho policial (LEMGRUBER et al., 2003; PINHEIRO, 1982). O excerto de um jornal de grande circulação no país dá a dimensão do problema sob o ponto de vista de alguns formadores de opinião (BOX 1):

BOX 1

Editorial: Medo e Ceticismo

EDITORIAL: MEDO E CETICISMO

Diversos fatores têm conspirado para o dramático quadro da segurança pública no Brasil, do qual o Rio de Janeiro é uma das faces mais visíveis e chocantes. O acelerado processo de urbanização por que passou o Brasil não mais tem encontrado na expansão da economia uma válvula de escape. Num período alongado de baixo crescimento econômico, as periferias e favelas aumentam sem que seus habitantes contem com mecanismos básicos de inclusão social.

O mercado de trabalho é frágil, o sistema educacional é precário e os programas habitacionais praticamente inexistem. A sobrevivência vai se tornando ainda mais penosa e a juventude perde suas perspectivas. Num contexto marcado por graves desigualdades, a miséria e a riqueza convivem de maneira cada vez mais tensa. Deterioram-se, assim, as condições da sociabilidade. A violência infiltra-se no cotidiano e a desconfiança e o medo se apoderam da vida nas grandes cidades.

Nesse território devastado, o narcotráfico aloja-se e impõe sua lei. Jovens de baixa renda são seduzidos e recrutados pelo tráfico, que corrompe parcelas da polícia e avança sobre as instituições. É evidente que esses bandos especializados em aterrorizar os cidadãos fazem parte de algo maior - o crime organizado em plano nacional e internacional.

Diante de uma situação como essa, era de esperar que o poder público formulasse planos de ação de curto, médio e longo prazos, contemplando os diversos aspectos do problema. Não é o que se vê. A cada momento de pânico, o que vem à cena são o oportunismo e a improvisação. São as promessas de sempre, as disputas políticas e os apelos salvacionistas por intervenções federais.

Passada a crise, acaba-se voltando à rotina até que um novo surto de violência ecloda e a indignação mais uma vez tenha lugar. Eis uma dinâmica extremamente perigosa, que apenas fomenta o ceticismo e a descrença da sociedade em relação às instituições e aos homens públicos.

Fonte: Folha de São Paulo, São Paulo, sexta-feira, 16 abril de 2004, Opinião.

Nesse contexto, segundo Paixão e Beato Filho (1997, p. 246), verifica-se uma situação em que “a polícia e a justiça afetam minimamente as taxas de criminalidade e, tampouco se orientam pelas regras que, idealmente, conteriam o poder social e político na produção de ordem.” Enquanto isso, um sistema de justiça privado vem sendo construído pelos delinquentes e quadrilhas, com graves conseqüências nas cidades, e na qual a polícia não opera ou torna-se fator adicional de desordem (ZALUAR, 1994). Isso sugere a solução de dilemas antigos como a “domesticação da polícia” (ZAUERUCHA, 2000); e a abertura do judiciário às classes sociais (AZEVEDO, 2000), além daqueles colocados pela privatização da segurança como problemas públicos da violência no país (LIMA et al., 2000; PAIXÃO, BEATO FILHO, 1997; TAVARES-DOS-SANTOS, 2004).

Paixão e Beato Filho (1997, p. 247) concluem que “a indignação moral somada à perplexidade diante da brutalidade da polícia e da solidariedade das populações a este tipo de ação”, das incertezas da punição dos delinquentes, e da ineficiência agregada do aparato do sistema de justiça criminal “não deve inibir a consideração realista do Estado e suas organizações como ‘instrumentalidade institucional’ de provisão de justiça e paz”, o que reforça a importância do estudo das organizações policiais.

O entendimento desse cenário de violência e criminalidade auxilia na compreensão do ambiente institucional geral em que atuam as organizações policiais no Brasil, ancorado por outros fatores macro ambientais como os indicadores de baixo crescimento econômico, índice

de desemprego alto, grande desigualdade social, ambiente democrático em consolidação e diversidade cultural, que se reflete na complexidade da organização policial.

2.2 Perspectiva Teórica da Administração na Análise das Organizações Policiais: o enfoque do novo institucionalismo

No caso das organizações policiais, as análises sob as perspectivas legais, jurídicas e sociológicas formam o campo tradicional de discussão nessa área, sendo escassa a produção acadêmica sobre a gestão do sistema de segurança pública sob o enfoque da Administração no Brasil. No entanto, esse é um campo de análise a ser enfatizado, não apenas pela sua relevância como pelas contribuições que a análise das organizações pode proporcionar como aporte a outras abordagens em um tema marcado pela multidisciplinaridade.

Diversas são as variáveis a serem analisadas nas organizações policiais para distinção de seu funcionamento. De forma geral, podem envolver situações relacionadas aos recursos humanos, organização do trabalho, controle e processos de funcionamento. Isso porque, destaca Friedberg (1995), a administração como ciência social aplicada recebe contribuições de diversos outros campos do conhecimento, sendo fundamentais os aportes da psicologia, para o entendimento da relação entre o indivíduo e as organizações; da economia, e a dinâmica de alocação de recursos e seus resultados econômicos; da ciência política, e a lógica de funcionamento sob o foco do poder e a execução das políticas e ações públicas; da sociologia, que analisa os mecanismos sociais nas organizações e seu contexto, entre outras.

Independentemente da abordagem, alguns instrumentos organizacionais poderiam ser utilizados na formatação de avanços do sistema de justiça criminal, notadamente no caso das polícias, voltadas para a sua evolução como instituição, agindo em um ambiente complexo ao lidar com o fenômeno da violência e criminalidade, necessitando de uma atuação flexível e utilizando-se de recursos de inteligência e de qualidade no atendimento dispensado à comunidade, sem a manutenção dos estereótipos vigentes. A importância e profundidade das questões de segurança pública exigem maior interação com as ciências administrativas visando à elaboração de estratégias preventivas para a ação no combate à criminalidade. Problemas de alocação de recursos escassos, estrutura, controle e tecnologia são temas estudados regularmente na Administração, e portanto, fontes de conhecimento aplicáveis no caso das organizações policiais e sua gestão.

Como afirma Reed (1998), as organizações podem ser entendidas como objetos empíricos, com objetivos, recursos e capacidades específicas, constituídas de normas, com

fronteiras, história, empregados, clientes, fornecedores e outros agentes interessados. Suas práticas permitem sua representação, efeito de interação recíproca com o ambiente externo e interno, e molda suas práticas locais, de linguagem, de cultura, de etnia, de gênero. Assim, destacam Clegg e Hardy (1998), as organizações também são locais de ação social, com abertura a conhecimentos de disciplinas formais e explicitadas, além de temas que permeiam o tecido social, e apresentam interpretações distintas entre as normas e suas práticas.

Uma das dificuldades na análise das organizações é a escolha da abordagem teórica a ser utilizada para determinado enfoque, pois em qualquer tipologia a ser adotada, há inadequações e lacunas. As organizações já foram estudadas baseando-se em diversas categorias como estrutura, tamanho e tecnologia, ou ainda sob as dimensões de liderança, poder, estratégia, tomada de decisão, cognição, grupos, comunicação, conflito, cultura e ambiente. Temas como inovação, aprendizagem organizacional, ambiente ecológico, globalização, gênero, etnia, tecnociência inserem-se nas abordagens mais recentes (REED, 1998). Nos modelos de análise, segue-se sua trajetória historicamente construída, de acordo com a perspectiva de cada um, definindo a seu modo as organizações. Em modelos de análise distintos, enfoca-se a organização com base em seus processos básicos, como aqueles voltados para a organização da produção e operação, gestão de pessoas, mercadologia, logística, sistema de informações e recursos financeiros.

Os Estudos Organizacionais são originados na ciência normal, na opinião de Clegg, Hardy e Nord (1998), pois os parâmetros que formam o arcabouço da maioria desses estudos advêm de uma perspectiva baseada na análise de um objeto (organização) do mundo real como nas ciências naturais, buscando-se correlações de causa e efeito entre os fenômenos organizacionais, na definição de leis universais que serviriam para todas as organizações sem distinção, estudos prescritivos focados na concepção dos objetivos e metas das empresas; com a utilização de técnicas de coleta de dados quantitativas e passíveis de generalização e reaplicação. No entanto, a ciência normal para esses autores originou uma vertente alternativa de análise. Em novos estudos, combate-se que a vertente funcionalista seja a única, como os estudos baseados em métodos diferenciados, impulsionados pela diversidade de novos formatos organizacionais surgidos recentemente e que buscam explicar os fenômenos administrativos por meio de outros processos, pois as organizações são entendidas como socialmente construídas.

Burrell e Morgan (1979) destacam que os estudos organizacionais são fundamentados em duas dimensões distintas: objetiva/subjéctiva e regulação/mudança radical. A visão objetiva/subjéctiva foi analisada pelos autores sob a perspectiva ontológica, epistemológica, da

natureza humana e metodológica. Na perspectiva ontológica, analisa-se a essência do fenômeno; na epistemológica, a base do conhecimento; na natureza humana, verifica a relação do homem e o ambiente e na metodológica, são analisados os meios de obtenção do conhecimento. Assim, no aspecto objetivo, considera-se a dimensão ontológica como realista, pois o mundo é dado, existe da forma em que está, concreto; epistemologicamente é positivista, buscando generalizações e relações de causa e efeito; quanto à natureza humana, é determinista, o ambiente é que determina o homem; e metodologicamente é nomotético, pois preconiza a busca do conhecimento por meio de instrumentos quantitativos e reaplicáveis. O aspecto subjetivo em termos ontológicos é nominalista, a realidade é fruto dos símbolos, signos e significados que são apontados; epistemologicamente é antipositivista pois cada situação estudada é única, fruto do processo de construção social daquela realidade; a natureza humana é voluntarista, pois o homem pode modificar a sua realidade e metodologicamente é ideográfico, pois mediante pesquisa ação, do envolvimento do homem com o objeto de estudo por meio de pesquisas de base qualitativa é que a organização pode ser estudada. As dimensões subjetiva e objetiva na análise de Burrell e Morgan são retratadas a seguir (FIG. 2):



FIGURA 2: A Dimensão Subjetiva e Objetiva das Ciências Sociais
Fonte: Burrell e Morgan, 1979, p. 3

Outro corte proposto por Burrell e Morgan (1979) teria como dimensão a regulação e mudança radical. A regulação pressupõe a sociedade como baseada na ordem e unidade, consenso e estabilidade enquanto a mudança radical pressupõe a sociedade como baseada no conflito, dominação e dissenso.

Burrell e Morgan (1979) partem dessas duas dimensões (objetiva/subjetiva e regulação/mudança radical), para delinear quatro paradigmas para a classificação dos estudos organizacionais – funcionalista, interpretativa, humanista radical e estruturalista radical. O paradigma funcionalista atende à maioria dos estudos organizacionais, possuindo as características da dimensão objetiva (realismo, positivismo, determinista e nomotético) e da

regulação, baseada na ordem, coesão e estabilidade. Os estudos desenvolvidos pelos teóricos da Administração Científica, por exemplo, se encaixam nessa vertente funcionalista. No paradigma interpretativo, são adotados os pressupostos da dimensão subjetiva (nominalismo, antipositivismo, voluntarismo e ideográfico) mantendo a dimensão da regulação (ordem, coesão, estabilidade). Algumas vertentes dos estudos de cultura poderiam ser classificadas nessa abordagem. No paradigma humanista radical, adota-se a dimensão subjetiva (nominalismo, antipositivismo, voluntarismo e ideográfico) e a dimensão da mudança radical (conflito, dissenso, dominação) e autores como Harbermas e os da “Escola de Frankfurt” podem ser classificados nessa linhagem. O último quadrante, o chamado estruturalismo radical possui características da dimensão objetiva (realismo, positivismo, determinista e nomotético) e a dimensão da mudança radical (conflito, dissenso, dominação), sendo autores como Marx classificados nesse quadrante (BURRELL, MORGAN, 1979). Os quatro quadrantes são divididos pelos eixos objetivo e subjetivo, regulação e mudança radical, que formam cada um dos quadrantes de análise dos estudos organizacionais e das ciências sociais (FIG. 3):



FIGURA 3: Duas Dimensões, Quatro Paradigmas
Fonte: Burrell e Morgan, 1979, p. 22

Assim, na tipologia proposta por Burrell e Morgan (1979), verifica-se que existem outros parâmetros de análise para os estudos organizacionais, mas que podem ter fundamentos que não os da ciência normal, apesar da incomensurabilidade paradigmática existente entre as diferentes vertentes evocadas pelos autores. Ou seja, as distintas abordagens sustentam perspectivas que não podem se conciliar, deve-se escolher uma como suporte para a análise. No caso desta tese, apesar da escolha de uma teoria central para descrever e analisar o fenômeno organizacional, não se nega a possibilidade de diálogos entre outros modelos e teorias que versam sobre o assunto, recebendo outras contribuições para análise do objeto. Trata-se de dividir o fenômeno, complexo e multidimensional, sob distintas formas.

Isso porque a teoria organizacional, segundo Reed (1998), é desenvolvida por meio das “conversações” entre os autores no campo organizacional, que por meio de suas idéias alimentam as discussões em torno das organizações. O objeto empírico de estudo é a organização com suas fronteiras, recursos, pessoas, estrutura, clientes, fornecedores, concorrentes e outros. Os teóricos das organizações analisam as organizações por aspectos diferenciados, na busca de soluções para os problemas que elas oferecem. Assim, alguns pesquisadores a estudam como forma de especialização, padronização, formalização, centralização e concentração, enquanto outros teóricos a analisam como atuam em seus nichos, porque nascem e morrem, ou ainda, pelas suas características de diferenciação e integração. Enquanto alguns procuram a solução na estrutura, outros analisam as pessoas, o ambiente, a tecnologia ou ainda procuram revelar aspectos pouco estudados como as relações de gênero e etnia, tecnociência, a relação entre o mundo desenvolvido e a periferia.

Um dos temas principais de análise das organizações refere-se à estrutura. Wood Júnior (2001) ressalta os clássicos na análise das organizações em relação à estrutura, iniciando com a análise burocrática de Child (1973), passando pela análise institucional de Meyer e Rowan (1977), às mudanças na gestão por Miller (1987), à co-evolução de Lewin, Long e Carrol (1999), finalizando com o redesenho do espaço organizacional com Weick (1993). Por essas indicações, verifica-se que a análise das organizações apóia-se em perspectivas teóricas e metodológicas distintas, como atestam trabalhos como os de Scott (1987), Perrow (1986) e Clegg e Hardy (1998), sugerindo as diversas conformações preconizadas por Burrell e Morgan (1979).

Hall (1984, p. 38) reforça que a estrutura organizacional atende a três premissas básicas, de “(i) alcance das metas organizacionais e realização dos produtos organizacionais; (ii) regulação da influência dos indivíduos sobre as organizações, assegurando que eles se conformam com a organização; e (iii) como contexto em que o poder é exercido, decisões tomadas e atividades realizadas”, o que propicia análises de diversos tipos de organização. Sob uma perspectiva estrutural, Mintzberg (1995) analisa a organização baseado nas partes necessárias ao seu funcionamento, como o núcleo operacional, o topo estratégico, o escalão intermediário, a tecnoestrutura e órgãos de apoio. Com base nessa distinção, descrevem-se os parâmetros para o desenho da estrutura organizacional. Grande parte das organizações de policiamento ostensivo no Brasil segue uma estrutura funcional, centralizada e com unidades divididas geograficamente ou por regiões de policiamento. A estrutura administrativa adota três níveis de direção: geral, intermediária e operacional, que respondem pelas decisões estratégicas, táticas e operacionais.

O topo estratégico na nomenclatura de Mintzberg (1995), concentra-se no comando geral, constituído de oficiais superiores de polícia; o escalão intermediário responsável pelas decisões táticas é composto pelos comandos regionais e a tecnoestrutura formada pelas diretorias de apoio administrativo e logístico, sendo o nível operacional formado pelas unidades de execução operacional, espalhados pelos quartéis em seus diversos níveis e unidades de apoio à execução.

Com dinâmica de interação com o ambiente, afeta-se tanto a organização quanto o próprio ambiente, como confirma o estudo de Selznick (1972), interação esta revelada quando a organização angaria apoio na sociedade para sustentar suas mudanças; ou ainda a proposta de Thompson (1976) na qual são retratadas as organizações agindo racionalmente para lidar com as incertezas, considerando que o objetivo da gerência e da administração, ao projetar organizações e tomar decisões, deve ser o eficaz alinhamento entre estrutura, tecnologia e ambiente.

De acordo com a visão contingencial, as mudanças organizacionais podem ocorrer nos processos ou nos objetivos organizacionais (HANNAN, FREEMAN, 1977). Quando nesse nível, afetam a produção dos produtos e serviços, ou seja, na maioria das vezes, com as mudanças de objetivos nas organizações, ocorrem modificações em seus processos (THOMPSON, 1976). Pela abordagem contingencial, enfocam-se os elementos externos que influenciam as mudanças organizacionais dentro do ambiente em que a organização opera, enquanto pela abordagem neo-institucional, sugere-se a influência política e cultural do ambiente em que a organização está inserida. Quando o ambiente externo se modifica, a organização deve dar uma resposta a esse ambiente por meio da modificação ou adaptação de seus objetivos para sua sobrevivência. Para adequar-se a essas mudanças, as organizações devem estar atentas para alterar seus objetivos e procedimentos internos, mediante a adoção de novos arranjos organizacionais de modo a permanecer com resultados efetivos em seu mercado. Em ambientes estáveis, necessita-se de menores modificações, enquanto em ambientes turbulentos, sugerem-se mudanças mais frequentes (WOOD JÚNIOR, 2001).

Fyfe et al. (1997) relatam que a resposta das organizações policiais ao ambiente depende do momento histórico que vivenciam. No início do século XX nos Estados Unidos, o crescimento dos espaços urbanos levou a polícia a adotar o patrulhamento ostensivo por meio de planejamento de operações de modo a ampliar a cobertura de segurança em áreas maiores, o que exigiu adequação de pessoal para utilização das tecnologias disponíveis como rádios e automóveis. No entanto, Zhao et al. (2003) destacam que a disseminação na utilização de computadores foi recente, mas naqueles departamentos com maior número de computadores

também há um maior número de inovações. King (2000) ao analisar o aumento da educação da população em geral verificou que os parâmetros de exigência para admissão de policiais nos departamentos de polícia também foram se elevando.

Pelos estudos do Grupo de Aston (PUGH, HICKSON, HININGS, 1969), verificou-se que o maior tamanho das organizações está relacionado com o nível elevado de atividades organizacionais e menor concentração de autoridade; ao passo que, em outros estudos, enfatiza-se uma relação forte e positiva entre estrutura e tamanho; porém, não deixando de considerar fatores como regulamentação do setor, quantidade de pessoal especializado, ambiente e tecnologia. Greene (1997), ao aplicar os parâmetros do Grupo de Aston no estudo das maiores organizações policiais norte-americanas, verificou que há uma tendência para a diminuição na centralização e intensidade administrativa, junto com um aumento na diferenciação ocupacional devido a civilianização, mas não há grandes mudanças na diferenciação vertical e na formalização.,

Ressalta-se que tecnologia envolve, além da maquinaria e equipamentos utilizados na organização, o modo de gestão e conhecimento, bem como o tipo de insumo usado (WOODWARD, 1977). A tecnologia relaciona-se às escolhas estratégicas da organização em relação ao seu ambiente. Advindo do conceito de Child (1973), a organização sob diversas pressões ambientais precisa escolher alternativas, dentre as várias opções existentes, que a direcionem a distintos objetivos. Desse modo, por elementos como a estrutura, tamanho, tecnologia e ambiente, há influência na interação entre si e são importantes no entendimento da organização. A proliferação de tecnologias de informação que podem ser utilizadas pelas organizações policiais, ou os índices de criminalidade e violência no Brasil, e os incidentes terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, vem exercendo profunda influência nas organizações que procuram adquirir novas tecnologias e ampliar seus objetivos para adequarem-se a esse ambiente.

Para Chandler (1962), as escolhas estratégicas são importantes para aproveitar os mercados baseando-se na percepção de seu ambiente, sendo realizadas para assegurar a continuidade da organização, sua sobrevivência e seu crescimento, ainda que essas escolhas não ocorram de maneira automática ou em base totalmente racional. A estratégia é entendida como a determinação dos objetivos básicos de longo prazo e metas de uma empresa, e a adoção de cursos de ação e alocação de recursos necessários para se alcançarem esses objetivos. Esse autor enfatizou que a estrutura organizacional de uma organização decorre da sua estratégia. A cada mudança estratégica segue uma mudança estrutural. Esse processo

demanda um esforço contínuo, ou pode se dar por etapas de ajuste da estrutura à estratégia, a fim de assegurar um alto índice de desempenho organizacional.

Mintzberg (1995) propõe três enfoques sobre o conceito de estratégia: (i) como ações coordenadas e relacionadas, que envolvem distribuição de recursos e direcionam para objetivos, os quais servem para a coordenação da ação; (ii) como ações coordenadas e inteligíveis (o primeiro enfoque, agregado à coerência no tempo e espaço); (iii) como ações coordenadas, inteligíveis e condicionadas ao ambiente (os dois primeiros enfoques agregados à condição-ação). Nessa condição, a estratégia é antecipada em relação ao ambiente e há o reconhecimento de que ela influencia e é influenciada pela ação de outros fatores ao longo do tempo. O movimento de aproximação com a comunidade verificado em diversas organizações policiais ao redor do mundo e sua transformação para agir sob esses novos parâmetros, como destacam Skolnick e Bayley (2002), indicam para a busca dessa antecipação.

A teoria dos custos de transação tem os contratos como pressuposto básico de análise das organizações. Williamson (1981), parte da análise de Coase (1937), que ressalta que as organizações existem para minimizar as falhas de mercado. As transações devem levar em conta aspectos como a especificidade de ativos, frequência e grau de incerteza. Quanto mais específicos forem os ativos, maior a dificuldade de encontrá-los no mercado, havendo então uma tendência da firma em incorporá-los. A frequência está relacionada com a quantidade de transações necessárias com o mercado, enquanto o grau de incerteza estará relacionado aos mecanismos de controle e à quantidade de informações disponíveis. Outra faceta refere-se ao indivíduo pela sua exposição à racionalidade limitada e ao oportunismo dos agentes.

Para Williamson (1981), quando os custos de produção mais os custos de governança da organização são maiores que as possibilidades oferecidas pelo mercado, deve-se optar pelo mercado, ao passo que se os custos de produção e governança forem menores, deve-se internalizá-los. Há uma tendência, segundo o autor, de as firmas incorporarem maiores atividades em suas hierarquias no caso de pessoal especializado, que remete a relações de trabalho mais estáveis. Isso pode ser verificado na organização policial, que incentiva o policial a sua maior especialização por meio de cursos, pois é o responsável direto pelo principal produto da instituição - manutenção da ordem, aplicação da lei e prestação de serviços. Porém, no caso de servidores técnico-administrativos que exercem atividades facilmente encontradas no mercado, os custos de transação são maiores na hierarquia, pois a manutenção de policiais realizando atividades que poderiam ser realizadas por civis eleva esses custos de transação. Assim, seria melhor contratar no mercado essa mão-de-obra por

preços mais competitivos que manter a estrutura de governança de que a organização policial dispõe para controlá-lo.

Pela análise da organização policial, sob a perspectiva de Lawrence e Lorsh (1973), seria revelado que, considerando a complexidade de suas atividades e mudança do ambiente de violência e criminalidade, ela adotou-se a diferenciação e integração. Para lidar com o ambiente, as organizações policiais passam a uma maior diferenciação para atender às demandas. Assim, há uma tendência maior para a departamentalização, como as unidades especializadas. Por outro lado, o esforço pela integração entre essas áreas também passa a ser maior com o crescimento desses departamentos, aliado à dispersão geográfica. Com a maior diferenciação, foi gerada a necessidade de maior integração, para adequação das pessoas, estrutura e tecnologia ao ambiente vivido pela organização policial pela necessidade de sua atuação em todos os municípios do Estado.

Mintzberg e Quinn (2001) afirmam que a análise da mudança estratégica está relacionada com o contexto (interno e externo), conteúdo (objetivos, metas) e processo (padrões de implementação da mudança). A mudança estratégica passa pela análise das incertezas, a conexão da mudança ao nível estratégico e operacional, o tratamento dos recursos humanos, e a manutenção da mudança. Na organização policial poderia ser verificada no caso da preparação para a adoção de novos modelos de policiamento, com a reordenação interna (conteúdo) e criação das unidades de policiamento comunitário, prioridades a atividades com maior proximidade com a comunidade, em um contexto externo de reformas favorável a esse tipo de expansão e atuação, e processo de criação de conselhos comunitários de segurança, para melhorar o fluxo de informações e implementação da mudança com o policiamento comunitário (SKOLNICK, BAYLEY, 2002).

Siqueira (1998) propõe outro tipo de segmentação, realizando a análise do poder nas organizações e sua influência nas relações de trabalho com base em sua dimensão macrossocial e microssocial. Na instância macrossocial, são apontadas as influências de variáveis como a trajetória histórica, o contexto sindical, mercado de trabalho e a regulamentação do Estado, entre outros. Na esfera microssocial, analisa-se a organização sob aspectos da organização do trabalho, condições de trabalho, gestão da força de trabalho, e formas de regulação de conflitos.

Hall (1984) focaliza a multiplicidade de dimensões dentro de relações interorganizacionais, utilizando o exemplo da polícia e os diversos vínculos com outras organizações (centro de detenção, escolas, departamento de assistência social, centro comunitário, outro órgão policial etc), que por sua vez possuem outros conjuntos múltiplos de

relações. Os contatos podem ser regulares, ocasionais ou não freqüentes, e as relações podem ter um grau de formalização elevada, média ou baixa, e ainda serem cooperativas, neutras ou conflitivas. A complexidade das relações é indicada pelo fato de as interações freqüentes não significarem necessariamente relações altamente cooperativas ou formalizadas. As dimensões ambientais são cruciais para as relações interorganizacionais, assim como as condições legais, culturais, tecnológicas, políticas, econômicas, demográficas, e ecológicas.

No Brasil, Wood Júnior (2001) preocupa-se com a análise de organizações que estariam modificando sua estrutura para romper com o modelo burocrático weberiano, e aquelas em que essa modificação seria apenas uma flexibilização àquele modelo. Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000) revelam maior flexibilidade na dimensão tecnologia, mas sem evidenciar rupturas com a racionalidade predominante. No entanto, há indícios do aumento de modos alternativos de estruturação como o representado pelas organizações não-governamentais e outros modelos, o que caracterizaria algumas tendências em romper-se o modelo tradicional.

É o caso, por exemplo, dos novos modelos de policiamento, como o policiamento comunitário, o policiamento orientado para resolução de problemas, além do policiamento investigativo de base científica que apontam, segundo Bayley (2001b), para estruturas mais flexíveis, adoção de novas tecnologias, e proximidade com o cidadão. No entanto, ainda há necessidade de pesquisas mais específicas para evidenciar os parâmetros dessa flexibilidade, e não necessariamente ruptura.

Conforme a tipicidade da organização policial, sob o enfoque burocrático, suscitam-se análises com a teoria weberiana se adequando na categorização desse tipo de instituição baseando-se em sua característica inicial como réplica de um sistema militar. Centrada na autoridade legal, legitimada pelas regras e regulamentos, que representam normas abstratas e que fixa as atividades e seus limites. O regulamento disciplinar, a hierarquia, a profusão de normas escritas e exaustivas, a ênfase no combate ao crime mediante a prisão existente nas organizações policiais são fatores instrumentais que as caracteriza como burocracia (PAIXÃO, 1991; PONSAERS, 2001).

A organização policial é formal e burocrática, nesse sentido é importante ressaltar os estudos de Weber (1994) que distingue a burocracia indicando uma padronização na atuação dos servidores, a impessoalidade nas relações, e que acabam por justificar a existência da polícia, e que determinam a satisfação dos cidadãos. Apesar da tendência em buscar o desempenho da instituição para comparar o quanto está distante dos seus objetivos identificando-se as “disfunções” da burocracia (MERTON, 1972), seria mais adequado

clarificar os objetivos para as pessoas que trabalham com esses, deixando-os simples, claros, e operacionalizáveis (SELZNICK, 1972). Assim, os limitadores do sistema burocrático envolvem aspectos como: (i) a impossibilidade legal de reter e aplicar os ganhos da organização em benefícios privados dos seus membros, (ii) a não alocação dos fatores de produção em acordo com a preferência dos administradores da organização e (iii) a obrigação de servir a objetivos não escolhidos por si mesmo. Em uma organização com características burocráticas como a polícia, as disfunções do sistema analisadas por Gouldner (1973), Merton (1972), Selznick (1996), apontam para essas distinções.

Estudos realizados em organizações policiais e divulgados por Walker (1992) revelam que os policiais em sua atuação violam cuidadosamente algumas regras aproveitando-se da estrutura e mesmo de outras normas da organização, burlando as estratégias de controle existentes. A variedade de regulamentos e a estrutura de supervisão auxiliam na estratégia de defesa do policial no sistema dentro das próprias normas (MUIR, 1977; WILSON, 1989).

Em outros países esse foco de análise vem passando por diversas discussões (BAYLEY, 2001a, b; CORDNER, KENNEY, 1996; REINER, 1992; SKOLNICK, FYFE, 1993; WALKER, 1992) e ainda que topicamente, por estudiosos da administração (MICKLETHWAIT, WOOLDRIDGE, 1998; PORTER, 1998). Para análise das organizações policiais, verificou-se que essas organizações não se modificam facilmente e que devem ser considerados os aspectos sociais e culturais do contexto em que estão inseridas, o que implica diversas considerações de cunho organizacional na transição entre o modelo de policiamento tradicional para o modelo de policiamento comunitário (LEITE, 2002; ZHAO et al., 2002, 2003). Dentre as diversas abordagens para análise da organização policial, em seu caráter público, especializado e profissional, Zhao et al. (2003) ressaltam o novo institucionalismo, pois permite o entendimento das mudanças recentes ocorridas no âmbito das agências policiais.

Hall e Taylor (2003) destacam o novo institucionalismo como uma perspectiva teórica com três métodos de análise diferentes, o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional, muito ligado à economia, e o institucionalismo sociológico, que surge no quadro da teoria organizacional, que vai se apropriar dessa ferramenta para explicação de fenômenos organizacionais. Essa perspectiva vem contrapor às “estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno (...) como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizacionais” (HALL, TAYLOR, 2003, p. 207).

Não é a efetividade dessas estruturas e procedimentos quanto aos seus meios e fins que levam a sua adoção pelas organizações, mas suas práticas como processos culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaboradas pelas sociedades, conforme delineados por DiMaggio e Powell (1991), Meyer e Rowan (1977), Scott (1995). Esses autores buscam explicar a adoção de uma determinada conformação, procedimentos ou símbolos institucionais e os meios de difusão dessas práticas entre as organizações. Concentram-se em analisar os esquemas, categorias e modelos cognitivos indispensáveis à ação, para a adequada interpretação do mundo e o comportamento de outros atores envolvidos, baseando-se no entendimento da construção social da realidade, conforme descrito por Berger e Luckmann (1985).

A adoção de novas formas e práticas nas organizações deve-se mais ao reforço que oferece a sua legitimidade social e de seus membros, que ao aumento de sua eficiência, reforçam Hall e Taylor (2003). Ou seja, as organizações assumem práticas e formas institucionais distintas, pois essas têm um valor vastamente reconhecido no ambiente. O que confere legitimidade varia do papel regulador do Estado em impor algumas práticas às organizações, a consolidação de algumas comunidades profissionais que conferem a seus membros certas normas e metodologias; modos de discussão, por meio de intercâmbios, em um processo de escala transnacional, que se revelam por meio de ações comuns além das fronteiras nacionais (DiMAGGIO, POWELL, 1991), como podem ser verificadas as práticas policiais em expansão em todo o mundo (FRIEDMANN, 1992; LAB, DAS, 2003; LION, 2004).

Meyer e Rowan (1977) ressaltam que organizações institucionalizadas são definidas com base no entendimento geral da realidade por meio de mitos que têm uma qualidade intrínseca quanto a sua verdade e correção, sendo mais importante essa faceta que a organização em si ou um indivíduo em particular. Esse conceito de mito institucionalizado é de grande importância para a análise das organizações, e em particular nessa tese. Pois, embebidas nesse ambiente institucional, as organizações policiais moldam-se à imagem daquilo que uma polícia deve ser para garantir sua legitimidade e ganhar aceitação em seu ambiente. Para o processo de construção desses mitos são necessários indivíduos e organizações com grande poder no delineamento dessa dinâmica, cujos processos, segundo DiMaggio e Powell (1983), necessitam legitimação oficial, elaboração de redes relacionais e reatividade organizacional e institucional.

Nessa perspectiva, Meyer e Rowan (1977) sustentam que as organizações são impulsionadas, algumas vezes, a incorporar políticas e práticas que fazem parte do etos

vigente na sociedade em que estão inseridas. Para sobreviver, as organizações adotam estruturas e processos institucionalizados no ambiente que produz conceitos acerca de como devem atuar as organizações e as força a incorporar as práticas institucionalizadas. Meyer e Rowan (1977) encaram a estrutura como um mito, criado pelas exigências sociais. São as práticas e procedimentos definidos pelos conceitos racionalizados, legitimados no trabalho organizacional que são institucionalizados na sociedade. As organizações envolvidas naquele ambiente adotam a estrutura que se conforma às ideologias e normas vigentes.

A contribuição de DiMaggio e Powell (1983) para o entendimento da organização vem na esteira de seus estudos sobre o novo institucionalismo. Partindo da indagação de por que as organizações estão cada vez mais semelhantes, os autores voltam-se para a análise da burocracia weberiana, em que a “organização do tipo ideal” na qual os meios são adequados aos fins, de forma racional, moldou o formato das organizações, no chamado institucionalismo competitivo.

DiMaggio e Powell (1983) destacam, porém, que as organizações estão cada vez mais semelhantes pela pressão do ambiente que as leva a um isomorfismo institucional, considerando que os resultados das organizações são pouco significativos para explicar seu desempenho e sobrevivência. A sua legitimação no ambiente institucional é que levaria as organizações a sua permanência no meio institucional. Para essa apreciação, os autores definem o campo organizacional como espaço de análise, no qual as organizações, juntamente com seus concorrentes, fornecedores, reguladores, governo e clientes, atuam naquele ambiente institucional. As organizações desenvolvem o isomorfismo institucional mediante três mecanismos: coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercitivo envolve as pressões sobre as organizações para a conformação a regras maiores tornando-as semelhantes às demais. No caso da polícia, por exemplo, as normas do regime jurídico único para os servidores públicos, ou ainda, as instruções emanadas do Ministério da Justiça são fatores de coerção que moldam as organizações policiais brasileiras, o que torna os seus formatos bastante semelhantes, independentemente de sua efetividade interna, sendo seus resultados também avaliados sob os mesmos critérios.

O isomorfismo mimético pode ser verificado nas organizações quando elas buscam as melhores práticas vigentes no seu campo organizacional, utilizando-se da imitação dessas práticas para aumentar sua legitimidade. Nas organizações policiais brasileiras, o movimento daquelas maiores e mais respeitadas tendem a capitanear o processo que vai ser seguido por aquelas menores, pois o respaldo de uma instituição legitima a ação da outra. Por exemplo, as

polícias buscam seguir outros modelos de sucesso no exterior, notadamente as organizações policiais norte-americanas, como indicado na introdução.

O isomorfismo normativo advém das pressões de conselhos de classe e profissionalização, segundo DiMaggio e Powell (1983), que padronizam as normas de atuação dos profissionais nas organizações de acordo com a legitimação desses processos. Um caso significativo nas organizações policiais é a pressão pela socialização, com processo seletivo mediante concurso de provas e títulos sendo o meio de entrada legitimado no setor público.

Scott (1995) sugere para entendimento dos elementos institucionais, a adoção dos pilares - regulador, normativo, cognitivo; identificados como aqueles que sustentam as instituições. Não devem ser interpretados como mutuamente excludentes, mas de possibilidades analíticas para melhor compreensão de aspectos distintos do mesmo fenômeno. O QUADRO 3 apresenta as distintas ênfases referentes à descrição destes pilares das instituições:

QUADRO 3
Ênfases Distintas: os três pilares institucionais

| ÊNFASE | REGULADOR | NORMATIVO | COGNITIVO |
|----------------------------|-----------------------|-------------------------|---|
| <i>BASE DE SUBMISSÃO</i> | Utilidade | Obrigação Social | Dado como certo |
| <i>MECANISMOS</i> | Coercitivo | Normativo | Mimético |
| <i>LÓGICA</i> | Instrumentalidade | Adequa o | Ortodoxia |
| <i>INDICADORES</i> | Regras, leis, san es | Certifica o, acredita o | Prevalência, isomorfismo |
| <i>BASES DE LEGITIMA O</i> | Legalmente sancionado | Moralmente governado | Culturalmente sustentado, conceitualmente correto |

Fonte: Scott, 1995, p. 35.

De modo geral, Scott (1995) ressalta que os teóricos enfatizam os aspectos reguladores das institui es, pois essas restringem e moderam comportamentos, principalmente por meio de processos explícitos e regulares. Esses processos envolvem a capacidade de estabelecer normas, regras, inspecionar e revisar essas mesmas normas e regras para verificar se estas estão em conformidade com o previsto, e se   necessário aplicar as san es, recompensas ou puni es, para moldar comportamentos futuros. Esses processos podem ocorrer por meio de mecanismos difusos, informais, ou podem ser altamente formalizados e destinados a atores específicos, como a polícia e a justiça. Isso caracteriza uma das visões prevalentes das institui es como um sistema estável de regras sustentadas pelo seu poder de vigilância e de san o.

Os aspectos normativos incluem valores e normas. Para Scott (1995), nas normas especifica-se como as coisas devem ser feitas, definem-se significados legitimados para alcançar objetivos válidos. Valores são concepções esperadas ou desejáveis construídas por padrões com os quais estruturas ou comportamentos existentes podem ser comparados e avaliados. As normas não apenas impõem restrições ao comportamento social, como também reforçam e permitem a ação social, pois conferem direitos e responsabilidades, privilégios e obrigações, autorizações e mandatos. Verifica-se nas organizações, notadamente as burocráticas, o atendimento às regras com base na padronização das operações. Com essa concepção normativa, segundo Scott (1995), reforça-se a estabilidade das crenças e normas sociais que são ambas internalizadas e impostas pelos outros.

Em outro pilar, envolvem-se os aspectos cognitivos das instituições, as regras que constituem a natureza da realidade e o arcabouço por meio dos quais os significados são elaborados. A dimensão cognitiva, reforça Scott (1995), é uma coleção simbólica de representações internalizadas mediadas pela interpretação dos estímulos externos e pelas respostas dos indivíduos. Os elementos simbólicos, nos quais se incluem a linguagem, sinais e gestos têm seu efeito na modelagem de significados atribuídos a atividades e objetos, sendo modificados para dar entendimento aos acontecimentos, por meio de categorias e tipificações que dão suporte ao sistema cultural das instituições. As identidades sociais são importantes nesse pilar, pois dão sentido e significado para os roteiros seguidos pelas instituições, em um amplo sistema de crenças e aspectos culturais que são impostos ou adotados pelas organizações e indivíduos.

Para DiMaggio e Powell (1991), com isso se explicaria por que as organizações tendem a se tornar isomórficas em termos de estrutura e padrões de atividade em um sistema cultural específico de seu ambiente com base nos mecanismos de isomorfismo coercitivo, mimético e normativo. Os padrões de identificação pelos quais mais claramente se captura essa dimensão estão no isomorfismo mimético, em que as organizações imitam outras exibindo dada forma ou práticas que são eleitas como modelo, sendo a prevalência das características dessas organizações sinal de grande pressão isomórfica naquele ambiente. Machado-da-Silva e Gonçalves (1998, p. 225) reforçam que a análise do processo de transformação das organizações baseadas na articulação dos três mecanismos de isomorfismo é importante em qualquer sociedade, contudo, ressaltam os autores, “o peso específico de cada mecanismo depende do contexto de cada sociedade”.

Com base nesses conceitos do novo institucionalismo, a seção seguinte realiza uma exposição de alguns estudos sobre a organização policial analisada sob essa perspectiva.

2.2.1 O Novo Institucionalismo e a Polícia

As atividades das organizações policiais ocorrem em um ambiente complexo e saturado de valores institucionais. O principal objetivo das organizações policiais é manter a ordem e aplicar a lei, sendo suas práticas e estruturas organizacionais moldadas para tais finalidades, não podendo ser entendidas em termos de produção de resultados sob os critérios de eficiência e eficácia do aparato normativo, pois esses resultados limitam o entendimento das atribuições e atividades das organizações policiais. Além disso, as organizações policiais atuam em um ambiente institucional em que outros agentes detentores de autoridade, capazes de influenciar as atividades da polícia, agem para legitimar (ou não) sua atuação. O reconhecimento da organização policial na condição de sua estrutura, políticas e práticas devem adequar-se a esses valores institucionais, mais do que ao simples resultado de suas atividades.

Crank (2003) ressalta que três elementos destacam-se na institucionalização das organizações: (i) as organizações, em suas atividades e estrutura, refletem os valores de seu ambiente institucional, ficando atentas para os principais atores que regem esse ambiente, assim, a complexidade do ambiente institucional reflete-se no ambiente organizacional. A polícia nos Estados Unidos da América, por exemplo, está sempre sob pressão para ter minorias em seus quadros ou ter maior representatividade demográfica, por outro lado, necessita recrutar policiais com maior grau de escolaridade. Para atender a esse ambiente complexo, desenvolve políticas elaboradas de recrutamento e seleção de pessoal, além de manter contatos e negociações com grupos de pressão de forma regular; (ii) para preservar sua posição diante de seus apoiadores, várias vezes conflitivas, as organizações superam as práticas formalizadas para agir de modo mais realista. Por exemplo, a política dos departamentos de polícia é prender todos aqueles que violam a lei, mas na realidade o policial age de forma discricionária quando de seu comportamento nas ruas (BITTNER, 2003; PAIXÃO et al., 1992); (iii) a lógica da boa fé envolve as práticas organizacionais, impedindo avaliações críticas, com os membros da organização acreditando na essência daquilo que fazem. Em organizações policiais, isso tem sido difícil para a análise crítica de suas práticas. Por exemplo, os supervisores tendem a aceitar a “teoria da maçã podre” quando do desvio de conduta na organização, ou seja, a corrupção é problema causado por uns poucos maus policiais que vacilam quando sob escrutínio, enquanto em pesquisas realizadas sobre o tema, revelam-se problemas sistêmicos relacionados com a corrupção na polícia (LEMGRUBER et al., 2003; MINAYO, SOUZA, 2003; WALKER, 2001).

Esses fenômenos estão correlacionados entre si, em resposta aos principais atores de seu ambiente institucional, vários em conflito entre eles, como aquelas comunidades que solicitam uma postura de maior dureza com desconhecidos para manter sua vizinhança livre deles; enquanto políticos pressionam os policiais para que tratem seus eleitores de modo especial, e policiais buscam evitar ações da corregedoria ou da ouvidoria de polícia.

A tensão entre burocracia e profissionalismo, estrutura formal e atividades práticas, controle e autonomia, não pode ser explicada nos parâmetros do modelo racional. Mais uma vez, reforça-se que a lógica da atividade policial é mais bem entendida sob a perspectiva do novo institucionalismo, pois ainda que na organização haja dificuldades de coordenação, obstáculos na implementação de tecnologia, incerteza quanto ao resultado das decisões e eficiência problemática nos sistemas de avaliação (MAGUIRE, KATZ, 2002), é da crença de que as tarefas na organização se originam e são controladas pela lógica racional da estrutura que as organizações adquirem legitimidade no ambiente externo.

Paixão (1982) destaca que a polícia que se insere entre as organizações que tendem muito mais a estruturar o ambiente do que a reagir às influências dele, conforme destacava Thompson (1976). Isso se torna patente quando na relação entre polícia e o sistema legal quanto à capacidade da primeira em implementar definições organizacionais, pela dificuldade da polícia na mediação entre os cidadãos e a lei. Na organização policial, estruturam-se suas atividades e utiliza-se seu poder na sociedade com base em um modelo “quase-militar” com centralização de autoridade, hierarquia definida, e articulação entre a estrutura e tarefas realizadas pela obediência dos estratos mais baixos da hierarquia aos comandos dos superiores. No entanto, com o trabalho policial, percebe-se um papel mediador entre a estrutura e o ambiente no qual a organização policial está inserida, pois é exercido fora dos limites da organização, na rua, em que afloram as formas de resistência a estratégias formais de controle organizacional. Assim, há uma “coexistência da autonomia de funcionários de nível hierárquico inferior com a rigidez de controles burocráticos formais” (PAIXÃO, 1982, p. 66).

O ambiente externo nem sempre compreende as tramas da organização policial em sua dimensão. Paixão (1982, p. 80) ilustra tal fenômeno quando destaca que a aplicação da ordem sob a lei para a proteção da sociedade gera conflitos com outras esferas do sistema de justiça criminal, mas não gera apoio da sociedade para a organização policial. “Policiais são sensíveis à hostilidade da opinião pública e da sociedade a suas atividades”, sendo a avaliação da imprensa como mediadora entre a organização policial e o público muito importante, pois a imprensa tem o poder de formar opinião. Ainda que a imprensa não seja a única responsável

pela imagem da polícia, essa imagem desfavorável também advém da dificuldade de avaliação da eficiência do trabalho policial, que tem tarefas ditadas pelo judiciário que nem sempre são entendidas pela população em geral.

Quanto a isso, Reiner (1992) ressalta que a mídia de massa tem uma importância central no entendimento do significado político e o papel do policiamento. Isso porque a mídia também é responsável por inculcar respeito pelas normas morais e legais na sociedade, ainda que exigências comerciais levem a uma pressão por coberturas sensacionalistas, ora com foco nos criminosos, ora com foco na organização policial. Um outro ponto de vista apregoa que a imprensa é responsável por propagar a imagem da polícia como braço do Estado, reforçando a ideologia dominante das instituições de segurança pública como mantenedoras do aparato repressivo da sociedade. Não obstante essa imagem, a imprensa continua sendo um ator importante como mediadora entre a instância policial e a população, por meio dos registros das ações policiais e seus impactos na sociedade. Conclui Reiner (1992, p. 203): “qualquer mito legitimador deve, entretanto, levar em conta uma consciência pública muito mais sofisticada desse conflito” entre ficção e realidade, tanto dentro da organização policial quanto fora dela.

Crank (1994, 2003) ao pesquisar a teoria institucional aplicada às organizações policiais, sugere uma classificação com os elementos do ambiente institucional, o campo de ação organizacional, e o espaço e tempo específico de conseqüências não esperadas.

Os elementos do ambiente institucional envolvem duas categorias: o sistema de crenças e valores e o sistema de lingüística e comunicação (CRANK, 2003). Pelas crenças e valores, providenciam-se as predisposições morais que dão significado à vida dos policiais na sua organização. Com os valores, proporciona-se um profundo suporte para a organização e seus membros, incluindo as leis, pois se entende que os policiais são comprometidos moralmente com a questão da aplicação da lei. A categoria lingüística e comunicação são os meios em que se conectam os comportamentos com os resultados esperados. Ações de senso comum e a linguagem carregam algumas tradições da organização policial, bem como as metáforas, símbolos, rituais e cerimônias (VAN MAANEN, 1975). Certas estruturas de linguagem utilizadas nas ruas para aplicação da lei e manutenção da ordem diferenciam entre um pequeno delito e uma falta grave. Incluem-se ainda a comunicação não-verbal e as inflexões de voz (MUIR, 1977; BITTNER, 2003). Os resultados são a legitimidade, junto com sua expressão mediante melhores orçamentos, relações positivas com a comunidade, e aprovação e suporte do governo de modo geral.

O campo de ação organizacional é descrito pelo ambiente politicamente organizado e pelo ambiente técnico das organizações policiais. Ele é composto pelas organizações que interagem com a polícia, por meio de relações verticais e horizontais. O ambiente politicamente organizado é visto de forma distinta entre a cúpula e a base das organizações policiais. Segundo Crank (2003), esse campo de ação é confundido com o ambiente institucional de Meyer e Rowan (1977).

O ambiente técnico é composto pelas instituições de fomento, pesquisas e universidades que interagem com a polícia, a peça orçamentária governamental e seus efeitos, as outras agências policiais, hospitais e centros de análise técnica policial, e tecnologias de informação que fornecem os dados para ação policial. No departamento de polícia, lida-se com esses dois ambientes – o politicamente organizado e o técnico; de forma recíproca com seus membros, e contém estruturas baseadas em seus valores, que justificam a existência da organização e seu significado político. As estruturas politicamente organizadas são fundamentais para o sistema, como as de controle do crime (os departamentos especializados por exemplo); o sistema de resposta rápida (o acesso do cidadão à organização por intermédio do número de telefone 190). As estruturas técnicas alinham a organização policial com os desenvolvimentos técnicos, como as unidades de pesquisa e desenvolvimento, comunicações via rádio, perícia técnica, orçamento, e compras, que são entendidas em torno da eficácia em termos técnicos (CRANK, 2003).

Pelo monitoramento dos aspectos institucionais, verifica-se se as ações tomadas estão de acordo com os atores do campo politicamente organizado; enquanto questões de eficiência e eficácia são verificadas pelo monitoramento técnico, dando “feedback” sobre as atividades da organização, ligando o ambiente institucional específico e técnico com o ambiente institucional geral. Isso significa que as decisões são tomadas sempre dentro de certos valores, lingüística, e pressupostos comunicativos, com os fatores institucionais provendo o contexto em que essas decisões são tomadas, ainda que essas não sejam isentas de valores, como reforça Crank (2003).

Para Crank (2003), pelas conseqüências não esperadas das decisões tomadas, marca-se a história das instituições, e revelam-se as condições de mudança dentro e entre os campos de ação, localizados em um tempo e lugar específicos. Para o autor, o ponto forte de sua classificação é permitir a distinção entre o ambiente de ação da polícia e o ambiente institucional, que traz consigo os valores e modos de pensar. Possibilita ainda a especificação no ambiente policial dos elementos com importância na legitimação da ação policial, a tomada de decisão e sua posição historicamente constituída. No QUADRO 4, descreve-se a

classificação proposta por Crank (2003), em termos do ambiente institucional e campo de ação organizacional:

QUADRO 4

Esquema do Ambiente Institucional da Polícia e Campo de Ação

| AMBIENTE INSTITUCIONAL | CAMPO DE AÇÃO ORGANIZACIONAL AMBIENTE POLÍTICO - TÉCNICO | TEMPO E ESPAÇO ESPECÍFICO |
|--|--|--|
| SISTEMA DE VALORES E CRENÇAS | CAMPO DE AÇÃO POLÍTICA | Consequências não intencionais de decisões tomadas |
| Individualismo e responsabilidade pessoal | <i>Atores: Soberanos para a Cúpula Policial</i> | História da organização policial |
| Deus e igrejas | Governo (Municipal, Estadual) | |
| Organização Burocrática | Outras organizações policiais/líderes | |
| Democracia e Liberdade | Empresariado, Câmara de Comércio | |
| Ideologia Liberal/Conservadora | Cidadãos e ONG's | |
| Capitalismo empreendedor | Cortes, promotores, defensores públicos | |
| Lei: penal, processual, civil | Padrões de treinamento e Direitos Humanos | |
| | Governo Federal: secretarias, recursos federais, agências | |
| SISTEMA LINGÜÍSTICO E COMUNICATIVO | <i>Atores: Soberanos para os Policiais</i> | |
| Racionalidade e | Criminosos/suspeitos | |
| Ideologias racionais | Gestores policiais | |
| Senso comum/história oral | Sindicatos e associações | |
| Metáforas | Justiça – Cortes | |
| Símbolos | Reclamantes/Vítimas | |
| Rituais/Cerimonias | Desordeiros/Meliantes/Delinquentes | |
| Estruturas e Categorias de Linguagem (raça/etnia/gênero) | Investigação interna/externa | |
| | CAMPO DE AÇÃO TÉCNICO | |
| | Pesquisa sobre prevenção ao crime | |
| | Orçamento, estrutura de taxas | |
| | Laboratórios e perícia | |
| | Tecnologias de informação | |
| | Tecnologias de saúde e hospitalar | |
| | <i>Departamentos de Polícia</i> | |
| | Estrutura técnica para estatística criminal, perícia, pesquisa e desenvolvimento, orçamento, compras | |
| | Estrutura para patrulha preventiva, resposta rápida via 190, unidades funcionais | |
| | Monitores para legitimação técnica e política | |

Fonte: Crank, 2003, p. 202.

Greene (2002) retoma a discussão da institucionalização do policiamento comunitário, em que o simbolismo supera a praticidade em seu início. O policiamento comunitário como mudança institucional pode ser analisado em quatro níveis: (i) nível ambiental; (ii) nível organizacional; (iii) nível de grupo; e (iv) nível individual.

O nível ambiental refere-se às fontes de influência que auxiliam a definir o escopo do policiamento comunitário e a relação entre os produtores e os consumidores e avaliadores dos bens e serviços produzidos pela polícia. Nos programas, procura-se articular os policiais e a comunidade para a produção dos serviços de policiamento, aumentando o nível de coesão social nos bairros, reduzindo a desordem e crime. O resultado fundamental é a redução do crime e medo da violência, com base na mediação entre o conflito realizado na comunidade e o aumento do uso dos espaços públicos e vigilância do bairro.

No nível organizacional, a avaliação da capacidade institucional, exige-se uma análise do alinhamento entre a organização, seu ambiente, sua estrutura, tecnologia e estratégia. A capacidade de seus recursos humanos, para que possam assumir o novo modelo de policiamento, envolve suas qualidades e fraquezas, processo de trabalho e produção de serviços, padrões de recrutamento, seleção, socialização e treinamento, além da verificação do comprometimento dos indivíduos com as tarefas da polícia. A capacidade de informação e de serviços projeta a capacidade de lidar com dados e informações, sua análise e relação com as organizações do sistema de justiça criminal e com a comunidade. O modo de operação do policiamento comunitário e a relação da polícia e comunidade para os resultados são a força para manutenção do programa. A capacidade da comunidade em aceitar e usar o policiamento comunitário envolve as reivindicações do ambiente por serviços policiais e habilidade da comunidade em usufruir os serviços.

O nível do grupo relaciona-se às normas de desempenho consensadas dentro das organizações policiais voltadas para o policiamento comunitário, envolve a composição das equipes de trabalho em termos de conhecimento, habilidades e atitudes que levam à interação com a comunidade, a aproximação dos profissionais pelo aperfeiçoamento da comunicação interna e fortalecimento das redes interpessoais, além de uma definição clara das tarefas a serem realizadas entre os grupos policiais, pois geralmente há grandes dúvidas quanto as especificidades das tarefas de policiamento comunitário, de modo a serem voltadas para a comunidade e a interação com estas.

O nível individual sugere modificações em termos do desempenho dos policiais por meio da utilização da metodologia de solução de problemas, além do acompanhamento do comprometimento do profissional em termos do policiamento comunitário, de modo que o seu

papel seja ampliado, bem como o conteúdo e significado de suas tarefas, o que exige apoio de treinamentos e atenção para a inserção do indivíduo nesse novo meio de produção de serviços, enquanto exige-se também um entendimento da comunidade e seus indivíduos quanto aos seus engajamentos relativo ao trabalho da organização policial.

Greene (2002, p. 190) conclui que esses diferentes níveis de mudança -meio ambiente, organizacional, de grupo de trabalho, e individual; necessitam ser avaliados como cada um complementa o outro, pois “esses níveis de mudança estão embutidos uns nos outros”, em que as mudanças nos níveis maiores afetam os níveis inferiores e as mudanças nestes afetam a realização de mudanças no nível maior, sendo necessário para os ajustes entre essas mudanças e níveis “a maior parte das elaborações políticas e do tempo de avaliação”.

Para Crank e Langworthy (1992) alguns aspectos pelos quais se revela a influência do ambiente institucional na estrutura e atividades das organizações policiais podem ser verificados em questões como a aparência da polícia, existência de unidades especializadas, além de práticas policiais que desvendam alguns mitos institucionalizados nas polícias.

Em termos de aparência, espera-se que, para serem reconhecidos pela comunidade como policiais, os membros de uma organização policial devem adequar-se às expectativas sobre a imagem apropriada da polícia. Entre essas expectativas estão os títulos, patentes, uniformes, insígnias, nome da instituição e todo o cerimonial em que se revela para a sociedade que um policial realmente é um membro da polícia. A falha em atender a essas expectativas institucionais pode resultar em queda da legitimidade da organização policial, caso seus membros não se mostrem como policiais.

As unidades especializadas existentes nas estruturas das organizações policiais serviriam para suprir as expectativas institucionais sobre problemas com os quais elas podem lidar em termos de atividades específicas, além de mostrar-se funcionalmente complexa e justificar as solicitações quanto a valores orçamentários (CRANK, LANGWORTHY, 1992). No entanto, raramente esse processo está ligado ao aumento de efetividade das organizações policiais, já que essas estruturas geralmente têm sido desenvolvidas em resposta àquilo que um departamento de polícia deve parecer diante dos seus legitimadores naquele ambiente institucional. Assim, tornou-se comum nas organizações policiais a existência de unidades especializadas em homicídios, roubo de cargas, crimes contra o patrimônio, entre outras (ZAVERUCHA, 2003). Entendidas como essenciais no combate ao crime, e mantidas pela influência dos principais atores do ambiente, essas unidades não são consistentes com o entendimento do que uma organização policial deve realizar contemporaneamente (SKOLNICK, BAYLEY, 2001). Isso porque, destaca Walker (1992), as atividades comuns da

polícia não são relativas à solução de crimes específicos, mas sim em termos de envolvimento com a comunidade, prevenção do crime e manutenção da ordem.

Uma das fontes de mitos institucionais advém de atores com poder de utilizar sua legitimidade de modo oficial valendo-se de aspectos coercitivos para impor sua autoridade, como o aparato do sistema judiciário que cria mandatos legais, regras elaboradas pelas organizações, ou entidades profissionais que podem exigir licenças e pré-requisitos para o exercício de determinadas atividades. Powell e DiMaggio (1991) reforçam que atores significativos nesse ambiente institucional podem impulsionar a legitimidade de certa organização quando essa organização ainda não possui um processo estruturado de legitimação ou passa por dificuldades. Vários aspectos da atividade policial enquadram-se nesse processo de isomorfismo coercitivo, criando mitos que derivam desse processo (CRANK, LANGWORTH, 1992), pois as organizações policiais são forçadas a adotar práticas oficialmente aceitas de modo a preservar sua legitimidade (SOARES, 2000a).

A elaboração de redes de relacionamento refere-se ao processo em que a ligação entre esferas de atividade dentro de um ambiente institucional, em particular, resulta na formulação de novos processos organizacionais em termos de estrutura, políticas e procedimentos (POWELL, DiMAGGIO, 1991). As relações entre as diferentes esferas de atividades ao se solidificarem, levam à emergência de formas e crenças que podem adquirir “status” de mito, reforçando de modo cerimonial a relação entre essas esferas. Nos Estados Unidos destaca-se a formalização das negociações entre a polícia e os sindicatos de policiais, que estruturam o mito de que o policial é e pode ser altamente discricionário, pois as normas fixadas entre organização policial e sindicato o protegem. Na realidade, Bittner (2003) destaca que esse mito pode ser desconstruído diante dos registros de abuso de força pelos indivíduos das organizações policiais, além das ações dos chefes de polícia com sua ingerência sobre os casos a serem solucionados. As associações de policiais militares no Brasil atuam ainda timidamente quanto a essas questões devido a impedimentos legais, mas estão se fortalecendo para buscar interlocução qualificada institucionalmente.

Em outro caso, programas inovadores incentivados pelo governo federal e colocados em prática sob o auspício de instituições de pesquisa e universidades levaram as organizações policiais norte-americanas a adotar novos programas e a institucionalizar o mito de que inovação é bom para a polícia, pois pode aumentar a sua habilidade de resolução de problemas criminais e sociais (MASTROFSKI, 2002).

Para Meyer e Rowan (1977), em outra fonte para a construção do mito institucional, envolve-se o papel do líder da organização policial na construção e modelagem do mito. Para

ganhar apoio da população, o chefe de polícia geralmente adota uma imagem de combate ao crime, moldando toda a organização para essa atividade, e com isso justifica os orçamentos para aumentar a capacidade da organização policial em combater o crime. Pelo exemplo do Comissário Bratton na cidade de Nova Iorque nos Estados Unidos (BRATTON, KNOBLER, 1998), e pela difusão do seu padrão de atuação nos departamentos de polícia em diversos lugares do mundo, confirma-se a validade dessa construção (BAYLEY, SHEARING, 2001).

Durante as crises de legitimidade da organização policial, são escolhidos atores relevantes para que cerimônias possam legitimar o conflito e solucioná-los de modo que as forças envolvidas se acomodem novamente e novos mitos possam se estabelecer. Conflitos intradepartamentais são comuns nas organizações, assim como conflitos entre as organizações. De modo geral, no modelo institucional, quando da perda de legitimidade, o próprio processo de degradação moral é marcado por rituais e pela mudança do dirigente da organização policial. Quando desse fenômeno, qualquer incidente pode provocar a troca do comando, seja o uso excessivo da força por parte de um dos membros da corporação, descoberta de corrupção pela imprensa, ou a insatisfação por parte do prefeito ou governador com a criminalidade, por exemplo. A troca dos dirigentes é um ato pensado para restaurar a legitimidade sob o novo comando (WILSON, 1989).

Crank e Langworthy (1992) ressaltam que regras técnicas inicialmente utilizadas para melhoria da efetividade da ação policial também passam a ser institucionalizadas, como o sistema de resposta rápido a chamadas ou patrulhas motorizadas. A disseminação desses métodos nos Estados Unidos, a partir do início do século XX, deu-se mais em virtude da institucionalização dessas técnicas como forma de profissionalização das organizações policiais do que de avaliações consistentes da efetividade dessas técnicas, em um ambiente de disseminação das práticas tayloristas-fordistas (FYFE et al, 1997). Ainda que largamente utilizadas atualmente, estas premissas passaram por críticas no início dos anos de 1980 em função do aumento da violência e da criminalidade nos Estados Unidos, enquanto em algumas pesquisas destacadas por Skolnick e Bayley (2001, p. 18-20), verificou-se que “algumas estratégias da ação da polícia tradicional não se sustentavam, revelando-se como mitos”.

Outro mito, dentre os mais disseminados, é o aumento do número de policiais como meio de solucionar os problemas de criminalidade. No entanto, pelo simples aumento de policiais nas ruas, não se reduz necessariamente o índice de criminalidade, nem se eleva a proporção de crimes solucionados; o que pode ocorrer é um aumento da sensação de segurança na população, mas não necessariamente a queda nos índices. Essa verificação pode ser feita no Brasil onde os dois Estados com maior número de policiais são aqueles com maior

índice de criminalidade: Rio de Janeiro e São Paulo. Soares, Cano e Lemgruber (2001), porém, ressaltam que com o policiamento ostensivo específico, em locais e horários de alto risco, ou concentrado em determinados tipos de crimes, verificaram-se resultados positivos.

A ênfase no serviço de patrulha motorizada aleatória é outro mito, pois esse tipo de policiamento não reduz o crime nem melhora a possibilidade de prender suspeitos. As probabilidades de alcançar o suspeito depois de acionada a patrulha ou atuá-lo em flagrante são pequenas. Além disso, resalta Walker (1992), esse tipo de patrulha, pelos hábitos de seus policiais, tende a se concentrar em determinadas áreas de melhor visibilidade para o veículo ou comodidade do patrulheiro, o que não minimiza a possibilidade de delitos. Regoli e Hewitt (1996) mostram que o aumento ou decréscimo de patrulhamento nas áreas não tem impacto mensurável no nível de criminalidade. Crimes como homicídio, estupro, furto em domicílio, roubo e assalto à mão armada raramente são enfrentados pelo policial em patrulha. No entanto, isso não significa que a polícia não deva estar presente em todas as áreas da cidade e atender aos chamados.

Outra estratégia refere-se ao número de policiais por viatura, mas não há relação de eficiência entre o patrulhamento com dois policiais por carro ou com um único policial. Geralmente, evocam-se justificativas como a possibilidade de que um possa auxiliar o outro, ou mesmo de vigília entre ambos contra corrupção ou escapadelas do serviço. Wilson (1989) resalta que os administradores preferem um policial por viatura pelo seu custo e efetividade, pois realizam mais atividades e melhor descrevem os acontecimentos, enquanto os policiais preferem trabalhar em dupla como salvaguarda, principalmente em locais perigosos.

O patrulhamento intensivo também foi uma prática institucionalizada, mas somente reduz o crime durante algum tempo, em grande parte, porque o desloca para outras áreas, reforçam Skolnick e Bayley (2001). Em operações de ocupação de áreas perigosas, verifica-se que, durante certo tempo, a criminalidade diminui naquele local, mas recrudescer em outro. Em situações como o patrulhamento do Rio de Janeiro durante o evento ECO-92 verificou-se esse fenômeno. Outro exemplo pode ser tomado pela análise da polícia de Londres. Em seqüência aos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, a polícia londrina transferiu vários dos policiais que faziam seu trabalho nos arredores da cidade para proteção do centro, onde se localizavam potenciais alvos de ataques terroristas. A partir desse deslocamento, o crime no centro diminuiu, mas, por outro lado, cresceu nos subúrbios (WEISBURD et al., 2003).

A melhoria do tempo de atendimento aos chamados de emergência também tem sido um método alardeado pelos gestores públicos, mas na realidade não tem efeito sobre a

probabilidade de prender criminosos ou mesmo sobre a satisfação dos envolvidos. Há um problema na percepção da vítima quanto ao tempo, pois por menor que ele tenha sido, não terá sido suficiente para evitar o delito. O importante é a vítima acionar o quanto antes a polícia para que essa possa fazer alguma tentativa de detenção do suspeito. Na grande maioria dos crimes violentos essa situação não colabora para prender o criminoso, apesar de auxiliar nas investigações e manutenção da cena do crime para o trabalho dos peritos. Dunham e Alpert (2001) afirmam que essa estratégia foi fruto da implantação dos telefones de acesso à polícia (número 190, no caso brasileiro), o que proporcionou uma cultura quanto à rápida resposta, patrulhas aleatórias e investigação reativa, valorizando-se o tempo de resposta e número de prisões. No entanto, a polícia consegue realizar detenções em apenas 3% das chamadas envolvendo sérios crimes nos Estados Unidos.

O reforço do aparato investigativo como meio de melhorar a solução dos crimes, não se consegue respaldo na realidade. Os crimes não são solucionados apenas pelas investigações criminais realizadas pelos departamentos de polícia, mas sim, na maioria das vezes, pela prisão do criminoso em flagrante delito ou porque alguém o identifica especificamente. Por exemplo, na maioria dos homicídios, as vítimas se conhecem previamente. No entanto, pelos dados para crimes violentos de 2000, nos Estados Unidos, verifica-se que apenas 63% dos crimes cometidos foram esclarecidos, conforme atestam Fox e Zawitt (2003).

Verifica-se, entretanto, que apesar da comprovação de sua pouca efetividade tecnicamente, persiste-se firmemente nessas estratégias porque possuem uma alta legitimidade perante a população, reforçam Crank e Langworth (1992). Para Skolnick e Bayley (2001), isso ocorre porque a população espera a presença do policial imediatamente quando de sua necessidade, reclamando quando isso não ocorre.

Cerqueira e Lobão (2003b) reforçam que a responsabilidade do policial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único. Assim, a rápida resposta tornou-se um dos rituais mais importantes da polícia, pois a demora no atendimento pode levar o departamento de polícia a críticas diversas por parte de atores importantes como a imprensa, o prefeito ou a câmara de vereadores. Assim, solidifica-se o cerimonial de resposta rápida com os departamentos de polícia, ainda que a patrulha preventiva não seja efetiva, ampliando a capacidade de resposta aos chamados dos cidadãos, e usando processos tecnológicos avançados como geoprocessamento e posicionamento por satélite para diminuir o tempo de resposta aos chamados (SKOLNICK, BAYLEY; 2001; SOARES, 2000a).

Skolnick e Bayley (2001) apontam que esses mitos constituem-se em pilares da estratégia de polícia tradicional, mas apesar de institucionalizados, não reduzem o crime nem

tranqüilizam a população, havendo necessidade de maior proximidade das organizações policiais com o cidadão para a efetividade do combate ao crime. Além disso, deve-se considerar a história da polícia na região, a população envolvida e a relação dessa comunidade com o crime e com a polícia.

Concluindo, os mecanismos relativos ao processo de legitimação institucional das organizações policiais reforçam a sua atuação frente a sociedade, no entanto, a ação da polícia na grande maioria dos países ainda permanece assentada em padrões tradicionais de atuação, fortalecendo mitos na manutenção de sua legitimidade. A descrição das organizações policiais na seção seguinte, como elemento fundamental do sistema de justiça criminal, reforça a atuação da polícia em seu ambiente institucional.

2.3 A Organização Policial

O sistema de justiça criminal⁶ é constituído pelas instituições - organizações policiais, promotoria, judiciário e unidades prisionais -, que têm a incumbência de aplicar os ordenamentos jurídicos, evitando a ocorrência de atos criminosos, reprimindo e investigando quando tais atos ocorrem, processando seus possíveis atores e punindo-os quando a autoria ficou evidenciada (LIMA, 1995, 2000b; SAPORI, 1995). De acordo com Paixão (1988), a atividade criminosa constitui uma externalidade na vida cotidiana dos indivíduos que compõem um grupo social e as instituições da justiça penal existem para regular os custos correspondentes e cooperar para a implementação de uma ordem política, o que envolve necessariamente a adoção de mecanismos de controle social.

O sistema de justiça criminal tem como função a administração dos conflitos na sociedade. Entretanto, a forma de lidar com o conflito depende do entendimento desse conflito. Ele pode ser compreendido como fonte de desordem e de quebra de harmonia social, e assim deve ser reprimido e exemplarmente punido. Se o conflito é interpretado como inevitável para a vida social, ele passa a ser considerado fonte de ordem desde que devidamente regulado (LIMA, 2000a; PAIXÃO, 1991).

A complexa inter-relação entre polícia, cortes e sistema prisional envolve diversas unidades organizacionais e uma trama legal peculiar de cada país. Nessa tese o foco de análise

⁶ Grande parte dos cientistas sociais utiliza a expressão sistema de justiça criminal como sinônimo de sistema de segurança pública (COELHO, 1986; SAPORI, 1995), talvez derivada da utilização na literatura norte-americana da expressão “criminal justice system” (WALKER, 1992). Para fins dessa tese será utilizada a expressão sistema de justiça criminal.

recai sobre as organizações policiais, especificamente a PMMG e o MPD. As instituições básicas componentes do sistema de justiça criminal são apontadas a seguir (FIG. 4):



FIGURA 4: Sistema de Justiça Criminal
Fonte: Regoli, Hewitt, 1996, p. 24-29.

As pressões do ambiente sobre o sistema de justiça criminal são de variadas origens, como a crescente demanda por serviços, a necessidade de manutenção da ordem e o equilíbrio da sociedade, o questionamento dos instrumentos utilizados pelas organizações para lidar com os conflitos originados de sua atuação, a cobertura da mídia, entre outros, o que reforça a complexidade das inter-relações entre os diversos atores envolvidos.

Pelo caráter racional legal do sistema de justiça criminal, pode-se justificar a existência dessas organizações, pela precípua necessidade de manutenção da lei e da ordem, que é o objetivo maior do sistema. Paixão (1988) ressalta que nas organizações do sistema, deliberadamente concebidas para resolver os conflitos, e que seus membros racionalmente estariam devidamente instrumentalizados e isentos de valores e emoções humanas para sua atuação (característica do “tipo ideal”), verificou-se, na prática, a dificuldade em lidar com o dinamismo e instabilidade de organizações cada vez mais complexas.

A inserção da polícia no sistema de justiça criminal pode ser mais bem interpretada com a análise de seu surgimento como instituição responsável pela aplicação da lei e manutenção da ordem. O advento da organização policial deve ser entendido, no contexto da conformação do Estado moderno, em que o capitalismo é um eixo institucional fundamental, bem como o da soberania associada à vigilância (GIDDENS, 2001). Vigilância que permite uma ordem legal e estável, consolida um território delimitado de forma clara, concentrando recursos baseado em um aparato de taxaço e arrecadação, com o desenvolvimento de um sistema monetário unificado, o que, segundo Weber (1994), propiciou a concentração de recursos administrativos e fiscais em larga escala, uma inovação em termos de arranjo público.

Nesse sentido, a transformação do Estado possibilitou o surgimento da polícia para os enfrentamentos internos, e simultaneamente no embate externo, originou-se a diplomacia para afirmar o reconhecimento e legitimidade desse Estado, e fortalecimento do poder militar no “front” exterior. A formação do Estado-Nação, desde fins do século XVII, realizou-se com base em uma série de tecnologias de poder que sujeitavam todas as práticas dos indivíduos e grupos, submetendo-os ao exercício das diferentes racionalidades políticas específicas que perpassavam a vida em comunidade, gerando desse processo de construção histórica a própria governabilidade do Estado (FOUCAULT, 1994).

Para Giddens (2001, p. 30), há quatro “redutos institucionais” associados à modernidade: a vigilância vertical, a empresa capitalista, a produção industrial e o controle centralizado dos meios de violência, que amplia o alcance administrativo do Estado, penetrando nas atividades diárias, e a aquisição de um monopólio efetivo da violência nas mãos das autoridades do Estado. O “criminoso” deixa de ser o rebelde para tornar-se um tipo de desviante, cujo comportamento deve ser ajustado às normas aceitáveis pela sociedade (GOFFMAN, 1973; FOUCAULT, 1994). O encarceramento e o policiamento em conjunto com a aprovação de mecanismos de código penal, substituem o controle da ordem pela comunidade local, que intervinha inclusive armada quando necessário, com as atividades criminais tornando-se cada vez mais distintas de outras fontes de embates sociais. A reivindicação do controle efetivo dos meios de violência torna-se fundamental para o poder do Estado (ARENDDT, 2001; GIDDENS, 2001).

Com a ampliação das capacidades de vigilância e de pacificação interna, foi diminuída radicalmente a dependência do aparato de Estado sobre o controle da força militar como um meio de seu domínio. Para GIDDENS (2001, p. 212),

a distinção entre polícia militar e civil é um símbolo e uma expressão material desse fenômeno. Ao mesmo tempo, o fato de essa distinção raramente ter contornos nítidos, de a polícia ter seções paramilitares empregadas em casos considerados de sérios distúrbios civis, e de militares serem diretamente acionados, são evidências suficientes de que a diferenciação é carregada de tensão.

Com a expansão do Estado no século XVIII, a polícia é vista como instituição com o poder de manter a ordem, no interior do Estado-Nação, distanciando-se do mundo social e passando a configurar um grupamento especializado, nitidamente identificado no espaço social, constituindo-se como uma instituição disciplinada e disciplinadora. Nessa perspectiva a polícia permanece exercendo uma característica dual de proteção social e a principal forma de expansão da autoridade (BAYLEY, 2001a, b; PAIXÃO, 1991; TAVARES-DOS-SANTOS, 1997).

A organização policial voltada para a prevenção do crime e aplicação da lei surge com base em reformas iniciadas em Londres, Inglaterra em resposta às condições da vida no início do século XVIII (MONET, 2001). Com a reforma policial, encabeçada por Sir Robert Peel nos idos de 1829, propiciou-se o surgimento de uma instituição delineada para obter suporte governamental e apoio e respeito dos cidadãos para com seus membros, função fundamental naqueles tempos e ainda hoje essencial para esse tipo de organização, reforçam Fyfe et al. (1997). Com o sistema organizado por Peel, com policiais usando uniforme, com responsabilidade e autoridade limitada, em uma carreira estruturada, baseada na disciplina, em um estilo militarizado, ganhou-se respeito da comunidade e esse sistema foi copiado em outras nações européias e de outros continentes (MONET, 2001; SKOLNICK, BAYLEY, 2002). Isso porque conseguiu sustentar-se em um sistema de valores e objetivos plausíveis para a sociedade a que servia, visto que esses valores foram operacionalizáveis dentro das circunstâncias vigentes, tirando vantagem de suas competências e capacidades distintivas. Além disso, o propósito da sua criação manteve-se com sua institucionalização em termos políticos e de apoio legal que permitiram sua reprodução (BAYLEY, 2001b; FYFE et al., 1997).

No entanto, reforça Tavares-dos-Santos (1997, p. 161), mantém-se a ambivalência na atividade policial entre o exercício da coerção física legítima e o desempenho de uma função social marcada pelo consenso. Esse consenso pode ser traduzido na execução de atividades de bem-estar social e no relacionamento com a comunidade: ambas as atividades reforçam-se mutuamente:

configurando um movimento de construção da governabilidade que ajuda a construir o poder do Estado sobre o conjunto e sobre cada um dos membros da coletividade e, simultaneamente, constrói a legitimidade da organização policial enquanto tecnologia de poder que realiza a governabilidade do Estado-Nação.

Paixão e Beato Filho (1997, p. 236) reforçam “que a criação da moderna polícia burocrática se impôs tanto como barreira pública ao confronto direto de classes quanto como o meio tecnicamente mais eficiente de provisão de justiça e paz na sociedade industrial,” que propiciaram ao Estado a adoção de políticas públicas de segurança para solucionar o crime e a violência por intermédio da polícia (ADORNO, 1995; BAYLEY, 2001a, b; PINHEIRO, 1991).

Assim, a definição de polícia demanda o entendimento de algumas de suas dimensões, ressalta Monet (2001). A primeira delas é que a polícia representa uma forma particular de ação coletiva organizada em uma pluralidade de atividades distintas. Esse tipo particular pertence à administração pública pela hierarquia e disciplina, entre outras características,

revela-se sua estrutura burocrática, na maioria das vezes advinda de modelos militares. A organização policial pertence ao universo social e mental da comunidade, tem notável poder de persuasão, atuando para manter a ordem pública e de proteção das pessoas e dos bens contra os atos legais, detendo o monopólio do uso legítimo da força. Além disso, a polícia é a face mais visível e imediata do Estado na sociedade contemporânea. Destaca-se que a polícia é a mais poderosa agência de controle social imediato por sua distribuição espacial, mecanismos de urgência e poder legal de constrangimento. Dentro do sistema de justiça criminal, as organizações policiais têm um papel proeminente na prevenção criminal, sendo a organização reconhecida, respeitada, e em certo grau temida, por toda a população (GOLDSTEIN, 2003; PAIXÃO, 1991; SKOLNICK, BAYLEY, 2002).

Bayley (2001a, p. 229-231), define a polícia “como o grupo de pessoas autorizadas por um grupo, geralmente o Estado, para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade por meio da aplicação da força física”. Apesar de uma autorização legal, semelhante em sua essência, as organizações policiais “variam em diversos aspectos, como número de membros, formas de coordenação, centralização, responsabilização, resultados, impacto sobre a política, relacionamento com o público e poder”.

Confirmando essa variabilidade, Monet (2001) ressalta que na União Européia, podem ser encontrados três países com uma única polícia, e nove com sistemas múltiplos ou pluralistas, dos quais seis são considerados moderadamente pluralistas com dois ou três corpos policiais em sua maioria. As distinções entre o modelo de polícia única é que essas parecem mais pesadas e custosas, com seus agentes tomados de brios autoritários e ásperos, enquanto o modelo plural tem a vantagem de conhecer melhor o ambiente em que atua e estar mais próxima da população a que atende. Bayley (2001b) aponta para uma distinção das organizações policiais em termos de sua militarização, que varia para cada país, com uma grande distinção entre os quadros militares e os civis, com os primeiros envolvidos também em aspectos da segurança nacional.

Em termos da missão da polícia, Cordner e Kenney (1996) reforçam que há mais controvérsia que consenso quanto aos objetivos da organização policial, que deve estar preparada para alcançar seus fins, definindo os meios a serem utilizados para tal e mensurando quais as conseqüências para cada uma das opções tomadas. Uma das conclusões desses autores refere-se a uma prática de gestão das organizações policiais de características reativas, conservadoras e orientadas para solução de crises.

Woods e Ziembo-Vogl (1997) destacam que, para ser efetiva, a polícia deve ter seus objetivos fixados com clareza, com os membros da organização policial analisando cada

política interna sob a luz de seus próprios conceitos, mas infelizmente a missão da polícia não está clara para a própria organização e seus membros, na maioria dos casos, criando uma mitificação em torno da instituição pela sociedade, com a imagem tornando-se mais importante que a realidade. Com esta mitificação, também serão afetados os processos internos, minimizando as críticas externas e reprimindo os questionamentos internos, além de contribuir para o descolamento da ação com os objetivos organizacionais.

Monet (2001) afirma que as missões são definidas em termos gerais, constituindo-se mais em cartas de boas intenções do que naquilo que deve ser realmente alcançado, predominando a manutenção da paz, ordem e segurança, o cumprimento da lei e proteção do livre exercício dos direitos e liberdades do cidadão.

Outra distinção importante refere-se ao conjunto de atribuições das organizações policiais, que se modifica conforme a época, e geralmente possui um escopo ampliado, desde sua atuação como patrulha até sua ação social. De forma geral, as forças policiais têm como atividades principais a busca das infrações à lei penal, identificação e prisão de seus autores, reunião de indícios e provas, e envio à justiça dos suspeitos e dos resultados de suas investigações. Como função de manutenção da ordem, o poder discricionário do policial é um fator importante para evitar o risco de abuso do uso da força. São diversos os episódios relatando o excessivo uso da força por policiais⁷ (BITTNER, 2003; KELLING, COLES, 1996; LEMGRUBER et al., 2003; SKOLNICK, FYFE, 1993).

Mas o objetivo da polícia, segundo os próprios policiais, não é apenas a prestação de serviço ao cidadão para aplicação da lei e manutenção da ordem, aponta Monet (2001), pois os policiais definem a polícia na Grã-Bretanha e Estados Unidos como “the thin blue line” (uma tênue linha azul), aquela que separa a civilização da barbárie (SKOLNICK, BAYLEY, 2001). Os policiais se vêem como missionários encarregados de evitar que pessoas honestas enveredem pelo caminho do crime enquanto resgatam os criminosos para uma vida correta. No Brasil, Paixão (1988) verifica que os policiais se denominam como “lixeiros da sociedade”, responsáveis por lidar com a escória do sistema social. Aparentemente descrente em sua ação, o que se torna característico do discurso de alguns policiais, as organizações policiais passam a ter consciência dos múltiplos fatores responsáveis pela violência e criminalidade, adotando assim estratégias diferenciadas de repressão.

⁷ Episódios envolvendo policiais, como no espancamento de Rodney King em 1992, em Los Angeles, Abner Louima em 1997, em Nova Iorque, nos Estados Unidos, e as chacinas de Acari em 1990, da Candelária e Vigário Geral em 1993, no Rio de Janeiro, da Favela Naval em 1996, em São Paulo, no Brasil, ilustram este tipo de abuso.

As técnicas utilizadas pela polícia na prestação de serviço, além do patrulhamento a pé e motorizado, de forma geral, são a ocupação de determinadas áreas nos horários em que ocorre o maior número de delitos; multiplicação das abordagens para identificação de pessoas nas ruas; utilização de unidades especializadas assim como policiais disfarçados para vigiar os delinquentes e áreas perigosas. De modo geral, Bayley (2001b) revela uma tendência das organizações policiais por um aumento geral do efetivo de policiais, modernização de equipamentos, melhoria na formação e treinamento. Há também grandes esforços em prevenção, notadamente em ações de aproximação com a comunidade, com formação de comitês locais para participação dos cidadãos. Essa fórmula surgiu nos Estados Unidos na década de 1970, com o pressuposto de que a estreita colaboração entre os policiais e os habitantes de uma mesma região facilitaria o controle do espaço público, reduziria as possibilidades de ação do delinquentes, melhoraria o fluxo de informações entre polícia e sociedade, e ressaltaria a presença do Estado como parceiro da comunidade.

Pela necessidade de adaptação das organizações policiais a um ambiente de mudanças, exige-se um posicionamento na busca de recursos escassos, defesa das ameaças e busca de oportunidades para sua sobrevivência. Os diversos grupos de interesse que pressionam e interagem com as organizações policiais, como os membros da comunidade e indivíduos, políticos, agências governamentais, a Justiça, a mídia, associações profissionais, entre outros, demandando e provendo serviços ou informações, impondo regulações, e julgando a atuação policial, levam o gestor da segurança na organização policial a assegurar que essas interações sejam benéficas para a polícia, e no longo prazo contribuam para o permanente alcance dos objetivos da sociedade e da polícia (MASTROFSKI, 2002; SKOLNICK, BAYLEY; 2001).

Dado que o objetivo fundamental da atuação policial é a manutenção da ordem delegada pelo Estado a essa organização, os meios utilizados para atingir esse objetivo serão distintos de acordo com as características das polícias e do ambiente em que atuam: ênfase distinta nas práticas de prevenção ou reação, ação repressora ou educadora, foco na organização ou ambiente, maior valorização dos recursos tecnológicos ou humanos, atuação legalista ou arbitrária, orientação igualitária ou segregacionista, posição de isolamento ou de interação com a comunidade, sendo esse posicionamento em uma gradação distinta de acordo com o estágio de articulação entre a funcionalidade organizativa e os seus objetivos.

Wilson (1989) argumenta que ignorar a importância da circunstância ambiental para a definição dos objetivos das organizações policiais corre-se o risco de que seus componentes exerçam um gerenciamento instintivo, ou os induz a lidar com fatores ambientais que deságuam em pouca efetividade, desordem ou corrupção. Isso porque os fatores ambientais

são poderosos em pressionar os objetivos organizacionais a tornarem-se sem sentido, como se verifica em estudos sobre a polícia, hospitais ou sistemas prisionais (SCOTT, 1995).

Quando as ações podem adquirir implicações políticas e estarem sujeitas a críticas, as pessoas responsáveis por aquelas ações têm uma tendência natural a agir cautelosamente. Os policiais sabem disso e procuram agir com precaução em determinadas situações, mas mantêm sua liberdade de ação sem preocupação de que cada um de seus atos seria revisto por pessoas com acesso regular aos documentos produzidos pelo exercício de seu arbítrio. Ainda mais que a maioria das tarefas são executadas fora das vistas dos supervisores (BITTNER, 2003; MUIR, 1977).

Os policiais utilizam alto grau de arbítrio em sua atividade, mas isso não significa que suas tarefas estejam definidas de modo vago, pelo contrário, estão exaustivamente definidas em suas regras e normas, porém, seu trabalho é delineado pelo entendimento da realidade, o que ocorre de modo informal no seu contato com a população nas ruas e pelos seus anos de experiência. Nesse ambiente, é que se ordenam suas ações, mas o policial não é livre para fazer o que bem entender, daí a dificuldade entre as normas da organização e a utilização do poder discricionário do policial (BITTNER, 2003; MUIR, 1977; PAIXÃO, 1991).

Isto pode ser verificado nas diversas situações em que o objetivo de manutenção da ordem pode se contrapor à racionalidade vigente, no sentido de cumprimento da lei e vice-versa. Skolnick e Fyfe (1993) reforçam essa situação em que não há uma justaposição entre lei e ordem. Esta distinção na organização provoca, entre outras situações, uma disfunção da burocracia. Isto porque o poder discricionário do agente da lei pode fazer com que sua opção seja pela manutenção da ordem mesmo que isto signifique burlar a lei e, por conseguinte, as normas da organização. A definição vai depender do próprio ator em relação àquela situação de conflito existente. Por exemplo, os policiais quando atendem a uma ocorrência de discussão familiar, estão sujeitos a diversos riscos, como os envolvidos tornarem-se violentos contra os policiais. Nesses casos, o que os policiais fazem, salvo alguma conduta indevida, dificilmente chegará ao conhecimento de seus superiores. Uma ação racional em seu próprio interesse não levaria o policial a atender a essa ocorrência, ou minimizaria sua atitude. De toda forma, seguindo suas obrigações profissionais, os policiais envidam esforços para acalmar os litigantes e aconselhar as vítimas. Eles o fazem por ser o esperado, a situação assim o requer, e seus parceiros o consideram mais por saber lidar com esse tipo de situação (BITTNER, 2003; FYFE et al., 1997; KANE, 2000; MUIR, 1977).

Os resultados do cotidiano dos policiais consistem do trabalho realizado que é a resposta aos chamados via rádio, batidas a pé, relatórios escritos, acidentes investigados, e

detenções realizadas. O produto dessas atividades é a mudança, de qualquer grau, no nível de segurança, ordem e amenidades na comunidade. Os trabalhos são difíceis de mensurar, como no caso citado do policial lidando com uma discussão familiar, enquanto o seu produto depende de instrumentos precisos para verificar a consequência das ações, como no policiamento preventivo ou a detenção de um bandido que deixará de cometer crimes, a princípio, nos seus anos de detenção (MUIR, 1977; BITTNER, 2003; PAIXÃO, 1991).

Em termos de complexidade de sua atuação e institucionalização da organização policial, Bayley (2001b) e Bayley e Shearing (2001) apontam as seguintes tendências para o futuro da polícia:

- Diversificação do formato institucional das corporações, com o crescimento de polícias privadas e agentes de segurança, além daquela subordinada ao Estado;
- Aumento do policiamento em razão do crescimento demográfico;
- Manutenção da estrutura dos sistemas de polícia, pela resistência da tradição burocrática, com uma pequena tendência de centralização entre as forças policiais em alguns países;
- Maior publicização das ações policiais e responsabilização da polícia, com maior supervisão externa;
- Aumento do papel político das forças policiais;
- Extensão do trabalho policial – aplicação da lei, investigação criminal, prestação de serviços, controle de multidões, regulação de tráfego – permanecendo tão variada quanto o é na maioria dos países atualmente, mantendo a tensão entre a aplicação da lei e a prestação de serviços;
- Aumento dos requisitos profissionais e mudanças na administração para efetividade das polícias;
- As estratégias de policiamento no controle da criminalidade vão variar de acordo com a incidência de violência coletiva, preocupação da população com os crimes comuns e a visão do indivíduo dentro da comunidade.

Observa-se nesses tópicos diversos aspectos estudados sob a perspectiva da Administração, o que demanda pesquisas e desenvolvimento de novos conteúdos sob essa abordagem.

Uma questão fundamental é como utilizar as instituições públicas, principalmente a polícia, para lidar com a criminalidade sem criar um Estado autoritário e respeitando a liberdade humana, o que remonta às discussões iniciais da sua ação institucional na formação do Estado (ADORNO, 1995; BAYLEY, 2001a, b; BAYLEY, SHEARING, 2001;

LEMGRUBER et al., 2003; LIMA, 2000a, b; PAIXÃO, 1991; PINHEIRO, 1991; SOARES, 2000a, b; TAVARES-DOS-SANTOS, 2004).

Giddens (2001, p. 332) reforça esse argumento, pois o uso intensivo e extremado do policiamento, em geral, resulta em terror por razões óbvias, pois “a governabilidade de um Estado moderno refere-se ao sucesso das operações de vigilância que ele é capaz de manter; estas, por sua vez, têm alguma relevância somente na medida que tenham controle sobre os aspectos cotidianos da vida da população”. Esse aspecto é particularmente importante no Brasil, pois a configuração de seu sistema de justiça criminal, desde os seus primórdios, apresenta características que privilegiam uma ação voltada para as elites em detrimento da população em geral, dificultando o estabelecimento de relações igualitárias entre o Estado e seus cidadãos, predominando o seu caráter patrimonialista (DaMATTA, 1982; LIMA, 2000a, b; PINHEIRO, 1991; ZAVERUCHA, 2000, 2003).

Além disso, a conexão entre as organizações policiais e as outras instituições do sistema de justiça criminal é um elo importante para a análise do desempenho e consecução dos objetivos do sistema. O grau de articulação entre os componentes do sistema é fundamental para os resultados alcançados, pois se referem à competência do sistema para descobrir os delitos efetivamente ocorridos, registrá-los, investigá-los, determinar os culpados, apresentar a denúncia para a Justiça e proferir a sentença (LIMA, 2000a ; SOARES, 2000a).

O esforço no controle externo das organizações policiais, que passam a prestar contas dos resultados de sua atuação, dos problemas identificados pela comunidade e dos desvios de conduta de seus membros, é outra tendência em ascensão, pois aproxima a população de uma instituição tradicionalmente avessa a um acompanhamento sistemático de suas atividades (LEMGRUBER et al., 2003; WALKER, 2001).

Para minimizar os efeitos da violência e da criminalidade, o sistema de justiça criminal, e as organizações policiais em particular, necessitam atuar em consonância com as premissas de uma administração pública voltada para o atendimento ao cidadão, dentro de parâmetros democráticos e adaptando-se às novas dimensões socioculturais contemporâneas. Dentre essas atualizações, ressalta-se a necessidade de adequar a sua configuração organizacional, inserindo novas tecnologias de gestão, modificando os processos para a produção de serviços de polícia por meio de modelos de policiamento de aproximação com os cidadãos.

Na seção seguinte apresentam-se alguns dos principais modelos de policiamento vigentes nas organizações policiais, com base nas análises de Bayley (2001a, b); Beato Filho

(1999); Bittner (2003); Greene (2002); Muir (1977); Paixão (1991); Ponsaers (2001); Swanson et al. (1998); Wilson (1989), entre outros, ressaltando as distinções entre o modelo tradicional e as tendências que culminaram em novos modelos de policiamento.

2.3.1 Modelos de Policiamento de Aproximação com a Comunidade

As novas tendências das organizações policiais quanto a sua estruturação e produção do serviço de polícia procuram a superação do modelo tradicional, e de modo geral, envolve a aproximação com a comunidade, sendo desenvolvidos vários programas, com destaque para os denominados “policiamento comunitário”, “Tolerância Zero”, “Teoria das Janelas Quebradas”, “Policiamento Orientado Para Solução de Problemas”, e o “COMPSTAT”. A maioria desses modelos de policiamento pode ter aspectos conjugados para sua implementação, e tiveram maior publicização no sistema policial dos Estados Unidos, ainda que este não seja o mais antigo, pois o policiamento comunitário no Japão, baseado em uma rede de postos policiais montados na comunidade conhecidos como “Kobans” e “Chuzaishos” foi criado após a Segunda Guerra Mundial (SKOLNICK, BAYLEY, 2002), e outras variações possam ser encontradas em diferentes países (FRIEDMANN, 1992; LAB, DAS, 2003). Para fins desse trabalho realiza-se uma descrição de alguns dos principais modelos de policiamento utilizando-se como exemplo sua implementação nos Estados Unidos por ser aquele em que a maioria das organizações policiais brasileiras tem se espelhado para implementação de inovações.

O formato e modo de atuação das organizações policiais basearam-se em uma tradição militar herdada de suas origens de pacificação interna na formação do Estado moderno. Assim, as características do policiamento tradicional, consolidado na maioria dos países a partir do início do século XX, segundo Swanson et al. (1998), espelham em sua estrutura operacional uma réplica do modelo militar (guarnição, pelotão, companhia, batalhão, comando).

De modo geral, é composto de unidades com 100 a 250 policiais; supervisão centrada na hierarquia e disciplina; normas bem delineadas com jornada de trabalho de 8 horas com comando único, quase sempre um oficial, responsável por operações pré-determinadas e rotineiras; atendimentos baseados no primeiro carro disponível para a chamada pelo rádio de acordo com a prioridade do momento; unidades policiais especiais (choque, rondas ostensivas, resgate etc) e, na maioria dos casos, o planejamento é centralizado, com as ordens seguindo pelos canais competentes do topo para a base.

Destacam-se ainda aspectos como: policiais periodicamente transferidos para novos batalhões ou serviços; operam sem informações dos policiais que trabalham nas ruas; relações formais com a comunidade para a manutenção da imagem da polícia; prevalência das ações reativas (atendimento a chamadas) e repressivas (revistas de suspeitos, prisões e interrogatórios).

Na visão tradicional, a polícia é entendida como uma agência governamental responsável principalmente pela aplicação da lei, com um relacionamento marcado pelo conflito entre a organização policial e os outros serviços de governo. O papel da polícia é entendido com foco na solução de crimes com sua eficiência mensurada pelo número de prisões e detenções e sua eficácia pela resposta em menor tempo (BAYLEY, 2001b; BITTNER, 2003; PAIXÃO, 1991; WILSON, 1989).

As prioridades policiais geralmente são aquelas ligadas a crimes envolvendo grandes valores (como nos assaltos a bancos) e aquelas que envolvem maior violência (divulgadas amplamente pela mídia). As chamadas para ações sociais (como levar doentes a hospitais) somente são atendidas se não houver um serviço policial a ser feito. Assim, o profissionalismo na polícia é entendido como responder prontamente e de forma efetiva os crimes mais sérios, enquanto os estudos de crimes específicos ou aqueles cometidos em série são os tipos de ação de inteligência mais importantes. As formas de controle na polícia são altamente centralizadas, gerenciadas por normas, regulamentos e diretrizes gerais, balizadas pela legislação. Enquanto isso, a direção da polícia tem o papel de prover as normas e regulamentos para adequar às necessidades do corpo policial, enquanto a coordenação deve manter a ação operacional, sendo a análise das acusações um de seus principais objetivos (BAYLEY, 2001b; DUNHAM, ALPERT, 2001; GOLDSTEIN, 2003; PAIXÃO, 1991; SKOLNICK, BAYLEY, 2001; WALKER, 1992).

Essas premissas “tradicionais” passaram por críticas no início dos anos 1980 pelo aumento da violência e da criminalidade nos Estados Unidos, enquanto algumas pesquisas destacadas por Skolnick e Bayley (2001, p. 18-20) revelaram que alguns “mitos” da ação da polícia tradicional não se sustentavam, como mencionados anteriormente, como os seguintes:

- O aumento do número de policiais não reduz necessariamente o índice de criminalidade nem eleva a proporção de crimes solucionados;
- O serviço de patrulha motorizada aleatória não reduz o crime nem melhora a possibilidade de prender suspeitos;
- Não há relação de eficiência entre o patrulhamento com dois policiais por carro ou com um único policial;

- O patrulhamento intensivo reduz o crime durante algum tempo, em grande parte porque o desloca para outras áreas;
- Os crimes como homicídio, estupro, furto em domicílio, roubo e assalto à mão armada raramente são enfrentados pelo policial em patrulha;
- A melhoria do tempo de atendimento aos chamados de emergência não tem efeito sobre a probabilidade de prender criminosos;
- Os crimes não são solucionados pelas investigações criminais realizadas pelos departamentos de polícia, os crimes são solucionados pela prisão do criminoso em flagrante delito ou porque alguém o identifica especificamente.

Skolnick e Bayley (2001) apontam que por esses resultados, verificou-se que as estratégias da polícia tradicional não reduzem o crime nem tranquilizam a população, havendo necessidade de maior proximidade com o cidadão para a efetividade do combate ao crime. Além disso, devem se considerar a história da polícia na região, a população envolvida e a relação dessa população com o crime e com a polícia. Com essas premissas, proporcionou-se o desenvolvimento de técnicas de aproximação com a vizinhança para o combate à violência e criminalidade, denominada de forma ampla de “polícia comunitária”. Dentro desse conceito mais amplo, novas ferramentas foram aplicadas em diversos departamentos policiais, como o “método para a solução de problemas”, “Janelas Quebradas”, “COMPSTAT”, entre outros, a serem detalhados na seqüência.

Na opinião de Peak e Glensor (1999), nos principais elementos de sucesso na implementação de novas filosofias de gestão policial, envolvem-se a liderança e administração, os recursos humanos, o campo operacional e as relações externas. Para sua implementação, busca-se uma gestão estratégica, o que supera a rigidez dos conceitos anteriores de planejamento. Para os autores, a gestão estratégica da organização policial é um processo de adequação da polícia ao seu ambiente de mudança de modo a alcançar os objetivos previstos. Como características destaca-se seu foco no longo prazo, propício a ambientes de mudanças, com a cúpula assumindo os custos da estratégia e uma abordagem completa na sua formulação e implementação, visível liderança e envolvimento do “staff”. Na gestão estratégica, envolvem-se análise, escolha e implementação. Na análise, verifica-se a compreensão do ambiente externo e interno e a influência de variáveis fundamentais na organização. Na escolha estratégica, são considerados possíveis cursos de ação, sua avaliação e opção visando ao futuro da organização e à forma de responder às várias pressões e influências identificadas na análise do ambiente. Na implementação, planeja-se como a

escolha estratégica pode ser colocada em prática e gerencia as modificações necessárias, transformando a estratégia em ação.

Para Barlow e Barlow (1999), o fenômeno chamado “polícia comunitária” que emerge nos Estados Unidos nos anos 1980 passa a dominar a retórica dos departamentos da polícia estadunidense e, posteriormente, se espalha para outros países. Bennett e Baxter (1985) refletem que o ímpeto pela criação de programas comunitários foi incentivado, em parte, pelo medo do crime pelos cidadãos, falta de confiança na efetividade das organizações policiais, e sua crença que o voluntariado era uma das poucas fontes de recursos ainda disponíveis. As atividades de policiamento comunitário poderiam ter iniciativas dos cidadãos, dos policiais, ou ainda, de uma parceria conjunta.

A polícia comunitária amplia o conceito original de polícia, reforçam Swanson et al. (1998), pois a polícia é o público e o público é a polícia, uma vez que os policiais são pagos para dar atenção integral aos cidadãos, com maior interação da polícia com outros órgãos e entidades do Estado que são responsáveis pela melhoria de qualidade de vida. Bayley (2001b) reforça que essa é uma das principais inovações nas práticas das organizações policiais desde o desenvolvimento da polícia nos moldes profissionais do início do século XX.

Assim, destacam Barlow e Barlow (1999), Bayley (2001b), Peak e Glensor (1999), Swanson et al. (1998), e, Trojanowicz e Bucqueroux (1998), o papel da polícia é ampliado para além da solução de crimes e sua eficiência é mensurada, não pelas taxas de detenções e prisões, mas pela ausência de crime e desordem. O policial deve ser preparado para lidar com os problemas atinentes ao cidadão e sua efetividade é mensurada pela cooperação pública. O serviço policial é entendido como uma função vital e de grande visibilidade social, sendo sua proximidade com o cidadão o traço de seu profissionalismo. Utiliza-se de informações sobre as atividades dos indivíduos e grupos para realizar suas investigações. As formas de controle têm ênfase nas especificidades locais para as necessidades da comunidade. O papel da direção é pregar os valores organizacionais, ao passo que a ação da coordenação é manter aberto e em funcionamento os canais de comunicações com a comunidade, já que a análise das acusações é mais uma ferramenta entre outras e não o grande objetivo da polícia.

Bayley (2001b) descreve a organização do trabalho nessa forma de policiamento que envolve equipes de 20 a 30 policiais, com uma supervisão profissional, que trabalha com consultas aos subordinados e à comunidade, delineamento de objetivos, programas de treinamento em serviço, encorajamento de sugestões, permitindo a participação dos policiais e o exercício de responsabilidade dentro dos limites necessários. O comandante da equipe é o responsável por todos os aspectos envolvidos no serviço, inclusive fora do horário de

trabalho. As equipes trabalham naquela área delimitada, providenciando o serviço de polícia para aquela vizinhança ou comunidade, saindo apenas em casos excepcionais. Os policiais são mantidos na comunidade, não ocorrendo transferências, e nas unidades especiais, informam-se aos policiais da comunidade os seus objetivos em suas operações e, quando possível, são consultados previamente o comandante da equipe daquela comunidade.

Para autores como Barlow e Barlow (1999), Skolnick e Bayley (2001), Trojanowicz e Bucqueroux (1998), as relações com a comunidade são vistas como essenciais para a função de patrulhamento, sendo planejada pelo comandante e seus subordinados, e consistem em um bom serviço policial, amigável nos contatos nas ruas e participando nas reuniões dos diversos grupos comunitários. O planejamento é descentralizado, com análise criminal local, uso de táticas especiais de investigação, programas de prevenção e de referência, além de atividades em serviços. As inovações são implementadas pela equipe de policiais comunitários sob a supervisão dos superiores para discussão de sua extensão a outras comunidades. A interação com a comunidade em todos os aspectos é uma constante, rompendo com o isolamento da burocracia e ampliando a participação do cidadão na gestão.

O sucesso desse tipo de experiência em algumas cidades norte-americanas é relatado por Skolnick e Bayley (2001). O caso de Detroit é significativo, pois em uma das maiores e mais violentas cidades estadunidenses, adotou-se em finais dos anos 1970, um programa de prevenção de crimes com base na comunidade, criando-se uma seção de prevenção ao crime e minidistritos de polícia voltados para a mobilização da comunidade, separando as ações de prevenção de outras operações de linha, alocando vultosos recursos nessa experiência.

Os policiais dos minidistritos, afirmam Skolnick e Bayley (2001), tinham como objetivo documentar o crime na área, realizar contatos com os líderes comunitários, discutir e organizar os quarteirões, os estabelecimentos comerciais, os edifícios habitacionais em situações de “vigilância” compartilhada; realizar aconselhamento em escolas; supervisionar as patrulhas normais; dar assistência aos idosos e, de modo geral, servir como catalisador para qualquer iniciativa de prevenção do crime. O maior desafio era adaptar a prevenção do crime às necessidades da comunidade local. Os policiais se desdobravam em realizar ações que se revelassem importantes na prevenção. Com as inovações estratégicas em Detroit, verificou-se uma diminuição do número de policiais, redução da tendência à criminalidade e tranquilidade do público em relação ao crime, apesar das resistências ao modelo e conflitos internos na polícia.

Walker (1992) destaca como outro exemplo de inovação no policiamento, o “policiamento orientado para resolução de problemas”, seguindo os preceitos gerais

delineados por Goldstein (1990), com o policiamento sendo entendido como um processo de planejamento pró-ativo no qual se considera a mudança do papel do policial, pela sua atuação com foco nos problemas efetivos, mais que nos eventos. O trabalho deve ser voltado para a redução ou eliminação da causa dos problemas, em uma dinâmica menos reativa.

Esse processo descrito por Eck e Spelman (1987), foi implementado a partir de 1983 na cidade de Newport News, Virgínia, nos Estados Unidos. Baseado em uma metodologia para resolução de problemas em quatro etapas é reconhecido pelas suas iniciais em inglês: “Scanning, Analysis, Response, Assessment – SARA” – Identificação, Análise, Resposta e Avaliação.

Na primeira etapa, “Identificação”, preconiza-se que os policiais, ao invés de divagarem sobre conceitos amplos baseados na lei como roubos, arrombamento, roubo de automóveis, entre outros, devem ser encorajados a agrupar incidentes relacionados que chamem sua atenção como “problemas”, e os defina como problemas em termos mais práticos e usuais. Por exemplo, um incidente que pode ser classificado simplesmente como um roubo deve ser encarado como parte de um padrão de roubos relacionados com a prostituição cometidos por travestis em hotéis do centro da cidade. Em síntese, espera-se que os policiais verifiquem os possíveis problemas e defina-os de forma acurada como parte de sua rotina diária (ECK, SPELMAN, 1987).

A segunda etapa, “Análise”, ocorre com os policiais trabalhando no problema definido na etapa anterior, coletando informações de variadas fontes públicas e privadas, não apenas as tradicionais informações de dados policiais ou relatórios anteriores. Orientados por guias de estudo devem direcionar sua análise para o exame dos ofensores, vítimas, o ambiente físico e social, e as respostas prévias ao problema. O objetivo é entender o escopo, natureza e causas do problema e elaborar uma variedade de opções para sua resolução (ECK, SPELMAN, 1987).

Na terceira etapa, “Resposta”, são aproveitados os conhecimentos obtidos na análise que são utilizados para desenvolver e implementar soluções. Os policiais procuram o apoio dos cidadãos, homens de negócio, outras unidades de polícia, órgãos públicos e entidades privadas, ou qualquer um que possa ajudar a desenvolver um programa de ação. As soluções devem ir além das respostas tradicionais da polícia para incluir outras agências da comunidade e da municipalidade (ECK, SPELMAN, 1987).

Na última etapa, “Avaliação”, parte-se da estimativa pelos policiais dos impactos e da efetividade de suas repostas, se os problemas originais foram resolvidos ou apenas

amenizados, e se podem ser utilizados para revisar a resposta, coletar mais dados ou mesmo redefinir o problema (ECK, SPELMAN, 1987).

Na metodologia descrita em detalhes por Eck e Spelman (1987), permitiram-se avanços nessa vertente conhecida como “policimento orientado por problemas”. Além do “policimento comunitário”, outras mudanças nas organizações policiais foram a adoção por alguns departamentos dos princípios da qualidade, a expansão do papel do policial na rua e o foco na análise do delito, incluindo considerações sobre prevenção e influência do ambiente sobre o crime, ressaltam Peak e Glensor (1999). Nessa estratégia, Swanson et al. (1998) ainda citam as modificações realizadas para a melhoria dos serviços policiais em cidades dos Estados Unidos, que delinearão sua visão, missão e princípios de liderança.

As forças que levaram à institucionalização do policiamento comunitário variam de intensidade de acordo com o contexto, em que os fatores intervenientes afloram nos diversos níveis de análise, institucional geral, específico e técnico. Na estratégia de policiamento comunitário, deve-se considerar elementos organizacionais, táticos e externos, conforme listados no QUADRO 5, para sua adoção (COPS, 2002):

QUADRO 5

Policimento Comunitário: elementos constituintes

(continua)

ELEMENTOS ORGANIZACIONAIS:

1. *Filosofia adotada em toda a organização*: a adoção do policiamento comunitário é evidenciado pela integração da filosofia dentro da missão, políticas e procedimentos, avaliações de desempenho e práticas de recrutamento e promoção, treinamento e outros sistemas, além de atividades que definem a cultura organizacional. Pelo suporte administrativo, sustentam-se ações de unidades distintas voltadas para o trabalho cooperativo em torno dos princípios do policiamento comunitário. A implementação da filosofia pode ocorrer de forma incremental e dentro de unidades especializadas inicialmente, mas um trajeto definido leva à implementação total na organização.
2. *Descentralização e “accountability”*: no policiamento comunitário, os policiais têm autonomia para resolver problemas e tomar decisões apropriadas dentro de seus papéis. Liderança é requerida e premiada em todos os níveis, com gerentes, supervisores e policiais sendo responsabilizados pelas decisões e efeitos de seus esforços na solução de problemas e redução do crime e desordem com a comunidade.
3. *“Accountability” por base geográfica e responsabilidades generalizadas*: no policiamento comunitário a maioria do comando, apoio, distribuição e decisões são baseadas geograficamente. Pessoal apropriado é designado e fixado por grandes períodos em áreas geograficamente delimitadas de modo a propiciar comunicação e parceria entre policiais e sua comunidade e são responsabilizados pela redução do crime e desordem dentro de sua área. Os limites geográficos são naturalmente determinados baseados mais no entendimento da comunidade que nas divisões estatísticas.

(conclusão)

ELEMENTOS ORGANIZACIONAIS:

4. *Utilização do recurso de voluntários:* com o policiamento comunitário, encoraja-se o uso de pessoas oriundas de fora da agência policial. O voluntariado envolve a participação ativa de cidadãos com a organização policial, a qual deve educar o público sobre o modo em que esse possa ser um parceiro da polícia e seus membros para melhorar o policiamento comunitário, e promover um efetivo resultado da participação do cidadão. O trabalho dos voluntários pode auxiliar na liberação do policial para ser mais proativo e orientado para a prevenção. Exemplos de como esses recursos podem ser utilizados estão nas práticas de reservas da polícia, voluntários da força pública, organizações de serviço, e academias de jovens e cidadãos policiais.

5. *Melhorias:* há um número de melhorias e facilidades que podem auxiliar o departamento na sua transição para o policiamento comunitário. Por exemplo, com tecnologia atualizada e sistemas de informações, pode-se facilitar o policiamento comunitário ao permitir acesso dos policiais a dados pelos quais se sustente análise de problemas ou melhora de tempo de ação do policial reduzindo o tempo gasto em questões administrativas. Isso resulta em um maior tempo do policial para a comunidade. Além disso, com melhorias tecnológicas e capacidade analítica, permite-se à organização policial ter informação no tempo adequado sobre problemas criminais, o que leva a uma melhor alocação de recursos e policiais, enquanto proporciona aos policiais um melhor entendimento dos problemas em seu trabalho.

ELEMENTOS TÁTICOS:

1. *Aplicação da lei:* o policiamento comunitário complementa o uso das estratégias provadas e estabelecidas de aplicação da lei, tornando-se uma das muitas ferramentas disponíveis aos policiais que podem ser empregadas coletivamente para impedir e combater o crime. Como fundamento filosófico, a ênfase é colocada na qualidade de esforços do indivíduo e do grupo. Além disso, os departamentos de polícia devem ser parceiros ativos em identificar as leis que necessitam ser mudadas ou decretadas, trabalhando com legisladores e organizando esforços da sustentação dos cidadãos para mudá-las. Coletivamente, com essas atividades, permite-se que as agências policiais combatam as circunstâncias subjacentes à lei, que conduzem ao crime.

2. *Proatividade, orientada para prevenção ao crime:* os departamentos tornaram-se altamente reativos sob o modelo tradicional de policiamento. Com a aplicação da lei, responde-se às chamadas dos cidadãos e focaliza-se primeiramente em prender o delinqüente, depois que os crimes tenham sido cometidos. Sob a polícia comunitária, na aplicação da lei, focaliza-se não somente o seu cumprimento, mas também a prevenção do crime e proativamente em dirigir-se às causas do crime e da desordem. A comunidade acopla ativamente em colaborar na prevenção e em atividades de solução de problemas com o objetivo de reduzir a vitimização e o medo do crime.

3. *Solução de problemas:* as polícias, os membros de comunidade, e outros públicos e entidades privadas trabalham juntos para resolver os problemas subjacentes que contribuem para o crime e desordem, identificando e analisando problemas, desenvolvendo respostas apropriadas, e avaliando a eficácia dessas respostas. Enquanto a aplicação da lei é parte integral do policiamento, com a solução de problemas, confia-se menos pesadamente no uso dos componentes do sistema da justiça e dos métodos criminais tradicionais, e mais em impedir o crime com a detenção de delinqüentes, protegendo vítimas prováveis, e tornando locais de possíveis crimes menos propícios a sua ocorrência.

ELEMENTOS EXTERNOS:

1. *Envolvimento público e participação da comunidade:* no policiamento comunitário, os cidadãos são vistos pelas polícias como os parceiros que compartilham da responsabilidade para identificar prioridades, e desenvolver e implementar respostas. Levantar as necessidades e prioridades dos clientes é requisito do policiamento comunitário para determinar os problemas que guiam os serviços das polícias, e dá a posse pública do processo de solução de problemas.

2. *Governo e outras parcerias:* as polícias são somente uma de muitas agências de governo local, responsáveis para responder aos problemas da comunidade. Sob o policiamento comunitário, outras agências de governo são convidadas e reconhecidas para que suas habilidades respondam e direcionem para o crime e a desordem social. As organizações da comunidade também são trazidas para a prevenção do crime e, em parcerias, para a solução de problemas com as polícias. O apoio e a liderança de policiais eleitos, bem como a coordenação do departamento das polícias em todos os níveis, são vitais para o sucesso desses esforços.

Além disso, a informação deve ser acessível não apenas para os policiais, mas também para a comunidade, pois se ambos são parceiros no combate ao crime e desordem, ambos devem ter acesso às informações, a tempo e de forma completa. O treinamento de policiais e civis também é um facilitador na implementação da filosofia do policiamento comunitário.

Não obstante o aumento de abordagens voltadas para a aproximação da organização policial com a sociedade, em um movimento que foi batizado por alguns autores como “nova polícia”, verificou-se também, ressaltam Bayley e Shearing (2001), o aumento da segurança privada em todo mundo, competindo na provisão de serviços de segurança juntamente com o Estado.

Assim como Greene (2000), Ponsaers (2001) realiza um esforço de comparação entre os diversos modelos de policiamento, delineando as principais características do policiamento baseado no arcabouço burocrático militar, no policiamento legalista, polícia comunitária e segurança privada, sob aspectos diversos, desde seu arbítrio, interpretação da lei, responsabilização, base de legitimidade, utilização da prevenção, grau de reação, tomada de decisão, divisão do trabalho, envolvimento com outras áreas, perspectiva estratégica e objetivos, que são apresentados no QUADRO 6.

QUADRO 6
Comparação dos Modelos de Policiamento

| ASPECTOS | BUROCRÁTICO MILITAR | POLICIAMENTO LEGALISTA | POLÍCIA COMUNITÁRIA | SEGURANÇA PRIVADA |
|---------------------------------|--|---|---|--|
| Arbítrio | Regras internas e hierarquia (“você deve fazer isso porque eu disse”) | A lei deve ser seguida, sem exceções | “Necessidade de uma polícia inteligente” | “Fora dos limites legais, tudo é permitido” |
| Significado da lei | Lei e ordem (supervisão interna) | “Se não existe a lei, como a polícia pode cumpri-la?” | Aplicação da lei é vista como uma tarefa como as outras | Sem uso da lei, segue os desejos do cliente |
| “Accountability” | Problema interno, não externo | Grande autonomia (risco de corrupção) | Grande ênfase no controle externo | Controle público, “accountability” para cliente e contratante |
| Relação com o público | Grande distância entre a população e a polícia | Distante – público como informante | Parceria, voltada para aumento da qualidade de vida | Parcial, população vista como cliente |
| Profissionalismo | “Confrontado com uma decisão, procure a norma, quando a norma não pode ser encontrada, faça uma norma” | Alto grau de especialização | Envolvida com os mecanismos da sociedade, tende para a não especialização | Experiência comercial requerida: custos mínimos, bons resultados, visão de negócio |
| Legitimidade | Ausência de desordem – monopólio do poder e da força física | Pode ser encontrado na lei | Fortemente atrelada ao conceito de democracia | Interesse particular: contrato com a indústria da segurança |
| Prevenção | Foco na repressão, prevenção e controle da desordem de massa | Repressão – “detenção por suspeita” | Reforço do controle social informal; situação de prevenção do crime | Redução da incerteza, risco calculado, perda prevista |
| Pro/Reativo | Foco em ações reativas | Foco em ações reativas, solucionando crimes | Grande ênfase na necessidade de polícia proativa | Mais proativa que reativa |
| Tomada de decisão | Centralização | Alto grau de autonomia individual | Descentralização | Alto grau de fragmentação |
| Divisão do trabalho | Especialização | Especialização | Generalização | Globalização, especialização |
| Orientação | Orientada por sintoma, repressiva | Orientada para o transgressor, repressiva | Orientada para a causa, preventiva | Circulação do risco |
| Interação com o ambiente | Sistema fechado, reativo | Instrumental, formal, reativa | Sistema aberto, proativa | Contrato com os clientes |
| Potencial de mudança | Conservador | Conservador | Inovador | Inovador, orientado pelo mercado |
| Processo de decisão | Hierárquica, de cima para baixo, um chefe | Interna, lógica legal | Democrática, da base para o topo | Interna, lógica comercial |
| Envolvimento | Necessita do executivo | Necessita do judiciário | Necessita da população | Necessita do cliente |
| Estratégia | Técnica | Legal, técnica | Social (expectativa do público) | Comercial, técnica |
| Finalidade | Manutenção das normas, lei e ordem | Aplicação da lei | Orientada para o serviço | Menor prevenção. redução de danos |

Fonte: Ponsaers, 2001, p. 491-493

A adoção de novas técnicas de gestão nas organizações policiais se acentua nos primeiros anos de 1990, com destaque para os departamentos de polícia nos Estados Unidos (GREENE, 2000; WEISBURD et al., 2003; WEISS, 1997). Micklethwait e Wooldridge (1998), analisam a atuação de William Bratton como comissário do Departamento de Polícia de Nova Iorque de 1994 a 1996, em que o chefe de polícia professa uma linguagem administrativa para dar suporte as suas mudanças nos processos de atuação policial, como no tratamento da população da cidade como clientes. Implementou um sistema de computação básica nos distritos, estabeleceu metas para os comandantes de áreas, disseminou o uso de estatísticas criminais, recrutou novos policiais, demitiu alguns e reunia-se com os subordinados para planejar as ações do departamento, conseguindo em sua gestão reduzir o índice de criminalidade na cidade. Essa experiência também é destacada na análise de Osborne e Gaebler (1994), Greene (1997), Kelling e Souza Júnior (2001), entre outros.

Em outro enfoque, parte da análise do ambiente e do contexto social, sistematizados por Wilson e Kelling (1982) como “Janelas Quebradas” (“Broken Windows”), sugere-se que sinais constantes de incivildades e desordem na comunidade provocam mais crimes. Com essa abordagem ganhou maior publicização baseando-se na experiência de Nova Iorque, mas foi concebida anteriormente, a partir de pesquisas nas décadas de 1970 e 1980.

Na hipótese das “Janelas Quebradas”, sugere-se que se um indivíduo ou seu grupo encontra sinais de deterioração no ambiente em que vive, tende a manter práticas de depredação no mesmo ambiente, ou seja, caso “encontre uma janela quebrada, o indivíduo tende a quebrar mais janelas”, ainda que isso por si só não seja uma grande contravenção da lei, pois a comunidade residente no local tende a não cobrar regras básicas de convivência, assim, comportamentos pautados em pequenos delitos se proliferam, e dos pequenos delitos migram para crimes de maior gravidade. Com isso, as pessoas com condições econômicas e sociais mais favoráveis deixam aquela comunidade e o abandono se amplia, reproduzindo com maior regularidade a desordem e o crime, com membros de gangues passando a controlar a comunidade na maioria dos casos.

Wilson e Kelling (1982) advogam que, entendendo as normas sociais da comunidade afetada, tendo o policiamento voltado para a manutenção da ordem, propicia-se a comunidade a restaurar procedimentos adequadamente reconhecidos o que provoca a queda nos delitos e crimes de maior potencial ofensivo. A aproximação da polícia com a comunidade deveria ser realizada pela alocação de maior número de policiais em patrulhas a pé, e concentrada no reforço de comportamentos sociais aceitáveis naquela comunidade. Roberts (1999) ressalta que a aplicação da legislação voltada para coibir delitos como pedintes agressivos adotados

em Chicago auxiliava a prevenir futuras ofensas e prevenia a ruptura da coesão social nas localidades em que foram adotadas.

Simultaneamente, destacam Wilson e Kelling (1982) em seu estudo quanto ao “Broken Windows”, ações voltadas para recuperação do ambiente na comunidade, como o reparo e manutenção de espaços públicos de convivência, como praças e quadras esportivas, bem como de moradias populares, elevavam a auto-estima dos moradores que buscavam manter os equipamentos e bens de consumo coletivo em bom estado para que a degradação ambiental não significasse a volta das gangues e do crime. Com esse trabalho de recuperação, realizado por outras agências do governo local, com a cooperação da comunidade na manutenção e uso dos serviços, e com a aplicação da lei pela polícia de forma efetiva, ainda que para pequenos delitos, minorava-se o contexto da criminalidade.

Walker (1984) aponta que a proposta das “janelas quebradas” foi provocativa na reorientação do policiamento, em que se utilizam conceitos históricos da construção da polícia nos Estados Unidos, com características do vigilante de quarteirão do passado naquele país, buscando envolver de modo mais personificado a polícia e a comunidade, articulando a ação policial na manutenção da paz social, propiciando o aumento da legitimidade da polícia e revitalizando o modo de policiamento vigente, apesar das dificuldades em sua implementação.

Kelling e Colles (1996) posteriormente retomam a proposição do “Broken Windows”, que com base na experiência de Nova Iorque torna-se ainda mais divulgada, servindo como parte da plataforma política do prefeito Rudolph W. Giuliani daquela cidade. Giuliani (2002, p. 41) defende posturas duras no combate ao crime, adotando medidas de visibilidade que buscavam melhorar a qualidade de vida dos habitantes daquela metrópole, dando atenção aos crimes de menor potencial ofensivo, e verificando o que incomodava a população “como os limpadores de pára-brisas nos semáforos (‘squeegee men’), os grafiteiros e os não pagantes do metrô.

Além da reforma gerencial, que enfatizava, dentre outras premissas, o trabalho em equipe, o compartilhamento de idéias entre os membros da polícia, a responsabilidade recíproca, a confiança e apoio mútuo, o prefeito Giuliani (2002) adotou alguns preceitos da chamada “Tolerância Zero”, em que seriam enquadrados na lei todos aqueles cidadãos que cometessem qualquer transgressão, por menores que fossem, diminuindo a sensação de impunidade e buscando maior adesão da população para as reformas.

Greene (1999, p. 171), ao analisar as ações de “Tolerância Zero” ditadas pela ação do comissário Bratton sob ordens do prefeito “Rudy Giuliani”, conclui que, apesar da significativa queda nos índices de criminalidade, aumentou o número de queixas contra a

conduta policial e abuso da força, que, se comparados à cidade de San Diego nos Estados Unidos, em que um efetivo policiamento comunitário é conduzido, há formas de se obter um combate à criminalidade com menores impactos negativos.

Em sua gestão, Bratton foi responsável pelo desenvolvimento de uma nova ferramenta de gestão, que associada aos novos modelos de policiamento, tem sido analisada como fundamental para alcance dos objetivos da polícia, o COMPSTAT⁸. Kelling e Sousa Júnior (2001) reputam o COMPSTAT como uma das mais importantes inovações administrativas nas organizações policiais na última metade do século XX, enquanto Moore (2003) ressalta a transformação que sua utilização provocou na gestão pública, sendo agraciado em meados da década de 1990 com o mais importante prêmio norte-americano de inovação em organizações governamentais. Esse modelo, que envolve diversas inovações, será descrito em maiores detalhes por sua difusão, não apenas em seu país de origem como também no exterior.

Moore (2003) define o COMPSTAT como uma nova tecnologia de gestão na qual se foca o maior controle dos membros da organização policial sobre os resultados, mensurando-se o desempenho, buscando-se solucionar os problemas críticos do policiamento, alinhando-se os resultados obtidos com a cultura policial desenvolvida nos departamentos que o adotaram.

Em seus procedimentos de gestão, ocorreu a maior responsabilização dos policiais, com base em melhor tratamento das informações disponíveis sobre as ocorrências de crimes. Um evento característico do processo, são as reuniões semanais voltadas para o compartilhamento de informações e discussão dos índices de criminalidade, tornando-se a base para o planejamento, coordenação e avaliação da ação policial no combate ao crime nos distritos policiais, que podem ser delineados quanto as suas principais características: local, horário, “modus operandi”, dia da semana, tipologia da vítima, entre outros (MOORE, 2003; ZHAO et al., 2003).

As novas ações realizadas com base no COMPSTAT no Departamento de Polícia de Nova Iorque (NYPD), na gestão do Comissário William Bratton, foram acompanhadas de uma renovação dos comandantes dos distritos policiais; algumas delegacias especializadas tiveram seu pessoal espalhado pelos distritos e houve esforço de integração dos detetives com os policiais nas áreas de policiamento. Foi ainda dada maior responsabilidade aos comandantes de área com a descentralização de algumas atividades, introduziu-se o

⁸ Thibault et al. (2004) revela que o nome COMPSTAT teve origem em um arquivo de computador chamado de “Compare Stats” para o relatório anual de estatísticas criminais da cidade de Nova Iorque em 1994. Kelling e Sousa Júnior (2001) destacam que há controvérsias quanto a origem do nome, entendido como redução de “comparative statistics” ou “computer statistics”, enquanto para Walsh (2001) advém do diminutivo para “computer comparison statistics”.

mapeamento da criminalidade apoiado em ferramentas tecnológicas de dados georeferenciados, ações voltadas para crimes de qualidade de vida, o que gerou maior pressão por resultados aliado a maior flexibilidade dos policiais (BRATTON, KNOBLER, 1998; THIBAUT et al., 2004).

Dentre os principais objetivos para adoção do COMPSTAT pelas agências policiais, as prioridades foram a redução de crimes sérios e ofensas à qualidade de vida; além da redução do medo do crime e aumento da satisfação do cidadão com a polícia. Outro efeito buscado foi a redução de chamadas de serviço; aumento do serviço policial para moradores de áreas críticas; enquanto incentivava o aumento na eficiência do serviço (diminuindo custos por unidade de serviço) e promovia-se melhor serviço para as vítimas de crime. Kelling e Sousa Júnior (2001) indicam que esses mecanismos desviam o foco para problemas substantivos da comunidade, mais que o direcionamento burocrático tradicional da produção de serviços policiais, tendo a comunidade como parceira estratégica nesse sistema.

Segundo Weisburd et al. (2003), outros objetivos a serem alcançados seriam a redução de conflito entre diferentes segmentos da comunidade; aumento da participação do cidadão nos programas da polícia; incentivo à habilidade dos cidadãos em transformar sua comunidade em locais melhores para se viver; propiciando a grupos de cidadãos maior influência sobre as políticas e práticas da polícia. Há ainda uma tentativa de melhorar a coordenação com outras organizações públicas e privadas; com a polícia sendo mais responsiva para as prioridades das comunidades, com ações voltadas para melhoria da aparência física das comunidades, por exemplo. Com essa modalidade, objetivar-se-ia ainda a redução de reclamações sobre o mau comportamento de policiais; com aumento do controle sobre as operações policiais. E também, incentivos para a melhoria das habilidades instrumentais dos policiais; assim como elevar o moral dos empregados. Em suma, um arcabouço amplo que envolveria, de certo modo, os objetivos gerais dos novos modelos de policiamento em suas diversas modalidades (KELLING, SOUSA JÚNIOR, 2001; MAWBY, 1999; MOORE, 2003; WEISBURD et al., 2003).

Houve uma difusão significativa do COMPSTAT nos Estados Unidos, com base na experiência de Nova Iorque, com sua implantação em cidades e condados como Nova Orleans, Montgomery, Birmingham, Memphis, Saint Louis, entre outras (THIBAUT et al., 2004); e posteriormente para outros países (GREENE, 2000; LAB, DAS, 2003; MAWBY, 1999), inclusive no Brasil.

Com outras quatro tendências, favoreceu-se a implementação do COMPSTAT nas organizações policiais (MAGUIRE et al., 2003; MASTROFSKI, 2002; WEISBURG et al.

2003). Primeiramente, o surgimento do policiamento orientado por problema, uma abordagem que, sobretudo, enfatiza a importância de decisões voltadas para aquilo que necessita ser realizado (ECK, SPELMAN, 1987; GOLDSTEIN, 2003). A segunda tendência foi o crescimento do conhecimento sobre o crime e das respostas efetivas à criminalidade (BAYLEY, 2001a, b; KELLING, SOUZA JÚNIOR, 2001). Uma terceira faceta foi o crescimento rápido da tecnologia de informações, banco de dados, sistemas de informação geográfica e comunicações, que proporcionou acesso a um montante enorme de informações e sua disseminação para uso diverso em tempo real (GREENE et al., 2003; MASTROFSKI, 2002). Finalmente, os líderes das organizações policiais tornaram-se abertos para as “prescrições” da gestão progressiva, comunicados pelos consultores, instrutores e contratadores que aplicam os mais modernos termos e metodologias de gestão, e abordagens de gestão estratégica desenvolvidas no setor privado (MICKLETHWAIT, WOOLDRIDGE, 1998; OSBORNE, GAEBLER, 1994). Com essas tendências, positivas e negativas, tem se atraído e direcionado os líderes das organizações policiais para aceitar, de forma incremental, a estratégia de solução de problemas atrelada aos novos modelos de policiamento.

No modelo de análise proposto por Weisburd et al. (2003), identificam-se seis elementos chave para compreensão da estratégia do COMPSTAT:

- *Delineamento da missão organizacional*: refere-se à clareza dos objetivos a serem alcançados pela instituição e que seus líderes possam ser cobrados pelo alcance ou não dos objetivos;
- *“Accountability” interna*: deve ser estabelecida de modo que os gerentes médios possam ser responsabilizados pelo alcance dos objetivos acordados com os respectivos comandantes;
- *Comando operacional por área geográfica*: consiste na delegação de autoridade ao comandante de determinada área, inclusive de unidades especializadas;
- *Flexibilidade organizacional*: avalia o quanto o gerente médio tem autonomia para responder aos próprios problemas, além de possuir recursos necessários para tanto;
- *Identificação de problemas e disponibilização de dados*: verifica a transparência do processo e facilita a origem das respostas aos problemas;
- *Táticas inovadoras de solução de problemas*: exige dos gestores meios de resposta para alcance do resultado esperado utilizando sua experiência e não apenas a repetição de padrões estabelecidos.

Moore (2003) ressalta que esses são os elementos técnicos básicos da gestão por meio do COMPSTAT, mas que não deve ser relegada a necessidade dos elementos político e cultural para a adesão a esse novo modelo de gestão, que deve ser construído antes e ao longo de sua implementação, como também reforça Bayley (2001a), na implementação de mudanças nas organizações policiais.

A premiação ou punição dos gerentes em relação à responsabilização das metas do programa é um dos predicados do COMPSTAT, sendo fundamental que o comandante do distrito policial conheça o padrão de criminalidade de sua área de atuação e dedique-se para a redução dos índices de violência em sua região de responsabilidade.

Além disso, o chefe de unidade especializada deve atender às solicitações dos comandantes de área. Em termos de recompensas, elas giram em torno de promoção do comandante de área, caso os resultados sejam alcançados, enquanto a ascensão do chefe de unidade especializada geralmente está atrelada ao atendimento das requisições dos comandantes de área (WEISBURD et al., 2003).

Outra característica é a utilização da estratégia de solução de problemas, desde os mais simples aos mais complexos, com suporte na organização do comando por área geográfica, o que permite melhor análise das informações, ainda que com menor autonomia para determinar as rotinas operacionais de patrulhamento; ou os limites da área de patrulha. Os gerentes intermediários geralmente possuem autoridade para aprovar requisições de horário flexível ou mobilizar equipes de unidades especiais, tipo SWAT (“Special Weapons and Tactics”)⁹, para operações específicas, e alocam pessoal em novas áreas, unidades e horários para lidar com um dado problema.

Moore (2003) destaca o grau em que os departamentos que adotam o COMPSTAT utilizam-se de análise sofisticada dos dados da criminalidade, sendo o mapeamento da criminalidade central nesse caso, para melhoria da capacidade de entendimento do contexto daquela área policial, variando apenas o grau em que os dados estão disponíveis para análise, com a maioria dos números encontrando-se à mão imediatamente ou no mesmo dia (como os motivos das chamadas ao telefone da central de polícia, bem como as informações sobre detenções). A vantagem de se dispor da informação é a oportunidade de avaliar o desempenho do comandante de área sob diferentes dimensões, bem como auxiliar os gestores na

⁹ Trata-se de unidades especializadas na negociação de eventos críticos com tomada de reféns, e equipes treinadas para lidar com incidentes violentos ou de controle de multidões, por exemplo (REISS, 1992). No Brasil, unidades similares são encontradas em todas as organizações policiais com denominações como “Batalhão de Operações Especiais”, “Delegacia Especializada de Operações Especiais”, entre outras.

identificação dos motivos de suas falhas e de seus sucessos em lidar com a criminalidade em sua jurisdição.

Quanto à maneira de solução de problemas, Weisburd et al. (2003), em sua pesquisa, revelam que poucos departamentos consultam especialistas de fora da organização, mas alguns adotam soluções observadas por outras agências policiais, ou evidências de resultados de pesquisas. Quando analisadas táticas específicas para lidar com um tipo de crime ou desordem, verificou-se uma similaridade nos departamentos que adotam e os que não adotam o COMPSTAT, com ambos utilizando-se de estratégias tradicionais de polícia. No entanto, algumas táticas inovadoras como diminuição da perturbação ou alteração do ambiente físico, assim como outras envolvendo a comunidade também foram citadas.

Em que medida a introdução dessa ferramenta pode ser interpretada como uma inovação (KELLING, SOUSA JÚNIOR, 2001; MOORE, 2003), ou enquanto um esforço em manter ou reforçar o modelo burocrático ou paramilitar das organizações policiais, mais do que uma verdadeira reforma no modelo norte-americano de policiamento (GREENE, 2000, 2002; MASTROFSKI, 2002; WEISBURG et al., 2003) ainda tem sido alvo de discussão.

Como destacado anteriormente, o COMPSTAT é uma ferramenta de gestão que surge, assim como os outros modelos de policiamento como parte das propostas de superar as falhas do policiamento tradicional, que preocupado com sua burocracia desvirtuou seu foco mais para a administração do que para os resultados. Soma-se a esse fator, um cenário de aumento das taxas de criminalidade e do medo do crime, além da disseminação de estudos que revelam que a abordagem reativa não tinha efeito na criminalidade, o que promoveu o crescimento das entidades privadas de segurança (BRODEUR, 2002; KELLING, SOUZA JÚNIOR, 2001; SKOLNICK, BAYLEY, 2001; WALKER, 2001).

Por outro lado, com esse modelo não se altera uma certa ambigüidade nos preceitos da polícia comunitária, especialmente os modos de controle das forças difusas que pressionam a agência policial, desde os processos descentralizados de tomada de decisão, o aumento da participação dos policiais, e o estímulo da comunidade por resultados e definição de prioridades e parcerias estratégicas com a polícia (WEISBURD et al., 2003). Por exemplo, Greene (2000) identificou em seus estudos que o policiamento comunitário convive nos Estados Unidos com variações de pelo menos três tipos: o policiamento tradicional, policiamento orientado por problemas e policiamento baseado na “Tolerância Zero”, enquanto Zhao et al. (2001) verificaram que o policiamento comunitário está associado a objetivos de manutenção da ordem mais que à prevenção do crime como poderia ser esperado.

Mastrofski (2002), Skolnick e Fyfe (1993), e, Walker (1992) ressaltam que, não obstante os seus valiosos conceitos, com os novos modelos de policiamento, abarcados sob a égide do policiamento comunitário, ainda se suscitam alguns problemas, pois não podem ser tomados como a única solução para eliminação do crime na sociedade. Falta uma definição mais substantiva de policiamento comunitário, bem como a função da comunidade e seus limites. O novo escopo de atuação do policial também pode causar confusão, e em algum grau, um conflito entre seu papel social e seu papel como policial (MUIR, 1977; PAIXÃO, 1991; SKOLNICK, BAYLEY, 2001).

Nesse sentido Soares (2000a, p. 355-356) analisa, que

a reforma da polícia tem de começar por uma revolução gerencial, sendo também uma transformação nas estruturas institucionais, na capacidade tecnológica e nas metodologias que governam o trabalho propriamente operacional; por outro lado, por seus limites e até fracassos, nos ensina que a re-qualificação profissional do agente que atua na ponta, nas ruas, deve ser tão radical quanto às mudanças gerenciais e tecnológicas, para que a moralização avance além do controle da corrupção e se converta em respeito pleno aos direitos humanos.

Apesar do avanço do policiamento comunitário entre diversos departamentos de polícia nos Estados Unidos, Barlow e Barlow (1999) chamam atenção para o crescimento de unidades paramilitares nas polícias e o grande aumento do complexo industrial de justiça criminal, o que revela um notável endurecimento das práticas de policiamento em várias agências policiais norte americanas, apesar da retórica do policiamento comunitário. Cresce também o número de empresas particulares de segurança. Zhao et al. (2003) reforçam que, apesar da difusão do policiamento comunitário, as funções básicas da polícia de controle do crime, manutenção da ordem e prestação de serviços permanecem.

Com a implementação no Brasil de novos modelos de policiamento, sob a denominação de “policiamento comunitário”, não se permitiram ainda avaliações mais profundas em nível nacional. Também não foram devidamente avaliadas as estratégias de controle da criminalidade, cujo escopo deveriam envolver diversas agências de controle social e as instituições nas distintas esferas de governo. No entanto, algumas modificações em termos da atuação policial estão sendo requeridas, não apenas para o combate aos altos níveis de violência e criminalidade, mas para responder aos anseios da sociedade em sua pressão pela ação efetiva do Estado na resolução de seus problemas.

Em algumas recentes experiências, revelam-se os esforços para mudanças nessa direção, com base na análise dos resultados da presente pesquisa, além da verificação de que a maioria dos modelos de policiamento aplicados tem sua origem na configuração da polícia norte-americana. Assim, embasado nas formas de policiamento de aproximação com a

comunidade voltadas para combater o fenômeno da criminalidade e violência pelas organizações policiais, descreveu-se na próxima seção a metodologia utilizada para realização da pesquisa de campo dessa tese.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Um dos principais problemas contemporâneos do Brasil refere-se ao incremento da violência e criminalidade, o que suscita ações voltadas para aprimorar as ações de segurança pública no país. As organizações policiais são importantes nesse quadro, não apenas pelo seu papel constitucional de manutenção da ordem pública e aplicação da lei, mas também por serem detentoras do poder do uso legítimo da força. Minayo e Souza (2003, p. 10) sugerem que a discussão sobre a atuação da polícia cresce com a exacerbação da violência, assim como pelas greves realizadas em 1997, e revelam uma dissociação entre “as expectativas da população e das esferas governamentais, e os modelos de ação, os métodos, os objetivos e limitações do trabalho de polícia”. Dessa forma, evidenciam-se a escassez de estudos e dados qualificados para orientar análises de caráter estratégico e propositivo sobre a segurança pública, ainda que em alguns estudos, venham integrando a agenda acadêmica nessa área (LIMA et al., 2000). Por outro lado, pelas organizações policiais, procura-se introduzir novos processos para adequarem-se às pressões do ambiente por uma maior efetividade e legitimidade em termos de controle social nas sociedades democráticas contemporâneas (TAVARES-DOS-SANTOS, 2004).

Os elementos e características do processo de institucionalização dos novos modelos de policiamento foram levantados por meio de estudo comparativo de casos em duas organizações policiais, uma no Brasil e outra nos Estados Unidos, com a coleta de dados sendo realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com policiais, acadêmicos e membros da comunidade, além de observação não participante, e dados obtidos de fontes secundárias.

Com a pesquisa empírica, partiu-se do entendimento do contexto de violência e criminalidade como principal fator de influência nas ações das organizações policiais. Em seguida, descreveu-se essas organizações e as formas de policiamento que foram incorporadas para a produção de serviços policiais. Foi definida como sustentação teórica a perspectiva do novo institucionalismo, sendo possível delinear, como orientação geral, a seguinte indagação:

Que modificações organizacionais ocorreram na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e no Metropolitan Police Department (MPD) a partir da adoção de novos modelos de policiamento em Belo Horizonte, MG, e Washington, D.C., respectivamente, para alcançar seus objetivos de manutenção da ordem pública e aplicação da lei?

Para clarear os propósitos da pesquisa, definiu-se como objetivo geral:

Analisar em que extensão o ambiente institucional em seus diversos níveis influenciou e foi influenciado pela organização policial com a adoção dos novos modelos de policiamento e que mudanças provocaram na estrutura, tecnologia, sistema normativo, recursos humanos e processo de produção de serviços de segurança para a manutenção da ordem pública e aplicação da lei.

Para alcance dos objetivos gerais, os objetivos específicos da tese são definidos com base em elementos do ambiente institucional geral, passando pela compreensão do ambiente institucional específico, até a perspectiva micro de análise interna das organizações policiais pelo entendimento do seu ambiente técnico, sendo definidos a seguir:

- *Identificar e descrever os elementos do ambiente institucional geral, específico e técnico no campo de atuação das duas organizações policiais em seus respectivos contextos institucionais;*
- *Identificar e descrever os mecanismos institucionais vigentes quando da adoção de novo modelo de policiamento pelo MPD e PMMG, situações facilitadoras e dificultadoras;*
- *Verificar os impactos institucionais dos novos modelos de policiamento nas organizações policiais estudadas, com base na percepção de componentes da organização policial, academia e comunidade.*

Para compreender implicações de natureza organizacional e institucional advindas das reformas implementadas nas organizações policiais estudadas, verificou-se em que extensão houve uma transição entre as “práticas tradicionais” de atuação policial para aquelas voltadas ao “policiamento comunitário”.

Como forma de verificar as modificações na estrutura, tecnologia, sistema normativo, recursos humanos e processo de produção de serviços de segurança pública, foram escolhidos elementos do ambiente organizacional e institucional para o entendimento do escopo de suas modificações, a serem detalhados adiante na metodologia.

Sumariamente, o percurso empírico da tese pode ser vislumbrado na FIG. 5:

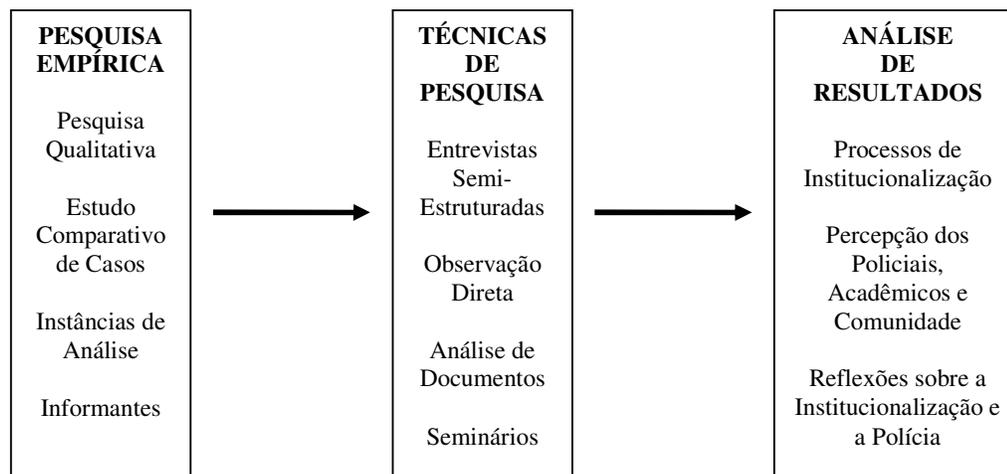


FIGURA 5: Percurso de Pesquisa Adotado pelo Autor

Fonte: Elaborado pelo autor.

No percurso teórico e empírico, baseou-se no contexto da crescente violência e criminalidade na sociedade contemporânea, tendo por objeto de análise a organização policial por ser o principal agente de manutenção da ordem e aplicação da lei na sociedade, sob o aparato do Estado, verificando as principais transformações que essas organizações estão empreendendo para lidar com aquele contexto, traduzido nos novos modelos de policiamento, optando-se como perspectiva de análise na teoria das organizações pelo novo institucionalismo, por ser a organização policial embebida de características institucionais.

Para a etapa de verificação empírica, tomou-se como método a abordagem qualitativa, por permitir um aprofundamento sobre aspectos importantes de um fenômeno social, evento, papel, interação e grupos em particular. Trata-se de um processo investigativo em que o pesquisador gradualmente vai tomando contato com o fenômeno estudado pelo seu contraste, comparação, descrição, catalogação e classificação do objeto de estudo (MILES, HUBERMAN, 1994).

Na pesquisa empírica, utilizou-se como base lógica de investigação, o método hipotético-dedutivo, buscando-se corroboração com base no problema delineado, elaborando-se pressupostos a serem verificados, deduzindo-se suas conseqüências (HOOVER, 1988), de caráter analítico-descritivo por expor as características de determinada população ou fenômeno (VERGARA, 1997), por meio de estudo de caso (EISENHARDT, 1995; NUMAGAMI, 1998; RAGIN, BECKER, 1992; YIN, 1989) com pesquisa de campo realizada

em duas organizações policiais, possibilitando um contato mais próximo do pesquisador com o contexto de trabalho e os fenômenos em questão (HAGUETTE, 1992).

3.1 Categorias de Análise

Para definição das categorias de análise é importante situar o objeto de pesquisa. Com efeito, nas diversas teorias da Administração, propiciam-se análises distintas de inúmeros tipos de organizações. A organização policial é definida em seu escopo como formal e burocrática, porque para dedicar-se a sua missão de aplicação da lei e manutenção da ordem, estrutura-se em sistema normativo baseado na hierarquia, divisão do trabalho, rotinas, impessoalidade, profissionalismo, dentre os preceitos que a caracterizam como uma burocracia. Por outro lado, estabelece-se uma cultura organizacional própria, e uma identidade que a definem como instituição social (LEITE, 2002).

Crank (2003) caracteriza a polícia como exemplo de organização institucionalizada, pois desenvolve normas e procedimentos que refletem os valores do ambiente institucional em que atuam, preservando relações com seu público, que são atores relevantes em conceder legitimidade, reconhecimento social e dotar de significado as ações da organização, já que afetam diretamente o modo de atuar e posicionamento dessas perante a sociedade a que servem e protegem.

Os estudos sobre as organizações policiais têm sido estudados tradicionalmente sob a perspectiva burocrática. Crank (2003) reforça que as pesquisas têm sido orientadas pelas chamadas “melhores práticas” (“best practices”), analisando programas, estratégias e táticas que produzem os melhores resultados possíveis quanto à prevenção e diminuição de crimes. A crença é de que, por meio desses estudos sobre o trabalho policial, poderiam ser previstas formas de lidar com problemas recorrentes identificados. Em meados da década de 1980, começam as primeiras discussões entre a tradicional perspectiva normativa e o novo institucionalismo para entendimento da dinâmica das organizações policiais com estudos exploratórios sendo desenvolvidos na década seguinte.

Em um dos primeiros trabalhos sob essa perspectiva, Crank e Langworthy (1992) destacam que as reformas empreendidas nas organizações policiais geralmente não alcançavam bons resultados, pois não eram considerados os elementos do ambiente institucional das organizações policiais. Os departamentos policiais participam com outros atores relevantes no seu ambiente institucional e deles recebem legitimidade, pois esses atores

relevantes têm opinião significativa na ação policial, possuindo capacidade de afetar o bom funcionamento da polícia.

Crank (1994), posteriormente, analisa o movimento do policiamento comunitário nos Estados Unidos sob a perspectiva do novo institucionalismo, delineando os mitos da “comunidade”, vigente nos valores das pequenas cidades estadunidenses, e o mito do “vigilante”, dos primórdios do policiamento nas cidades em que um policial era responsável por cuidar de algumas quadras ou sua vizinhança. A junção desses dois mitos foi apropriada como forma de combater os excessos policiais verificados na década de 1960, como meio de construir a ligação entre a organização policial e as minorias, e foi aproveitado nos anos 1980, depois de algumas adaptações, para ações de combate ao crime e manutenção da ordem.

Mastrofski (2002) sugere que pela perspectiva do novo institucionalismo, permite-se uma análise mais apurada em tempos de modificações das organizações policiais. Indica ainda que a polícia opera nos dois ambientes: ambiente técnico e ambiente institucional. Estes oferecem modos distintos em termos dos esforços de mudança, visto que, com as transformações da organização policial, deve-se considerar as pressões e características distintas dos dois ambientes. Por exemplo, as pressões do ambiente institucional, originado das agências de fomento governamentais levaram a um “isomorfismo coercitivo” que moldaram as mudanças estruturais das organizações policiais.

A reflexão teórica de Leite (2002), ao analisar o policiamento comunitário conclui que sua adoção requer modificações na estrutura da atual organização policial, para manter-se compatível com as normas institucionais de um contexto ambiental e, transformação, como se verifica no QUADRO 7:

QUADRO 7

Características dos Modelos de Policiamento para Adoção do Novo Institucionalismo

| TIPO DE POLICIA-MENTO | MATÉRIA PRIMA | OBJETO | MODELO | AMBIENTE | TAREFA | MISSÃO |
|----------------------------------|----------------|---------------------------------|--------------------|-----------------------------|-------------------------------|--------------------|
| Policiamento Profissional | Analisável | Não Problematicizável | Burocrático* | Homogêneo e Técnico | Poucas Situações Excepcionais | Eficácia Técnica** |
| Policiamento Comunitário | Não Analisável | Incorporação de Novos Elementos | Não Burocrático*** | Heterogêneo e Institucional | Muitas Situações Excepcionais | Legitimidade**** |

Fonte: Leite, 2002, p. 92.

Nota: * Poder centralizado, regras rígidas, coordenação das ações dos membros por meio das regras.

** Controle da criminalidade.

*** Poder descentralizado, regras servem como parâmetro, a coordenação das ações é obtida mediante a motivação.

**** Controle da criminalidade, manutenção da ordem e sentimento subjetivo dos membros da comunidade.

Zhao et al. (2001) adotam a perspectiva contingencial e a abordagem do novo institucionalismo para analisar as modificações nas funções policiais, de aplicação da lei, prestação de serviços e manutenção da ordem. Não houve mudanças na prioridade das organizações policiais estudadas como previsto na teoria contingencial. Porém, o aumento na priorização do objetivo de “manutenção da ordem” pelas organizações policiais foi associado com a proliferação dos programas de policiamento comunitário.

Zhao et al. (2001, p. 373) concluem que

a teoria contingencial é pobre para a explicação da mudança organizacional nos departamentos de polícia norte-americanos. Por outro lado, nos achados reportados, sugere-se a utilidade da perspectiva institucional na investigação de mudanças organizacionais em departamentos de polícia.

Crank (2003), ao realizar um levantamento das publicações norte-americanas no campo das organizações policiais, lista um total de 21 artigos, livros e monografias utilizando a perspectiva do novo institucionalismo, todos desenvolvidos nos anos 1990, revelando que esse volume de pesquisa ainda era incipiente para gerar conclusões sobre as principais variáveis que possam ser utilizadas. A maioria dos estudos descreveu o relacionamento entre ator e ambiente no qual ambos elementos, institucionais e contingenciais poderiam ser identificados, revelando uma mistura entre aspectos utilitaristas e institucionais para a análise das polícias.

O instrumental teórico do novo institucionalismo, ainda que recente na análise das organizações policiais, tem sido reconhecido como adequado para entendimento das mudanças nas organizações em geral (MACHADO-DA-SILVA et al., 2000).

Há também críticas à adoção do novo institucionalismo para a análise das organizações que proliferam como para todas as vertentes da teoria organizacional, sendo um dos pontos mais questionados, a complexidade na definição específica de “campo organizacional”, como revelam as pesquisas de Carvalho e Vieira (2004), e os estudos de Prates (2000).

Em que pese a diversidade de abordagens para a análise das organizações em geral, para essa tese adotou-se a teoria do novo institucionalismo como opção metodológica, pois se tomou como a mais adequada para a especificidade da polícia, posto que são poucos os estudos sob essa perspectiva com foco nesse objeto de pesquisa.

Nesse intuito, as variáveis de análise foram definidas com base na literatura consultada e foram coligidas com base nos dados coletados durante a pesquisa:

- *Ambiente Institucional Geral*: destaque para a “trajetória histórica”, com a descrição das transformações organizacionais ao longo do tempo; e para o fenômeno da violência e criminalidade;
- *Ambiente Institucional Específico*: relações com o governo, o sistema de segurança pública e justiça, os cidadãos, as organizações não-governamentais e empresariado, mídia, as fontes de recursos e os sindicatos e associações profissionais;
- *Ambiente Técnico*: estrutura, tecnologia, sistema normativo, recursos humanos e processo de produção de serviços de segurança pública;
- *Processo de Institucionalização*: o caráter regulador, normativo ou cognitivo, com base nas forças de isomorfismo coercitivo, normativo e mimético.

3.2 Estratégia de Pesquisa Empírica

O método utilizado foi o de estudo de caso que conjuga várias vantagens, pois permite realizar inferências sobre relações causais baseadas em observações de um objeto de estudo durante certo período de tempo (MILES, HUBERMAN, 1994); possibilita o esclarecimento de múltiplas causas conjunturais em um estudo comparativo de casos (RAGIN, BECKER, 1992); é importante técnica em estudos intensivos e em profundidade em pequeno número de entidades sociais; e para minimizar possíveis problemas quanto a sua confiabilidade, reaplicação, e sua validade externa, maior atenção deve ser dada a sua validade interna e ao construto utilizado em sua prática (NUMAGAMI, 1998).

A pesquisa caracterizou-se por um estudo de caso em duas organizações policiais o que permite, segundo Ragin e Becker (1992), certos tipos de comparação na análise de um fenômeno social específico em algum tempo e lugar. Yin (1989) reforça que o estudo de caso também pode ser utilizado para testar hipóteses iniciais ou as relações entre algumas variáveis, sem relação direta de causa ou efeito.

Numagami (1998) argumenta que esse método possibilita a realização de inferências de relações causais com o acompanhamento da unidade de observação, permite o esclarecimento de causas múltiplas de determinado fenômeno, e auxilia, ainda, no entendimento geral de determinado modelo escolhido para análise. Eisenhardt (1995) ressalta que o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que foca no entendimento de uma dinâmica

dentro de parâmetros próprios. Yin (1989) destaca que o estudo de caso pode envolver um simples caso ou múltiplos casos, ou ainda diversos níveis de análise. Estudos de caso combinam geralmente métodos diversos de coleta de dados como pesquisa em arquivos, entrevistas, questionários e observação, com evidências de caráter qualitativo (como palavras), quantitativo (como números), ou ambos. Estudos de caso podem ser usados para descrever um fenômeno, testar uma teoria, ou gerar uma teoria (EISENHARDT, 1995).

O estudo de caso, desta forma, foi escolhido por permitir uma análise intensiva e em profundidade do objeto de estudo em questão (EISENHARDT, 1995; NUMAGAMI, 1998; RAGIN, BECKER, 1992; YIN, 1989). Com a opção metodológica pelo estudo de caso, levou-se em consideração as dificuldades de generalização de resultados, ainda que os achados da pesquisa sejam relevantes para a análise das organizações, principalmente instituições da importância das organizações policiais, pois proporcionam, segundo Numagami (1998), um diálogo reflexivo entre pesquisadores e profissionais da área que poderão gerar novos estudos com foco nesse tipo de organização, com base nos padrões gerais observados, os esquemas normativos adotados pelas organizações, ao utilizar os novos modelos de policiamento, e como essas ações podem ser sintetizadas dentro das complexas interdependências dos fatores estudados, nas relações entre o ambiente institucional geral, específico, e ambiente técnico no período e espaço pesquisados.

Nas peculiaridades das organizações policiais como objeto de pesquisa, encontram-se diversas dificuldades, como a baixa visibilidade das ações internas e as possíveis informações de cunho sigiloso e estratégico que poderiam ser observadas (HAGAN, 1997; KING, WINCUP, 2000). Esses obstáculos foram superados (na medida do possível), pelo acesso às instituições por meio de informantes qualificados das organizações policiais escolhidas para estudo, assim como pelos canais competentes e documentação das polícias estudadas.

A unidade de análise foi uma organização policial no Brasil, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), em Belo Horizonte, e outra nos Estados Unidos da América, o “Metropolitan Police Department” (MPD), sediado em Washington, Distrito de Colúmbia¹⁰, com seus modelos de policiamento sendo o foco de pesquisa quanto a sua institucionalização.

Bayley (1999) identifica como maiores benefícios em estudos entre países, a extensão do conhecimento com a possibilidade de desenvolvimento de novas alternativas, o aumento de reflexões mais poderosas sobre o comportamento humano, o incremento da probabilidade de implementar reformas de sucesso, além de ganhos na perspectiva pessoal. Por sua vez,

¹⁰ Realização de pesquisa como participante do Programa de Doutorado com Estágio no Exterior (Bolsa “Sandwich”) promovido pela CAPES, na American University, em Washington, D.C., no ano de 2003.

Mawby (1999) delinea como problemas a dificuldade na disponibilidade de dados válidos, confiáveis e detalhados, a variação das definições entre países o que nem sempre é facilmente identificado e controlado; a impossibilidade de se tornar um “expert” sobre todos os lugares estudados, e, finalmente, a base sobre o que comparar como fator complexo. Além disso, obviamente há características comuns e distintas entre as organizações policiais nas diferentes sociedades, o que deve ser objeto de atenção do pesquisador.

Bayley (1994, p. 5) entende as dificuldades envolvidas em pesquisas internacionais, “ressaltando como obstáculos inerentes a esse tipo de investigação a língua estrangeira, custos financeiros, acesso às instituições, outros relacionados ao tipo de tópico a ser levantado, e sua metodologia”. Lynch (1995) afirma que outros aspectos limitadores para o pesquisador são a necessidade de entendimento de aspectos históricos, políticos, da legislação, economia, estrutura social, cultura, e a quantidade de conhecimento disponível localmente para a compreensão da realidade a ser estudada. Esses aspectos foram levados em consideração na realização da pesquisa desta tese para minimizar possíveis vieses na medida de suas possibilidades.

Buscou-se identificar as organizações policiais que haviam passado por um estágio de implementação de novos modelos de policiamento. A escolha das duas organizações policiais foi intencional. Hagan (1997) expõe a seleção proposital como a que representa a opção por uma amostra baseada na necessidade e julgamento do pesquisador. Sua utilidade está baseada na possibilidade de presumir fenômenos e comportamentos similares no futuro para o mesmo tipo de população alvo.

A Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) foi escolhida pela sua relevância no cenário brasileiro, segundo Beato Filho (1999, p. 17) “uma das mais respeitadas da Federação”, e que passou por episódios marcantes como a greve dos policiais em 1997 reivindicando melhor remuneração, e introdução de novo modelo de policiamento. Alguns estudiosos estrangeiros também se debruçaram sobre as experiências da PMMG. Ward (2001) ressalta a relevância dessa instituição policial pela adoção de mudanças recentes em sua estratégia de gestão. Lion (2004), ao estudar o policiamento comunitário em Belo Horizonte, justifica sua escolha pela intensidade de modificações na organização policial mineira. Frühling (2004) ressalta que Belo Horizonte foi escolhida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), juntamente com os programas de policiamento comunitário de Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colômbia), e São Paulo (Brasil), dentre as experiências em andamento na América Latina sobre o policiamento comunitário, a fim de determinar tanto as dificuldades que têm enfrentado como suas potencialidades para serem reproduzidas por

outros países da região. O BID examinou os resultados de projetos de polícia comunitária que, por sua duração e quantidade de informações existentes, puderam organizar dados para avaliar esse esforço latino-americano.

Além disso, a instituição possuía no ano 2000, o segundo maior efetivo no país (36.580 policiais militares) de acordo com dados do Ministério da Justiça (BRASIL, 2002), ficando atrás apenas do Estado de São Paulo. Além disso, a PMMG tem sido uma das organizações policiais brasileiras que vem estreitando seus laços com instituições de ensino e pesquisa.¹¹

A polícia militar é responsável constitucionalmente pelo policiamento ostensivo, realizando a prevenção e repressão, enquanto a polícia civil realiza as investigações, estando estabelecidas no nível dos Estados da federação, e subordinadas ao governador. A jurisdição da PMMG envolve todo o Estado de Minas Gerais, mas para fins desta pesquisa e melhores parâmetros de comparabilidade, optou-se pela análise da ação da polícia militar em Belo Horizonte, capital do Estado, núcleo pioneiro de implantação do policiamento comunitário.

A escolha do “Metropolitan Police Department” (MPD) justifica-se pela sua tentativa de absorver e aplicar novas tecnologias gerenciais para aumentar a efetividade no combate ao crime, a partir de meados de 1990, conseguindo um declínio da criminalidade, apesar de ainda ser uma das cidades com maior índice de homicídios em relação ao tamanho da população (USDOJ, 2003). A jurisdição do MPD restringe-se à cidade de Washington, Distrito de Colúmbia, Estados Unidos da América, sendo a capital do país. A escolha de uma organização policial norte-americana também pode ser justificada pelo grande número de estudos sobre o enfoque de novos modelos de policiamento realizados naquele país (BAYLEY, 2001a; CORDNER, KENNEY, 1996; FYFE, 1989; TONRY, MORRIS, 1992; WALKER, 1992), tendo sido destino de diversas visitas de policiais e acadêmicos brasileiros para o entendimento do funcionamento das organizações policiais (CERQUEIRA, 1997; DIAS NETO, 2000; SOARES, 2000a). Reforça esse tipo de escolha o destaque sob o ponto de vista organizacional que as polícias norte-americanas obtiveram na década de 1990 pela

¹¹ Tavares-dos-Santos (2004) destaca que a reforma dos programas de policiamento no Brasil é marcada pela colaboração de redes acadêmicas, o que fortalece a interação entre as organizações policiais e as instituições de ensino e pesquisa. No caso da polícia em Minas Gerais, isso ocorre mediante uma relação pioneira entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Fundação João Pinheiro, que desde o início dos anos 1980 atuam em conjunto em estratégias de ensino e aprimoramento da concepção do ofício de policial. Essa parceria da PMMG foi ampliada posteriormente com a inclusão da Universidade Federal de Minas Gerais. Tal movimento de aproximação das organizações policiais com a academia expandiu-se por todo o país, como atestam as parcerias entre polícia e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, desde 1992 no Estado do Rio Grande do Sul; no Rio de Janeiro, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro e a Universidade Federal Fluminense; a Universidade de São Paulo com a polícia paulista; e a Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Pará em seus respectivos Estados.

sua tentativa de absorver e aplicar novas tecnologias gerenciais para aumentar a efetividade no combate ao crime, merecendo menções em livros da área organizacional como os de Micklethwait e Wooldridge (1998), Osborne e Gaebler (1994), e, Porter (1998), por exemplo. A cidade de Washington, D.C., também foi escolhida por ostentar nos anos 1980 e 1990 o título de cidade mais violenta do país, detendo um dos maiores índices de homicídios dentre os grandes centros urbanos dos Estados Unidos (“The Murder Capital”), conseguindo uma redução consistente deste tipo de crime a partir do final dos anos 1990, sendo assim, um ambiente em que há uma pressão pelo decréscimo dos níveis de criminalidade e violência.

3.3 Coleta de Dados

A pesquisa de campo foi realizada no Brasil, nos anos de 2002 e 2004, e nos Estados Unidos da América, no ano de 2003. Utilizaram-se como técnicas de coleta de dados a observação não-participante, entrevistas semi-estruturadas, e análise documental em cada uma das organizações policiais.

As entrevistas semi-estruturadas tiveram como base um roteiro (APÊNDICE A), elaborado mediante a literatura e discussão sobre o assunto, com o orientador, sobre aspectos do contexto geral de violência e criminalidade, atuação das organizações policiais e teoria de suporte. Pautou-se pelo roteiro, seguindo-o como guia, porém, levando em conta a interação entre o entrevistado e pesquisador, permitindo assim o aprofundamento de assuntos e pontos de vista conforme sugerem Minayo e Souza (2003). As entrevistas semi-estruturadas constituíram-se em uma série de perguntas abertas, realizadas verbalmente em uma ordem prevista, nas quais o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento, seguindo proposta de Laville e Dionne (1999). As entrevistas são importantes quando os informantes não podem ser observados diretamente, proporcionam relatos históricos e permitem ao pesquisador “controlar” a linha de questionamento. Por outro lado, as limitações desse tipo de coleta de dados é que informações indiretas podem ser filtradas pelo entrevistado, há sempre influência do ambiente em que é realizada, e as respostas podem ter vieses inadequados, e nem todas as pessoas têm disponibilidade e/ou são articuladas para responder.

A seleção dos atores para as entrevistas também foi difícil, haja vista que nem todos os envolvidos no processo poderiam ser entrevistados. Foram entrevistados membros das duas organizações policiais, respeitando o nível de atividade dentro do estrato organizacional estudado, estratégico, tático e operacional, com policiais exercendo tanto atividades administrativas quanto operacionais.

Os dados obtidos por meio de entrevistas com os atores externos às organizações policiais buscaram entender qual a percepção sobre as estratégias das polícias, e serviram para balizar a percepção da comunidade e acadêmicos sobre a atuação das organizações policiais estudadas. Assim, identificaram-se os traços marcantes da relação dessas instituições com a sociedade, bem como a institucionalização de suas práticas, além da identificação dos atores relevantes para essa institucionalização.

Foram entrevistados membros do corpo administrativo e do corpo operacional das organizações policiais, escolhidos com base em sua posição na organização como ocupantes de postos chave, tanto na cúpula dirigente, bem como com os responsáveis pelos processos de introdução dos novos modelos de policiamento. As entrevistas no Brasil foram realizadas com oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais; enquanto no MPD foram entrevistados policiais e civis.

Para uma perspectiva externa às organizações policiais, foram entrevistados acadêmicos com experiência em estudos na área, além de membros dos conselhos de segurança e líderes comunitários, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Optou-se no Brasil pela entrevistas de oficiais por ocuparem postos dirigentes na organização policial, enquanto nos Estados Unidos não houve essa distinção.

A identificação da figura de um informante qualificado em ambas as organizações (um inspetor do MPD e um tenente-coronel na PMMG) facilitou o acesso e a identificação de policiais a serem abordados para a pesquisa. Em diversas ocasiões, um entrevistado apontava outros que pudessem ser entrevistados. O QUADRO 8 sistematiza o conjunto de entrevistados das organizações policiais e acadêmicos, que somam 51 pessoas de extratos e origens diferenciadas.

QUADRO 8
Entrevistas* Realizadas com Membros da Polícia e com Acadêmicos
nos Estados Unidos e no Brasil

| PAÍS | MEMBROS DA POLÍCIA ENTREVISTADOS (tempo de serviço) | ACADÊMICOS ENTREVISTADOS (formação) |
|-------------------------------|---|---|
| Estados Unidos MPD | Chief (5 anos) Inspector (9 anos) Captain (18 anos) Lieutenant (12 anos) Lieutenant (n.d) Sergeant (22 anos) Sergeant a (n.d) Sergeant b (n.d) Sergeant c (n.d) Detective (n.d) Officer (14 anos) Officer a (9 anos) Officer b (9 anos) Officer (n.d) Director a (5 anos) Director b (5 anos) Division Chief (6 anos) Section Chief (5 anos) Section Chief (3 anos) Policy Analyst (5 anos) Policy Analyst (4 anos) | Ph.D Criminal Justice, Washington State University Ph.D Criminal Justice, Temple University Ph.D Social Work, University of Michigan Ph.D Sociology, University of Chicago Ph.D Political Science, University of North Carolina Ph.D Public Policy, Harvard University |
| <i>Subtotal</i> | <i>21</i> | <i>6</i> |
| Brasil PMMG | Coronel (28 anos) Coronel (22 anos) Tenente Coronel (23 anos) Major (25 anos) Major (23 anos) Major (22 anos) Major a (20 anos) Major b (20 anos) Major a (17 anos) Major b (17 anos) Capitão (21 anos) Capitão (18 anos) Capitão (16 anos) Capitão (15 anos) Capitão a (14 anos) Capitão b (14 anos) | Doutorado Sociologia UFMG Doutorado Sociologia IUPERJ Dra. Sociologia, USP Dr. Ciência Política, IUPERJ Ph.D Sociology, Washington State University Ph.D Political Science, University of New York Ph.D Law, Harvard University |
| <i>Subtotal</i> | <i>16</i> | <i>7</i> |
| <i>Total geral</i> | <i>50 entrevistados</i> | |

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: * Entrevistas semi-estruturadas enquanto outros depoimentos foram tomados nas reuniões de comunidade. (n.d) não disponível.

Para manutenção do ético sigilo quanto à identidade dos entrevistados (HAGAN, 1997), são indicadas suas patentes e tempo de serviço na respectiva organização policial.

Quanto aos acadêmicos indicou-se sua formação e instituição de obtenção do título acadêmico.

Os documentos foram reunidos ao longo da pesquisa (BRASIL, s.d., 1991, 1995, 2000, 2002; COPS, 1996, 2002, 2003; DISTRICT OF COLUMBIA, 1997a, b, c, d, 1998, 2001a, b, 2002, 2003a, b, c; MINAS GERAIS, 2000, 2002, 2003, 2004; MPD, 1999, 2001a, b, c, 2002a, b, 2003; PMMG, 1993, 1999, 2002a, b, c, 2003, 2004) e seu conteúdo selecionado de acordo com as variáveis escolhidas. A análise documental constou de material público como jornais, tanto institucionais como de grande circulação, Internet; ao passo que documentos internos das organizações policiais pesquisadas foram obtidos mediante solicitação aos informantes. Os documentos são fonte importante para entender-se a linguagem e vocabulário dos informantes, além de poderem ser acessados dentro da conveniência do pesquisador quando permitido, são evidências escritas das instituições e representam dados que os informantes deram-se o trabalho de compilar. Por outro lado, aqueles documentos que não eram de livre acesso ao público requereram do pesquisador maior envolvimento para sua obtenção, além de parte do material ter a possibilidade de não estar completo e alguns dos documentos serem difíceis de precisar a fonte exata (KING, WINCUP, 2000). O acesso a alguns documentos internos das organizações policiais, que dependeram, em alguns casos, de autorização superior, somente puderam ser consultados nas dependências das unidades policiais estudadas.

Foram feitas duas tentativas de utilização da técnica de grupo focal para entrevistas com grupos maiores das instituições, pois essa é uma metodologia de pesquisa qualitativa, que procura obter a opinião detalhada ou o entendimento de determinado grupo sobre assunto específico (MORGAN, 1998), mas por falta de autorização das instituições analisadas, essas entrevistas não foram realizadas. Nas duas organizações policiais, alegou-se falta de tempo disponível para reunir o efetivo sugerido para aplicação do grupo focal.

A observação não-participante, aquela em que o observador procura uma relação neutra ou separada em relação ao ambiente, tem sido útil quando são discutidos tópicos em que pode ser desconfortável para o pesquisador opinar. Assim, o pesquisador trava uma primeira experiência com seus informantes, as informações podem ser gravadas, e aspectos não usuais podem ser percebidos durante a observação. No entanto, o pesquisador pode ser visto como um intruso, informações consideradas como “privadas” podem não ser expressas, o pesquisador pode não ter atenção ou possuir habilidade de observação, e certos tipos de informantes podem ter dificuldades de interação com o pesquisador (CRESWELL, 1998).

Os membros da comunidade foram abordados durante as reuniões com a população, sendo consultadas 10 pessoas nos Estados Unidos e 12 no Brasil. Dentre os indivíduos contatados, cinco eram dirigentes comunitários na cidade norte-americana e cinco eram dirigentes comunitários na cidade brasileira, com o restante sendo participantes das reuniões - porque freqüentavam regularmente as mesmas ou tinham um problema específico de segurança pública para solicitar providências junto da organização policial.

No caso dessa tese, a maioria das observações foi registrada com base em notas de campo, para que as reflexões e impressões pudessem ser interpretadas como parte do processo de pesquisa (FLICK, 2004). A observação não participante foi focada na análise da realidade social baseando-se em uma perspectiva externa, em locais públicos, no caso das reuniões comunitárias e verificação das atividades policiais. As notas obtidas em entrevistas não gravadas eram imediatamente registradas, com a anuência do entrevistado, enquanto os eventos de campo eram registrados em caderno de notas ou logo que possível. As entrevistas gravadas foram transcritas literalmente e seu conteúdo analisado de modo a responder às perguntas de pesquisa. Para manter o ético sigilo dos entrevistados que, em sua maioria, pediram para não serem identificados, conforme previsto por King e Wincup (2000), apenas a sua posição relativa no estrato organizacional foi citada.

Compareceu-se a oito reuniões comunitárias na cidade de Washington, D.C., nos Estados Unidos e o mesmo número de reuniões em Belo Horizonte, MG, Brasil. Nas reuniões comunitárias, o observador procurou observar as mesmas inicialmente como membro da comunidade, ainda que isso fosse parecer improvável em vários dos encontros, realizando as anotações do acontecido e complementando posteriormente. Por duas vezes, nos Estados Unidos, o pesquisador foi abordado por membros da comunidade que perguntaram onde morava e qual era seu interesse na reunião, ou ainda, questionavam se era jornalista ou membro da polícia, talvez pelo fato de tomar notas durante as reuniões. No Brasil, a abordagem ocorreu em todas as reuniões, não se referindo a nenhuma profissão específica.

Das reuniões com a comunidade em D.C., quatro foram realizadas em instalações da polícia, e quatro em instalações comunitárias (duas em igrejas, uma em escola e uma em associação comunitária); enquanto em Belo Horizonte, seis reuniões foram realizadas em instalações da polícia, uma na residência de um cidadão e outra na sede da associação comunitária. O comparecimento total variou de 10 a 80 pessoas nos dois países.

Enquanto todas as reuniões nos Estados Unidos foram conduzidas por pessoas da comunidade, no Brasil todas foram conduzidas por policiais. Nos dois países predominava a

presença de mulheres na platéia, dentre as quais se notou a presença de pessoas mais humildes na audiência norte-americana, ao contrário do Brasil.

Cabe esclarecer que as realidades distintas de atuação das organizações policiais dos dois países foram delineadas, com os processos organizacionais levados a cabo para execução de novos modelos de policiamento analisados. É importante observar que os resultados apresentados nesta tese correspondem a um momento específico na análise das organizações, caracterizando o estudo como transversal para explicação do fenômeno tratado (CRESWELL, 1998).

O processo de coleta de dados iniciou-se com visitas às unidades organizacionais das polícias para levantamento de dados secundários utilizando-se de fontes como os relatórios de atividades das organizações policiais, notícias na imprensa local e conversas exploratórias com membros da polícia, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Dados adicionais foram obtidos por meio da observação sistemática das atividades policiais na cidade de Washington, D.C., e Belo Horizonte, MG, complementadas com troca de idéias com especialistas sobre o assunto, além de permanente acompanhamento da mídia e informações da Internet.

Os dados foram levantados com base no comparecimento às reuniões mencionadas em diversos locais das cidades, e, posteriormente, em entrevistas com membros do “Metropolitan Police Department” e da PMMG. Em Washington, D.C., destaca-se a participação do pesquisador em consulta à comunidade pelo MPD e Prefeitura a partir da realização do evento “Crime Forum II”. Posteriormente foram realizadas diversas reuniões na cidade para discussão da mudança das áreas de patrulhamento comunitário, com mobilização de toda a cidade, que foram acompanhadas para se verificar o grau de interação entre a instituição e os moradores em cada região.

Com a participação em outro evento significativo, o “National Night Out 2003”, de caráter nacional e que mobiliza toda a cidade no desenvolvimento de atividades de interação entre a comunidade e a organização policial nas ruas, pôde-se verificar, de modo prático, ações conjuntas entre os cidadãos e policiais.

No caso de eventos promovidos pela PMMG, destaca-se a participação no “Seminário de Policiamento Comunitário” em 2001 e no “Seminário de Prevenção Ativa” em 2004 com

a participação da comunidade, acadêmicos e policiais.¹²

Foram realizadas visitas a diversas unidades das organizações policiais, tanto no nível estratégico, como no nível operacional. Em Washington, D.C., visitou-se a sede do departamento de polícia, os seis distritos policiais, um sub-distrito policial, duas unidades especializadas, duas unidades móveis, o centro de comunicação e despacho, além da academia de polícia. Em Belo Horizonte, MG, visitou-se o quartel do comando-geral, quatro batalhões, quatro companhias, uma unidade móvel, o centro de comunicação e despacho, e a academia de polícia. No ambiente real de trabalho foram realizadas observações diretas durante a execução de atividades rotineiras no âmbito de um distrito policial norte-americano e uma companhia de polícia no Brasil, acompanhamento de ações de patrulhamento nos dois países, junto aos agentes policiais em rondas pela cidade, além de participação na reunião semanal de análise de dados da organização policial, nos parâmetros do COMPSTAT, tanto em Washington, D.C., quanto em Belo Horizonte, MG, o que contribuiu para melhor entendimento do funcionamento das organizações policiais em estudo.

No QUADRO 9, resume-se o esquema de coleta de dados:

QUADRO 9

Esquema de Coleta de Dados

| PAÍS | ENTREVISTAS COM POLICIAIS | ENTREVISTAS COM ACADÊMICOS | REUNIÕES DA COMUNIDADE | EVENTOS PÚBLICOS | EVENTOS ACADÊMICOS | ATIVIDADES POLICIAIS |
|----------------|---------------------------|----------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------|------------------------|
| Estados Unidos | 21* | 6 | 8 | II Crime Forum Night Out | ACJS COPS | Ride Along COMPSTAT |
| Brasil | 16 | 7 | 8 | Pol. Com. Prev. Ativa | ANPAD ANPOCS | Ronda COMPSTAT |
| Total | 37 | 13 | 16** | 4 | 4 | 4 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: * Foram entrevistados sete membros civis do MPD ocupantes de posições relevantes na organização policial.

** Nas reuniões da comunidade nos Estados Unidos foram consultadas 10 pessoas e no Brasil 12 pessoas em um total de 22, conforme explicitado anteriormente.

¹² Para ampliar os contatos e aprimorar a discussão teórica sobre o tema de pesquisa, foi valiosa a participação especificamente em quatro eventos acadêmicos, dois em cada país. Inicialmente, no “XXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração”, em 2002, em Salvador, BA, no Brasil, discutiu-se o projeto de pesquisa no Consórcio Doutoral com estudiosos da área de gestão. Em 2003, foi apresentado artigo sobre o tema da violência e criminalidade no Brasil no “40th Academy of Criminal Justice Sciences Meeting”, em Boston, MA, Estados Unidos; enquanto no mesmo ano, em Washington, D.C., durante o “COPS 2003 National Community Policing Conference”, trocaram-se experiências na principal reunião de acadêmicos e policiais sobre a temática de policiamento comunitário nos Estados Unidos, eventos em que o pesquisador pode expressar idéias relativas ao desenvolvimento do trabalho, captar impressões quanto às diferenças entre os dois países e receber sugestões de acadêmicos e especialistas. Em 2004, foi possível a discussão de alguns resultados preliminares da pesquisa no Brasil, em mesa redonda do “XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais”, realizado em Caxambu, Minas Gerais.

Para um melhor detalhamento das atividades policiais, foi realizado um acompanhamento das principais notícias na imprensa sobre a atuação da polícia na cidade de Washington, D.C.; e em Belo Horizonte, MG, além dos debates em voga sobre segurança pública na sociedade local, as principais reivindicações da comunidade e a programação de reuniões nas diversas áreas de policiamento. Algumas das principais reportagens de jornais e revistas estão listadas em campo próprio nas referências, e ainda que não citadas no texto, separadas para maior destaque. Ressalta-se que a imprensa foi tomada como um dado nos moldes preconizados por Soares (1993, p. 49), e “não como fonte de dados, pois o que a imprensa publica, assim como o que deixa de publicar revela a seletividade de informações”.

Nos Estados Unidos, algumas dificuldades encontradas no desenvolvimento da pesquisa originaram-se do ambiente político da capital norte-americana, como os alertas contra atentados terroristas, ou as massivas manifestações da população contra a guerra do Iraque, já que a pesquisa ocorreu durante todo o ano de 2003. Esses fatores dificultaram o acesso de um estrangeiro às instalações do departamento de polícia, o que teve de ser contornado após muito tempo de negociação com o comando daquela corporação.

Além disso, avisos de catástrofes naturais, como o Furacão Isabel, e programas de combate à criminalidade e violência lançados pela polícia, como a “Crime Initiative” de agosto de 2003 a janeiro de 2004, mobilizavam a força policial em regime integral de trabalho, e restringiam o acesso às pessoas da instituição, extremamente envolvidas nessas atividades.

O início dos trabalhos foi postergado diversas vezes pelo fato de um estrangeiro buscar compreender alguns aspectos do funcionamento do departamento de polícia da capital do país em tempos de preocupação com a segurança nacional. Enquanto o contato inicial com um dos informantes ocorreu em fevereiro, com uma primeira entrevista em março, a livre franquia ao departamento ocorreu dois meses depois.

Outros empecilhos ocorriam quando do cancelamento das reuniões comunitárias sem aviso prévio ou mudança de seu local¹³, pois o deslocamento entre os locais na maioria das vezes era difícil de ser realizado por um estrangeiro na cidade.

¹³ Como ilustração, em determinada ocasião em outubro de 2003, uma reunião da comunidade na área do Police Service Area 202, na sede do distrito policial não foi realizada, e quando da hora programada, ninguém no distrito tinha a menor idéia daquela reunião, com o atendente consultando diversas pessoas via rádio após 15 minutos do horário programado para seu início, sendo que essas consultas levaram em torno de 30 minutos com uma decisão final de que não haveria a reunião, tomada após uma hora do horário previsto para seu início. O que chamou a atenção foi o comentário da atendente, uma policial com a patente de sargento: “*as pessoas preocupam-se apenas com a luta contra o crime, a participação da comunidade depende de como a polícia mobiliza seus esforços*”. Dias Neto (2000) e Silva (2004) registram comentários semelhantes em seus estudos.

No Brasil, as principais dificuldades foram relacionadas ao agendamento de visitas e entrevistas, pois o processo de implementação de novos modelos de policiamento passou por um momento de retomada na época de desenvolvimento da pesquisa; a troca dos ocupantes dos postos de comando, a preocupação da organização policial com os elevados índices de criminalidade e violência, além de um movimento reivindicatório por melhores salários no primeiro semestre de 2004 que mobilizou a cúpula da organização. As dificuldades na obtenção de informações sobre as reuniões dos conselhos comunitários de segurança também foram muitas, pois enquanto na cidade norte-americana há uma ampla divulgação na mídia, no sítio da polícia, de organizações não-governamentais e da comunidade na Internet, na cidade brasileira, a divulgação é restrita, a página na Internet estava sendo construída, e por vezes, os níveis superiores da organização policial não possuíam essa informação atualizada para ser fornecida aos cidadãos ou ao pesquisador quando solicitada¹⁴.

3.4 Tratamento das Informações

A análise e interpretação de dados foram ditadas pelo uso do método comparativo, que enfatiza as diferenças e discontinuidades, mais que as semelhanças e as continuidades entre as instituições policiais estudadas, evitando-se, assim, classificá-las como melhores ou piores, independentemente do seu contexto (LAVILLE, DIONNE, 1999).

Em função dos objetivos do trabalho, foram descritas as formas de gestão das organizações policiais no ambiente institucional, entendendo que tais situações são parte de uma realidade abrangente para o tratamento da violência e da criminalidade. Em seguida foram delineadas as principais modificações provocadas pela adoção dos novos modelos de policiamento, sua origem e conseqüências na estrutura, tecnologia, sistema normativo, recursos humanos e processo de produção de serviços.

Verificou-se ainda, a percepção dos principais atores sobre os novos modelos de policiamento, privilegiando as possíveis contradições provocadas pela adoção desses modelos. Reveladas essas transformações, fez-se sua confrontação com os modelos

¹⁴ Por exemplo, numa solicitação realizada à seção responsável pelo acompanhamento do policiamento comunitário no âmbito da PMMG, em março de 2004, quanto ao calendário de reuniões dos conselhos, não havia sido consolidada no início de abril daquele ano por problemas no fluxo de informações entre o setor e as companhias, o que levou o pesquisador a consultar diretamente as companhias e associações comunitárias para conhecimento do agendamento e no memorando de novembro de 2004 do Estado Maior da corporação, ressalta-se a necessidade de resolução do mesmo problema, indicando-se para a finalização de agenda mensal de reuniões dos conselhos a ser amplamente divulgada para a população.

implementados, o que permitiu verificar sua adequação e delinear sugestões para sua efetividade. Levou-se em conta as categorias de análise definidas previamente.

Ressalta-se que a análise de conteúdo exige uma sistematização que depure os diversos conteúdos existentes para a definição de categorias analíticas. Assim, a riqueza do material colhido provavelmente possibilitaria diversas análises que foram restringidas ao longo da redação da versão final, bem como os excertos apresentados com as opiniões coletadas.

Na apresentação da tese, seguiram-se os parâmetros das normas brasileiras elaborados no âmbito da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) organizadas por Oliveira (2003) e França et al. (2003). As traduções do inglês são livres e realizadas pelo autor, buscando-se a maior fidelidade possível aos relatos, tendo em vista a linguagem peculiar utilizada pelos agentes policiais e comunidade do país estrangeiro.

4 RESULTADOS: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS AMBIENTES INSTITUCIONAL E TÉCNICO DO MPD E DA PMMG

Neste capítulo são descritos os resultados da pesquisa voltados para a formação dos sistemas policiais brasileiro e norte-americanos, seguidos do contexto das organizações policiais estudadas. As modalidades de policiamento são introduzidas após uma descrição do contexto de violência e criminalidade nas duas cidades estudadas. Complementa-se com a análise dos processos de institucionalização dos modelos e análise dos dados obtidos na pesquisa de campo. Assim, são estabelecidos paralelos entre os dados levantados nas organizações policiais e a literatura consultada.

4.1 Organização Policial nos Estados Unidos da América

O relato da evolução da organização policial é necessário para o entendimento da atuação da polícia em um contexto ampliado de suas funções de controle social nos países estudados. Isto em função de sua recentidade e pelas grandes transformações na sociedade que levaram à diversas modificações no sistema de policiamento, desde 1838, com o surgimento em Boston, do primeiro departamento de polícia estadunidense.

Ainda que seja uma instituição relativamente recente, isso não exclui a importância de sua inserção no sistema de justiça criminal dos Estados Unidos, forjado ao longo de mais de duzentos anos de evolução baseados na tradição do direito consuetudinário (“common law”), e nos princípios oriundos da Carta Magna inglesa. Vários dos procedimentos das cortes inglesas foram incorporados nos primeiros códigos elaborados na colônia (REGOLI, HEWITT, 1996).

Na condição de colônia inglesa, o sistema de policiamento nos Estados Unidos seguia os moldes do sistema vigente na Inglaterra, com um xerife apontado pelo governador sendo responsável pela aplicação da lei em determinada jurisdição, geralmente de pouca extensão territorial e rural. As tarefas do xerife incluíam o aprisionamento de indivíduos, intimação de pessoas mediante citações judiciais, apresentação diante da corte, e arrecadação de taxas, recebendo por tarefa, estando mais interessado na coleta de impostos para auferir melhor renda do que aplicar a lei (UCHIDA, 2001). A figura do guarda diurno (“constable”) era responsável pela corte civil e criminal, sendo sua renda advinda também de intimações cíveis e criminais, e detenção de pessoas. A vítima de uma ofensa deveria procurar um guarda diurno, pagando por seus serviços. O vigia noturno (“nighth watch”) gritava ou apitava quando

via alguma coisa errada, soava o alarme de incêndio, mantinha acesas as lâmpadas das ruas, parava suspeitos, e fazia a ronda em sua área, geralmente uns poucos quarteirões. Geralmente, as ações do guarda diurno e do vigilante eram de natureza reativa, agindo somente quando eram acionados por uma testemunha ou vítima de crime (MONKKONEN, 1992).

Após a independência da Inglaterra, em cada um dos novos Estados, criou-se um sistema de cortes independentes e o Congresso por meio do “Judiciary Act of 1789” estabeleceu o sistema básico das cortes no nível federal. As organizações policiais continuavam isoladas, bancadas por homens que se garantiam individualmente e não por detrás da instituição policial, sendo marcada pelo estilo do “vigilante”, em resposta à ausência de uma agência pública que pudesse aplicar a lei de forma efetiva, longe da eficiência, marcada pela corrupção, discriminação e interferência política (WALKER, 1992).

No fim do século XIX o conceito de polícia passou por uma reforma nas organizações policiais norte-americanas, quando os administradores se baseavam na abordagem londrina para criar uma organização mais eficiente, com restrições à influência política, preocupando-se em tornar a profissão policial respeitável, com maior controle do aparato administrativo sobre as operações policiais, ainda que no início essa reforma durasse o tempo em que a liderança renovadora se mantinha no comando, mas tais modificações foram solidificando-se lentamente naquilo que ficou conhecido como “era profissional de polícia” (UCHIDA, 2001).

Com a crescente urbanização da sociedade norte-americana, ocorreu uma variedade de mudanças sociais e tecnológicas que levou ao aumento da complexidade das organizações policiais. Já ao fim do século XIX, com o “Pendleton Act of 1883”, buscou-se restringir a influência política no serviço público baixando normas reguladoras para o exercício de funções públicas baseados no mérito e exames de seleção. Houve um esforço em trazer para as fileiras da instituição pessoal melhor qualificado, ao mesmo tempo em que o papel da polícia ficava mais bem definido com o surgimento de agências públicas voltadas para lidar com problemas anteriormente sob responsabilidade da polícia, como inspeção sanitária, monitoração dos pesos e medidas, realização de recenseamentos, controle de imigrantes, desempregados e portadores de necessidades especiais (REGOLI, HEWITT, 1996).

Monkkonen (1992) explica que quatro foram as inovações no sistema policial criado no século XIX nos Estados Unidos. A primeira inovação foi a estrutura baseada no sistema militar, com hierarquia, comando e controle, comunicação vertical, o que superou todas as instituições públicas da época, e que foi aperfeiçoada com a introdução de novos meios de comunicação (telégrafo, inicialmente, seguido do telefone). A segunda inovação foi a subordinação ao chefe do executivo municipal e não ao sistema judiciário, rompendo com a

tradição do guarda diurno e do vigia noturno ligados à corte, livrou o cidadão do pagamento de taxas para ser atendido pela polícia, o que deu maior liberdade para a organização policial, que não se envolve na preparação e indiciamento dos casos criminais como no caso da polícia civil brasileira. No caso norte-americano, os responsáveis por esses procedimentos são os promotores. A terceira inovação foi o uso de uniformes como vestimenta o que tornou a polícia mais visível e acessível ao público, tornando-se por um longo período o único sinal do Estado facilmente identificável para a população, ainda que no início tenham sido alvos de chacota desse público, além de críticas pelo seu custo, pois naqueles tempos somente soldados das Forças Armadas regulares e profissionais da saúde usavam uniformes como vestimenta. Soma-se a isso a facilidade de supervisão e controle do trabalho nas ruas pelos policiais superiores. A quarta inovação foi que a polícia passa a uma função ativa, por meio do patrulhamento, profissionaliza-se mediante o assalariamento de suas forças, com as despesas econômicas com a instituição policial estando previstas no orçamento municipal, o que rompeu com um sistema de acusação voltado para ganhos econômicos como acontecia com os guardas diurnos, que havia gerado uma justiça privada, eliminada com o novo sistema.

O sistema judiciário, por outro lado, estruturou-se com base na jurisdição sobre determinada área geográfica, e, dependendo da característica do caso, poderia ser julgado por essa ou aquela instância. Não obstante as variedades de estruturas judiciais, todas realizavam distinções de acordo com sua jurisdição, que se organizavam em cortes de jurisdição limitada, de jurisdição geral, cortes de apelação intermediária e cortes de apelação final. A diversidade de cortes nos Estados gerou críticas de que teriam se tornado fragmentadas e ineficientes, e foram realizadas algumas reformas para unificação de cortes, reorganizando as instâncias menores e centralizando e simplificando o sistema judicial. O sistema duplo de cortes, composto de um sistema federal e do sistema de cada um dos Estados e do Distrito Federal aplicava as leis estaduais e as leis federais, respectivamente. Discussões constitucionais eram encaminhadas para a suprema corte (REGOLI, HEWITT, 1996).

A profissionalização da polícia teve um esforço significativo em todo país, nas duas primeiras décadas do século XX, no bojo de ações gerais na sociedade norte-americana para coibir os abusos econômicos das grandes empresas pela regulação das ações das corporações, eliminar a corrupção dos governos locais, entre outros problemas. Baseados nos preceitos da administração científica, em ampla discussão naquela época, surgiram lideranças de organizações policiais como August Vollmer, chefe de polícia de Berkeley, Califórnia, entre 1905 e 1932, elaborando uma agenda de reforma policial incluindo a restrição à influência política, melhor qualificação de pessoal, especialização e introdução de novas tecnologias.

Três importantes inovações tecnológicas – automóveis, rádio comunicador e telefones – também mudaram a forma como o trabalho policial era conduzido. A utilização do automóvel no patrulhamento tornou-se disseminada nas médias e grandes agências policiais ao fim dos anos 1920, permitindo uma expansão das áreas geográficas cobertas pela polícia no território. Com o rádio comunicador de duas vias, propiciou-se o exercício mais efetivo da supervisão da central de polícia sobre o trabalho do policial em patrulha nas ruas. Com o telefone, ampliou-se o contato entre a polícia e o público, e a utilização dessas ferramentas em conjunto possibilitou uma nova forma de organizar o trabalho policial e sua prestação como serviço para a comunidade (UCHIDA, 2001).

Com o crescimento de problemas sociais específicos, a instituição policial foi levada a formar unidades especializadas para lidar com essas funções e a contratar pessoal com habilidades peculiares para tratar de assuntos como violência familiar, crimes violentos, entre outros; assim como o desenvolvimento de novas técnicas como a utilização de impressões digitais na identificação das pessoas, o que expandiu os componentes administrativos das agências policiais e o incremento na implementação de numerosas regras formais, políticas, procedimentos e padrões delineados para gerir essa complexidade organizacional (MAGUIRE, 1997).

Esse escopo de atuação ainda foi reforçado pelas ações investigativas sob responsabilidade da agência policial, pois após a determinação de que um crime foi cometido, as evidências deveriam ser reunidas e um suspeito identificado. Geralmente, a polícia deveria obter informações com a vítima ou testemunhas, coletar evidências físicas e pesquisar os arquivos policiais sobre possíveis suspeitos. As prisões eram realizadas com base em mandatos expedidos pelo sistema judicial, e quando presos eram devidamente fichados, com a coleta das impressões digitais, fotografados, além de interrogados. As informações coletadas pela organização policial eram enviadas e analisadas pelo promotor, que decidia se indiciaria ou não o suspeito, liberaria ou não o detido, dando prosseguimento no sistema de justiça até a penalização (REGOLI, HEWITT, 1996).

Com o aprimoramento do sistema de justiça criminal e o incremento do padrão normativo para controle do crime pelas organizações policiais norte-americanas, revelou-se, segundo Goldstein (1990, 2003), um modelo de instituição policial com as seguintes características:

- A função primordial da polícia é o controle do crime;
- Os departamentos de polícia devem ser independentes da política;

- Resultados eficazes e eficientes de uma estrutura de comando altamente centralizada e procedimentos operacionais padronizados;
- A organização policial deve basear-se na hierarquia e subdividida de acordo com a divisão do trabalho e especialização de tarefas;
- Policiais devem ser selecionados com base em padrões estabelecidos de recrutamento;
- Policiais devem ser bem treinados e disciplinados;
- Patrulhas preventivas motorizadas lançadas aleatoriamente detêm o crime;
- O policiamento deve utilizar-se de modernas tecnologias;
- Os policiais devem aplicar a lei imparcialmente;
- Os crimes são solucionados com base em métodos de investigação científica.

Os defensores desse modelo burocrático de policiamento advogavam a criação de organização independente, centralizada, voltada para o combate ao crime, mantendo-se ao mesmo tempo isolada de influências de corrupção da comunidade na qual estava inserida. Com isso foram forjadas organizações policiais voltadas para fazer do combate ao crime e solução de casos em seu principal objetivo, utilizando-se do sistema de resposta rápida a chamadas, auxiliado pelo patrulhamento motorizado aleatório como a forma de produção de serviço dominante (FYFE et al., 1997).

O resultado dessa evolução histórica foi o fortalecimento de uma profissão, a criação de um campo de estudos¹⁵, melhorando os níveis educacionais e de treinamento dos policiais, além do escopo burocrático em que se delineia as organizações policiais ainda hoje (SKOLNICK, BAYLEY, 2001). Vários estudiosos como Bittner (2003), e Goldstein (1990) utilizam os termos burocrático ou paramilitar para descrever essa forma tradicional de organização policial. Nos departamentos de polícia estadunidenses, tem-se comumente confiado em uma alta articulação entre o conjunto de regras que definem o que os policiais devem ou não devem fazer em distintas situações, para assegurar seu controle interno. Esse sistema de supervisão é extremamente hierarquizado e apóia-se essencialmente em sanções quando da não-submissão às regras e regulamentos da polícia. Fundamentalmente, esse modelo burocrático e militar de organização passou a ser criticado com o crescimento de pesquisas pelas quais revelou-se a pouca efetividade da polícia em controlar o crime e responder aos problemas da comunidade (BAYLEY, 1994).

¹⁵ Orlando Winfield Wilson (1900-1972) basendo-se em sua experiência como policial, e posteriormente como acadêmico, publicou em 1950 o mais influente livro sobre gestão nas organizações policiais nos Estados Unidos (“Police Administration”), que se tornou marco conceitual nos estudos na área (WALKER, 1992).

Esses críticos argumentam que a burocratização das organizações policial engessou essas instituições, criando policiais autômatos, orientados para a própria organização, legalísticos, formalizados e preocupados mais com sua própria sobrevivência e eficiência do que com a necessidade das comunidades a que eles servem (FYFE et al. 1997; GREENE, MASTROFSKI, 1988; MAGUIRE et al., 1997, 2003; MASTROFSKI, 2002; UCHIDA, 2001).

Quando na década de 1960, o crime nos Estados Unidos alcançou índices alarmantes, ressurgiu o movimento pelos direitos civis, acirrando o sentimento antiguerra e com a ocorrência de vários protestos e distúrbios nas grandes cidades, a polícia encontrava-se no centro de atenção quanto a sua atuação. Isto levou o então Presidente Lyndon B. Johnson a instituir uma comissão federal (“National Advisory Commission on Civil Disorder”, conhecida como “The Kerner Commission”, 1967-1968) para desvendar as causas desses distúrbios. Com base nos resultados apresentados no relatório daquela comissão federal, vários departamentos de polícia criaram ou expandiram as suas unidades que tinham maior contato com a comunidade em atividades externas. Em fins da década de 1960 e início da década de 1970, surgiram equipes policiais (“team policing”) deslocadas de suas atividades de patrulha para envolver-se em atividades de resolução de problemas da comunidade (DIAS NETO, 2000; GREENE, 2000; WALKER, 1992).

Maguire (1997) revela que nem as unidades de serviço comunitário nem as equipes policiais obtiveram sucesso em trazer a polícia para próximo do público, pois as ações ficavam centradas em unidades específicas, que permaneciam isoladas da estratégia do departamento de polícia, e eram praticadas apenas por alguns policiais selecionados, de forma periférica. Skolnick e Bayley (2002) destacam que vários desses policiais eram discriminados por suas ações na comunidade, por não realizarem “serviço de policial”. Crank e Langworthy (1992) sugerem que essa ação coadunava-se com os esforços simbólicos de uma reforma que apenas mascarava o dia-a-dia da organização, pois assim, o empenho na mudança teria pouco impacto nas organizações policiais, o que se confirmou posteriormente.

Esse pobre resultado em aproximar polícia e comunidade levou a novos experimentos, que convergiram com um novo propósito de interação entre organizações policiais e a sociedade. Na década de 1980, presenciou-se uma gama de novas experiências em termos de policiamento que passaram a ganhar suporte de acadêmicos, políticos e do público (ZHAO et al., 2003). Além disso, com a divulgação de estratégias de policiamento utilizadas por Bratton em Nova Iorque entre 1994 e 1996, estimulou-se a discussão de outros estudos e estratégias pesquisadas nas décadas de 1980 e 1990; como “Janelas Quebradas” (WILSON, KELLING,

1982); “Tolerância Zero” (BRATTON, KNOBLER, 1998); “Policiamento Comunitário” (BAYLEY, 1994) ou o “Policiamento Orientado para Solução de Problemas” (GOLDSTEIN, 1990, 2003; SPELMAN, ECK, 1989).

Ao longo de sua trajetória no século XX, as polícias haviam internalizado na organização uma estrutura burocrática com diversas características do modelo weberiano clássico (WEBER, 1994): ordenamento hierárquico, baseado na disciplina, normas exaustivas e escritas, cargos estruturados nos quais prevalece o padrão monocrático de chefia e ocupantes dos cargos desempenham papéis rigorosamente definidos; promoções por mérito e antiguidade, treinamentos específicos e na organização; regras legalistas e rígidas; com um tratamento dos clientes de forma impessoal e universalista, conforme descrito por Ponsaers (2001).

Com o esforço para uma modernização institucional com novos arranjos estruturais para responder ao ambiente externo, também levou-se à adoção de novas técnicas de gestão nas organizações policiais nos primeiros anos da década de 1990, segundo Micklethwait e Wooldridge (1998), que analisaram a atuação de William Bratton como comissário do Departamento de Polícia de Nova Iorque (NYPD), de 1994 a 1996, em que o chefe de polícia professava uma linguagem administrativa para dar suporte às suas mudanças nos processos de atuação policial, bem como no tratamento da população da cidade sob uma perspectiva de aproximação entre essa e a polícia.

Bratton traçou entre seus princípios de ação a utilização de ferramentas gerenciais para melhorar o desempenho e aumentar a motivação (BRATTON, KNOBLER, 1998). Em sua gestão implementou um sistema de computação básica nos escritórios, estabeleceu metas para os comandantes de distritos, disseminou o uso de estatísticas criminais, recrutou novos policiais, demitiu outros e reunia-se com os subordinados para planejar as ações do departamento, conseguindo em sua gestão reduzir o índice de criminalidade na cidade, em um modelo que ficaria conhecido como COMPSTAT. Essa experiência também é destacada na análise de Osborne e Gaebler (1994) como parte da idéia de adaptação pelo Estado, de métodos de gestão vigentes na administração privada, em um contexto em que eram incentivadas a descentralização da autoridade, a redução das hierarquias, a preocupação com a qualidade e maior atenção ao cidadão.

Essa transição ocorreu de modo diferente, dependendo do contexto. No caso norte-americano, a aplicação de novas estratégias verificou-se em um ambiente de forte pressão da comunidade sobre o Estado por meio de suas lideranças políticas, que por sua vez promoveram aumentos orçamentários e deram suporte às pesquisas que culminaram em novas

estratégias de policiamento que pudessem dar novos rumos ao combate ao crime. As novas estratégias colocadas em prática levaram um tempo para sua maturação e legitimidade, dentro da própria organização policial e na comunidade. Poderiam ser utilizadas em seu modo estrito ou combinadas entre si, gerando novas variantes que foram sendo implementados em períodos distintos e de acordo com os condicionantes econômicos, políticos e sociais existentes.

Os membros da direção das organizações policiais foram pressionados pelos cidadãos e agentes do governo local a introduzirem formas de policiamento voltadas para maior interação com a comunidade. As mais significativas agências profissionais do segmento policial, - incluindo o “Police Executive Research Fórum, The Police Foundation, The International Association of Chiefs of Police, The National Organization of Black Law Enforcement Executives, The National Sheriff’s Association”, endossaram o policiamento comunitário como tendência das organizações policiais. Sob os auspícios do Departamento de Justiça, essas cinco associações formaram o “Community Policing Consortium”, que ainda é gerenciado pelo “Community Oriented Policing Services (COPS)”, para ser o principal disseminador de informações e treinamento sobre policiamento comunitário nos Estados Unidos. Além disso, os últimos quatro presidentes norte-americanos (George W. Bush, Bill Clinton, George Bush, Ronald Reagan) deram apoio ao policiamento comunitário, seja mediante envio de legislação, como o “1994 Crime Act” que ganhou grande suporte do Congresso, ou verbas orçamentárias de incentivo a esse modelo de policiamento (MAGUIRE et al., 1997; KELLING, SOUZA JÚNIOR, 2001; WALKER, 2001; ZHAO et al., 2002).

Apesar do crescimento do número de agências policiais adotando o policiamento comunitário, houve um certo ceticismo por parte daqueles que entendiam que essa modalidade tinha ganhado ares de modismo, com poucas mudanças efetivas até então, ou com pouca verificação empírica. Para alguns, a retórica poderia ser acompanhada na adoção de medidas de qualquer substância em que eram tratadas como policiamento comunitário; desde a institucionalização do policiamento a pé ou de bicicleta, revitalização de áreas degradadas, ou instituição de programas de relações públicas da polícia com a comunidade, ou ainda pacotes fechados como o “Drug Abuse Resistance Education” (DARE)¹⁶, vigilância comunitária, entre outros (MAGUIRE et al., 2003; MASTROFSKI, 2002; ZHAO et al., 2002, 2003).

¹⁶ O “Drug Abuse Resistance Education” (DARE) é um programa educacional para prevenção às drogas, em que policiais treinados ensinam a crianças e adolescentes nas escolas informações sobre os riscos das drogas. Criado no início dos anos 1980, também vem sendo difundido em outros países a partir de gestões do “Drug Enforcement Administration” (DEA), órgão do Departamento de Justiça dos Estados Unidos para controle de substâncias ilícitas. No Brasil ganhou o nome de “Programa Educacional de Resistência às Drogas” (PROERD).

Em meados da década de 1990, em uma pesquisa realizada entre as agências policiais norte-americanas, em cidades com população acima de 100.000 habitantes, foram descritas quais as maiores inovações nas organizações policiais daquele país, sendo as sete maiores inovações relativas à melhoria do sistema de telefones de emergência (190), despacho de viaturas auxiliado por computador, terminais de computador móveis digitais, sistema de informações de impressões digitais automatizada; programas computadorizados para alocação de patrulhas; modelos de designação de casos para acompanhamento de investigações, e policiamento orientado para solução de problemas. Das 134 organizações policiais da amostra, a maioria adotava pelo menos uma das inovações naquela época (WEISS, 1997).

Para uma dimensão dos problemas encontrados na adoção da estratégia de policiamento comunitário, em uma pesquisa com 125 departamentos de polícia em treinamento para elaboração do planejamento estratégico sob orientação do “Community Policing Consortium”, verificou-se que os maiores obstáculos foram relativos à obtenção de apoio político e financeiro; baixo envolvimento para o desenvolvimento do trabalho em razão da ausência de entendimento político do papel da comunidade na prevenção ao crime, assim como dificuldades em engajar a comunidade. Havia ainda resistência dos policiais de patrulha em colaborar, e dificuldades em mudar os hábitos de policiamento tradicional, bem como de seus papéis e visões sobre a organização policial (COPS, 1996).

Nas propostas em geral, indicava-se uma mudança compreensiva nos departamentos de polícia para a completa adoção de novos modelos de policiamento, que exigia diversas modificações: alteração da estrutura organizacional, realinhamento dos valores da organização com seus objetivos, adoção de mecanismos de gestão e liderança participativa, conhecimento dos entraves da estrutura hierárquica na relação entre superior e policial, adequação dos padrões de comunicação dentro da organização, antecipação às resistências e desconfiâncias, planejamento da participação e envolvimento do policial e dos servidores civis, alocação de recursos suficientes de modo a dar suporte ao processo de transformação organizacional, comprometimento com a mudança e estabelecimento de prioridades para acomodar as demandas do ambiente externo, realizando parcerias estratégicas para o sucesso do empreendimento, ouvindo os clamores da comunidade, introduzindo mecanismos de treinamento e atualização, abrindo canais de interação com os públicos importantes, encorajando a criatividade e solução de problemas, com a responsabilidade pela tomada de decisão devendo ser acompanhada por autonomia e responsabilização (COPS, 1996).

Com as mudanças ocorridas ao final do século XX nos grandes departamentos de polícia norte-americanos, buscou-se rever suas práticas administrativas e de produção de

serviço e sua organização de modo a modificar seu escopo tradicional baseado em uma estação de trabalho, utilizando policiais para todos os tipos de serviços, altamente centralizados, especializados em grandes unidades administrativas com opções diversas de serviços (MAGUIRE, 1997; THIBAUT et al., 2004). Entre as premissas da adoção de uma polícia com maior proximidade com a comunidade, um ponto sempre invocado por especialistas foi a redução do aparato de gestão, sua descentralização territorial e administrativa, diminuição da especialização, reduzir a profundidade de sua hierarquia, e recompor cargos ocupados por policiais pela sua substituição por pessoal civil em uma variedade de especialidades (WEISBURD et al., 2003).

No entanto, são poucas as evidências, pelas quais se permite afirmar que a adoção do policiamento comunitário tenha como consequência organizacional a modificação desse aparato de gestão no grau aclamado. Maguire (1997) revela que poucas mudanças estruturais ocorreram no período de 1987 a 1993 nas agências policiais das grandes municipalidades norte-americanas, enquanto Gianakis e Davis (1998), ao estudarem departamentos de polícia da Flórida, também não encontraram impactos significativos na estrutura, com mudanças maiores estando voltadas para a capacitação e treinamento dos policiais naquele novo modo de produção de serviços. Weisburd et al. (2003), ao analisarem a adoção do COMPSTAT como suporte ao policiamento comunitário, verificaram reforço substantivo de aspectos burocráticos nas organizações policiais. Zhao et al. (2003) constataram que as funções principais das organizações policiais foram mantidas – combate ao crime, manutenção da ordem e prestação de serviços; não obstante a adoção de novos modelos de policiamento.

Pelos resultados dessas pesquisas, verifica-se a variedade de mudanças induzidas pelo policiamento comunitário não se atêm à estrutura, visto que procedimentos substantivos como a adoção de métodos de solução de problemas, esforços de prevenção à criminalidade, novas técnicas de gestão, aplicação de recursos, treinamento e desenvolvimento dos policiais e servidores civis das polícias, supervisão e controle de pessoal, além do contato com a comunidade passaram a ter fundamental importância na adoção dessas formas de policiamento (MASTROFSKI, 2002).

Em seu estudo longitudinal utilizando dados colhidos entre 1990 e 1998 nas organizações policiais norte-americanas de grande porte, Maguire et al. (2003) apresentaram, dentre os principais achados, que não conseguiram verificar uma queda no grau de especialização das agências policiais conforme preconizado pelos teóricos da “nova polícia”, mas sim um pequeno aumento, justificado na opinião dos pesquisadores pelo fato de que, quando em uma instituição policial apresenta-se uma unidade especializada, revela-se ao

público que ali se tomam providências para solucionar aquele tipo de problema, ainda que na realidade isso não ocorra.

No caso de maior utilização de pessoal civil nas atividades dos departamentos de polícia, verificou-se um crescimento significativo no seu emprego na década de 1990, em parte incentivados pelo programa federal do Departamento de Justiça, por meio de seu escritório voltado para o incentivo ao policiamento comunitário “Community Oriented Policing Services” (COPS). Mediante o programa “Community Oriented Policing Services, Making Officer Redeployment Effective” (COPS MORE) que incentivava financeiramente os departamentos que investiam em tecnologia e contratação de civis para permitir que os policiais pudessem servir nas ruas, foram ocupados cargos de técnicos, assistentes administrativos, pessoal de escritório, carcereiros, atendentes de telefonia, arquivistas, recepcionistas, entre outros. Nos relatórios providos pelo COPS, atesta-se a ampliação deste tipo de civilianização (COPS, 2003).

Em termos gerais, Maguire et al. (2003), ao avaliarem os resultados da pesquisa, indicam que algumas tendências previstas nas organizações policiais para a consolidação do modelo de policiamento comunitário foram encontradas, como menor centralização e emprego de maior proporção de civis em cargos nas instituições policiais. Todavia, permanecem os parâmetros da hierarquia, diversidade de unidades administrativas e operacionais, e formalização. Apesar do maior número de mini-estações de polícia expandindo sua atuação geográfica, não houve aumento de patrulhamento. Apesar de algumas mudanças organizacionais, não houve uma drástica transformação nas agências policiais norte-americanas. Nos termos de outras pesquisas, uma tendência verificada foi o aumento da participação de civis nas ouvidorias de polícia (WALKER, 2001), além do crescimento de unidades paramilitares (KANE, 2003). As novas tecnologias, como o COMPSTAT, representaram um novo passo para o entendimento dessas modificações nas instituições policiais.

Com a adoção do COMPSTAT, reservam-se algumas alterações importantes para o novo contexto das organizações policiais, pois baseando-se na utilização de tecnologia de apoio aos processos de produção de serviços policiais, tornou-se uma tecnologia de gestão ao agregar aspectos administrativos e novos parâmetros de atuação nas polícias. Em pesquisa conduzida por Weisburd et al. (2003), revelou-se a evolução desse tipo de tecnologia de gestão com base em pressupostos construídos na década de 1990 nos Estados Unidos, desde que foram implementados em 1994 pelo então Comissário William Bratton no departamento de polícia de Nova Iorque (NYPD) (GREENE, 1999; KIM, MAUBORGNE, 2003).

Weisburd et al. (2003) analisaram as agências policiais que adotaram o COMPSTAT como uma nova tecnologia de gestão, buscando identificar práticas associadas aos principais elementos do COMPSTAT adotados (ou não) por departamentos de polícia norte-americanos. Entre os departamentos que implementaram o COMPSTAT o maior objetivo estava na redução de crimes sérios, e aumento do controle sobre as operações policiais na rua, enquanto, naqueles departamentos que não implementaram o COMPSTAT, o foco, além da redução de crimes sérios, voltava-se para o aumento das habilidades dos policiais, e incremento do moral dos empregados.

Um dos achados da pesquisa, segundo Weisburd et al. (2003), foi que o COMPSTAT se espalhou rapidamente e por todas as grandes corporações policiais dos Estados Unidos, ainda que sem ajuda federal como havia acontecido com o policiamento comunitário, apesar de alguns elementos chave, como a abordagem de solução de problemas e aquisição de computadores e sistemas de informação para dar suporte à análise criminal, terem sido obtidos com esses fundos. A razão para tal difusão estava na promessa de, com essa nova tecnologia de gestão, controlar-se a criminalidade, apesar de não haver evidências de que esse fosse o motivo único para sua adoção. O fato de o maior departamento de polícia do país, o Departamento de Polícia de Nova Iorque (NYPD), aclamar seus feitos embasados na adoção desse programa, foi um fator considerável em sua propagação. Outro destaque foi o de que as agências policiais voltaram-se para a adoção de práticas de solução de problemas antes mesmo de o COMPSTAT ser desenvolvido formalmente. O mérito da cidade de Nova Iorque foi agrupar todos esses elementos em um conjunto articulado compondo um único programa, promovendo um papel claro e coerente na sua utilização, e provocando sua maior publicização, conectando um grupo de reivindicações da população com os resultados pretendidos – o declínio do crime e da desordem na cidade de maior visibilidade do país.

Todavia, destacam Weisburd et al. (2003), o COMPSTAT, apesar de seu destaque em Nova Iorque, teve seu apelo evidenciado pela sua promessa de inovação na polícia, sem demandar uma revolução na estrutura da agência policial norte-americana. Mais que isso, preservou a estrutura hierárquica tradicional do modelo militar da polícia, uma estrutura que, coincidentemente, vem sendo atacada pela poderosa onda reformista nas duas últimas décadas naquele país. O COMPSTAT apresentou uma alternativa ao modelo de organização policial com algumas premissas do policiamento comunitário, como a revitalização do papel dos gerentes intermediários, especialmente os comandantes de área, a quem eram dados os objetivos gerais pelo comando estratégico, a autoridade e os recursos para atingir esses objetivos. Mas da mesma forma que esses gerentes se tornaram responsáveis por envidar

esforços para atingir aos objetivos propostos, deveriam estar bem informados sobre as suas conseqüências, mesmo que os resultados não fossem favoráveis. Com o modelo COMPSTAT procurava-se dar maiores poderes às organizações policiais pela subordinação da hierarquia aos objetivos pretendidos pela alta administração. Mas se esse modelo de gestão preservava a estrutura hierárquica, ou talvez a aumentasse em alguns casos, continuava a relevância da burocracia para o controle da organização, ainda que fosse chamado de um sistema inovador. Isso porque, em lugar do tipo de monitoramento constante para gerir a organização que requeria padronização, como na linha de montagem, pelo COMPSTAT demandava um delicado balanço entre delegação e controle. Weisburd et al. (2003) concluem por meio de sua pesquisa que, nas agências policiais norte-americanas, optou-se por um modelo com maior peso no controle do que na delegação, seja pela análise de seus objetivos de contenção da criminalidade e ascensão dos gerentes sobre as operações policiais, seja pela melhoria de habilidades policiais da tropa e do moral do policial.

De modo geral, nos departamentos de polícia estadunidenses tem-se adotado maior controle da gerência intermediária, com ênfase maior em aspectos punitivos do que de recompensa, e apresentam-se avanços na tecnologia de informação. Ao mesmo tempo, nos departamentos nos quais se utiliza o COMPSTAT, tem-se sido mais relutante em renunciar ao poder que se possui mediante sua descentralização para em níveis mais baixos da estrutura, nos quais as decisões estratégicas poderiam ser tomadas, como deixar os comandantes de área definirem os limites do patrulhamento e pessoal engajado, aumentando sua flexibilidade e alternativas estratégicas e táticas operacionais. Com isso, mesmo que não fosse a intenção original, houve um reforço das características de comando e controle do modelo burocrático (WEISBURD et al., 2003).

Isso ressalta a perspectiva de Forst (2003) de ampliar o escopo do conceito de policiamento comunitário, pois não há evidências empíricas nem mesmo que o organograma das organizações policiais tenha reduzido nos últimos 20 anos. O problema da polícia comunitária seria sua ambigüidade, pois ainda que potencialmente todos departamentos de polícia norte-americanos aplicassem o modelo de polícia comunitária (e o financiamento governamental contribuísse para isso), o fundamento conceitual estava pautado sobre o quanto a organização policial desenvolvia estratégias de reforço de sua legitimidade, e não o alcance de seus objetivos pelo revigoramento dos mecanismos informais de controle social e confiança da comunidade como forma de aumento do capital social - entendendo e melhorando os relacionamentos entre as intervenções policiais, capital social e crime -, e realizando uma polícia realmente comunitária.

O que se verificou no caso norte-americano foram iniciativas endógenas de adoção de novas tecnologias de gestão como aparato do policiamento comunitário, em alguns casos sem uma articulação maior com a própria comunidade, principal interessada no processo, detectadas já no início da difusão dos novos modelos de policiamento (DIAS NETO, 2000; FORST, 2003; GREENE, MASTROFSKI, 1988).

Com essas formas de policiamento, geraram-se políticas de encarceramento como parte das atividades de controle social naquele país, que detêm hoje a maior população encarcerada do planeta. Originada em um sistema eivado de crenças religiosas ainda na condição de colônia, o sistema de encarceramento estadunidense substituiu os castigos físicos e a sentença de morte a partir da Guerra da Independência em 1776. Diversos modelos de prisões surgiram, como o modelo do Estado da Pensilvânia que confinava os detentos, enquanto o modelo do Estado de Nova Iorque congregava os presos. No período de 1865 a 1900 estruturou-se um movimento de reforma das unidades penitenciárias, como se verifica com a construção, em 1876, da primeira casa de correção para jovens. No início do século XX, os presos produziam bens comercializados no mercado para abater de suas dívidas no sistema prisional, mas em 1930, pela legislação federal, regula-se esse mecanismo normatizando o trabalho do preso e incentivando a industrialização das prisões. Nesse período cresceram os clamores daqueles que advogavam um tratamento mais humano para os prisioneiros, com o desenvolvimento de programas voltados para interação com a comunidade (REGOLI, HEWITT, 1996).

Entre 1999 e 2000 havia, aproximadamente, 1.320 instituições penais nos Estados Unidos operadas por Estados, 264 privadas, 84 federais, além de cerca de 3.365 cadeias operadas por municípios e condados, abrigando 606.000 presos que aguardavam julgamento e confinados temporários por pequenos delitos. Nas organizações penitenciárias, abrigavam-se cerca de 320.000 encarcerados em 1984, passando a 1.012.851 prisioneiros em 1994 e 1.305.253 detentos em 2000 (STEPHAN, 2001; STEPHAN, KARBERG, 2003), ou seja, quase triplicando no período de vinte anos aproximadamente, estando no limite de sua capacidade. Regoli e Hewitt (1996) recordam que, enquanto mais de um milhão de pessoas estão encarceradas nos Estados Unidos, outras 3,5 milhões estavam sob algum tipo de custódia, como liberdade condicional ou prestando serviços à comunidade. Aproximadamente 95% da população encarcerada era constituída de homens, embora houvesse um expressivo crescimento no número de mulheres presas. Havia uma tendência de os encarcerados pertencerem a minorias raciais ou étnicas, serem solteiros, jovens e com baixa educação (REGOLI, HEWITT, 1996).

Em síntese, com a necessidade de maior efetividade e com as mudanças ambientais, levou-se, nas organizações policiais estadunidenses, a serem experimentadas novas escolhas em seus processos estratégicos, que de uma abordagem profissional e burocrática voltaram-se para a prevenção e aproximação com a comunidade, e que continuaram em andamento com aperfeiçoamentos e novas adaptações, de acordo com o contexto de cada cidade. Os resultados podem ser demonstrados de algum modo pela queda na criminalidade e violência naquele país, além do aperfeiçoamento institucional da organização policial em exercer sua atividade de controle social em respeito aos valores democráticos. As principais estratégias adotadas nos Estados Unidos, posteriormente, foram difundidas para outras organizações policiais ao redor do mundo, porém, a transposição de mecanismos semelhantes para o caso brasileiro deve ser mais bem compreendida com o estudo da evolução da organização policial no Brasil e sua inserção no sistema de justiça criminal do país.

4.2 Organização Policial no Brasil

A evolução da organização policial brasileira deve ser entendida no escopo da atuação do Estado na constituição e configuração do sistema de justiça criminal do país, com a articulação entre suas instituições. Em diversos estudos, aponta-se para as características do Estado brasileiro, com base em sua formação e sua influência na cultura do país, como os clássicos de Raimundo Faoro (1994), Caio Prado Júnior (1994), Sérgio Buarque de Holanda (1983), Roberto DaMatta (1979) ou Alberto Guerreiro Ramos (1983) apenas para citar alguns. Além disso, a mídia fornece diuturnamente fatos que apontam os resquícios de variadas situações encontradas no sistema de justiça criminal apontadas por Schwartz (1979), Flory (1981) e Bretas (1997)¹⁷.

Partindo do legado ibérico como a matriz básica da sociedade brasileira, de um lado, pela interpretação positiva de Gilberto Freire, reforça-se que essa herança permitiu a preservação de uma ética moderna não-individualista e de base comunitária no Brasil; por outro lado, pela análise crítica de Raimundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, revela-se que se deve à herança ibérica os traços de obscurantismo, autoritarismo e burocracia que marcam a relação Estado e sociedade no país. Luís Werneck Vianna (1999), com base nesses

¹⁷ A violência nos conflitos policiais (PINHEIRO et al., 1991), a posição favorável de parte da população ao Massacre do Carandiru (CALDEIRA, 1993), a discriminação social e étnica (MITCHELL, WOOD, 1999), episódios de linchamentos (SINHORETTO, 2002); os dilemas do sistema de justiça criminal (LIMA, 2000a) e as agruras de Andrade (2001) são alguns exemplos da influência de práticas encontradas nos primórdios da ação judicial no país.

autores, prefere uma terceira vertente em que o Brasil é fruto de sua própria construção, baseando-se em valores aristocráticos e temendo quase sempre os valores da cultura popular.

Para Martins (1996), a origem do sistema de justiça, a partir da colonização portuguesa, é uma fonte importante para o entendimento do funcionamento do modelo hoje vigente. Na ética lusitana, surgida com a expansão ultramarina, preconizava-se a possibilidade do enriquecimento originado das colônias, além da necessidade de centralização e concentração do poder real.

Schwartz (1979) aponta que com a formação do Estado brasileiro, seguem-se as mesmas premissas de centralização, regulações embaralhadas, além da forte influência da igreja no Estado português. A hierarquia era complexa e confusa, composta de muitos auxiliares, valendo-se da proximidade com a Coroa para o exercício do poder. A administração pública estruturava-se fortemente, baseada institucionalmente em um modelo de gestão no qual se sobrevalorizava o caráter jurídico da ação pública, mas socialmente, pautava-se no sistema de privilégios personalistas da corte lusitana.

Faoro (1994) esclarece que essa situação reforçava o espírito patrimonialista que marcaria o Estado brasileiro até as tentativas de implementação de uma burocracia pública no Brasil a partir de meados do século XX. O modelo burocrático implantado avançou em termos de sua racionalidade, mas manteve traços do etos patrimonialista, além de ter sido limitado pela política em sua implementação, o que gerou uma modernização incompleta, ressabiada, descolada e ressentida da política, finaliza o autor.

Em relatos históricos como os de Almeida Júnior (1920); Holanda (1983); Prado Júnior (1994); e, Schwartz (1979), revelam-se as dificuldades da administração judicial. Além de encarregados da justiça, os juízes eram também responsáveis por encargos burocráticos e administrativos da colônia. Entre os problemas da época, havia a proliferação dos servidores públicos, nem sempre com o perfil adequado para uma atuação condizente, o que contribuiu para aumentar a dificuldade de ação judicial no país, somada às oportunidades para a prática de excessos e atos licenciosos pelos encarregados pela Justiça. Schwartz (1979, p. 25) reforça ainda que “o braço da lei não chegava a áreas remotas e a esparsa colonização tinha como resultado a falta de pressão comunitária para apoiar a moralidade e o respeito pela lei”.

Flory (1981, p. 168-169) destaca que pelas práticas policiais e do sistema judicial brasileiro, no século XIX, reforçaram-se as características de categorização elitista e excludente, baseada em uma suposta incapacidade da população brasileira para discernir em termos de sua participação na definição das práticas políticas e sociais no país. Uma amostra foi que em 1838 na Bahia, “uma lei provincial dava poderes ao governador de nomear oficiais

para a Guarda Nacional, o que levou, por motivos políticos, a existirem mais oficiais que praças naquela época”, até a lei ser revogada.

Souza (1999a, p. 182) revela que pela idéia de controle social, baseada nos princípios conservadores que orientaram a política nos primeiros anos do Império, ditava-se que “o baixo grau de civilização das camadas populares exigia uma atuação sistemática dos grandes proprietários no sentido de promover o respeito às leis e à autoridade”.

A Guarda Nacional era a principal força policial do país no Império (1831 a 1922), enquanto em algumas cidades havia Guardas Municipais, de caráter militar, embrião das futuras Forças Públicas estaduais. Também havia guardas particulares, como a Guarda Noturna no Rio de Janeiro e São Paulo. O Exército, que junto com a Marinha era um dos pilares de defesa do país, passou por um processo de desmobilização com a criação da Guarda Nacional, mas, a partir das rebeliões provinciais, houve uma nova rearticulação do Exército (SOUZA, 1999a), que sofreria maior profissionalização no início do século XX (CASTRO, 1990) e passou a agir em assuntos da segurança pública (ZAVERRUCHA, 2000), além de continuar em suas estratégias de segurança nacional (LEIRNER, 1997; ZAVERRUCHA, 2004).

Bretas (1997) destaca que em fins do século XIX formou-se uma classe trabalhadora, de característica assalariada, nos principais núcleos urbanos do país, e também houve a consolidação de uma elite ilustrada, “bacharéis” possuidores de diplomas e atualizados nas idéias do liberalismo e positivismo em voga na Europa. No conjunto de estratégias de afirmação de uma classe burguesa naquela época, a polícia desempenharia um papel importante como agente de dominação, com ação repressiva, sobretudo sobre a classe trabalhadora. A polícia aparecia como uma instituição em construção, condicionada pelos limites da técnica e dos investimentos realizados em segurança realizados naquele período.

Nos primeiros anos após a República até início do século XX, ressalta Bretas (1997), na organização policial, buscava-se afirmar monopólio do exercício repressivo na disputa com outras instituições armadas, ou dotadas de poderes coercitivos. No Rio de Janeiro destacavam-se os policiais civis, a Brigada Policial da Capital Federal, os militares da Marinha e Exército, guardas nacionais e noturnos, com registros de diversos conflitos entre seus membros. Além dessas interfaces e suas atribuições de manutenção da ordem pública, as atividades da polícia tinham como destino o poder judiciário, outro foco de disputa, com ambas as instituições imputando à outra o fracasso de suas ações.

Bretas (1997) destaca ainda que as atribuições dos policiais variavam das mais simples, como a fiscalização do trânsito, até as mais obscuras atividades de polícia política. O

trabalho da polícia envolvia um conjunto de ações de controle a ameaça à ordem pública, principalmente nas grandes manifestações populares, como feiras, festas e greves, além de eventos de menores dimensões, geralmente de cunho individual, próprio do trabalho policial, como assassinatos, seduções e dívidas não pagas. As principais infrações referiam-se a ofensas físicas, furtos e roubos, jogo e vadiagem. Mas o tratamento ao cidadão variava de acordo com a classe social, nacionalidade, raça e gênero, valendo para a classificação a subjetividade do policial, como aqueles descritos por Chaloub (1986).

No início do século XX a polícia funcionava mais como agência de emprego na órbita do Estado que pela ótica de realização de um serviço, com poucas iniciativas de modernização e com padrões discriminatórios de relação com o cidadão. O poder discricionário do policial servia para regular o padrão das relações informais com esse cidadão, que trouxe como ônus práticas violentas da polícia e a dificuldade da construção da cidadania. O problema, ressaltava Bretas (1997), era que os procedimentos que estavam se formando no período da República Velha (1899-1930) estão ainda hoje firmemente assentados, conforme se atesta em trabalhos como os de Adorno (1995, 1998), Bicudo (2000a, b), Coelho (1986), Lima (1995, 2000b), Paixão (1983, 1988), e, Zaluar e Leal (2001), por exemplo.

Pinheiro (1997) e Bretas (1997) reforçam que com a transição política originada na década de 1920, aliada aos conflitos entre as organizações ligadas à segurança, provocou-se a criação por diversos governos estaduais de Guardas Cívicas, corporação uniformizada, mas sem caráter militar, que seriam extintas em 1969, com sua anexação às Forças Militares estaduais. Para uma idéia da dimensão dessas instituições, a Guarda Civil de São Paulo, criada em 1924, contava com 15 mil integrantes em 1964. Nos governos do presidente Getúlio Vargas, destacou-se a ação da polícia política dentro da polícia investigativa. Com a redemocratização do país em 1946 não se verificaram maiores mudanças no aparato policial. Isso ocorreu com o golpe militar de 1964 em que ações de caráter repressivo, sob o viés político, ganharam vulto e culminaram com a edição do Decreto-Lei n.º 1.072 (30/12/1969) que extinguiu as corporações policiais civis locais e as transformou de Guardas Cívicas em Polícias Militares, subordinadas às Forças Armadas. Nesse período reforçaram-se as características de arbítrio e violência das organizações policiais (PINHEIRO, 1991; ZAVERUCHA, 2000).

A partir da década de 1970, nas organizações policiais brasileiras, passa-se a consolidar um aparato de gestão sob moldes burocráticos. No caso das polícias militares foi sendo aperfeiçoada sua articulação operacional, pois deixava de ficar aquartelada para exercer o policiamento ostensivo. Desenvolveu doutrinas, montou um sistema operacional com base no sistema de atendimento à chamada por meio de telefone de acesso à população, ampliou a

frota com viaturas equipadas com rádio (rádio patrulha), consolidando o modo de produção de serviço tradicional. Na polícia civil, cresceu o aparato de repressão política e a proliferação de delegacias especializadas. Esses parâmetros acompanharam as organizações policiais até final dos anos 1980 (COBRA, 1989; DINIZ, 1998; PAIXÃO, 1982; ZAVERUCHA, 2003).

Pinheiro (1997) aponta a dificuldade de controle das organizações policiais que, mesmo após a transição democrática em meados da década de 1980, não se modificaram, pois as ações contra os crimes comuns seguem as linhas traçadas antes e durante o período de exceção entre 1964 e 1985, enriquecidas pelas arbitrariedades empregadas pela militarização do policiamento ostensivo e preventivo. As denúncias de violação dos direitos humanos e as práticas discriminatórias da polícia constataam essa situação (DOWDNEY, 2003; HUMAN RIGHTS WATCH, 1997; LEMGRUBER et al., 2003; ZAVERUCHA, 2000).

Atualmente no país, o exercício da segurança pública pelo Estado é realizado por intermédio dos seguintes órgãos (BRASIL, 1989):

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A polícia federal é instituída por lei como órgão permanente, estruturada em carreira e destina-se a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens e serviços de interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija a repressão uniforme. Também é sua função prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência. Tem ainda como incumbência, exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras, além de exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

A polícia rodoviária federal destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais, assim como a ferroviária federal o realiza nas ferrovias.

As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, devem exercer, ressalvada a competência da União, a apuração das infrações penais, investigando os crimes para identificar as bases legais para a acusação de um suspeito, exceto dos militares; além das funções de polícia judiciária, que auxilia o Ministério Público no processo de construção da culpa legal.

As polícias militares são responsáveis pela polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Atuando uniformizada, é responsável pelo policiamento nas ruas, agindo em situações de conflito e de assistência emergencial. Os corpos de bombeiros militares têm como atribuições a atuação em casos de emergências, prevenção e combate a incêndios, afogamentos, resgate, além da execução das atividades de defesa civil.

A Constituição de 1988 manteve as polícias militares e corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e de reserva do Exército, no caso de ameaça à segurança nacional, estando ambas subordinadas, juntamente com a polícia civil, aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.

Na Carta Magna, ainda se ressalta que a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública serão disciplinados por lei de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (BRASIL, 1989). Um destaque é a possibilidade de os municípios poderem constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, atuando em atividades de vigilância. Pela sua presença ostensiva, a guarda municipal atua em um primeiro momento como interlocutor das demandas e expectativas sociais, em uma segunda instância, como defensora do patrimônio municipal e, em um terceiro patamar, no caso de flagrante delito, os guardas municipais, amparados no Código de Processo Legal, atuam como agente da lei.

Nesse contexto, destaca Carballo Blanco (2000), verifica-se a existência de dois níveis funcionais policiais bipartidos, a polícia administrativa da ordem pública que é a que realiza a prevenção e repressão imediata, atuando individual ou coletivamente (polícias militares) e a polícia judiciária que é a que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, realizando a repressão mediata (após a ocorrência da infração penal), atuando individualmente (polícia civil). Assim, cada polícia cumpre parte das funções previstas para o ciclo completo de atividades policiais: polícia administrativa + polícia investigativa + polícia técnica. Para o caso brasileiro, fica distinta a comparação dos modelos indicados com Ponsaers (2001) em que a burocracia militar associa-se à polícia militar, enquanto o policiamento legalista demonstra características com a polícia civil, o policiamento comunitário refere-se a programas específicos, a segurança privada descreve as empresas disseminadas com esse fim no país.

Com esse modelo, observam-se alguns desafios, dentre os quais destaca-se a necessidade de elaboração de diagnósticos tecnicamente orientados sobre a criminalidade e violência capazes de efetivamente orientar a formulação de estratégias para ação das instituições envolvidas dentro do arcabouço de políticas públicas de segurança (LIMA, 1995;

SAPORI, 2002; SILVA FILHO, 2000), além de sua inserção no sistema de justiça criminal brasileiro.

Lima (2000a), ao analisar a trajetória do sistema de justiça criminal, qualifica-o como uma referência dual, como a própria discussão da sociedade brasileira caracterizada por DaMatta (1979), “como universo simbólico em que a desigualdade é naturalizada, por oposição ao explícito discurso político e democrático.” (LIMA et al., 2000, p. 52).

Assim, as práticas do sistema de justiça criminal no Brasil devem ser entendidas como reflexo das ideologias política, legal e judicial, assim como o exercício do poder e a administração da justiça na sociedade brasileira. Com base nesse contexto, a atuação da organização policial no sistema de justiça criminal adquire dinâmica própria (LIMA, 1995, 1997).

Para agravar essa situação, Frühling (1997) reforça que o Judiciário enfrenta problemas na administração da justiça em toda a América Latina, sendo os atrasos e a corrupção característica bastante comum, e o sistema jurídico nem sempre é acessível a todos. Além disso, o Judiciário está preso a um processo criminal que não é eficiente na investigação dos crimes.

Em pesquisa realizada por Saporì (1995) nas organizações do sistema de justiça criminal brasileiro, verifica-se que essas organizações apresentam um arcabouço estrutural próprio, com a especificação de mando e subordinação, sendo uma complexa estrutura formal nos moldes weberianos, apresentando características como divisão do trabalho, racionalidade, profissionalismo, rotinização, padrões formais de autoridade e de procedimentos, normas exaustivas (Código de Processo Penal como escopo, por exemplo) e um produto final definido, “a sentença”.

Não obstante o perfil burocrático da justiça criminal, continua Saporì (1995), seus atores (juízes, promotores, defensores públicos), em diversas situações, adotam ações de caráter informal, que estão institucionalizadas nas varas criminais. O objetivo dos atores nesses procedimentos é a manutenção do serviço em dia, visando à maximização da eficiência, evitando acúmulo de serviço, com exceção de advogados que pretendem, na maioria, retardar o processo.

Saporì (1995) conclui que a justiça nas varas criminais consolida uma comunidade de interesses, chegando aos mesmos resultados encontrados por Blumberg (1972), citado por Saporì (1995), ao analisar a justiça criminal americana, caracterizando o que esse autor denomina de “justiça de linha de montagem”, em que são empregadas técnicas padronizadas para se chegar ao resultado final de uma grande quantidade de processos em menor tempo,

levando a um processamento seriado dos crimes. Essas técnicas variam de acordo com os atores legais envolvidos, sempre visando à agilidade, não à qualidade.

Em trabalho posterior, Saporì (2002) afirma que o sistema de segurança pública caracteriza-se como uma “rede” organizacional, pois identifica um padrão estável nas relações entre os atores que ocupam o sistema mediante um conjunto de conexões diretas e indiretas entre eles, revelando seus tipos, vínculos e laços existentes. O poder circula de forma distinta entre os componentes do sistema, dependendo de sua posição estratificada em relação às demais organizações, sendo valorizada a posse de informações e domínio de recursos escassos, o que foi confirmado no caso norte-americano por Maguire e Katz (2002).

Apesar de delinear uma rede de relacionamentos, formais e informais, utiliza-se a denominação de “sistema”, mas o equilíbrio e a inter-relação prevista no arcabouço formal não se realizam plenamente em sua dinâmica cotidiana, indicando uma frouxa articulação na segurança pública. A separação do trabalho policial em duas organizações distintas e a utilização do inquérito policial como instrumento para a fase processual são pontos críticos nessa dinâmica, comprometendo a efetividade da justiça criminal, destaca Saporì (2002).

Para Lima (2000a, b), a administração pública no geral, e o sistema de justiça criminal em particular sofrem das disfunções de um modelo que não atende às premissas burocráticas weberianas em sua essência, seja por estar eivada das influências patrimonialistas ou por não estarem imunizadas pela influência política. Dessa forma, conclui Lima (2000a, b), o cidadão fica à mercê de um sistema de justiça criminal cartorial, caracterizado por um formalismo ultrapassado, em que as influências pessoais e a posição no estrato social passam a ser mais importantes.

Os problemas do sistema de justiça criminal continuam como parte do processo de fraca institucionalização das instituições, em que a população está afastada e geralmente desrespeitada. Zaluar (1998, p. 305) credita ao próprio funcionamento “ineficiente e iníquo do sistema de justiça criminal no Brasil para essa situação, haja vista o alto número de homicídios não investigados de forma correta e cuja autoria não é esclarecida”, por exemplo. A atividade policial no país carece de maior legitimidade, segundo a autora, pela noção disseminada de que além de presente no aparelho do Estado, a instituição policial se ramifica nas redes que exercem atividades ilegais, ou seja, “trata-se de uma polícia que está na fronteira entre o crime e a lei” (p. 306). A Justiça é morosa por causa da sua estrutura, o processo penal marcado por interpretações distintas.

Na FIG. 6, apresenta-se a sugestão de Cerqueira e Lemgruber (2000) para as organizações relacionadas ao fluxo do sistema de justiça criminal.

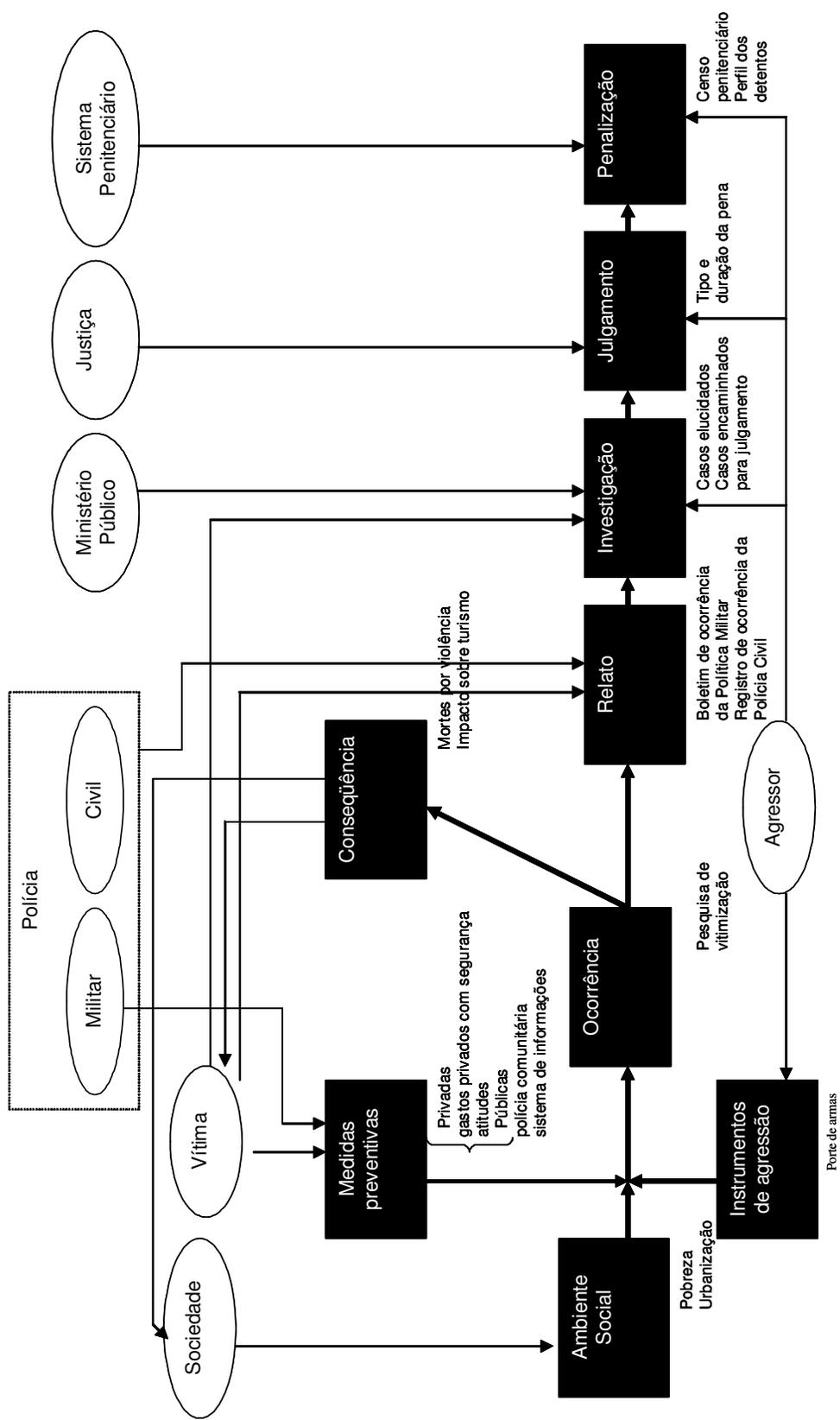


FIGURA 6: Atores e Fluxo de Atividades Relacionadas à Criminalidade e Segurança Pública
 Fonte: Cerqueira e Lemgruber, 2000.

O tratamento dos cidadãos de forma diferenciada pela Justiça e os mecanismos de corrupção e favorecimento são descritos por Lima (1995), em que mostra as discriminações contra negros, pobres e ignorantes pelo sistema. O que não difere muito, infelizmente, do tratamento recebido por índios e escravos na época colonial. Soares (2000a), ao denunciar a chamada “banda podre” atuando na polícia do Rio de Janeiro evoca os ecos de Gregório de Matos na Bahia do século XVII, ao criticar a Justiça como “vendida, injusta e tornada bastarda” (SCHWARTZ, 1979, p. 260).

Teixeira e Salomão (1992) sustentam que os problemas do sistema de justiça criminal acabam por reforçar sua deficiência, como a descrença no funcionamento do aparato judicial, que cria uma sensação de impunidade, a necessidade da ampla divulgação dos atos e resultados das organizações do sistema de segurança pública, a maior adequação da legislação penal, e melhor equilíbrio entre a ação dos órgãos e entidades responsáveis pelas demandas assistenciais atendidas pelas polícias.

As organizações policiais no país têm sido marcadas por um caráter militar, tanto do ponto de vista organizacional como funcional, frutos do sistema político vigente no país em período recente (BATITUCCI, 2000; BEATO FILHO, 2001b; ZALUAR, 1999b; ZAVERUCHA, 2000). Além disso, destaca Salas (1998), falta maior profissionalização. Os requisitos para entrada tendem a ser baixos, geralmente marcados pela baixa escolaridade, os salários são inadequados, os treinamentos insuficientes ou impróprios (de cunho militarista em sua maior parte), e a carreira não é estruturada de forma geral. Ressalta-se que em várias situações, o policial vem do mesmo meio em que campeia a bandidagem. As formas mais modernas de policiamento, como o policiamento comunitário, são incipientes, e práticas e padrões tradicionais são mantidos. E, finalmente, o controle sobre a atividade policial é marcado pelo corporativismo e limitado em seus instrumentos. A falta de fiscalização das polícias é gritante e fica a cargo de cada comandante. Assim, o autor afirma que a corrupção é uma característica na maior parte das polícias, não apenas no Brasil, mas em toda América Latina (SALAS, 1998). Além disso, o aparato policial nesse continente ainda está marcado pelo seu envolvimento recente na repressão política (FRÜHLING et al., 2003; PINHEIRO, 1991; SOARES, 1993; ZAVERUCHA, 2000).

No caso brasileiro, ainda reforça-se uma disputa entre os poderes exercidos pela Polícia Militar e Polícia Civil, com numerosos registros de conflitos entre as duas instituições, o que além de temeroso, prejudica o fluxo no sistema de justiça criminal. Nessa fragmentação, esbarra-se na ausência de políticas que estabeleçam uma integração entre as instituições públicas responsáveis pelos diversos campos da ação preventiva e repressiva sobre a

criminalidade. As inúmeras barreiras existentes impedem que sejam mencionadas a questão da unificação das duas instituições, ou outro mecanismo que, de forma estrutural, modifique o sistema (BATITUCCI, 2000; BEATO FILHO, 2000; LIMA, 2000a, b; SILVA FILHO, 2000).

Para entender a magnitude do problema, o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 (BRASIL, 2000), se permite ao máximo indicar o estabelecimento de protocolos de intenção para ação conjunta entre todas as instituições do sistema de segurança pública. Com a publicação de um novo plano em 2003 (BISCAIA et al., 2003), há maiores indicativos pela opção da integração entre as organizações policiais. A polêmica da unificação das instituições policiais, ou ainda a sua desmilitarização são temas ainda em discussão, com vários projetos sobre o assunto no Congresso Nacional para entrada no debate da sociedade, conforme as explanações de Bicalho (2002), Bicudo (2000a), Fraga (2001), e, Mesquita Neto (2001c).

Zaverucha (2000) discute a transição democrática indicando seus pontos de fragilidade baseando-se na Constituição de 1988 (BRASIL, 1989), que marca um contínuismo das elites civil e militar no aparelho do Estado. Apesar de tirar a polícia das Forças Armadas, com a Carta Magna, manteve-se a divisão entre Polícia Militar e Polícia Civil, segundo o autor um indutor de conflitos entre as instituições. Além disso, dificulta-se a prevenção e repressão da criminalidade, em atividades de caráter civil, ao determinar que as atividades de polícia administrativa, que realiza a prevenção e repressão imediata, sejam incumbência das polícias militares; e a polícia judiciária que é a que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, reprimindo após a ocorrência da infração penal, seja responsabilidade da polícia civil. O autor indaga da urgente necessidade de se reformular o modelo policial brasileiro, com uma organização policial de caráter civil que possa executar o ciclo completo de polícia – prevenção, repressão e investigação - e esteja mais próxima da comunidade.

Diante dessas ameaças, as polícias instituem mecanismos de reforço de sua legitimidade, ainda que em certa medida esses mecanismos não contribuam para uma maior efetividade das organizações policiais nacionais. Toma-se, por exemplo, no caso brasileiro, a existência de estruturas especializadas. Não são poucos os casos em que atores influentes do cenário institucional fizeram gestão com os dirigentes das organizações policiais para a criação de unidades específicas, como delegacias anti-sequestro quando esse tipo de crime atingiu as altas camadas da sociedade nos anos 1980 no Rio de Janeiro e São Paulo (SOARES, 2000a), ou ainda o financiamento por empresários do transporte rodoviário de cargas na montagem e equipagem de delegacias especializadas em roubo de cargas em locais assolados por essa modalidade de crime, como visto na cidade de Uberlândia, Minas Gerais, no fim da década de 1990 (FJP, 2000). Zaverucha (2003) ressalta ainda a criação de

delegacias especializadas para alocação de delegados quando de promoção para outros níveis na carreira. Silva Filho (2000) ressalta que o papel da Polícia Civil é o de investigação, porém, as unidades especiais de ação tática ostensiva daquela organização competem com as da Polícia Militar quando de algum evento “especial”, com a freqüente ocorrência de desentendimentos entre membros das duas corporações. Outro exemplo é a compra de helicópteros para as polícias que também tem sido alvo de disputas entre as duas organizações policiais. Esse é um tipo de equipamento pouco apropriado para atividades de investigação. No entanto, em alguns Estados as duas polícias competem pelo patrulhamento aéreo, não obstante a relação entre seu custo e os objetivos esperados.

Na busca de visibilidade, em associação com a busca de legitimidade pode-se citar os policiais civis, que, ao contrário dos membros de sua congênere, Polícia Militar, não vestem uniformes. Entretanto, os policiais civis usam coletes e carros caracterizados para mostrarem-se ao público, e com isso legitimar seu papel policial. Motivo de questionamentos por profissionais estrangeiros em visita ao país, as viaturas da Polícia Civil são preparadas com pinturas chamativas, e equipamentos típicos da polícia ostensiva, como sirenes, o que impede o uso desses veículos para a investigação, sua principal atividade (ZAVERRUCHA, 2003; SILVA FILHO, 2000).

No Brasil, em eventos isolados de grande repercussão pública e grande cobertura da imprensa, verificou-se a disseminação de programas especiais sob o financiamento do governo federal, sob os auspícios de políticas de segurança pública, mas ainda sem resultados pelos quais se possa revelar sua institucionalização, pois na maioria dos casos as experiências inovadoras encerram-se quando se estanca o financiamento federal. Pela edição na esfera federal de planos de segurança pública por mandatos sucessivos, também se modifica o curso de estratégias de longo prazo adotadas pelos Estados, que em sua maioria são descontinuadas a partir da mudança de governo (SOARES, 2000a; LEMGRUBER et al., 2003).

Com a inovação tecnológica, como parte do processo de legitimação, alcança-se, mais recentemente no caso brasileiro, um aspecto relevante, sendo a maioria também alvo de financiamento do governo federal. Nas organizações policiais em algumas cidades, evidencia-se a importância desse ritual, pois refutar essa tese da modernização tecnológica pode resultar na queda da legitimidade da polícia; daí a aquisição de equipamentos de trabalho sofisticados, adoção de georeferenciamento no processo de produção de serviços (BEATO FILHO, 2001a, b), novas técnicas de produção de provas, como testes de DNA (ZAVERRUCHA, 2003), entre outros.

A mudança de lideranças também tem sido um mecanismo de busca de legitimidade das organizações policiais. Em 1997, quando dos movimentos grevistas nas organizações policiais militares no Brasil, os comandantes foram substituídos após o fim da greve. As mudanças dos dirigentes das secretarias de segurança pública e na polícia civil quando das ondas de violência em grandes cidades também são comuns. Em alguns Estados brasileiros o comandante da polícia militar está diretamente subordinado ao governador, no mesmo nível de secretário de estado, enquanto o chefe da polícia civil está subordinado diretamente ao secretário de segurança pública, esse sim, no mesmo nível do comandante da polícia militar. Outra pressão sobre as organizações policiais é o crescimento das organizações de segurança privada, geralmente com pressões para sua maior inserção social e institucionalização (BRODEUR, 2002; PAIXÃO, 1991; SILVA FILHO, 2000; ZAVERUCHA 2003).

Outro mito importante que carrega o peso da legitimidade oficial é o regime do servidor público, que regula o sistema de gestão de pessoal. Estabelecido por regras escritas e bem definidas, no regime estatutário, descreve-se, pormenorizadamente, os critérios de seleção, promoção e manutenção de servidores públicos, delineando a carreira policial em seus estatutos. Como regras gerais, a entrada na polícia se dá mediante concurso público de provas e títulos, e, após o estágio probatório, o policial garante estabilidade no emprego (ZAVERUCHA, 2003). Raramente discutida no âmbito das organizações policiais, tal institucionalização não prevê a contratação de civis em seus quadros profissionais, com outro tipo de preparação para os desafios da gestão contemporânea, porém em algumas organizações policiais vem-se buscando preparar parte de seus componentes para atividades administrativas distintas da missão policial. Assim, não é incomum você encontrar com tenentes exercendo a função de secretária, ou sargentos realizando o atendimento de chamados telefônicos para o número de emergência. Na polícia civil predomina a contratação de bacharéis de Direito mediante concurso público, no entanto, vários deles exercerão atividades administrativas. Maguire (1997) revela que uma das mudanças em grandes organizações policiais dos Estados Unidos na década de 1990 foi a tendência à contratação de significativo número de civis para desenvolver atividades técnicas especializadas e devolver os policiais que faziam serviços administrativos para as ruas.

No Brasil, pelo elevado número de civis mortos em confronto com a polícia, verifica-se o baixo controle social da sociedade sobre a instituição, e a inexistência de mecanismos eficientes de controle da polícia e de punição dos desvios dos policiais reforçando a idéia do policial como justiceiro (SOARES, 2000a). Lima et al. (2000) revelam que a utilização da identificação policial também é uma grande fonte de poder, servindo para legitimar o policial

civil ou militar em suas atividades, mesmo que fora de seu horário de trabalho, o que dá margem a abusos por parte dos indivíduos. Entretanto, recentes mecanismos de controle como as ouvidorias de polícia começam a ter seu resultado mensurado e ganham maior legitimidade interna e externa (LEMGRUBER et al. 2003)

Alguns dos diversos mecanismos que podem ser identificados para manutenção da legitimidade das organizações policiais no país, explicam em parte a baixa efetividade das organizações policiais (SOARES, 2000a), e que em boa medida refletem os índices de violência e criminalidade vigentes no país.

Verifica-se também a ausência de dados sistematizados sobre a dinâmica da violência, criminalidade e desordem que possam sustentar uma estratégia de ação das instituições do sistema de segurança pública. Beato Filho (2001a) destaca que poucas organizações do sistema de segurança pública dispõem de tecnologia de processamento de dados, pessoal qualificado na atividade de coleta e registro de informações, homogeneidade de informações interestaduais e das dinâmicas do crime. Existe também a prática de obtenção de dados que não são aproveitados nas organizações, assim como ausência de compatibilização de dados entre diferentes unidades administrativas. Cada órgão da administração pública divide a cidade de uma maneira, o que já torna difícil a compatibilização de dados entre eles, quanto mais a ação operacional conjunta.

Para ilustrar tal situação, no GRÁFICO 1, apontam-se as discrepâncias entre os registros da Polícia Civil e da Polícia Militar para o Estado de Minas Gerais no período de 1991 a 1997, apontando para o grau de ajuste da curva (0,8766).

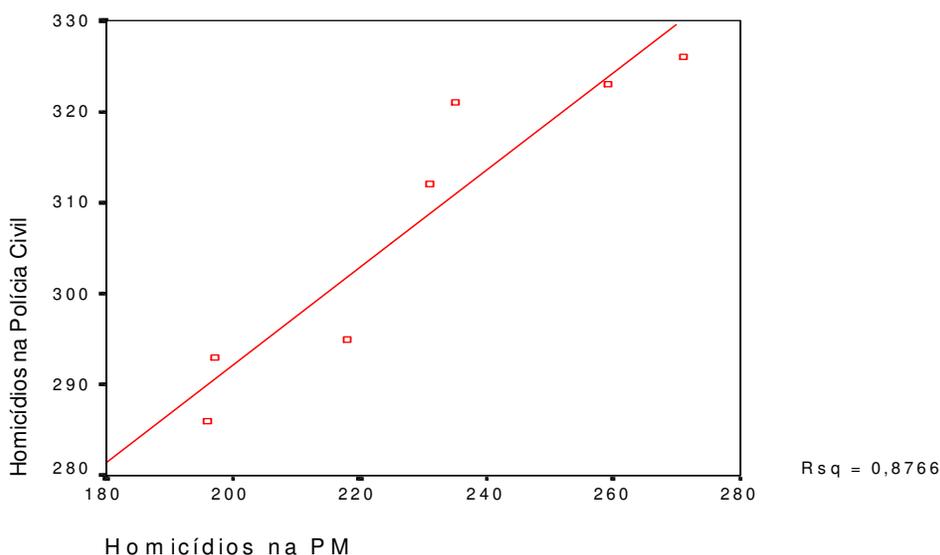


GRÁFICO 1: Diferenças entre Registros de Homicídios na PM e PC - Minas Gerais - 1991-1997
Fonte: FJP, 2003.

Entretanto, ressalta Lima (1997), a despeito desses problemas, nas estatísticas oficiais, verifica-se a tendência da criminalidade, sobretudo, quando cobrem um período relativamente longo e, detectam a evolução dos crimes ao longo do tempo, conforme a TAB. 1. Esses dados revelam, uma perda de efetividade do sistema de justiça criminal país.

TABELA 1
Homicídios e Armas de Fogo - Brasil (1980-2000)

| ANO | HOMICÍDIOS POR 100 MIL HABITANTES | HOMICÍDIOS POR ARMA DE FOGO POR 100 MIL HABITANTES |
|------|-----------------------------------|--|
| 1980 | 11,7 | 5,1 |
| 1981 | 12,9 | 5,3 |
| 1982 | 12,9 | 5,1 |
| 1983 | 14,1 | 5,0 |
| 1984 | 15,6 | 6,1 |
| 1985 | 14,9 | 6,3 |
| 1986 | 15,5 | 7,8 |
| 1987 | 17,1 | 7,6 |
| 1988 | 17,0 | 9,4 |
| 1989 | 20,5 | 11,4 |
| 1990 | 22,0 | 10,6 |
| 1991 | 20,8 | 9,9 |
| 1992 | 19,1 | 12,3 |
| 1993 | 20,3 | 14,3 |
| 1994 | 21,3 | 15,2 |
| 1995 | 23,9 | 16,6 |
| 1996 | 24,8 | 16,1 |
| 1997 | 25,4 | 16,3 |
| 1998 | 25,9 | 17,8 |
| 1999 | 26,2 | 18,2 |
| 2000 | 26,8 | 19,4 |

Fonte: IBGE; 2004; Mesquita Neto, 2001a; Peres, 2004.

Os dados evidenciam um alarmante crescimento dos homicídios no país, e indicam a grande letalidade causada por armas de fogo e o crescimento de seu uso como demonstra mais detalhadamente o estudo de Peres (2004).

Para a compreensão desses índices, é importante a avaliação das deficiências relativas às organizações policiais, sintetizadas por Soares (2002b), com destaque para aqueles relacionados ao modelo de gestão, incluindo estrutura, tecnologia, sistema normativo, recursos humanos e o processo de produção de serviços policiais (QUADRO 10):

QUADRO 10
Deficiências das Organizações Policiais Brasileiras

| DEFICIÊNCIAS COMUNS | DEFICIÊNCIAS - POLÍCIA CIVIL - | DEFICIÊNCIAS - POLÍCIA MILITAR - |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Precário sistema de informações criminais; ▪ Ausência de planejamento, avaliação sistemática e de práticas corretivas; ▪ Atendimento, serviços e produtos de má qualidade; ▪ Recrutamento deficiente e formação precária; ▪ Ausência da cultura técnico-policial nas esferas não envolvidas diretamente com os setores policiais especializados; ▪ Correição quase inexistente; ▪ Controle externo deficiente; ▪ Conflitos entre as organizações policiais, e com outros agentes do sistema de justiça criminal; ▪ Delimitação irracional dos territórios jurisdicionais; ▪ Despreparo no enfrentamento de questões específicas, como violência de gênero, criança e adolescente, minorias, greves, etc; ▪ Formação voltada mais para repressão do que para prevenção; ▪ Grande quantidade dos policiais exerce função extra (bico), para complemento salarial em razão dos baixos salários. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Unidades operacionais, agências administrativas, núcleos responsáveis por funções complementares isolados e autônomos; ▪ Ausência de padrões universais de investigação, de organização do trabalho, regimes e escalas de trabalho; ▪ Dificuldade de comunicação entre Delegacias, comando da Polícia e autoridades públicas; ▪ Presença nas delegacias de cárceres, compondo um quadro de ilegalidade, desvio de funções e comprometimentos escusos; ▪ Precariedade da perícia e departamentos de polícia técnica; ▪ Burocracia irracional, na ponta “operacional” e na retaguarda administrativa, com concentração de policiais em funções administrativas; ▪ Privatização e pulverização das informações; ▪ Burocratização do inquérito como meio paradoxal de coligir provas e esclarecer crimes; ▪ Regulamentos disciplinares inexistentes, na prática cotidiana; ▪ Uso inadequado da força letal. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulamentos disciplinares arcaicos que se preocupam mais com o comportamento dos policiais dentro dos quartéis do que nas ruas; ▪ Diversos graus hierárquicos, dificultando a relação entre policiais operacionais e o comando; ▪ Auditorias e Justiças Militares Estaduais, caracterizadores de foro privilegiado para julgar policiais; ▪ Excessiva presença de policiais em funções administrativas, ainda que em escala inferior e em contexto menos irracional do que os verificados na Polícia Civil; ▪ Média de suicídios nas Polícias Militares é muito maior do que aquela verificada na sociedade. |

Fonte: Soares, 2002b.

Outro ponto de destaque é a finalização do processo de funcionamento do sistema de justiça criminal: o sistema penitenciário. Para se entender o sistema penitenciário, é importante ressaltar que poucos são os estudos em que se avalia o funcionamento do sistema de justiça criminal de forma integrada, na perspectiva de fluxo, ou seja, analisando quem é absorvido pelo sistema, quais os crimes cometidos e qual o tratamento dispensado (LEMGRUBER, 2000; SAPORI, 2002).

Existem poucas análises que possam dar uma visão ampla do funcionamento desse sistema, destacando-se os estudos de Adorno (1991), Brant (1989), Coelho (1987) e

Lemgruber (1983, 2000). Alguns estudos na área organizacional contribuem para melhor entendimento do sistema penitenciário sob outra perspectiva. Vieira (1996) analisa as percepções e iniciativas em relação à administração da qualidade entre o Serviço Penitenciário Escocês (SPE) e o Serviço Penitenciário Brasileiro (SPB), esse último centrado no Estado de Santa Catarina (SPB-SC). Pelos resultados, verificou-se que o conceito de qualidade não pode ser adotado de maneira universalista, pois varia intra e entre grupos organizacionais no mesmo contexto, bem como entre grupos organizacionais em contextos distintos. De modo geral, verificaram-se evidências de que características do ambiente institucional no qual as organizações penitenciárias que operam são responsáveis, em certo grau, pela variação nas percepções e iniciativas de administração da qualidade entre diferentes contextos. Mazzilli et al. (1997) em seu estudo no sistema prisional do Rio Grande do Sul verifica que a administração penitenciária não permite aos presos o real entendimento do processo de privação da liberdade.

As dificuldades da administração do sistema penitenciário podem ser ilustradas com a superlotação das cadeias públicas e penitenciárias; além da utilização ilegal de delegacias de polícia para guarda de presos, que deveriam estar sob custódia da justiça e não da polícia (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998; TEIXEIRA et al., 1999). As comparações entre as precárias condições do sistema prisional no passado e na atualidade podem ser sobrepostos com base nas análises de Lemgruber (2000) e Adorno (1991).

Com a absorção progressiva da custódia de presos, provisórios e condenados, em delegacias, limita-se a capacidade investigativa da Polícia Civil. Os policiais civis passam grande parte do tempo realizando atividades de guarda, escolta e vigia de detentos. A falta de vagas para custódia dos presos também pode levar os detidos por crimes menores a serem liberados para que dêem lugar àqueles suspeitos de crimes mais graves (RIBEIRO, 2003).

Para uma noção da crítica situação em Minas Gerais, no GRÁFICO 2, verifica-se a evolução da população prisional sob custódia da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH), responsável pelos presos condenados e que administra as penitenciárias mineiras e aqueles sob guarda da Polícia Civil, na Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP). O que se pode apreender dos dados é que há um número significativo de presos sob responsabilidade da SESP-MG, enquanto o número de vagas no sistema penitenciário não cresce na mesma proporção.

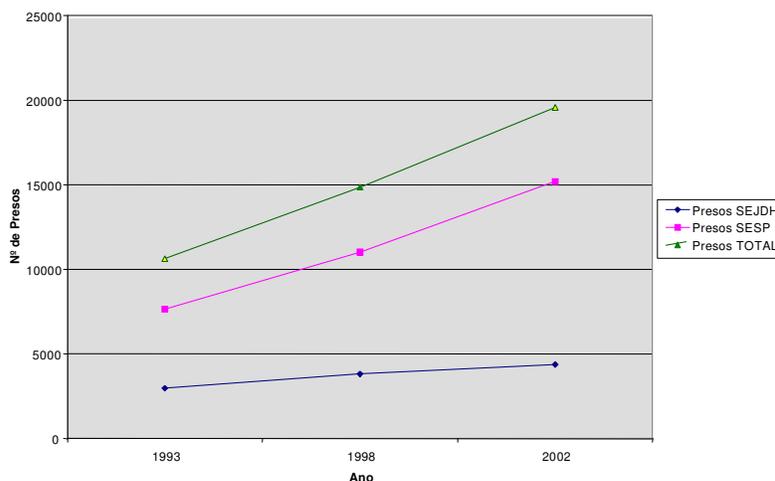


GRÁFICO 2: Evolução da Quantidade de Presos - Minas Gerais (1993-2002)
Fonte: FJP, 2003.

Porém, deve-se atentar para dois fenômenos, segundo Lemgruber (2000): as “cifras negras” e as “taxas de atrito”. Define-se por cifras negras a quantidade de crimes cometidos e que não chegam ao conhecimento da polícia. As taxas de atrito referem-se às perdas nas várias etapas do sistema de justiça criminal, tomando-se como base a quantidade de crimes cometidos e as pesquisas de vitimização (CATÃO, 2000; IBGE, 1998; KAHN, 1998). Levando-se em conta a subnotificação da maior parte dos crimes, e a histórica e crônica incompetência de investigação da polícia brasileira, as perdas do sistema elevam a sensação de impunidade, o que favorece a ocorrência de novos crimes (SAPORI, 2002; SILVA FILHO, 2000).

Em estudo realizado por Coelho (1986) para o período de 1942 a 1967, verifica-se que, apesar das altas taxas de indiciamento, há evidências de que as condenações são ajustadas à capacidade de absorção do sistema penitenciário. Lemgruber (2000) aponta que não se conhece a dimensão dessa taxa de atrito para o Brasil como um todo, mas para o sistema de justiça criminal inglês, a autora afirma que, para o conjunto de crimes, de cada 100 delitos cometidos, em média 50% chegam ao conhecimento da polícia, desses, 30 são investigados, sete suspeitos são indiciados e entre 1 e 1,5 pena de prisão imposta.

Sapori (2002) enuncia que na década de 1990 o fluxo processual norte-americano produzia 55 desfechos judiciais (condenações ou absolvições) para cada 100 detenções de supostos criminosos, enquanto para o mesmo número de crimes registrados pela Polícia Militar de Minas Gerais, no período de 1995 a 1999, apenas 13 foram investigados e oito

produziram sentenças judiciais. Segundo o autor, esse fenômeno poderia ser explicado pelas características dos desenhos institucionais das organizações do sistema brasileiro.

Para Lima (1995) essa situação advém dentre outras causas, da concepção do sistema de justiça criminal no Brasil que acirra o conflito entre as instituições do sistema, contribuindo para sua morosidade e pouca fluidez, além de ações marcadas pelo corporativismo e violação dos direitos humanos.

Para agilidade no fluxo processual, ou seja, após o trabalho policial, há necessidade de um adequado número de varas criminais e de promotorias criminais, para atenuar o problema da sobrecarga de processos e de trabalho dos juízes. Isto traria reflexos na sensação de impunidade dos criminosos, e na motivação dos policiais que vêem os resultados de seu trabalho. O aumento de unidades prisionais para acolhimento do criminoso adulto, e de unidades para internação de menores em conflito com a lei proporcionaria o final do processo no sistema de justiça criminal. Lima (1995) constata a precariedade das técnicas de investigação e a inserção das polícias no sistema de justiça criminal, mas destaca que, por intermédio de seus atores (juízes, promotores, defensores públicos), há diversas situações balizadas por ações de caráter informal, que estão institucionalizadas nas varas criminais. Soares (2000a) destacou que as mediações burocráticas são responsáveis pela lentidão nos processos, portanto uma modernização institucional com novos arranjos estruturais para responder ao ambiente externo torna-se imprescindível.

Ao mesmo tempo em que prega igualdade entre todos os indivíduos que compõem a sociedade, o sistema de justiça criminal implicitamente desenvolve estratégias de controle social diferenciadas para esses indivíduos de acordo com a sua posição na estrutura social (Lima, 1997). Como, por exemplo, a legislação processual penal que admite tratamento diferenciado a pessoas acusadas de cometer infrações (como o portador de diploma de curso superior) ou ainda, os métodos oficialmente sigilosos de obtenção da verdade dos fatos (como o inquérito policial). Além disso, verifica-se tolerância, aceitação ou resignação da corrupção em diversas práticas na sociedade, como revelam DaMatta (1979), Barbosa (1992), Schilling (1999) e Frühling (1997).

Paixão (1991) reforça que pelos fracassos das reformas empreendidas pelo Estado nos sistemas policiais e penitenciários, verifica-se que a polícia, judiciário e sistema prisional são instituições com grande resistência a mudanças e repelem controles externos sobre suas atividades. Porém, com novas abordagens e com a ação de novos atores, como a segurança privada que vem ganhando espaço em sua atuação, e organizações não-governamentais que pressionam e acompanham o funcionamento do sistema de justiça criminal, sinalizam-se

mudanças importantes nas instituições e práticas sociais perante o crescimento das taxas de criminalidade, pelo medo do crime e percepção de que o sistema de justiça criminal não responde adequadamente às expectativas da população. No aumento substancial dos índices de criminalidade e eventos como os movimentos grevistas iniciados nas organizações policiais militares em 1997, verificam-se outros indicativos da necessidade de mudanças (BATITUCCI, 2000; SILVA FILHO, 2000).

Não obstante as dificuldades e entraves existentes no sistema de segurança pública, há sinais encorajadores de mudança em alguns aspectos como a introdução de novos modelos de policiamento, as iniciativas de profissionalização com um esforço maior no treinamento dos policiais e da promotoria, reformas em algumas estruturas organizacionais e tentativas de desburocratização e desmilitarização. Busca-se maior respeito aos direitos humanos, amplie-se o desenvolvimento de estratégias nacionais anticrime e apoio internacional, como descrito no Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2000), quanto na sua nova versão (BISCAIA et al., 2003); com ações conjuntas com organismos internacionais como o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD), além de modificações nas políticas públicas de segurança em alguns estados (BAHIA, 1997; BEATO FILHO, 2002; BRASIL, ABREU, 2002; POLICING..., 2001; SOARES, 2000a; SANTOS FILHO, 2001).

Uma tendência verificada recentemente foi a ampliação do papel do município na segurança pública iniciada com a Constituição Federal de 1988, a qual delegou-o à faculdade de instituir guardas municipais, as quais são destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações municipais (BRASIL, 1989). Trata-se de modificação importante na gestão da segurança pública, uma vez que esse serviço era de prestação prioritariamente estadual, sendo, por isso, considerada como o primeiro sinal de descentralização das políticas de segurança pública no país, com as guardas municipais auxiliando no enfrentamento da violência e da criminalidade colaborando com as polícias estaduais (militares e civis), e por meio da instituição de políticas preventivas de natureza não-policial.

Uma espécie de contribuição que os municípios têm oferecido às polícias brasileiras, consiste no investimento de recursos financeiros, por parte das prefeituras, nas organizações policiais, apesar de, constitucionalmente, não terem poder para tanto. Importante destacar que esse auxílio financeiro às organizações estaduais de segurança pública não se configura como uma forma de descentralização, na medida em que não houve transferência do poder de deliberação para essa arena. Esse poder continuou concentrado no âmbito estadual, não

obstante alguns recortes políticos de apoio entre as esferas de governo pudessem ser alinhavados.

Nesse sentido, a transferência de recursos da administração municipal para organizações institucionalizadas no âmbito estadual, resulta da pressão da população por maior segurança. Assim, não é possível afirmar que as prefeituras passam a usurpar, com a concessão de verbas, de uma política que constitucionalmente pertence ao Estado membro. O que se percebe é a preocupação dessas prefeituras em suprimir uma lacuna, em termos de recursos logísticos, no enfrentamento da criminalidade, sobretudo a violenta. Na TAB. 2, descreve-se a tendência observada por Santos (2003) da transferência aos níveis subnacionais de governo dos compromissos constitucionais. Ressalta-se o aumento do setor de Ordem e Segurança Pública na esfera municipal.

TABELA 2

Despesas Públicas: Participação de Cada Nível de Governo na Despesa Total do Poder Público em Setores Selecionados (%)

| SETORES ANO | UNIÃO | | | ESTADO | | | MUNICÍPIOS | | |
|---------------------------|-------|------|------|--------|------|------|------------|------|------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1996 | 1997 | 1998 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Habitação | 21,6 | 21,3 | 18,1 | 59,3 | 57,5 | 56,1 | 19,1 | 21,2 | 25,8 |
| Saúde | 57,1 | 56,6 | 52,7 | 27,1 | 28,3 | 27,6 | 15,8 | 15,1 | 19,7 |
| Desenvolvimento Urbano | 7,4 | 11,2 | 7,3 | 14,3 | 23,6 | 30,3 | 78,3 | 65,2 | 62,4 |
| Educação | 29,1 | 31,8 | 29,2 | 57,5 | 54,9 | 54,3 | 13,4 | 13,3 | 16,5 |
| Saneamento | 14,5 | 20,7 | 13,2 | 15,7 | 22,3 | 25,7 | 69,8 | 57,0 | 61,1 |
| Proteção Social | 77,8 | 79,9 | 78,3 | 19,6 | 18,1 | 18,2 | 2,6 | 3,0 | 3,5 |
| Ordem e Segurança Pública | 26,6 | 28,7 | 29,1 | 72,8 | 70,6 | 70 | 0,6 | 0,7 | 0,9 |

Fonte: Santos (2003)

Esse processo, no entanto, não pode ser compreendido de maneira isolada, estando inserido no maior papel exercido pelo município a partir da nova constituição; além disso, recursos disponíveis para a finalidade segurança pública são escassos, o que acaba por limitar sensivelmente a atuação da prefeitura, obrigando-a mobilizar a sociedade civil em seus esforços de estímulo e, até mesmo, auxílio financeiro às ações nas políticas de segurança pública.

Em consonância com a maior preocupação dos municípios com a questão da segurança pública, tem-se a emergência de experiências pelas quais se procura contemplar as

demandas dos cidadãos na consecução das atividades do sistema de justiça criminal, principalmente, as relativas à ação da polícia. Um desses novos arranjos é a aproximação do cidadão com as instituições policiais por meio de mecanismos como o policiamento comunitário, conforme delineado anteriormente, que parte do pressuposto de que a atividade de segurança pública é tarefa muito importante para ser deixada apenas nas mãos das organizações que constitucionalmente receberam essa missão (BAYLEY, 2001a, b).

Outro ponto de destaque na aproximação da população com o sistema de justiça criminal foi a criação das Ouvidorias de Polícia, como instituição de controle externo das organizações policiais pelo cidadão (WALKER, 2001). No Brasil, a instituição das ouvidorias, em meados da década de 1990, em alguns Estados da federação, foi marcada por uma descrença inicial da população na própria polícia, e pela impunidade de seus membros no descumprimento da lei, em episódios como o do Carandiru, Vigário Geral, Favela Naval, ônibus 174, Corumbiara e Eldorado dos Carajás, entre outros; somado ao movimento por maior “accountability” do setor público. Marcada por uma estrutura deficiente quanto ao aporte de recursos, celeridade e publicização de suas ações, revela-se por outro lado como promissora fonte de institucionalização para um controle jurídico e político das organizações policiais, com isso melhorando sua função de proteção com respeito para com a população (LEMGRUBER et al. 2003).

No Brasil, Lemgruber et al. (2003) descrevem que as denúncias mais freqüentes que entram nos órgãos competentes quanto à atuação das organizações policiais referem-se à violência policial, abuso de poder e corrupção. A violência policial diz respeito ao excessivo uso da força, inclusive letal, nas intervenções policiais, assim como o uso da tortura para a obtenção de confissões ou manutenção do controle de presos sob guarda da polícia. Não surpreende diante desse quadro a imagem da polícia junto ao cidadão, refletidos no resultado de pesquisa de opinião, realizada no país em 2002, em que 59% das pessoas consultadas dizem ter mais medo do que confiança na polícia (DATAFOLHA, 2002). Para reverter tal processo, as polícias estão adotando mudanças em suas práticas e buscando um reordenamento institucional de modo a reforçar sua legitimidade perante a sociedade.

Lemgruber et al. (2003) ressaltam que para a institucionalização das ouvidorias, como instrumento de defesa de cidadania e participação da sociedade civil no controle das atividades policiais, a resistência das organizações policiais ao controle externo devem ser rompidas, estratégias contundentes de divulgação desenvolvidas, investimento na melhoria de suas condições de operações realizado, acompanhamento e tratamento das denúncias recebidas para aumento da efetividade das investigações. Cabe ainda ressaltar a necessidade

de articulação do trabalho das ouvidorias com outras agências públicas e da sociedade, sustentando políticas de segurança pública integradas, orientadas para aliar o combate à criminalidade e o respeito aos cidadãos.

Todas essas experiências não podem ser tomadas de modo isolado no contexto da segurança pública em que vêm sendo aplicadas, pois iniciativas estanques em sua maioria não produzem resultado, necessitando articulação entre as distintas esferas de governo, órgãos e entidades responsáveis, além da participação da população para sua institucionalização e controle.

No contexto do sistema de segurança pública e a variada gama de aspectos envolvidos, necessita-se de uma análise voltada para o entendimento dos procedimentos de adoção dessas modificações e sua institucionalização na área organizacional das polícias com a adoção de novos modelos de policiamento.

4.3 “Metropolitan Police Department” – MPD: trajetória histórica

A partir da cessão de territórios dos Estados de Maryland e Virgínia em 1790 para o estabelecimento da capital federal, inicia-se o policiamento por homens indicados por esses dois Estados. Em 1802, quando a planta original de Washington, D.C. foi aprovada, a autoridade policial foi centralizada e o poder foi concedido à própria cidade para estabelecer patrulhas, lavrar multas, e estabelecer procedimentos de inspeção e licenciamento. A cidade desde o início do século XIX contava com um sistema de vigilância composto de um capitão e 15 policiais. Em 1861, o presidente Abraham Lincoln, visando a dar maior proteção aos servidores públicos e suas famílias, maioria dos habitantes da cidade, tomou para si a iniciativa de fundar um departamento regular de polícia para o Distrito de Colúmbia, em um momento de perigo constante para a capital da nação, com o começo da guerra civil, e hordas de elementos mal encarados rondando a cidade. O presidente Lincoln resolveu despachar um emissário, pertencente aos quadros dos comissários de polícias para a cidade de Nova Iorque, para tornar-se familiar com o sistema de policiamento daquela cidade, que por sua vez havia sido baseado no aclamado Departamento de Polícia de Londres, Inglaterra.

Alfers (1976) ressalta que pelas idéias e os conhecimentos obtidos nesse estudo, conduziu-se à criação do “Metropolitan Police Department” (MPD) em 6 de agosto de 1861. Em setembro daquele ano, o advogado William B. Webb foi apontado como o primeiro Superintendente de Polícia, com uma força autorizada de 10 sargentos e o número de policiais que fosse necessário, desde que não excedesse a 150 homens. Foram estabelecidos dois

distritos policiais, dos 10 que foram autorizados inicialmente. Deve-se atentar para os pré-requisitos de entrada na organização policial, pois os candidatos deveriam ser cidadãos dos Estados Unidos, capazes de ler e escrever na língua inglesa, residir na cidade por dois anos, nunca terem sido condenados por crime, ter idade entre 25 e 45 anos, e ao menos 1,65m de altura. Os policiais trabalhavam em turnos de 12 horas, durante os sete dias da semana, sem direito a folgas ou férias. Além disso, não usavam equipamentos ou insígnias, e eram responsáveis por obter seus próprios revólveres. Consta que a primeira prisão feita por um policial do MPD foi a de um bêbado.

No entanto, Alfors (1976) chama a atenção de que o MPD; desde o início de sua estruturação foi pressionado para servir como modelo para o país, no entanto no início, foi difícil para a institucionalização de uma organização policial que rompesse com o modelo do vigilante e guarda diurno, além de lidar com problemas de corrupção e conflitos entre as esferas de governo, bem como com a indiferença do Congresso estadunidense. Somente no fim do século XIX, seguindo o desenvolvimento da cidade e do país, o MPD cresceu no tamanho, na função, e também no profissionalismo, sendo Washington, D.C. uma das cidades líderes nesse processo na figura do chefe de polícia Richard Sylvester.

Sylvester, antigo chefe da seção administrativa da MPD, deixa esse cargo para assumir como superintendente da polícia no Distrito de Colúmbia entre 1898 e 1915, bem como presidente da Associação Internacional de Chefes de Polícia (IACP) no período de 1901 a 1915, tornando essa associação uma das principais vozes no apoio a reforma das organizações policiais em termos nacionais, algo pioneiro no gênero (REGOLI, HEWITT, 1996). Junto com August Vollmer, chefe de polícia em Berkeley, Califórnia, de 1905 a 1932, difundiram e consolidaram diversos conceitos utilizados ainda hoje nas organizações policiais, como melhoria da educação para os policiais, eliminação da influência política na polícia, designação de chefes de polícia competentes, estabelecimento uma missão não particularista na corporação, elevação dos requisitos profissionais, introdução de princípios da administração científica nas organizações policiais, adequação do modelo militarizado de polícia e desenvolvimento de unidades especiais (MONKKONEN, 1992; WALKER, 1992; WILSON, 1989).

Em 1881, as primeiras mulheres foram apontadas para a organização como enfermeiras, e em 1918, três policiais femininas foram recrutadas para dar início ao núcleo de mulheres do departamento. Esse núcleo lidava com todo o material que pertencia a mulheres jovens que davam entrada no departamento de polícia. As policiais femininas investigavam causas da delinqüência e recomendavam soluções, seja usando a ação legal ou o tratamento

social. Em 1919, o precursor da Divisão de Treinamento teve início como "Escola de Instrução" no terceiro andar do 7º Distrito Policial. Cada grupo de 22 policiais realizou um curso de 30 dias sobre os fundamentos do trabalho policial, legislação sobre detenção e prisão de indivíduos, além de procedimentos da corte. Em 1930, uma escola de treinamento foi estabelecida, expandindo o curso para três meses e trazendo peritos externos de vários campos do conhecimento. Com isso também se ampliou a introdução de novos procedimentos de atuação policial, como a utilização de automóveis e rádio comunicadores.

Em 1948 o MPD criou a sua Ouvidoria ("Complaint Review Board – CRB"), dentro do movimento surgido no pós-guerra de maior controle externo sobre as organizações policiais. A comissão era formada por três cidadãos que analisavam as reclamações recebidas pelo chefe de polícia e faziam recomendações sobre as ações a serem tomadas. Apesar do avanço em ter esse tipo de instância de revisão de processos com base em denúncias, na prática, a comissão tinha pouca visibilidade e lidava com poucos casos resalta Walker (2001). Sem apoio, trabalhava na dependência dos casos investigados pela própria polícia, que somente em 1966 criou um órgão próprio para lidar com as denúncias dos cidadãos quanto ao abuso da ação policial.

Por causa de sua presença na capital federal, o MPD teve um papel original em diversos eventos de vulto daquela nação. Em 1865, quando o presidente Lincoln foi assassinado, o MPD, criado recentemente, ajudou nas intensas investigações realizadas pelo Departamento da Guerra para encontrar o assassino, John Wilkes Booth. Em 1881, a polícia foi novamente envolvida em outra tragédia nacional quando o presidente James A. Garfield foi alvejado em uma das ruas da cidade, mas um policial do MPD prendeu o assassino antes que esse escapasse da cena. As tentativas contra as vidas dos presidentes Harry S. Truman e Ronald Reagan, e do então vereador e futuro prefeito Marion S. Barry, também envolveram muito o departamento, bem como em 1972 a prisão dos envolvidos no escândalo de Watergate por policiais do MPD, expuseram suas ações para todo o mundo. Seja em episódios trágicos tais como os assassinatos do presidente John F. Kennedy, seu irmão Robert F. Kennedy, e o de Martin Luther King Jr., bem como nos eventos festivos como as posses presidenciais, e as paradas e desfiles nacionais, os policiais do MPD foram levados a se especializarem na gerência de multidões, como também ocorre com os departamentos de polícia de Nova Iorque e Nova Orleans, por exemplo.

As polícias de cunho municipal são as preponderantes em termos norte-americanos, sendo as mais importantes no sistema de justiça criminal pela sua representatividade numérica, quantidade de policiais em seus quadros e seu complexo papel desempenhado

como agência policial. São também as mais importantes em termos de imagem pública da polícia e significado político, o que leva os acontecimentos em cidades como Nova Iorque, Chicago, Los Angeles e Washington, D.C., a tornarem-se imediatamente referências nacionais. Essa última cidade possui um dos maiores efetivos policiais per capita dentre as cidades estadunidenses, sendo juntamente com Nova Iorque, Chicago, Filadélfia, Los Angeles e Boston das mais pesquisadas, mesmo não sendo as mais representativas na média dos departamentos de polícia do país, que geralmente são de tamanho mediano (WALKER, 1992).

Nos anos 1970, o departamento foi questionado sobre o modelo de policiamento na cidade que privilegiava os bairros com moradores predominantemente brancos em detrimento das regiões de moradia dos pretos, mas pelo resultado do inquérito oficial aberto na promotoria federal para resolver tal pendência, igualmente de repercussão nacional, verificou-se que as unidades policiais eram distribuídas igualmente com regiões de população branca e aquelas de população negra recebiam um nível de serviço policial igualitário considerando suas necessidades (WALKER, 1992). Por outro lado, ainda hoje polícia possui boa representatividade de minorias em seus quadros proporcionalmente à população residente na cidade (MPD, 2001b).

Ainda no início dos anos 70, sob pressão do movimento feminista foram realizadas comparações no desempenho de mulheres e homens como policiais do MPDC. Em geral, concluiu-se que ambos têm desempenho semelhante no trabalho de patrulha, o principal nas tarefas dos policiais, com as mulheres tendo desempenho satisfatório em ações difíceis tanto quanto os homens. Pequenas diferenças, mas não significativas, foram encontradas entre os dois sexos no que se refere ao um menor número de prisões e multas de trânsito realizadas pelas mulheres, assim como no seu comportamento como policiais, mais adequado que o dos homens (MARTIN, 1989).

O MPD possui mais de 4.200 membros, sendo 3.600 policiais e mais de 600 empregados civis, sendo um dos que tem maior diversidade. Quase um em quatro de todos os policiais é mulher, colocando o MPD em segundo lugar no país, pouco atrás de Pittsburgh, e possui a maior percentagem de mulheres negras em serviço ativo. Reaves e Hickman (2004), ao apresentarem dados comparativos dos departamentos de polícia nos Estados Unidos, indicam que no ano 2000, as mulheres eram 24% da força policial da cidade, enquanto os negros representavam 66% do total de policiais de Washington, D.C.

Alguns programas visando criminosos contumazes foram desenvolvidos a partir dos anos 1980, com a identificação de um pequeno número de criminosos responsáveis por

grande número de ocorrências, e submetendo tais delinqüentes à vigilância severa para, no caso de novos delitos, serem presos, sentenciados e encarcerados, o que provocaria a redução dos índices de criminalidade. O “Repeat Offender Program” (ROP) de Washington, D.C. teve início em 1982 com a formação de equipes de policiais visando suspeitos de mais de cinco delitos, que foram procurados com mandatos de prisão para serem retirados de circulação, sendo investigados com base em informações de diversas agências policiais e cooperação de outros órgãos governamentais. Na avaliação do programa, verificou-se que as probabilidades de aprisionamento de elementos na carreira criminosa elevaram-se, mas os custos do projeto também eram altos (MARTIN, SHERMAN, 1986).

A partir dos anos 1980, a gestão do MPD teve de lidar com as restrições orçamentárias da prefeitura, além do aumento dos índices de criminalidade. No início dos anos 1990, a criminalidade começa a declinar mas a situação financeira não era diferente. Os chefes de polícia procuravam incentivar os policiais a realizarem seu trabalho clamando pelos valores e moral inculcados na profissão do policial, enquanto o sindicato dos policiais pressionava por um acordo que melhorasse os salários. O jornal “Washington Times” em outubro de 1993 ressalta que o chefe de polícia do MPD, Fred Thomas, tinha aproximado o treinamento de policiais aos dos militares ao utilizar a base dos fuzileiros navais em uma cidade próxima para realizar o treinamento de 46 novos recrutas. Essa militarização, foi interpretada como meio de elevar o moral dos recrutas que estavam em processo de socialização em uma organização que passava por um momento financeiro delicado (POLICE TRAINEES..., 1993).

Arranjos financeiros eram buscados como a diminuição no número de cargos da administração, bem como convênios com outras agências governamentais que mantinham bom relacionamento com a polícia (BOWLES, 1995). No segundo mandato do prefeito Marion S. Barry iniciado em 1995, verificaram-se essas dificuldades com maior ênfase, seja pela dificuldade em manter profissionais nos quadros da polícia, seja pela conduta pessoal do prefeito, que já havia sido condenado a seis meses de prisão por uso de drogas, e respondia a processo por práticas pouco ortodoxas no financiamento de campanha e na relação com empresários que prestavam serviços para a municipalidade. Isso porque o chefe de polícia era, em última instância, o responsável pelas investigações.

Ainda em 1995, com a capital do país em estado pré-falimentar, o Congresso Nacional aprovou o “District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Act”, uma legislação destinada não apenas a livrar a cidade da insolvência fiscal, mas também fomentar uma gestão mais efetiva. A nova lei criou o “District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Authority”, que ficou conhecido como “Control

Board”, em que duas autoridades tinham independência e poder, pois não estavam sob controle político da cidade, uma autoridade financeira e um inspetor geral (“Chief Financial Officer” e “Inspector General”).

Em meados de 1995, o Chefe de Polícia, Fred Thomas anuncia sua saída após dois anos e meio no posto, apesar de seu sucesso na cooperação com outras agências de combate ao crime, sobretudo em nível federal, e lentamente as taxas médias de criminalidade começaram a cair. Sua maior preocupação àquela época era que esses esforços fossem perdidos no “bojo” da crise financeira da cidade, haja vista que o MPD necessitava de melhorias, principalmente tecnológicas. Foi substituído por Larry Soulsby que comandou o MPD até novembro de 1997, ainda tempos difíceis para a cidade, com a polícia ainda sofrendo de forte influência política na condução de seus objetivos.

A cidade, diante da crise que assolava a segurança pública, entronizou um arranjo político em que o assunto passou a ser tratado por um colegiado formado de autoridades como o prefeito, os membros do “City Council”, pelo juiz chefe da corte superior, o conselho das empresas, o promotor da cidade, e o “District of Columbia Financial Responsibility And Management Assistance Authority”. Nessa instância, juntamente com outras autoridades, atestaram a crise na segurança pública que afetava a cidade de Washington, D.C. em fins de 1996. Em um memorando de entendimento de janeiro de 1997, o conselho decidiu que o MPD deveria ser alvo de um reordenamento em suas ações com base no diagnóstico de uma empresa de consultoria, a “Booz-Allen & Hamilton”, que durante aquele ano havia realizado um diagnóstico geral em todos os órgãos e entidades da prefeitura. As recomendações descreviam que o MPD não apresentava uma estratégia sustentada para cumprir sua missão, não estava estruturado para exercer suas atividades básicas, os procedimentos administrativos e de suporte operacionais não eram adequados, havia grande distância entre o desempenho e os objetivos, os níveis de criminalidade haviam crescido na última década, sendo fundamental a interação entre as instâncias do executivo municipal para fazer frente a essa realidade. Para isso, recomendava-se que o chefe do MPD deveria ter apoio irrestrito para realizar e tomar as medidas necessárias para a redução do crime e do medo do crime, envolvendo mudanças nas áreas de recursos humanos, remuneração e outras políticas, praticas e procedimentos para atingir os objetivos do departamento. Também foi definido que o Prefeito Marion S. Barry Jr. deveria confiar plenos poderes ao chefe de polícia para realizar as modificações necessárias nos termos da lei, o que foi concedido a partir de 1º de março daquele ano (DISTRICT OF COLUMBIA, 1997a).

Em setembro de 1997, o chefe de polícia Larry S. Sousby apresentou para o conselho de representantes da cidade as modificações realizadas baseadas em trabalho realizado em conjunto com a mesma consultoria “Booz-Allen & Hamilton”. Dentre as principais modificações apresentadas, estavam a definição de uma nova missão para o MPD¹⁸, a realização de algumas ações de polícia ostensiva voltadas para áreas de grande criminalidade, a definição das 83 áreas de serviço policial (PSA’s) lideradas por um sargento para trabalhar próximo da comunidade, delineamento de uma estratégia de solução de problemas, alocação de pessoal administrativo para o serviço de patrulhamento, reajuste dos salários, realização de testes randômicos entre os policiais para verificar o uso de drogas, revisão dos procedimentos de recrutamento, aumento do número de prisões enquanto os índices de criminalidade indicavam para uma queda nos seis meses anteriores, além de outras ações a serem implementadas (DISTRICT OF COLUMBIA, 1997b). Ressalta-se que várias das ações sugeridas baseadas no trabalho da consultoria seriam implementadas futuramente no MPD.

Não obstante os resultados apresentados, ainda eram grandes as críticas sobre o desempenho do chefe de polícia, como mostra o editorial do jornal “The Washington Post” de 15 de outubro de 1997, mas o conselho manteve o suporte ao chefe de polícia, pois ele alegava estar agindo com maior liberdade desde março quando lhe foram conferidos os poderes para mudanças no MPD (DISTRICT OF COLUMBIA, 1997c). No entanto, a revelação de que o delineamento da nova missão para o MPD havia lhe custado US\$107.755 dólares levou à queda do chefe de polícia que foi substituído interinamente em 25 de novembro por Sonya T. Procter, a primeira mulher a alcançar aquele posto. No mesmo dia o prefeito Marion S. Barry Jr. iniciou contatos para a formação de um comitê para a escolha do novo chefe de polícia, contratando uma empresa de recrutamento que delineou o perfil do cargo para uma seleção prévia, pois a escolha seria submetida ao comitê (DISTRICT OF COLUMBIA, 1997d). Houve algumas visitas a policiais de renome no país para que estes aplicassem para o posto em Washington, D.C. visto que se candidataram para o posto 15 policiais, ficando dois finalistas para escolha final, dentre eles, a chefe interina. Um novo chefe foi escolhido e tomou posse em abril de 1998 (DISTRICT OF COLUMBIA, 1998).

O MPD caracterizava-se por uma ação tradicional da polícia, focada na realização de prisões e aumento das taxas de esclarecimento dos crimes, agindo de forma reativa baseada no atendimento das chamadas da população de acordo com a prioridade e no patrulhamento motorizado, nos moldes descritos por Swanson et al. (1998).

¹⁸ A nova missão do “Metropolitan Police Department” era “eliminar o crime, o medo do crime, a desordem em geral, enquanto estabelece respeito e confiança com a comunidade” (DISTRICT OF COLUMBIA, 1997b).

Essa estrutura na polícia de Washington, D.C., começou a se modificar em julho de 1997, movida pela necessidade de maior aproximação com a população, no escopo de uma política nacional lançada pelo governo federal em setembro de 1994 para o combate à criminalidade. Essa legislação tinha como objetivo aumentar o controle sobre os crimes violentos e aumentar a aplicação da lei, com a destinação de aproximadamente US\$ 30 bilhões de dólares a serem aplicados na segurança pública. Sob auspícios do Departamento de Justiça norte-americano, criou-se o programa “Community Oriented Policing Services” (COPS) para incentivar as instituições policiais a realizarem efetivas mudanças voltadas para a implementação da polícia comunitária. O programa incentivou a entrada de 100.000 policiais treinados em polícia comunitária nos diversos departamentos de polícia de todo país, realizou esforços para disseminação das práticas de solução de problemas e de interação dos policiais com a comunidade, promovendo inovações no policiamento e aprimorando as tecnologias de assistência aos policiais para prevenir e responder ao crime e suas conseqüências.

Estes objetivos foram instrumentalizados com o programa COPS cobrindo todos os gastos de contratação e manutenção de novos policiais pelas instituições de segurança pública durante três anos, oferecendo verbas para as organizações policiais que promovessem a sua modernização tecnológica e contratassem civis para atuar em atividades administrativas liberando os policiais para atuar na filosofia do policiamento comunitário, além de dar suporte financeiro para programas inovadores voltados para o combate a violência doméstica e redução do uso de armas de fogo. Todos os financiamentos eram suplementares aos investimentos realizados pelas organizações policiais, sendo os recursos distribuídos de forma equilibrada em todo o país. De modo simultâneo estruturou-se um processo de acompanhamento e avaliação do programa e seus objetivos (HICKMAN, REAVES, 2001).

Os resultados, segundo Hickman e Reaves (2001), foram o aumento de 34% dos departamentos de polícia provendo a 62% dos residentes policiais envolvidos com polícia comunitária em 1997 para 64% das polícias atendendo a 86% da população com este tipo de atividade em 1999. Com o aumento do número de departamentos de polícia com policiais voltados para o policiamento comunitário em todo o país, verificou-se o incremento das políticas, programas e atividades voltadas para esse tipo de policiamento. Cresceram nesse período as modalidades de policiamento a pé e por bicicletas, vindo agregar-se ao policiamento motorizado, agora com mais equipamentos a bordo dos veículos. Soma-se a essas práticas o aumento do mapeamento da criminalidade, utilização de estatísticas para monitoramento das ocorrências criminais, reuniões sistemáticas e periódicas com a

comunidade discutindo os problemas daquelas vizinhanças e os números produzidos. O acompanhamento das atividades policiais também foi incentivado para melhoria do controle externo das instituições de segurança pública.

Além disso um novo arranjo financeiro para a cidade de Washington, D.C. que estava com as contas combalidas, foi proposto em 1996, com a instituição de um conselho gestor das finanças, de caráter temporário, que passa a ter controle sobre a verba necessária para a manutenção dos serviços municipais, verba essa repassada pelo governo federal após aprovação do congresso, pelo status da cidade como capital da nação. A situação financeira do município estava crítica com o aumento das demandas pela população e a pouca capacidade de arrecadação pela relativa estagnação de novos empreendimentos comerciais e os grandes espaços públicos e edifícios pertencentes a jurisdição federal, isentos de taxaço.

Com o alento de novas verbas, o município começou a reestruturar a prestação de seus serviços que haviam ficado em situação crítica como a segurança pública, que passa por uma transição entre o fim de 1996 até a escolha de um chefe vindo de fora da cidade que toma posse no início de 1998.

4.4 “Policimento para a Prevenção”: o modelo de policiamento do MPD

No escopo de uma nova estrutura municipal para a segurança pública, o “Metropolitan Police Department” (MPD) começou a se reestruturar para corresponder aos auxílios do governo federal, e à demanda da população. A mudança tomou impulso com a contratação de um dos oficiais superiores da polícia de Chicago, que tinha uma trajetória de sucesso na implantação de policiamento comunitário e redução da criminalidade naquela que é uma das maiores cidades norte-americanas. Foi um fato novo a contratação por cinco anos do chefe de polícia, pois na cidade a tradição era de que aqueles policiais mais antigos e de maior experiência no MPD eram nomeados chefes de polícia e ficavam no cargo dependendo de seu desempenho e afinidade com o prefeito naquela gestão, pois de forma geral, no sistema de justiça criminal norte-americano cabe ao prefeito indicar seu próprio chefe de polícia.

Com a assunção do novo chefe em abril de 1998, começam a se delinear as mudanças para implementação de um novo modelo de policiamento. Contando com o apoio do comitê gestor da cidade na área da segurança pública, sabia que se suas ações não fossem bem sucedidas poderia ser despedido, e limitar as verbas provenientes do governo federal que se esforçava para melhorar a imagem da capital nacional. Coincidentemente, o prefeito eleito nas eleições de fins de 1998, foi um dos responsáveis pelo saneamento financeiro da

município na gestão que escolheu o novo chefe de polícia, endossando as propostas lideradas pelo comandante do MPD. Em suas palavras (MPD, 1999, p. 3):

eu havia encontrado um departamento de polícia de tradição, mas com problemas em sua infra-estrutura, apoio aos trabalhos e falta de líderes que pudessem realizar o serviço de policiamento e torná-lo efetivo. Além de uma estrutura organizacional emperrada e de processos burocráticos, faltavam critérios claros de acompanhamento das ações internas e externas da polícia, pouco treinamento aos policiais, e uma imagem desgastada frente a grande parcela da população.

Partindo do objetivo de longo prazo de tornar a cidade uma das mais seguras do país, transformando o MPD num modelo nacional de atuação nos parâmetros da polícia comunitária, iniciou mudanças visando a colocar o departamento em uma posição melhor de combate ao crime, prover a infra-estrutura necessária para seu funcionamento e recuperar a confiança da população na polícia.

Em setembro de 1998, anunciou uma reorganização da polícia, de cima para baixo, para implementação da estratégia de polícia comunitária no “Metropolitan Police Department” (MPD) baseado em quatro dimensões desenvolvidas pelo professor Gary Cordner, diretor do “College of Justice and Safety” da “Eastern Kentucky University”.

As dimensões sugeridas por Cordner foram a filosófica, estratégica, tática e organizacional. A dimensão filosófica parte da premissa de que o policiamento comunitário é uma filosofia maior e não uma tática específica. E três importantes aspectos da filosofia são a contribuição da comunidade, o serviço personalizado, e uma função policial ampliada – a polícia deve trabalhar sobre a desordem e não apenas sobre o crime. A dimensão estratégica conecta a filosofia com programas e práticas pelas quais o departamento de polícia implementa o policiamento comunitário. A conexão é feita, por exemplo, pela reorientação estratégica das operações policiais para uma abordagem geográfica. A dimensão tática envolve os programas, práticas, e comportamentos concretos usados pela agência policial para colocar em ação o policiamento comunitário. A dimensão organizacional consiste em como a organização está estruturada, qual sua filosofia gerencial, e como os membros da organização têm acesso a informações.

Com base nessas dimensões, o novo chefe de polícia realizou diversas modificações na organização policial para aplicar uma nova estratégia no MPD, denominada de “Policing for Prevention” (Policiamento para a Prevenção), baseando-se em parcerias com a sociedade e na metodologia de resolução de problemas.

A estratégia do MPD passou a enfatizar a prevenção por meio do policiamento comunitário, usando três abordagens para atacar o problema do crime, focando os esforços de aplicação da lei, construindo uma parceria com a comunidade para sustentar os resultados e

usando os recursos do governo e outras organizações para trabalhar na determinação das causas do crime na comunidade. Na opinião do chefe de polícia, “elevando a ‘Policing for Prevention’ a um patamar acima das tradicionais formas de policiamento comunitário”, mediante de três abordagens; (i) foco na aplicação da lei, (ii) parceria com a comunidade, e (iii) prevenção sistêmica. As três abordagens foram descritas no QUADRO 11:

QUADRO 11
Formas de Atuação do MPD

| MÉTODO DE ATUAÇÃO | FOCO | EFEITOS | ATIVIDADES CHAVE MPD |
|----------------------------------|--|---|---|
| <i>APLICAÇÃO DA LEI</i> | Criminosos crônicos e os violadores da lei | Ruptura ou término da atividade criminosa crônica, redução do medo e construção de confiança da comunidade na polícia | Análise dos crimes, patrulhas direcionadas, planejamento tático, acompanhamento de investigações, detenções, e parceria com órgãos reguladores e outras agências do sistema de justiça criminal |
| <i>PARCERIA COM A VIZINHANÇA</i> | Condições sociais e físicas que levam à desordem e criminalidade crônica Construção da comunidade | Ativo envolvimento da comunidade e outros serviços governamentais levando a estabilidade das vizinhanças | Integridade dos PSA's, reuniões, solução de problemas e parcerias com a comunidade e outras agências governamentais |
| <i>PREVENÇÃO SISTÊMICA</i> | Condições de saúde, educacional, social e econômica de famílias indivíduos e comunidades | Fortalecimento de indivíduos, famílias e comunidades para resistir ao crime e violência | Partilhar informação, trabalhar e advogar para organizações governamentais e não-governamentais que efetivamente sirvam à comunidade |

Fonte: MPD, 2001b.

No “foco na aplicação da lei” tem-se como alvo principal os criminosos de alto risco e as zonas críticas de criminalidade por meio do lançamento estratégico dos recursos policiais do MPD e parcerias com outras instituições do sistema de justiça criminal e agências reguladoras, com a polícia reduzindo o crime, enquanto mantém os moradores informados sobre seus esforços. Na “parceria com a comunidade”, envolvem-se policiais, moradores, e “stakeholders” da comunidade trabalhando para resolver situações relativas a crimes crônicos e problemas de desordem que ocorram em comunidades específicas. Na “prevenção sistêmica”, articula-se o trabalho de serviços governamentais, instituições do sistema de justiça criminal, serviços de saúde, e setores privados e organizações não-governamentais (ONG), para auxiliar indivíduos, famílias, e comunidades para construir uma resistência ao crime e violência. Com as intervenções, priorizam-se a saúde, situações de risco social, educacional, e econômicas das pessoas e seu ambiente. As três abordagens foram

desenvolvidas porque a solução de problema usualmente requer mais de uma abordagem, justifica a MPD (1999).

A explicação para a coordenação entre as três abordagens foi a seguinte durante entrevista:

por exemplo, em uma comunidade assediada pela venda de drogas nas ruas, o primeiro passo é o “foco na aplicação da lei”. A polícia deve mostrar àquela comunidade que é necessário parar com o comércio de drogas e que está disposta a colocar recursos na solução desse problema. Essa primeira atitude visa a construir uma relação de confiança entre a polícia e os moradores. Isso propicia a redução do medo entre os residentes. Um esforço na aplicação da lei reduzirá o comércio das drogas, por um tempo. Mas sabe-se que as drogas voltam sempre ao mesmo lugar, se não há uma mudança naquele ambiente que propicia esse tipo de crime, se não houver esforços para que os moradores cumpridores da lei estabeleçam uma presença positiva na comunidade. Daí entra a abordagem de “parceria com a comunidade”. Por meio da parceria com a comunidade, a polícia engaja moradores e outros “stakeholders” a solucionar o problema. A polícia em conjunto com as outras agências municipais trabalha em iniciativas de melhoramentos da comunidade, aprimorando a limpeza, instalando luzes nas ruas, mudando fluxos de tráfego, ou seja, buscando realizar o que for necessário para tornar o ambiente hostil para os traficantes de drogas. Os moradores devem agir também, organizando eventos que tornem a comunidade mais visível, para mostrar aos comerciantes de drogas que a comunidade não tem medo e que não vão tolerar o tráfico na sua comunidade. Às vezes, a parceria entre a comunidade e polícia ainda vai mais longe, desenvolvendo programas para a juventude nas igrejas locais, pressionando as autoridades governamentais para aumento das vagas em clínicas de tratamento de viciados, dependentes químicos, obtendo verbas para estabelecer novas organizações comunitárias que lidem com as necessidades sociais, educacionais e de saúde das pessoas que vivem naquela comunidade, trabalhando com os planejadores municipais para revitalização daquelas áreas. Essa é a abordagem de “prevenção sistêmica” contida no “Policiamento para a Prevenção”. Por meio dessas três abordagens, uma comunidade menos pressionada pode recriar-se através dos tempos e com esforços persistentes e coordenados da organização policial, comunidade e outras agências governamentais. (Chief, 5 anos)

No plano operacional, iniciou criando a unidade organizacional “Comando de Operações”, colocando sob um mesmo comando as operações de patrulha, investigação, e especializadas, encabeçadas pelo segundo homem na hierarquia da polícia (“Deputy”), que ele havia trazido de Chicago como parte de seu “staff”, para aumentar o grau de coordenação e acompanhamento das operações e de sua efetividade. Ainda nesse sentido agrupou os sete distritos policiais (DPs) em três comandos de operações regionais (ROC) comandados por um assistente direto do “Deputy”, responsável por gerenciar os recursos e responder pelos resultados da região sob sua jurisdição.

Houve ainda uma descentralização de atividades para os distritos policiais, com seu papel ampliado com a incorporação de mais policiais e investigadores, anteriormente no comando central, para formarem equipes de trabalho conjunto para atender às demandas daquela comunidade, criando maior visibilidade pela presença de mais policiais e flexibilidade no combate as zonas críticas de criminalidade. Os detetives também foram

realocados para cada um dos distritos, ficando subordinados ao comandante desses distritos, deixando as seções especializadas e, ao contrário de focar em apenas um tipo de crime como homicídio ou crimes sexuais, foram treinados para investigar um espectro maior de crimes violentos e contra a propriedade naquela comunidade. Esse novo arranjo reforçou a importância das PSA's, pois se aproveitou o delineamento das 83 áreas de serviço policial (PSA) para um melhor foco sobre o crime nos locais em que ele ocorre, e gerar maior proximidade com a comunidade. Essas áreas foram estabelecidas e organizadas dentro dos sete distritos policiais existentes em meados de 1997, sendo liderados por um policial no posto de sargento, responsável junto ao comandante do distrito pelas ocorrências na sua jurisdição. No bojo dessas transformações, as PSA's passam a ser comandadas por tenentes em substituição aos sargentos, sendo alguns desses promovidos, consolidando aspectos como liderança e prestação de contas à comunidade.

No campo organizacional, agrupam-se as atividades de recursos humanos, serviços, informação tecnológica e informação da justiça criminal sob estrutura de uma unidade organizacional denominada "Suporte Corporativo", para trazer novas práticas corporativas para o MPD e dar melhor sustentação às atividades operacionais. Em sua direção assume um gestor civil, também trazido de fora como parte do "staff" do chefe de polícia. O novo diretor melhorou a administração financeira e orçamentária, reduzindo gastos principalmente com horas-extras trabalhadas, contratando novos empregados civis com reconhecida competência no mercado para áreas-chave, como desenvolvimento organizacional, pesquisa, planejamento informacional, recursos humanos, comunicação corporativa, além de promover vários policiais para ocupar postos que pudessem melhorar o controle e auxiliar na implantação dos princípios da nova estrutura.

Em termos de recursos humanos, ampliou-se o quadro de novos policiais, modificando os requisitos de entrada, dando preferência para candidatos com residência na capital federal. Os salários que estavam defasados foram majorados aos das polícias das cidades e condados vizinhos, de forma a ficarem equivalentes e diminuir a dificuldade de recrutar novos policiais. Melhorou-se também o salário do pessoal civil no departamento, sobretudo do pessoal de atendimento das chamadas telefônicas (número 911), com vistas a sua maior retenção. Ampliaram-se os convênios de assistência médica e buscou-se uma melhora nas comunicações internas. Investiu-se em treinamentos sistemáticos, mediante convênios com universidades, propiciando cursos na área de liderança, além de treinamento operacional, com destaque para o curso de tiro, que passou a ser compulsório para todos os policiais, de periodicidade anual e com carga horária dobrada.

Quanto a investimentos em equipamentos, o MPD renovou a frota, mediante a aquisição de 490 veículos, reduzindo a idade média da frota de dez para menos de cinco anos, comprou novas bicicletas adaptadas para o trabalho policial, assim como uniformes para essa modalidade de policiamento, ampliou o uso de rádios portáteis para que cada policial em serviço atuasse com um aparelho para aumentar a sua segurança e dos residentes, e forneceu para cada policial equipamento não letal, como cassetetes retráteis e tubo de “spray” de pimenta. Os investimentos em tecnologia foram marcados por 300 novos computadores instalados nos veículos e melhoria dos 177 existentes, novos computadores nos escritórios, além de 1.150 novos rádios digitais nos veículos.

As iniciativas do MPD para se aproximar da população tiveram como estratégia tornar-se visível, colocando as viaturas em locais destacados e distintos para mostrar a polícia trabalhando e vigilante. Formou uma força-tarefa de combate à prostituição, matéria de grande publicidade junto aos moradores, em conjunto com outras agências do município. Estabeleceu também uma unidade de crimes ambientais que junto com outros departamentos da prefeitura, lança uma ofensiva contra esses tipos de delito, como transporte ou depósito ilegal de entulho e lixo. Durante o verão, estruturou uma força policial de mobilização para aumentar o patrulhamento nas áreas críticas e aumentar a visibilidade em uma época crítica de aumento dos índices de violência. Além disso, ampliou os canais de comunicação na mídia impressa, Internet, programas de rádio e televisão, divulgando as novas propostas e recebendo “feedback” do público. Programou ainda o treinamento conjunto de policiais e membros da comunidade nas sedes dos PSA’s quanto aos conceitos do policiamento comunitário, em que elencavam os problemas da comunidade e escolhiam um projeto piloto para colocar em prática os ensinamentos em solução de problemas, além de criar maior cumplicidade entre os envolvidos. A doação de uma empresa de telefones celulares permitiu naquela época prover os policiais e membros da comunidade com aparelhos para rápida comunicação em caso de movimentação de indivíduos suspeitos ou para relatar uma ocorrência. Paralelamente, seguiu-se uma discussão com outros departamentos da prefeitura sobre o papel do município no policiamento comunitário, pois não se tratava apenas de uma “questão de polícia”, com os serviços de responsabilidade da prefeitura, passando a ter prioridade naquelas áreas em que a polícia apontava como problemáticas. Organizaram-se comitês de cidadãos conselheiros representando as diversas comunidades em cada distrito e reformaram-se clubes de lazer do município para os jovens.

Com base nessa idéia, o MPD atuou em diversas áreas por meio de programas específicos. Um de grande visibilidade foi a repressão a locais que vendiam bebidas

alcoólicas a menores, providenciando junto aos órgãos municipais responsáveis o fechamento desses locais. Implantou um número de telefone (311) para atendimento de chamadas não-emergenciais, com ampla divulgação para dar tratamento diferenciado das demandas de emergência. Ampliou a autuação de delitos no trânsito, com ênfase nos mais graves, como avanço de sinal, instalando câmeras nos cruzamentos críticos e aumentando as penas para motoristas flagrados alcoolizados. Implementou um programa de solução de crimes, envolvendo além da polícia, a comunidade, empresários e a mídia para publicizar crimes ainda não solucionados, localização de suspeitos e pessoas desaparecidas, com telefone para denúncia sem identificação do informante, além de fixar prêmios em dinheiro para informações que levassem à solução dos casos. Passou ainda a dar informações para a comunidade sobre pessoas que estavam sob liberdade condicional para determinados crimes, e montou operações com equipamento móvel em determinados locais da cidade para enfatizar seu trabalho de prevenção e maior visibilidade.

As formas de institucionalização desse novo modelo de policiamento são descritos nos itens seguintes.

4.5 Ambiente Institucional Geral em Washington, D.C.

A explanação de alguns dados da criminalidade e violência na cidade de Washington, D.C., favorece a compreensão das políticas utilizadas para reduzir os crimes. De modo geral, nos Estados Unidos houve um declínio geral da criminalidade, atribuído à utilização dos novos modelos de policiamento, mas também a fatores como o declínio do uso do “crack” como droga, a diminuição de jovens na população, mudança de valores da juventude quanto a atitudes de risco, estabilidade econômica, políticas de encarceramento mais rígidas, entre outras (KELLING, SOUSA JÚNIOR., 2001; SOARES, 2001).

A análise de crimes violentos em Washington, D.C. revela um decréscimo ao longo da década de 1990, partindo de uma taxa média de 2.836,88 ocorrências por 100.000 habitantes em 1993, para uma taxa no patamar de 1.568,91 ocorrências em 2003, ou seja, uma redução de 44,7% no período (GRÁFICO 3).

Outra análise importante refere-se ao crime de homicídio, que também revela queda ao longo do tempo. Comparando-se o histórico das taxas médias de homicídios em Washington, D.C. para os anos 1990, verifica-se uma queda de um ápice de 81,17 ocorrências por grupo de 100.000 habitantes em 1991, passando para o patamar de 78,66 em 1993, com um decréscimo para 44,02 ocorrências por 100.000 habitantes.

Ao se observar a taxa média de homicídios em 1993 e 2003, nota-se um decréscimo de 44,04%, de acordo com o que pode ser visto no GRÁFICO 4.

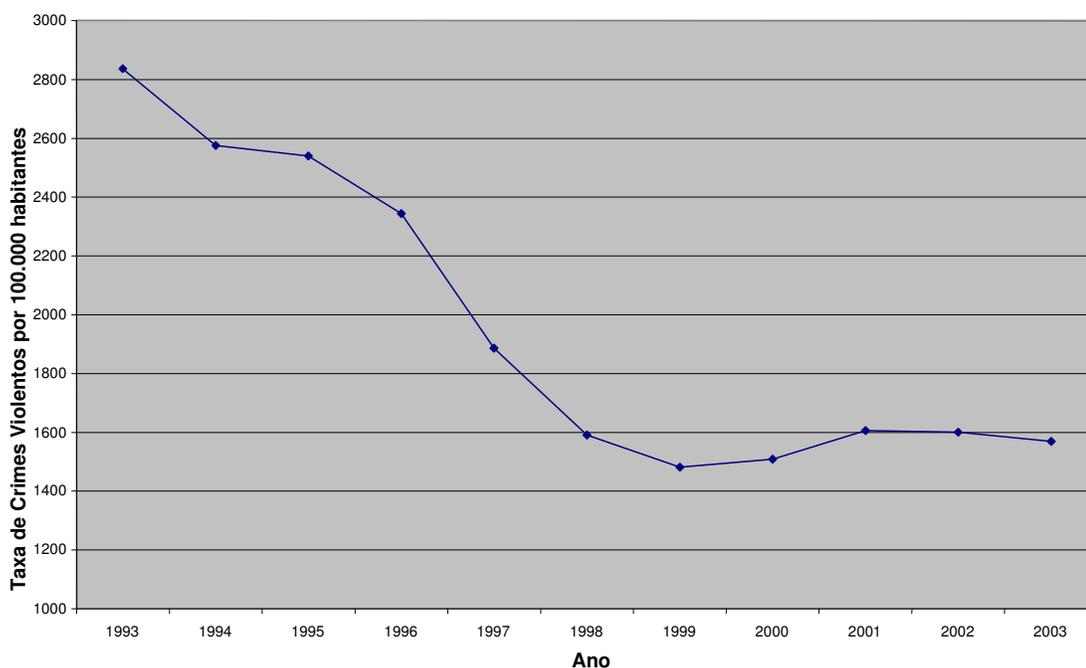


GRÁFICO 3: Taxa de Crimes Violentos por 100.000 habitantes - Washington, D.C. - 1993 - 2003
Fonte: Dados de Ocorrências do MPD. Elaboração do autor.

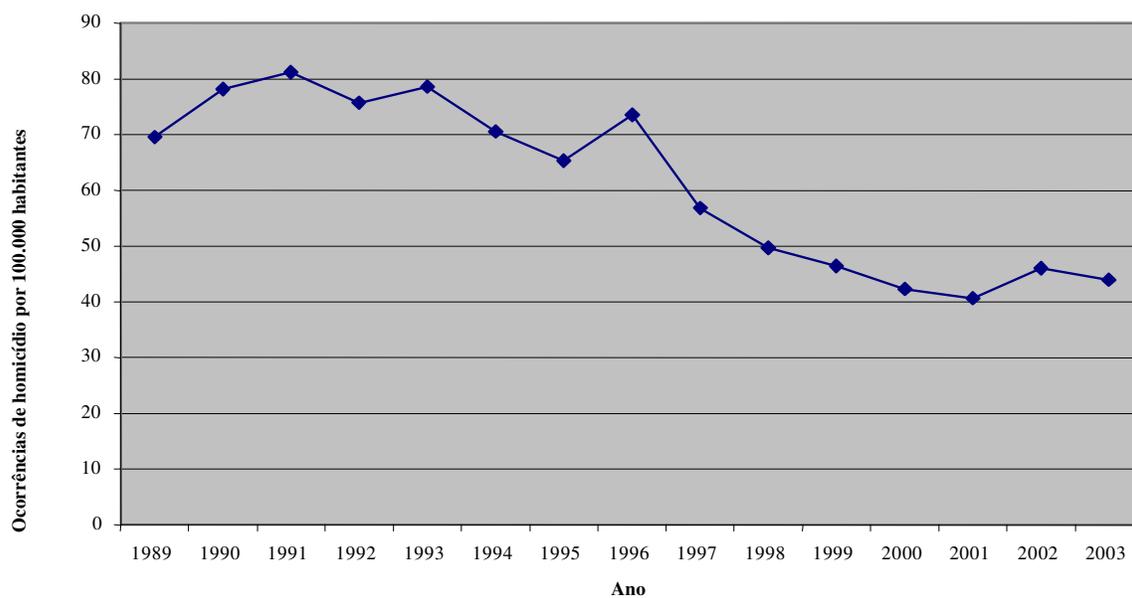


GRÁFICO 4: Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes - Washington, D.C. - 1989 - 2003
Fonte: Dados de Ocorrências do MPD. Elaboração do autor.

Apesar da redução nos indicadores, o tema da violência e da criminalidade tem recebido grande destaque pelos índices de crimes na cidade, conhecida no final da década de 1980 como “Murder Capital”, título que foi explorado pela imprensa ao comentar os números da violência e criminalidade de 2002, além de reclamações relativas ao policiamento, como o pequeno número de patrulhas nos bairros pela comunidade.

Em estudo realizado por Forman e Aravosis (2003) na organização não-governamental “SafeStreetsDC”, que atua na análise de dados e discussão na cidade de Washington, D.C., quanto à violência e criminalidade, constatou-se que em cidades com população com mais de 500.000 habitantes, a capital do país detinha o maior índice de homicídios por 100.000 habitantes, retomando o título de “Murder Capital”, com 45,8 homicídios por 100.000 habitantes em 2002, enquanto Honolulu no Estado do Havaí apresentou o menor índice: 2,0 homicídios por 100.000 habitantes. Os dados foram obtidos da base de dados do “Federal Bureau of Investigation” (FBI), por meio do “Uniform Crime Report” e dos próprios departamentos de polícia.

Forman e Aravosis (2003) reforçavam que enquanto a taxa média de homicídios para as 32 cidades com população superior a 500.000 habitantes foi de 13,73 homicídios para os anos de 2001 e 2002, as três cidades com os maiores índices tiveram números significativamente acima da média nacional, com Washington, D.C. apresentando a taxa média de 45,8 homicídios por 100.000 habitantes, Detroit no Estado de Michigan, com 42,0 e Baltimore com 38,3. Cabe ressaltar que Baltimore, no Estado de Maryland, está a apenas 60 km de Washington, D.C., formando uma área conurbada, que mostra altos índices de homicídios.

Justificativas baseadas no declínio da economia americana ou nos esforços voltados para a segurança nacional não foram bem aceitas pela população, pois esses fatores afetaram o país como um todo, e citam o caso de Nova Iorque, que teve um declínio de 10% na taxa de homicídios em 2002. Além disso, reforçavam Forman e Aravosis (2003) que a média nacional não variou entre 2001 e 2002 (13,73), e o total de homicídios caiu de 1,2%, enquanto em Washington, D.C., esse número aumentou aproximadamente 13% entre o ano de 2001 e 2002. E por meio dos dados compilados pelo MPD para 2003 (44,02), verificou-se que as taxas continuaram em um patamar superior aos anos de 2000 e 2001.

Ao analisar esses dados, Canzian (2003) apontou que esses números relativos eram maiores que aqueles de São Paulo, Brasil, que apresentou em 2002 um índice de 43,7 homicídios por grupo de 100.000 habitantes, reforçando que, como na cidade brasileira, os homicídios ocorrem em bolsões de pobreza de localização específica.

Buscando analisar o padrão de ocorrências do crime de homicídios, o “Metropolitan Police Department” conduziu pesquisa avaliando os dados entre 1998 e 2000 (MPD, 2001a), por meio dos quais se revelou que os motivos que culminaram em homicídios variaram em torno de discussões e brigas (52,7%), mortes relacionadas a drogas (26,5%), vingança ou retaliação (27,4%), roubo (20,3%) e aqueles relacionados com gangues (12,2%). Como se percebe, vários dos crimes tiveram mais de um motivo. As mulheres foram minoria (12,4%) das vítimas, se comparado aos homens (87,6%), mas, de seus óbitos, parte significativa foi devida à violência doméstica (17%). As armas de fogo foram utilizadas na maioria dos homicídios (77,7%), seguida das facas e instrumentos cortantes (11,2%), entre outros. Contrariando a tendência de que nos meses de verão ocorrem a maioria dos crimes violentos - janeiro (10,5%), outubro (9,4%) e março (9,1%) apresentaram as maiores ocorrências de homicídios. Os dias do fim de semana - sexta-feira, sábado e domingo - acumulam quase a metade de todas as ocorrências (48,3%), sendo também predominante o horário noturno entre 20 horas e quatro horas da manhã como os de maior ocorrência.

Pela análise espacial da criminalidade na cidade, a maioria dos homicídios estava concentrada em seis áreas específicas da cidade, e das 86 áreas de policiamento (PSA's) de Washington, D.C., aproximadamente 30% dos homicídios ocorreram em dez dos PSA's. (12% do total), e oito dessas áreas concentram-se em uma parte da região leste da cidade, além do rio Anacostia. As 86 PSA's conformavam sete distritos policiais e esses estão coordenados por três áreas operacionais (MPD, 2001a).

A idade das vítimas concentrava-se entre 18 e 29 anos (59%). Pelos dados, revelou-se uma super-representação dos jovens como vítimas em relação a sua participação no total da população. Os jovens entre 15 e 19 anos representaram 18,8% das vítimas de homicídios, mas eram apenas 6,6% da população da cidade. Jovens adultos entre 20 e 24 anos que são 22,3% das vítimas representam 9,1% dos residentes. Ou seja, os jovens nessa faixa etária de 15 a 24 anos representavam aproximadamente 16% da população, mas eram vítimas em 41% dos homicídios no período estudado. Assim como em anos anteriores, 92% das vítimas de homicídios possuíam ascendência negra, enquanto com a mesma cifra apareciam os brancos e os latinos, com 3,2%. Assim como a taxa de homicídio vinha se reduzindo, a taxa de esclarecimento desses crimes também vinha diminuindo, do ápice em 1997 com cerca de 70% dos casos de homicídio esclarecidos, para 57% em 2000 pelo MPD. Resultados semelhantes foram encontrados por Fox e Zawitz (2003) para o país como um todo.

Em uma análise global, observou-se uma redução da criminalidade em termos gerais, principalmente nas áreas críticas da cidade, aumentando a sensação de segurança dos

moradores e reforçando o moral dos policiais mediante o monitoramento dos resultados e compartilhamento com o comando (GRÁFICO 5). Aumentou ainda o cacife político do prefeito, que utilizou esses resultados para conseguir sua reeleição para um novo mandato a partir de 2002 e manter sua equipe no departamento de polícia. Por outro lado, com a divulgação dos dados de 2002, houve a pressão do governo municipal e da organização policial no sentido de propor modificações na produção dos serviços de polícia na cidade como um todo, o que foi levado a cabo durante o ano de 2003.

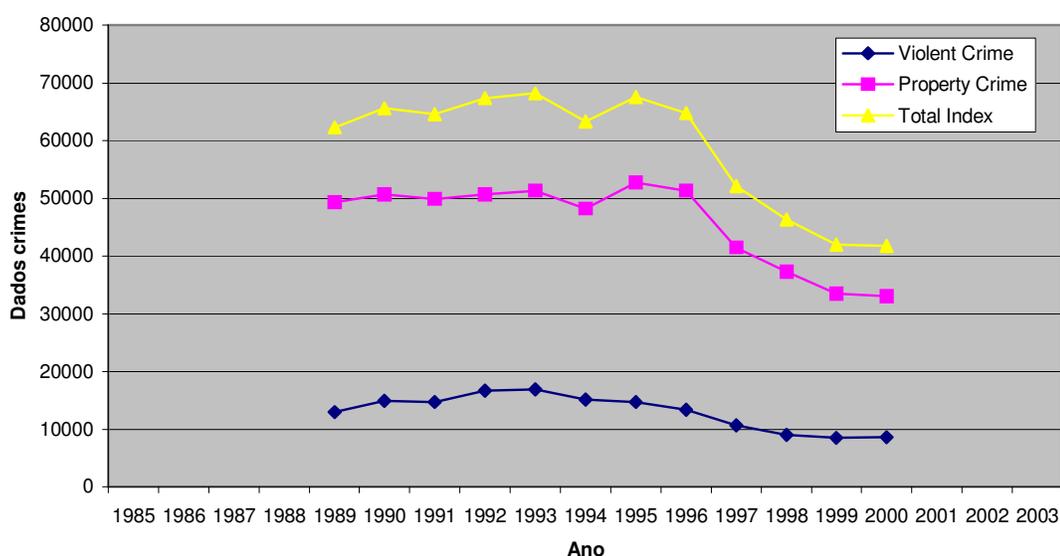


GRÁFICO 5: Crimes Violentos e Crime contra Patrimônio - Washington, D.C. - 1989 - 2001
Fonte: MPD, 2001.

O MPD conduziu durante três semanas, de março a abril de 2002, entrevistas por telefone com 395 pessoas que haviam sido vítimas de assaltos à mão armada, roubo de veículos, furto ou assalto entre os meses de dezembro de 2001 e janeiro de 2002. Buscou-se verificar a satisfação da vítima com o departamento de polícia, a resposta policial e que mudanças poderiam ser implementadas para melhoria dos procedimentos de atendimento às vítimas. Para 74% das vítimas, o atendimento geral da polícia era satisfatório; 76% das vítimas estavam satisfeitas com a resposta inicial da polícia, para 94% dos respondentes, os policiais foram respeitosos e 82% estavam satisfeitos com o acompanhamento do representante da polícia após o fato ocorrido, geralmente com um novo contato após uma semana. Pelos resultados, infere-se que os policiais demonstraram boas habilidades em determinados aspectos do trabalho com vítimas de crimes, incluindo assistência, fazendo com que as vítimas se acalmassem, ouvindo-as sem julgamento prévio, mostrando compreensão

para com a vítima e esclarecendo para as vítimas o que deveria ser esperado da polícia naquelas circunstâncias (MPD, 2002a).

Gallagher et al. (2001) reportam que nesse tipo de pesquisa tem-se demonstrado uma visão geral da Polícia nos Estados Unidos como satisfatória, sendo uma das três instituições mais respeitadas naquele país, juntamente com as Forças Armadas e Igrejas, sendo que a atenção às vítimas de crime tende a melhorar a atitude da população em relação à organização policial, não obstante a plena confiança na polícia tenha caído de 60% em 1996 para 54% em 2000, em termos nacionais.

Verificou-se que a introdução do “Policimento para a Prevenção” marcou a transformação de um contexto de alta criminalidade, para uma queda significativa das taxas de violência, ainda que estas tenham permanecido em patamares elevados, e uma melhoria da imagem da polícia, cujas estratégias dos diversos atores envolvidos no ambiente institucional específico são delineadas no próximo item.

4.6 Ambiente Institucional Específico em Washington, D.C.

Nesta seção descrevem-se as etapas de institucionalização da forma de policiamento em Washington, D.C. no nível do ambiente institucional específico.

Meyer e Rowan (1977) enfatizam que o isomorfismo presente nas organizações é a busca de similaridade aos valores ambientais, o que, por conseguinte, acarreta uma similaridade entre as organizações. O ambiente institucional específico caracteriza-se “pela elaboração e difusão de regras e procedimentos que proporcionam às organizações legitimidade e suporte contextual”, onde “o controle ambiental incide sobre a adequação da forma organizacional às pressões sociais, resultando em um isomorfismo institucional” (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA, 1999, p. 32). Assim, são discutidos os principais aspectos do ambiente institucional específico levantados na pesquisa em Washington, D.C..

O novo modelo de policiamento introduzido a partir de setembro de 1998 no MPD em Washington, D.C., parte de um contexto de crise na cidade, tanto de caráter financeiro, político e na segurança pública, em que o prefeito Marion S. Barry Jr. ao finalizar seu terceiro mandato sofria pesadas críticas, com sua equipe preparando uma transição até a escolha do novo prefeito. Para uma idéia do descrédito da administração municipal, em janeiro de 1998, assumiu um inspetor geral, E. Barrett Prettyman Jr., para avaliar, entre outras, situações de má gerência e desvios no MPD, que tomou as primeiras ações voltadas para mudar os rumos da polícia. Em abril do mesmo ano, o conselho gestor contratou um novo chefe de polícia,

Charles H. Ramsey, oriundo da polícia de Chicago, em substituição a Sonya Proctor, que estava interinamente no cargo desde novembro de 1997.

Um novo dirigente municipal, Anthony Williams, assumiu em 4 de janeiro de 1999, com o propósito de reverter tal situação, já que o mesmo fazia parte do comitê de transição como chefe da divisão financeira. Para a legitimidade da mudança, os esforços do novo prefeito contribuíram para mostrar ações efetivas no seu mandato, cuja face visível na segurança pública foi reforçar o papel do chefe do MPD, revelando para os cidadãos e para os membros do departamento de polícia a sua firme decisão em transformar o departamento de polícia sob seu controle.

Ainda que a decisão de trazer um profissional de fora da cidade tenha suscitado queixas internas na organização policial, foi destacada a experiência do novo chefe de polícia oriundo do “Chicago Police Department” (Departamento de Polícia de Chicago), em que ocupava o segundo lugar na hierarquia, e foi o responsável pela implementação do policiamento comunitário em Chicago, por meio do programa “Chicago Alternative Policing Strategy” (CAPS), descrito inicialmente por Skogan e Hartnett (1997) e posteriormente em Skogan et al. (2002). Na negociação para sua vinda, o novo chefe não abriu mão de sua cota pessoal para formação de sua equipe, o que contaria com diversos especialistas e antigos policiais de Chicago.

Como meio de resposta aos clamores da população por segurança, o novo chefe de polícia encomendou para a “Northwest University”, por meio de seu “Institute for Policy Research”, mesma instituição que acompanhava o programa “CAPS” em Chicago, um “survey” para conhecer a opinião da população sobre a segurança pública e atuação da polícia, aplicado mediante consulta telefônica com 2.216 cidadãos selecionados randomicamente no verão de 1998. Pelos resultados, verificou-se grande suporte da população ao departamento de polícia, com 87% dos respondentes percebendo a polícia como sensíveis aos problemas da comunidade, 83% entendendo os policiais como educados no trato com as pessoas; o uso excessivo de força pela polícia não era percebido para 80% dos respondentes, e 41% dos respondentes perceberam melhoria do serviço policial em sua vizinhança. Os principais problemas apontados, dentro de uma listagem de vinte e uma opções, foram relativos a questões de ordem social na vizinhança, como avanço de sinal de trânsito (58%), poucos centros recreativos para crianças e jovens (57%), pedintes (52%); vandalismo contra carros e beber em público (48%), com crimes sendo reportados na seqüência, como roubo de carros (48%), venda de drogas (47%), arrombamento de residências e assaltos (45%). Quando questionados se havia algum lugar nas redondezas em que se sentia inseguro, 51%

responderam afirmativamente. Encontrou-se ainda alta disposição das pessoas em agir para manutenção do controle social informal em sua vizinhança, para participarem de eventos em sua comunidade, inclusive nos relativos à segurança pública (MPD, 1999).

Em Washington, D.C., Weitzer (1999) realizou uma pesquisa sobre o relacionamento entre a população e a polícia em três distintos bairros, constatando que o contexto molda algumas atitudes na interação entre a comunidade e a força policial, dependendo do local em que ocorre em função da classe social da vizinhança, da raça do indivíduo, e da disposição de oferecer maiores resistências ao abuso policial. A cidade tinha ficado relativamente livre de escândalos policiais de grandes proporções quando comparadas com cidades como Nova Iorque, Los Angeles, Filadélfia, e Nova Orleans (SKOLNICK, FYFE, 1993):

não há uma cultura de corrupção em D.C. como em outros departamentos de polícia.
(Captain, 18 anos)

aqui todos ficam de olho se algum policial vai pedir propina, nessa cidade somente se ele estiver em um esquema muito bem montado pois a supervisão é rigorosa
(Officer a, 9 anos)

D.C. é uma cidade tranqüila nesse quesito, não chega nem perto de L.A. (Los Angeles), onde existiam problemas desse tipo (Ph.D Sociology, University of Chicago)

No entanto, Weitzer (1999) descreve que o departamento de polícia da cidade vinha sofrendo com uma gestão pobre, com pouco treinamento e ausência de recursos. Também chamava atenção o mais alto grau de encontros fatais da polícia com cidadãos para os padrões das cidades norte-americanas, o que levou o Departamento de Justiça a implementar programa conjunto para rever o padrão de atuação policial do Metropolitan Police Department (MPD). No entanto, em algumas pesquisas registrava-se um bom grau de satisfação da população em geral com a polícia.

Para divulgação das ações do departamento, foi lançada em fevereiro de 1999 uma publicação de periodicidade mensal e posteriormente semanal, “What’s New in the MPDC”, cujo destaque em seu primeiro número foram os resultados do “survey” realizado no ano anterior. Com o intuito de manter a população informada, desenvolveu um sítio na Internet para a divulgação das ações e informações sobre o departamento de polícia, bem como um programa de rádio semanal em que o chefe de polícia participa para responder às dúvidas dos ouvintes.

Outras ações de destaque no início de 1999, e que deram grande visibilidade para a polícia, foi a introdução de tema relativo ao papel da polícia em uma sociedade livre no treinamento dos policiais, com lições sendo ministradas no Museu do Holocausto, em convênio com aquela instituição, que recebe milhões de visitantes anualmente na capital

estadunidense. Essa ação teve repercussão intensa, seja local, nacional e internacional, pois vários departamentos de polícia de origens diversos vêm visitando o MPD para verificar os resultados dessa experiência. Outro convênio foi firmado em 6 de janeiro de 1999 com o Departamento de Justiça para acompanhamento e aferição das políticas e práticas quanto ao uso da força pelos policiais do MPD, alvo de muito questionamento na década de 1980 em relação a esse quesito de ação policial. Esse protocolo de ação que ampliou as horas de treinamento em abordagem e tiro não letal, bem como nos procedimentos de acompanhamento e “accountability” dos policiais, continua em vigor com relatórios mensais. Em 16 de julho de 1999, o Conselho aprovou legislação de emergência, permitindo que policiais de organizações policiais de outras jurisdições e com alguns anos de experiência poderiam ser recrutados para compor os quadros do MPD. Essa estratégia visava a recompor a defasagem nos quadros do departamento de polícia e essa iniciativa também repercutiu no país inteiro por ser inédita para o MPD.

Para aumentar a penetração do novo modelo de policiamento nas comunidades do Distrito de Colúmbia, o novo chefe de polícia, além de participar de audiências no “D.C. City Council”, o equivalente à Câmara de Vereadores no sistema brasileiro, e as entrevistas para a imprensa, trabalhou com o Prefeito Anthony Williams no delineamento de um plano estratégico para a segurança pública. Esse plano foi solicitado por aproximadamente 3.000 cidadãos que atenderam ao “Mayor’s Citizen Summit” (Encontro do Prefeito com os Cidadãos) em 1999, e votado como alta prioridade. O que surgiu desse plano foi uma nova iniciativa, levada a cabo pelo surgimento no Gabinete do Prefeito, de uma unidade chamada de “Neighborhood Services” (Serviços para a Comunidade). Para cada região administrativa da cidade, foi designado um Coordenador do Serviço para a Comunidade, que é a pessoa responsável por enfrentar os “Problemas Persistentes”, que são aqueles que requerem a coordenação de mais de uma agência governamental municipal. Os representantes das diversas agências municipais – aqueles responsáveis por assuntos de limpeza e segurança, como também tráfego e moradia, formaram a equipe de serviços para a comunidade. Essa equipe reúne-se semanalmente para identificar, priorizar e resolver problemas recorrentes nas comunidades. Os problemas que eram de responsabilidade de uma agência municipal específica era alertada para os mesmos, assim como foi implementada uma central de chamados na prefeitura, em que as requisições são catalogadas em um banco de dados e direcionados adequadamente para a agência adequada, inclusive a polícia. Se a polícia necessitasse requisitar um serviço de alguma agência do município para lidar com um problema que afetasse a segurança pública, como, por exemplo, acionar o departamento de

limpeza urbana para recolher material de um terreno vago utilizado para venda de drogas, a polícia poderia entrar diretamente no sistema, requisitar o serviço e acompanhar pelo sistema informatizado “status” da solicitação.

As opiniões quanto a essa iniciativa eram distintas. Para o chefe de polícia, foi uma ampliação da função policial, ainda que inserida na política do prefeito:

quando nós iniciamos o CAPS – “Chicago Alternative Policing Strategy”, nós pensávamos que o papel da polícia era liderar e buscar para todos os membros da comunidade e governo a solução dos problemas do crime. Essa visão coloca a polícia no centro da roda da segurança pública. Mas eu entendi que é a segurança pública que deve ser o centro, com a polícia sendo apenas mais um dos diversos atores naquela roda que a faz girar, tendo importância também o papel das escolas, bombeiros, departamento de saúde pública, prefeitura e comunidade. (Chief, 5 anos)

o mérito da aproximação de todas as agências para trabalhar em conjunto é do prefeito, ele é quem exige um trabalho conjunto, todos tem de seguir o que ele determina pois ele enfatiza que a responsabilidade é de todos e a cobrança também (Division Chief, 5 anos)

No entanto, internamente, a articulação entre as agências da prefeitura e a polícia não se dava de forma satisfatória como preconizado na formulação do planejamento, ainda que o sistema integrado de informações estivesse ativo desde o final de 2001:

algumas agências de prefeitura, principalmente na parte de apoio social, ainda trabalham conosco, mas ainda é muito difícil, você demora muito para conseguir alguma ação, e assim perde credibilidade da população, pois eles recorrem a nós, polícia. (Section Chief, 5 anos)

trabalhar com as agências da prefeitura é muito difícil. Por mais estranho que pareça, é mais fácil trabalhar com as outras agências policiais com que temos contato, como as outras polícias da região, Park Police, do que com a prefeitura. (Officer b, 9 anos)

mesmo com as parcerias, quando você vai a uma outra agência do governo, eles tratam você bem, mas os resultados não são satisfatórios, acaba você da polícia trabalhando isolado (Section Chief, 3 anos)

A interação com a sociedade por outro lado para institucionalização do programa “Policimento para a Prevenção” tinha nas exposições para o “Conselho do Distrito de Colúmbia” um dos principais mecanismos, haja vista os debates com os conselheiros que tinham ampla cobertura da mídia e repercutiam nas reuniões da comunidade. Os principais embates davam-se em torno do orçamento para o departamento de polícia, uma das ocasiões em que o chefe de polícia era chamado a prestar contas das atividades de seu departamento. Nessas situações em especial, todos os dados administrativos e operacionais eram explicados, com os relatórios publicados e de livre acesso para todos os cidadãos, com ênfase para os dados quanto à criminalidade, e inclusive quanto aos salários dos contratados para exercer funções na polícia.

Para ilustrar, o chefe de polícia foi convocado inúmeras vezes ao “The Council of District of Columbia” desde sua posse, para dar explicações sobre o departamento de polícia, tendo como pauta assuntos distintos, como os convênios com outras agências policiais para

combate a criminalidade, condução das ações disciplinares e de corrupção de policiais, aplicação de verbas federais, explicação quanto aos valores do orçamento da polícia, andamento das reformas na instituição e resultados alcançados, dados da criminalidade e alocação de policiais, programa de recompra de armas, gestão de multidões, práticas investigativas e encerramento de casos, além de explicar as atividades realizadas pelo departamento anualmente, dentre outras demandas. As audiências públicas com os debates entre os conselheiros e membros da organização policial são transmitidas pela televisão e rádio, além de divulgados amplamente, com os documentos ficando disponíveis para consulta pública.

Desde a implantação do “Policiamento para a Prevenção”, houve um esforço para suprir a principal reclamação dos moradores da cidade, a falta de policiais, com a mobilização e alocação de policiais em ações de maior visibilidade nas ruas, para aumento da sensação de segurança, em novas modalidades como patrulhamento com bicicletas, a pé e mediante rondas especiais em automóveis. Esse tipo de patrulhamento voltado para maior visibilidade e um maior contato com a comunidade sofreu inicialmente grande rejeição entre os policiais, além de suscitar modificações na forma de produção de serviço policial.

Em 1999 houve uma articulação para a montagem de postos de polícia ao ar livre, principalmente em zonas críticas de criminalidade e nos locais conhecidos por serem pontos de vendas de drogas, o que fez com que fosse reduzida a criminalidade nesses locais. Foi realizada ainda uma operação para recompra de armas em poder da população, chamada de “Operation Gun Buy Back”, que recolheu aproximadamente 3.000 armas na cidade. Teve início em meados daquele ano do treinamento da comunidade e seus vizinhos juntamente com policiais na estratégia para a solução de problemas, na chamada “Parceria para a Solução de Problemas” (“Partnerships for Problem Solving”) (MPD, 2001b). O chefe explicou essa estratégia, no que foi apoiado pela área acadêmica:

talvez uma de nossas táticas mais bem-sucedidas é a ‘Parceria para Solução de Problemas’ (PPS), um programa que proporciona treinamento para os membros da equipe do PSA, voluntários da comunidade, e representantes das diversas agências de governo em um processo de solução de problemas em cinco etapas. Este é o cerne de nossa parceria comunitária no ‘Policiamento para a Prevenção’. Nosso modelo de solução de problemas difere um pouco do modelo SARA. Nós também temos como etapas identificar um problema alvo, entender o problema, criar um plano, tomar ação, e rever o processo. E nós adicionamos um quinto passo chamado “celebrar e criar uma duradoura presença na comunidade”, porque nós reconhecemos que a comunidade é essencial para a sustentação de nosso sucesso. Por isso, nos engajamos então como parceiros no início, e durante o processo de solução do problema. (Chief, 5 anos)

o modelo de solução de problemas, seja denominado SARA ou não, tem tido diversas variações, o que é importante para a adequação local, e deve ser enfatizado

pois está espalhado em todo o país, é um processo sem volta (Ph.D Public Policy, Harvard University)

No ano 2000, as ações de policiamento também foram exploradas nos resultados finais com o declínio da criminalidade, com o aumento do número de policiais nas ruas, trabalho em conjunto com civis nos cruzamentos das vias em horas de maior tráfego, novas unidades especializadas foram criadas para responder a demandas da população, bem como as reuniões na comunidade foram sistematizadas com respectivo acompanhamento. Foram realizados convênios com a justiça para monitoramento dos cidadãos cumprindo liberdade condicional e para que delinqüentes com diversas passagens na polícia fossem acompanhados com maior atenção. Manteve-se o programa de recompra de armas com aproximadamente 3.300 aquisições. Outra ação de grande repercussão foi o modo adequado como a polícia lidou com a massa de manifestantes que protestavam em abril na reunião do Fundo Monetário Internacional, entre outros eventos (MPD, 2001b).

Para maior consolidação do novo modelo de policiamento, o MPD lançou um manual para divulgação do “Policiamento para a Prevenção” e o papel dos atores nas áreas de serviço policial (PSA’s) em julho de 2000, como parte do resultado das aspirações da população no ano anterior, segundo o prefeito e como forma de tornar o público mais consciente do seu papel na segurança pública, que não era de exclusiva responsabilidade da polícia, conforme ressalta o chefe de polícia (MPD, 2001b).

Em meados de 2001 repercutiu o questionamento quanto a taxa de encerramento dos casos de homicídio na cidade, pois, não obstante as taxas desse tipo de crime estarem em declínio, a solução dos casos era considerada alta pelos padrões nacionais ditados pelo “Federal Bureau de Investigações”. Pressionado pelo “City Council” que utiliza estudo nacional indicando que uma cidade do porte de Washington, D.C. deveria apresentar em torno de 70% de casos de homicídios solucionados (DISTRICT OF COLUMBIA, 2001a). O MPD realiza uma revisão de todos os casos de homicídios nos onze anos anteriores, de 1990 a 2000, contratando o “Institute for Law and Justice, Inc.” (ILJ), uma organização reconhecida nacionalmente sobre pesquisas nessa área para verificar os casos encerrados e indicar novos procedimentos, pois do total de 4.061 homicídios nos período de 11 anos, o MPD havia encerrado 2.361 homicídios (58,2%) e 1.700 homicídios (41,9%) permaneciam em aberto. Definiu-se pelo treinamento de detetives, retomada de casos em aberto, mapeamento dos homicídios, criação de um banco de dados sobre homicídios, e elaboração de um relatório sobre homicídios na cidade (DISTRICT OF COLUMBIA, 2001b).

A utilização de câmeras de vigilância na cidade também foi alvo de debates, sendo sua regulamentação alvo de diversas discussões na cidade. Buscando utilizar a tecnologia disponível, mas sem ferir os direitos dos cidadãos, o MPD expõe os procedimentos a serem utilizados, divulgando-os de forma ampla, citando as leis aplicadas e modo de funcionamento, realizando consulta ao público para recebimento de sugestões antes de sua homologação pelo “City Council”, em novembro de 2002, sendo seu uso dos mais restritivos do país, seguindo as diretrizes da associação de advogados do país. As câmeras haviam sido instaladas no ano 2000 para prevenção de emergências e em grandes eventos, e sua cobertura é ampliada em 2001, mas a sua utilização ainda hoje somente ocorre em grandes eventos ou manifestações (DISTRICT OF COLUMBIA, 2002).

A polêmica gerada pelo modo como a polícia lidou com os protestos na reunião de setembro de 2002 do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial gerou repercussão nacional pelo grande número de manifestantes detidos por policiais de sua unidade especial “Civil Disturbance Unit” (CDU), alguns dos quais eram passantes e nem estavam participando do evento, acusados “por falha em obedecer a uma ordem policial”, e levados para uma instalação da polícia, local em que foram identificados, indiciados e posteriormente liberados. Esse caso foi fruto de um inquérito por meio do qual se verificou que procedimentos do manual de manifestações de massa (“MPD’s Mass Demonstration Handbook”) não foram seguidos à risca, com diversas falhas que foram largamente exploradas pela imprensa e foram alvo do escrutínio do “City Council”, que solicita as investigações internas do MPD que as mantém em segredo. Os relatórios reservados somente foram divulgados ao público em 11 de setembro de 2003, por ordem judicial, apesar de terem sido solicitados por uma conselheira cinco meses antes, o que somente aumentou as críticas ao departamento de polícia nesse período (DISTRICT OF COLUMBIA, 2003a).

Outro ponto criticado na organização policial pela comunidade foi o centro de comunicação e despacho pelo tempo de espera para atendimento do cidadão que acionava a polícia pelo número de telefone 911, ainda que após serem atendidos ao telefone os policiais chegassem ao local solicitado em tempo adequado. Surgiram diversas reclamações do público relativo as chamadas não atendidas que de 13% em 1998 haviam alcançado 20% em 2002, o que havia provocado alguns incidentes graves, inclusive resultando em óbitos (DISTRICT OF COLUMBIA, 2003b). O próprio chefe de polícia admitia que em 2002 a porcentagem de chamadas atendidas dentro de cinco segundos era de 56%, sendo que com a contratação de 59 novos atendentes civis e seu treinamento para substituir os policiais que realizavam tal atividade, o número já alcançava 80%, sendo previsto o índice de 90% ao final de 2004.

Ainda que houvesse uma distinção entre chamadas emergenciais por intermédio do número 911 e as não emergenciais pelo número 311 ainda havia novos planos em curso como o término de um novo “Centro de Comunicações de Segurança Pública”, conforme foi confidenciado por um policial em entrevista durante visita ao centro de comunicação e despacho:

o novo centro vai centralizar todas as ligações do sistema, além de instaurar uma nova política de despacho para uma distinção mais lógica entre chamadas de serviço e priorização daquelas emergências mais sérias. O maior problema que espero seja resolvido é que ainda há uma defasagem entre os salários dos atendentes civis frente ao mercado. Assim, você acaba realizando um bom treinamento com o empregado, mas como ele fica bom no atendimento, acaba recebendo uma proposta melhor e saindo. Com isso há um enorme esforço para adequação dos atendentes, e para isso não basta tecnologia ou novos equipamentos. (Sergeant a, n.d)

O que pode ser verificado é que o “Metropolitan Police Department”, como todas as organizações policiais em geral, alerta Bayley (1992, 2001a) dentre outros, tem a sua atuação monitorada o tempo todo pela comunidade, por meio do governo, comunidade, imprensa, organizações não-governamentais, partidos políticos e da própria polícia. Infelizmente, julgamentos sobre a eficácia policial continuarão a se basear mais na capacidade de autopromoção da polícia do que em conexões comprovadas entre a atividade policial e a segurança pública. A relação entre o prefeito da cidade que contrata o chefe de polícia e a atuação dos mesmos são um foco central de atenções nos Estados Unidos, e reuniões periódicas são realizadas para um contato próximo entre comunidade, polícia e agentes governamentais municipais, e de outros níveis de governo quando necessário.

Um dos aspectos mais distintos em relação à realidade brasileira é a contratação do chefe de polícia e a renovação de seu contrato pelo prefeito, pois no sistema de justiça criminal norte-americano, coexistem diversos tipos de organizações policiais, predominando aquelas sob égide da municipalidade. Além disso, todas as informações envolvendo as negociações são públicas (DISTRICT OF COLUMBIA, 2003a, b, c), o que gera diversas análises na mídia e comentários na população.

Em Washington, D.C., o conselho gestor contratou em 1998, após seleção nacional, Charles H. Ramsey, que atuava no Departamento de Polícia de Chicago, para ser o novo chefe de polícia durante cinco anos, com o salário de US\$150.000 (DISTRICT OF COLUMBIA, 1998). No entanto, uma polêmica instalou-se quando da renovação do contrato do chefe de polícia no início de 2003 devido aos valores envolvidos e à avaliação da atuação do chefe de polícia, decorrente dessa renovação. O chefe de polícia solicitou o valor de US\$175.000 dólares de remuneração anual para continuar no cargo, ultrapassando em valores Charles A. Moose, chefe de polícia do vizinho condado de Montgomery e maior salário da região até

então, com ganhos anuais de US\$160.619 dólares, e que tinha se destacado mundialmente como o condutor das investigações que culminaram na prisão do “D.C. Sniper”¹⁹. Para a mesma atividade, ganhavam acima do chefe de polícia da capital norte-americana apenas figuras como William J. Bratton, chefe de polícia da cidade de Los Angeles (US\$239.039) e Earl Sanders, para o mesmo cargo em San Francisco (US\$209.000) (DISTRICT OF COLUMBIA, 2003b, c).

Nas discussões para a renovação, surgiram rumores de que o chefe de polícia havia recebido um convite para voltar a Chicago, onde o superintendente Terry G. Guillard (US\$175.000) comandava aproximadamente quatro vezes mais policiais e havia anunciado seus planos de se aposentar em agosto de 2003. Questionou-se ainda como o chefe poderia ganhar mais que o comissário Raymond W. Kelly, da polícia de Nova Iorque, que recebia US\$175.500 para comandar uma força policial dez vezes maior. Como outros chefes de departamentos da prefeitura, o chefe de polícia ainda poderia receber um bônus de incentivo ao seu desempenho anualmente e teria direito a 26 dias de férias remuneradas por ano. Outros termos polêmicos do contrato referiam-se ao pagamento do salário por seis meses ao chefe de polícia em caso de demissão sem justa causa pelo prefeito, enquanto o chefe de polícia poderia abrir mão de sua tarefa, apresentando por escrito seu desligamento com antecedência de 60 dias. Além do salário, haveria aumento em 1% na contribuição anual para aposentadoria do chefe de polícia, com os outros termos do contrato permanecendo os mesmos (DISTRICT OF COLUMBIA, 2003b, c).

O debate ganhou vulto pela discussão no “D.C. Council” se a renovação de contrato seria ou não aprovada, com representantes favoráveis e outros contra. Na hierarquia da municipalidade o novo salário tornar-se-ia um dos quatro maiores da prefeitura, superado apenas pelo presidente da Comissão de Esportes e Entretenimento, Robert D. Goldwater (US\$275.000), presidente da Universidade do Distrito de Colúmbia, William L. Pollard (US\$200.000), e o superintendente das escolas do município, Paul Vance (US\$175.000). Esses detalhes expostos ao público mostram uma distinção quanto ao caso brasileiro, em que a maioria das discussões quanto aos salários na administração pública referem-se ao valor dos

¹⁹ Em outubro de 2002 na região de Washington, D.C., os crimes cometidos por um atirador que atingia a esmo pessoas nas ruas sem que houvesse maiores pistas do que estava ocorrendo causou pânico durante três semanas, e levou a uma das maiores mobilizações da polícia no país. Em uma cidade ainda traumatizada pelos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 houve pressões de toda ordem para uma intervenção federal e grande cobertura da mídia, até a prisão dos dois indivíduos responsáveis pelos ataques que culminaram na morte de 11 pessoas, incluindo um garoto de 13 anos, e ferimento em outras três. O caso ainda repercutiu com a identificação dos criminosos, sua motivação para tais atos, o julgamento, além de gerar livros, filmes e outros relatos.

salários dos representantes políticos, nos Estados Unidos o mesmo se aplica também aos chefes de polícia, com a publicização dos valores auferidos em suas atividades.

O chefe defendeu-se, alegando que foi o combinado com o prefeito, sendo a compensação referente ao tempo e energia despendidos para a cidade. Por sua vez, o prefeito afirmava que o salário era compatível com o que outros chefes de polícia de grandes cidades recebiam e que era uma recompensa pelo trabalho que vinha sendo realizado em D.C. para a queda dos índices de criminalidade.

Nessa linha, alguns membros do conselho municipal estariam propensos a atrelar o salário do chefe de polícia a metas de redução da criminalidade, notadamente homicídios, o que foi completamente rechaçado pelo chefe de polícia, explicando que fatores diversos influem para o aumento ou diminuição da criminalidade, a maioria deles sem qualquer possibilidade de serem alterados pela ação do chefe de polícia. Além disso, uma conselheira havia ressaltado que os índices de criminalidade tiveram pequeno aumento apenas a partir do último ano; assim, os anos anteriores de sua gestão em que os crimes diminuíram mereceriam uma recompensa se esse argumento fosse sustentado. Explicou ainda o chefe de polícia que pelo tempo que estava no MPD, esse significa o único aumento no curso dos 10 anos de serviço, já que estava no comando desde o início de 1998. Sugeriu ainda que caso o Conselho não aceitasse o novo contrato, o próprio conselho tinha poder de indicar um novo chefe de polícia.

A associação de policiais da cidade, que se opunha ao trabalho do chefe, afirmava que ele tinha devotado maiores recursos para funções administrativas e que havia poucos policiais para a linha de frente. Em anúncio publicado nos jornais da cidade, a associação acusava o prefeito e o chefe de polícia de não fazerem o bastante para combater a criminalidade, comparando a gestão de ambos àquela realizada na falida empresa de energia norte-americana, Enron. Reclamavam ainda de investigações internas, que não havia reposição de policiais, os salários dos policiais não estavam competitivos com outros departamentos de polícia, havia uma distância entre o prefeito e a associação, e que a contratação de novos policiais sob as condições atuais poderia piorar a motivação e a prestação de serviços (FRATERNAL..., 2003). Esse último comentário resulta da aprovação para contratação de novos policiais prevista no orçamento fiscal de 2004.

Para John Aravosis, da organização não-governamental “SafeStreetsDC”, a cidade não poderia concordar com um aumento salarial do chefe de polícia, quando a cidade tinha seus índices de criminalidade ascendentes, enquanto a central de operações por meio de seu sistema de atendimento a chamadas da população por intermédio do número 911 abandonava

aproximadamente 20% das chamadas por falta de pessoal de atendimento, apesar da promessa de contratação de 59 novos operadores civis. Não obstante algumas avaliações negativas, o trabalho do chefe de polícia era endossado por outros membros da sociedade civil, como outros conselheiros, líderes de minorias étnicas e outros, como John M. Derrick, da Câmara de Comércio (“Greater Washington Board of Trade”), ou ainda John B. Childers, presidente do Consórcio de Universidades (“Consortium of Universities of the Washington Metropolitan Area”), além do grande apoio do prefeito (DISTRICT OF COLUMBIA, 2003a, b). Assim, o contrato foi renovado no dia 7 de maio, retroativo a 21 de abril de 2003, por 57 meses, aumentando o seu salário em aproximadamente 17% para US\$175.000 dólares por ano, em um contrato até o final de 2007, colocando-o como um dos mais bem pagos em sua posição em todo país.

Com esse relato verifica-se a publicização das ações da polícia, considerando-se a posição do chefe de polícia, figura representativa na cidade, e de quem as pessoas cobravam as ações de segurança pública. Isso denota uma pressão do ambiente institucional específico sobre a organização policial, envolvendo diversos públicos no caso de Washington, D.C..

O governo, na esfera municipal, por meio das freqüentes discussões no “D.C. Council” e solicitações de explicações quanto a eventos relativos ao departamento de polícia. Na esfera federal, como o financiamento de diversos aspectos do novo modelo de policiamento, ou memorando de acompanhamento do uso da força pelos policiais, e ainda, as regulações existentes para o adequado funcionamento da organização policial. Os cidadãos por meio das reclamações diretas à polícia, aos órgãos da prefeitura e imprensa, e ainda nos conselhos participativos, as organizações não-empresariais envolvendo minorias, ativistas e aquelas voltadas para a segurança pública e direitos humanos, as outras unidades da municipalidade na disputa pelos recursos, o sindicato dos policiais, que negocia os salários com o departamento de polícia. Todos esses agentes pressionavam o departamento de polícia por um desempenho condizente, o que leva a modificações, como a reforma tecnológica e administrativa no centro de atendimento e despacho, por exemplo, sendo a de maior visibilidade e entoada de forma uníssona no caso estudado relativa ao fenômeno da violência e criminalidade traduzida em seus índices.

4.7 Ambiente Técnico no MPD

O ambiente técnico caracteriza-se como espaços de competição no campo organizacional e onde “o controle ambiental é exercido sobre os resultados em termos de

quantidade e qualidade, modelando as organizações por meio de um isomorfismo competitivo” (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA, 1999, p. 32). A análise sob essa perspectiva da organização policial em Washington, D.C. mostrou que estava passando, desde 1997, por diversas modificações em termos de estrutura, tecnologia e processo de produção de serviços. A maioria das mudanças veio com a recuperação econômica da cidade e o conselho gestor, o que minimizou a influência política do prefeito da época. Em relação ao prefeito Barry, as opiniões eram similares, pois desde que em 1990, em seu segundo mandato, havia sido condenado pela posse de drogas (“crack”), sua relação com a polícia gerava controvérsias, como pode ser verificado nas opiniões de alguns entrevistados:

para o policial fica muito difícil sua relação com um chefe que foi escolhido por uma pessoa que já teve problemas com a lei. Apesar de ter sido legitimamente escolhido, eleito, ele não sabe se em alguma situação vai prevalecer a questão política ou a questão de polícia, da lei por ela mesma, então fiquei sabendo de pessoas no departamento em D.C. que pediram para mudar de posição para não trabalhar com certos tipos de ‘problemas’, pois poderia ter complicações para sua promoção por exemplo. (Ph.D Criminal Justice, Washington State University)

a polícia comunitária teve impulso após a saída do prefeito anterior que tinha problemas de integridade, com atitudes imorais e que envolvia seus guarda-costas, e conseqüentemente, a polícia. (Captain, 18 anos)

o problema para controle dos policiais anteriormente era que o exemplo não vinha de cima, pois se até o prefeito tinha problemas com a lei, como posso exercer a lei, diziam os policiais pelos corredores. (Inspector, 9 anos)

A retomada do fluxo financeiro foi fundamental para a ordenação da cidade e conseqüentemente da polícia, como a contratação do novo chefe de polícia, confirmam alguns entrevistados:

a cidade estava na bancarrota, a polícia não tinha nem papel higiênico, pedíamos para os colegas das polícias dos condados vizinhos para que quando eles fossem trocar os pneus das viaturas deles, eles dessem os pneus velhos para nossos carros, pois o estado era ainda pior. Não tinha dinheiro para nada e os resultados eram piores ainda. Para se ter uma idéia, os salários foram cortados em 20%, e os policiais tentando trabalhar. Quando o prefeito anterior foi preso por consumo de drogas houve a intervenção na cidade, controlada pelo ‘Federal Financial Control Board’, que tomou conta da cidade, sob tutela do governo federal por ser a capital do país. Este pessoal do conselho tinha altos salários e começou a sanear as finanças da cidade, mas também a contratar pessoal para lugares estratégicos. (Captain, 18 anos)

a situação era absurda, não havia como manter o moral do pessoal, lembro-me de que tentei uma licença para ir estudar, pois assim não me desgastava tanto, havia bolsa do governo, pois para fazer o seu serviço era muito difícil. (Inspector, 9 anos)

O departamento era organizado em cinco unidades administrativas básicas em 1997:

- *Serviços de Patrulha*: proporciona serviços de policiamento em toda área do Distrito de Colúmbia em ligação com sete distritos distribuídos geograficamente e concentram aproximadamente 90% da força policial dessa unidade;

- *Serviços de Suporte*: incluindo operações especiais, investigações criminais e serviços para jovens e famílias;
- *Serviços Técnicos*: provê a gestão de informações gerenciais, comunicação, frota e materiais (incluindo identificação e registro, e cuidando das evidências e outras propriedades recolhidas);
- *Recursos Humanos*: lida com pessoal e relações de trabalho, serviços médicos e serviço de apoio a corte;
- *Serviços Voluntários*: coordena os 165 membros civis do corpo de reserva da polícia.

O chefe de polícia ainda tinha na estrutura de seu gabinete um Conselho Geral, e como apoio “Finanças e Orçamento”, “Responsabilidade Profissional”, “Informações ao Público”, e “Planejamento e Desenvolvimento”, bem como a “Divisão de Homicídios” (DISTRICT OF COLUMBIA, 1997 c, d).

Quando da chegada do novo chefe de polícia em 1998, houve uma mudança na estrutura da polícia, seguindo alguns dos parâmetros preconizados no trabalho realizado anteriormente pela empresa de consultoria “The Booz-Allen and Hamilton”, que havia produzido o diagnóstico “Baseline Report: Crime Fighting Efforts in the District of Columbia”, divulgado internamente em abril de 1997. Inicialmente, observava-se no organograma duas vertentes principais, comum nas organizações policiais norte-americanas (FYFE et al., 1997; THIBAUT et al., 2004), operações e suporte corporativo. (ANEXO A)

A inovação no caso do MPD foi a introdução de um novo nível na área de operações, o nível do Comando de Operações Regionais (ROC), que juntamente com o Comando de Serviços Especiais (CSS), formavam um nível tático de coordenação de operações dos distritos policiais e de tarefas específicas. Essa primeira modificação na estrutura, e que se mantém nos anos posteriores, contradiz um dos princípios ditados para a introdução do policiamento comunitário, que prevê organizações policiais com menor número de níveis na estrutura (MAGUIRE, 1997; ZHAO et al., 2003). Questionados quanto a essas mudanças, alguns ocupantes de cargos mais altos expressaram a seguinte opinião:

a dimensão organizacional na implementação do policiamento comunitário é algo que realmente tem sido focado no Distrito de Colúmbia, principalmente estrutura, gestão e informação. Em termos de estrutura, nós delineamos um sistema de acompanhamento geográfico para as ações operacionais, do PSA para o distrito, deste para o ROC e deste para a central com seu foco por toda a cidade. A introdução do comando regional vem da necessidade de aprimorar o acompanhamento das ações operacionais, com isso melhoramos a “accountability”. (Chief, 5 anos)

havia departamentos de patrulha, investigação, serviço técnico e serviço administrativo. ROC foi uma das grandes mudanças no nível operacional, pois todos têm suas atividades voltadas para responsabilidade geográfica, em outras (polícias) não chega ao nível do topo, isto facilita na institucionalização do policiamento comunitário. (Director a, 5 anos)

As respostas focam os princípios de “accountability” preconizados com base no arranjo com foco geográfico no modelo de policiamento adotado pelo MPD. Posteriormente, o chefe explica melhor a mudança na estrutura realizada em D.C. (RAMSEY, 2002, p. 33).

o ‘Metropolitan Police Department’ em Washington, D.C., por exemplo, recentemente eliminou a tradicional estrutura departamental, nas quais diferentes aspectos do policiamento que eram organizados por função: patrulha, investigações, suporte técnico e administrativo. Em seu lugar, o departamento tem implementado um sistema de responsabilização com base geográfica que se inicia na área de serviço policial (PSA ou ‘beat’), e segue para cima, passando pelo distrito policial, região e toda cidade. Em cada um desses níveis há um gerente que é responsabilizado pela qualidade de serviço policial prestado e a conduta dos policiais naquele nível. No PSA o responsável é um tenente, no distrito, o comandante do distrito, na região, um assistente do chefe, e na cidade, o chefe de polícia.

Nesse arranjo, permitia-se que cada um dos gerentes dos níveis mais baixos na hierarquia não precisasse seguir toda a cadeia de comando para obter o auxílio de que necessitavam, bastando acionar o responsável, e em caso de disputa, o comandante do distrito poderia arbitrar essa ou aquela decisão, se fosse o caso (RAMSEY, 2002).

Outras mudanças na estrutura focaram atender a algumas reivindicações da comunidade, e sua existência variava ao longo do tempo, como a unidade responsável pelo combate à prostituição introduzida ainda em 1998 e ligada ao Comando Operacional Central, mas posteriormente desativada. Segundo alguns dos entrevistados, esse problema sempre foi alvo de discussão na cidade, principalmente por sua visibilidade:

o problema da prostituição, por exemplo, sempre foi alvo da polícia na cidade, muito mais por pressão de alguns segmentos do que por vontade da polícia em si, que tem coisas mais importantes para cuidar. Mas o tratamento não é o mesmo, tem aquelas que ficam nas ruas, mais vulneráveis, e de camadas mais humildes da população; por outro lado, há aquelas prostitutas de alto luxo, que não se expõem, e lembre-se que D.C. é uma cidade de políticos, de lobistas; há um trânsito muito grande de pessoas, se é que me entende, então aquelas de rua são um alvo fácil, enquanto as outras estão em um esquema mais difícil de mexer. (Ph.D Criminal Justice, Washington State University)

investigamos sempre as prostitutas e as tiramos das ruas, a maioria é investigada por estar envolvida com a venda de drogas, quase sempre. Também buscamos resolver alguns focos de reclamação da população fechando alguns clubes, trabalhando com a prefeitura o código de posturas, quase sempre dá certo, mas fecham hoje aqui e aparecem em outro lugar com outro nome e fachada, é um trabalho constante. (Inspector, 9 anos)

o problema que sempre aparece como reclamação é o da prostituição, mas tem de ver por vários ângulos, por exemplo, temos várias queixas de roubos de cartão de crédito. Quando apuramos, vemos que o cartão foi utilizado em algum clube de ‘strip-tease’ e usado para pagar as despesas. Na maioria dos casos o que acontece é que o dono do cartão não tem como justificar estes gastos em casa, então depois que

vai a um clube joga o cartão de crédito fora e dá queixa de que foi roubado, paga a fatura mas tem justificativa em casa. (Detective, n.d)

Depois da análise da estrutura existente, o chefe de polícia em 2000 realizou novas modificações, concentrando as atividades em três unidades principais, todas reportando diretamente a ele. As operações estavam abrigadas no Comando de Serviços Operacionais (OSC), que inclui os distritos e a central de polícia. Os serviços operacionais eram encabeçados por um “Executive Assistant Chief”, que se reportava diretamente ao chefe. As funções gerenciais executadas no dia-a-dia estavam sob o Suporte Corporativo (CS), encabeçado por um “Senior Executive Director”. A área de Desenvolvimento Organizacional (OD), também encabeçada por um “Senior Executive Director”, era responsável pela construção da capacidade organizacional e de seus membros de trabalhar efetivamente hoje, e assegurar que a organização estivesse preparada para o futuro. A diretoria de “Organizational Development” incluía a academia de polícia, as áreas de pesquisa e análise, verbas e subsídios, desenvolvimento tecnológico, políticas e procedimentos, seção de parcerias com a comunidade, projetos especiais, e o grupo que trabalhava no delineamento e implementação do “Policimento para a prevenção”. Dentro do gabinete do chefe de polícia estavam as unidades do Conselho General, Responsabilidade Profissional, Comunicações Corporativas, e a agência do “Chief Financial Office”. Nesse período, para atendimento a novas demandas da comunidade, foram incorporadas na área operacional, como seções do Terceiro Distrito, a unidade de atenção a Latinos, e no Primeiro Distrito, a unidade de atenção a Asiáticos, áreas onde a maioria dos residentes tinha essa origem geográfica. Nessas unidades, os policiais dominavam línguas estrangeiras para lidar com esses cidadãos, além de aprenderem sobre os seus usos e costumes.

na cidade a polícia tem cuidados maiores com as minorias pois passou por questionamento em épocas anteriores, agora sabe como lidar com o pessoal de origem estrangeira, lida melhor com a diversidade, nisso a própria cidade ajuda, então a polícia teve de se adequar, parece que possui inclusive atendimento especial quando alguma coisa acontece e a pessoa não sabe falar a língua, isso já existia em outros níveis, pelo menos na prefeitura (Ph.D Social Work, University of Michigan)

lidar com os hispânicos nem sempre é fácil, a língua é uma barreira muito grande, e mesmo que a pessoa saiba falar, geralmente se esconde atrás dela para não se complicar, mas agora com vários policiais falando principalmente espanhol, esse tipo de problema diminuiu, a própria população ajuda quando acontece algum problema (Sergeant a, n.d)

Após centralizar novamente os investigadores em 2000, que haviam sido descentralizados em 1998, criou-se a Superintendência de Detetives, ligada ao Comando de Serviços Especiais, responsável por todas as iniciativas de investigação no MPD. Junto a essa superintendência, foi criada ainda uma unidade de Crimes Violentos e outra de Ataques Sexuais. Na busca de melhorar o desempenho da superintendência, manteve-se o foco no

treinamento e “accountability”, de modo a providenciar ferramentas e recursos para a solução dos crimes, com taxas de encerramento variando de 55% em 2002 para 60% em 2003, auxiliado pelo “Projeto de Prevenção ao Homicídio” (HPP), que combina o pessoal dos crimes violentos, narcóticos, dentre outros, para coordenar ações para identificar delinquentes em determinadas áreas da cidade.

Em termos de recursos humanos, o MPD conta com aproximadamente 3600 policiais distribuídos em termos de patentes, da seguinte maneira: “Chief; Assistant Chief; Inspector; Captain; Lieutenant; Sergeant; Detective/Police Officer” (Chefe, Chefe Assistente, Inspetor, Capitão, Tenente, Sargento, Detetive/Policial). Em torno de 82% da força policial eram compostos de “police officers” e detetives, que são aqueles que exercem as principais atividades de policiamento e investigação. Aproximadamente 11% eram sargentos, 5% tenentes, 1% capitães, e 1% membros do comando. O prefeito escolhe o chefe de polícia e, acima da patente de capitão, o chefe de polícia escolhe seu “staff”, com policiais possuindo a patente como detentores de um cargo comissionado, podendo ser promovidos ou rebaixados durante determinado período de tempo. Um dos problemas relatados quanto a esse sistema são as escolhas de cunho político:

o problema é a liderança política, que faz com que esse ou aquele seja escolhido. Até o posto de capitão segue o parâmetro do serviço público civil, a influência política conta menos, o que conta é a habilidade profissional. (Captain, 18 anos)

muitos policiais já foram prejudicados pela política, mas o importante é que sabemos as regras do jogo desde o início e isso não prejudica a carreira até capitão (Inspector, 9 anos)

Em relação à diversidade de gênero e etnia, em setembro de 2003, dos 3.630 policiais, havia 2.769 homens e 861 mulheres, o que mantém o MPD com uma das maiores proporções de mulheres policiais (24%), e do total, 2.372 eram negros; 1.039 brancos; 177 hispânicos e 42 asiáticos. Com a população latina da cidade em crescimento, houve uma seleção de policiais realizada em Porto Rico, mas a proporção de latinos na organização policial diante do total da população da cidade ainda estava subrepresentada. O número de civis continuava aumentando: passou de cerca de 600 empregados em 1997, 15% do total, para 20% do total em 2003, variando de 800 a 850 empregados civis no departamento de polícia; o número de mulheres entre os empregados civis também aumentou de aproximadamente dois terços em 1997 para em torno de três quartos a partir de 2000.

O processo de seleção, que exigia nível de segundo grau para entrada na instituição, passou a exigir pelo menos dois anos de ensino superior como pré-requisito, objetivando melhorar a educação formal do policial e conseqüentemente o próprio policial. Diferentemente do Brasil, onde há distinção de entrada entre praças e oficiais para carreira no

departamento de polícia, todos entram como “police officer”, o equivalente a soldado, e a partir de determinado tempo na função e realização de concursos internos, pode pleitear promoção. Todos os policiais indistintamente realizam suas atividades iniciais na carreira a partir do policiamento nas ruas, após o curso de formação de seis meses na academia de polícia, e acompanhamento durante estágio probatório, que se encerra 18 meses após a entrada na polícia. Seguindo a política igualitária de emprego, não pode haver qualquer tipo de discriminação relativa a gênero, ou seja, não há cotas que limitam a entrada de mulheres; etnia, ou seja, não há limitações quanto a sua origem étnica (desde que seja cidadão americano); ou ainda de orientação sexual, sendo a entrada de gays, lésbicas e simpatizantes facultada (e não transgressão disciplinar como em alguns códigos disciplinares que regulam as organizações policiais em outros países); a crença religiosa não é sequer perguntada. Outros aspectos físicos, como tatuagens ou corte de cabelo não são considerados, desde que permitam a identificação e estejam dentro de parâmetros que não atrapalhem o exercício de suas atividades profissionais. O maior item do orçamento era o de gastos com pessoal (MPD, 2002b, 2003).

A implementação do novo modelo de policiamento envolveu mudanças em diversos graus no MPD. A mudança inicial estava ligada à estrutura criada com os Comandos Regionais e a diretoria de “Organizational Development”, pois o chefe trouxe com ele vários profissionais, entre policiais e civis, para auxiliá-lo na implementação das mudanças, a maioria oriunda de Chicago. As críticas a esse processo foram distintas, pois se de um lado reconhecia-se a necessidade de suporte para a mudança, os altos salários de sua equipe eram alvo de discussão:

contrataram o Chefe Ramsey. Ele tinha uma história de reputação em Chicago, Illinois, e liderança para recompor a polícia em D.C.. Ele tinha muitas idéias boas e talento para recuperar a imagem prejudicada da polícia. Mas ficou mal para ele ao trazer 22 pessoas de Chicago com ele, com salários em torno de US\$100.000 anuais. Salários mais altos do que o Chefe Gainor de Illinois. Essa foi a primeira grande mudança. Mas trouxe gente positiva, gente boa de trabalho, experiente, capaz. Eles tinham clareza da direção que seguiriam e seus objetivos. No entanto, a parte ruim é que não tinha direção com aqueles que não trouxe, se não fosse pessoas de “fora”... Todo mundo conhecia todo mundo aqui, por cerca de vinte anos, os desafios para a nova visão foram grandes, para mudar a cultura da agencia policial. (Captain, 18 anos)

Diversos entrevistados concordaram que a tarefa da mudança não foi das mais fáceis, e sua institucionalização, muito difícil:

a implementação do Policiamento para a Prevenção exigiu uma grande intervenção, com todos os tenentes e sargentos sendo entrevistados, bem como aqueles policiais que estavam em atividades estratégicas na área, e alguns elementos da comunidade. Não apenas perguntávamos mas pedíamos que demonstrassem suas dúvidas e mostrassem suas carências para elaborar melhor e atender a seus pleitos. A forma de mensuração era direta, verificando o que funcionava ou não no distrito, indo nas

reuniões dos PSA's e conversando com os tenentes, para ajudá-los não apenas em relação ao crime. Mostramos que com estes instrumentos poderíamos combater melhor a criminalidade e depois mostramos que da introdução do modelo em 1998 até agora, o crime caiu em torno de 21%, sei que não se deve apenas a esse fator, mas agora tenho como mostrar o que aconteceu. (Director a, 5 anos)

a mudança foi difícil, você precisava atuar em várias frentes, melhorar a resposta das vítimas de crimes, realizar uma reengenharia no processo de produção de serviços, utilizar a tecnologia para minimizar o tempo gasto nas tarefas. (Director b, 5 anos)

No entanto, algumas mudanças não tiveram a mesma boa repercussão, pois alteraram alguns pontos que culturalmente davam suporte moral aos policiais:

por exemplo, mudou o uniforme que vinha desde 1861 sem perguntar para ninguém, sem consulta! Os oficiais tinham quepe branco e os policiais azuis, havia diferenças entre os gerentes e os operacionais, acabou a tradição. Ele não soube articular a mudança, chegou e mudou e pronto. Era uma fonte de prestígio passar a usar o quepe branco, acabou. (Captain, 18 anos)

o pessoal chegou pensando que D.C. era Chicago, mas aqui é muito diferente, eu conheço a "Windy City", lá tem muito mais barra pesada e é muito maior (Sergeant c, n.d)

Foram realizadas ainda modificações, como a implementação de um novo sistema de avaliação do desempenho para os gerentes em 2000, concebido na definição das tarefas realizadas pelos policiais:

na verdade os indicadores de desempenho são uma obsessão do prefeito Williams, que implementou em toda a sua administração, inclusive na polícia, todos devem ser responsabilizados pelas suas tarefas. (Policy Analyst, 4 anos)

os índices de desempenho são ligados em quão bem os gerentes tem feito suas tarefas para atingir seus objetivos. Nós também temos modificado os critérios de recrutamento e promoção para apoiar as necessidades do policiamento comunitário, (...) nós realizamos uma cerimônia de premiação anual (...), e concedemos 18 Prêmios por Mérito que reconheceram o bom Policiamento pela Prevenção. (Chief, 5 anos)

A alocação de policiais também vinha sendo um problema no MPD pela dificuldade em obter o número de policiais necessários para as tarefas de policiamento na cidade, desde 1997, quando dos 3.600 policiais, cerca de 1.676 policiais estavam realmente alocados no serviço policial (DISTRICT OF COLUMBIA, 1997b), não obstante o apoio financeiro do governo federal para contratação de novos policiais para implementação do policiamento comunitário. A sua distribuição para o serviço esbarra não apenas na quantidade, mas também em outros fatores da gestão de recursos humanos envolvidos.

Relatórios do MPD indicavam que dos 3.625 oficiais, apenas um em cada seis estava em patrulhamento comunitário, o mesmo índice de 1997, o que indicava dificuldades em aplicar sua força policial efetivamente. O chefe de polícia respondia que além de empenhar policiais para tarefas de segurança nacional, consequência dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, também tinha de lidar com problemas crônicos, como policiais de licença

médica e aqueles com restrições no exercício das atividades (“limited duty”), pois havia também restrições da associação dos policiais quanto à extensão de jornada de trabalho.

A imprensa explorava essa situação. Farenthold et al. (2003) descrevem que 2.009 policiais foram designados para serviços de patrulha no mês de abril de 2003, sendo 252 tenentes e sargentos. Dos 1.757 policiais para patrulhamento, 86 estavam prestando serviço com restrição de horário, 90 estavam de licença médica, 163 estavam em outros serviços e 86 não estavam disponíveis por razões outras, o que levava o número de policiais dedicados completamente ao serviço cair para 1.332. Os autores tomam como exemplo o Sétimo Distrito, um dos mais demandados, e que na noite de 19 de abril de 2003 havia apenas um policial para cada uma das onze áreas de patrulhamento, e o mínimo seria de pelo menos dois policiais.

O chefe de polícia reconhecia o problema, inclusive diante do “D.C. Council”, revelando que ao final de 2002 havia 371 policiais não disponíveis para o serviço, enquanto ao final de 2003 eram 497, aproximadamente um a cada oito dos policiais não estavam aptos ao serviço por motivos diversos, sendo a licença médica extensa e serviço limitado às maiores categorias. Algumas medidas preventivas, como controle de estresse, acompanhamento médico permanente e encaminhamentos para aposentadoria daqueles incapazes para o tipo de serviço policial seriam tomadas.

Na tentativa de superar a carência de policiais realizando as tarefas de policiamento, o chefe de polícia adotou um programa de alocação extra, em que todo o pessoal das unidades especializadas e ocupando posições administrativas são designados para realizar atividades de patrulhamento durante uma semana a cada sete semanas, no período noturno. Essa rotação fazia com que mais policiais fossem alocados para serviços na rua, diminuindo a defasagem de pessoal, além de receberem informações específicas sobre o crime na região em que estão atuando. Da mesma forma, as unidades especializadas estavam recebendo missões noturnas em determinados pontos da cidade para aumentar a visibilidade da polícia:

através de uma redistribuição de pessoal, uma política que eu implementei em 2000 acredito, todos os policiais administrativos devem trabalhar em um PSA uma de cada quatro semanas inicialmente e agora sete parece. Eles não apenas fortalecem a força principal do PSA durante horas críticas, eles também constroem relacionamentos com membros do PSA, e vêem os problemas do dia-a-dia da comunidade. (Chief, 5 anos)

voltar a trabalhar nas ruas por um lado é bom pois não deixa você enferrujar, você consegue uma posição boa, por outro lado tem de se programar pois você trabalha no administrativo, tem de prever os dias para não atrapalhar sua vida. (Lieutenant, 12 anos)

o pessoal que vem do administrativo ajuda no serviço, a polícia aparece mais, não atrapalham e você também os conhece do distrito ou do comando geral. (Officer b, 9 anos)

Outra preocupação, e de estrito acompanhamento em relação a pessoal, era o controle de horas extras, um dos maiores custos associados a pessoal no departamento, e que envolvia na maioria das vezes situações inesperadas e determinadas circunstâncias na cidade que exigiam da polícia esse expediente. Um dos que mais tomava tempo dos policiais era a presença como testemunhas na corte de justiça para depor junto aos juízes, mas negociações entre as partes estão buscando resolver este problema, uma fonte de conflito entre polícia e justiça.

you stay with your personnel in court, the process takes time and it costs money for the MPD, besides that the officers stay without patience. (Director b, 5 anos)

one of the activities that the officers like less is when they are called to go to court. Alias, not only them because I also don't like it because it changes the whole scale of service that I already have prepared, and see that I have a good contact with the court and the prosecutor's office, but I always have to adjust the officers called with the service table. (Sergeant b, n.d)

Um dos pontos de mudança e que coaduna com os pressupostos do policiamento comunitário em termos de recursos humanos (MAGUIRE, 1997; SKOLNICK, BAYLEY, 2002; ZHAO et al., 2003) é a chamada civilianização (“civilianization”), que consiste na contratação de um maior número de pessoal civil para ocupar cargos anteriormente ocupados por policiais no desenvolvimento de atividades no departamento de polícia. Essas medidas foram bem recebidas na organização policial:

another big change was the “civilianization” of the department, the majority of the posts that deal with administrative issues are headed by civilians as human resources, personnel, contracts, administration of buildings and general services, among others. (...) It is not common to have two civilians at the higher levels of the organization as in D.C., here we have two (in the MPD), Support Corporate and Organizational Development. We have good police officers used in administration, but the majority is technical. (Director a, 5 anos)

one of the good things in the department was the joint work between police officers and civilians, I prefer to work together, that way we can have a better vision of the police. (Division Chief, 5 anos)

conflicts occur as in any place, not because it is civil or police, they are issues related to work, it doesn't have this problem, the skill here is technical. (Policy Analyst, 5 anos)

Em termos de tecnologia, foram realizados investimentos na adequação do sistema de informação gerencial para um melhor monitoramento e produção do serviço de polícia. Como um dos pilares do “Policiamento para a Prevenção”, estavam sendo analisados todos os processos de informação para os cidadãos e membros da polícia que trabalhavam nas ruas. Isso envolvia uma reforma no centro de comunicações e despacho para melhorar os equipamentos, que recebiam em torno de 2 milhões de chamadas anuais para o telefone da polícia. Um novo sistema de gestão de arquivos, sistema de despacho de viaturas computadorizado, banco de dados investigativo, sistema de análise de crimes e sistemas

automáticos de geração de relatórios, entre outros, estavam sendo implementados ou reformados:

os sistemas de informação que estamos implementando vão melhorar e muito nossa capacidade de compartilhamento de dados. Mas capturar dados e torná-los disponíveis é apenas o primeiro passo. Os dados necessitam de ser transformados em informação. Nosso aplicativo de informação inteligente (Washington Area Criminal Intelligence Information System - WACIIS), e nosso aplicativo de análise do crime (Information Retrieval for Mapping and Analysis) são bons exemplos de sistemas de informação que fornecem informação, não apenas dados. (Chief, 5 anos)

Havia uma unidade de pesquisa centralizada no “Desenvolvimento Organizacional” que coletava, analisava dados para avaliação de alguns aspectos das operações. Também havia uma unidade para informações ao público que lidava com as solicitações da mídia relacionadas aos incidentes criminais e outros eventos. Juntamente com esses procedimentos, havia uma seção no departamento de polícia com a responsabilidade de seguir os parâmetros da legislação relativos ao “Freedom of Information Act” (FOIA), em que todas as questões relativas ao departamento de polícia deveriam ter uma resposta, justificada, sobre o assunto questionado externa ou internamente. A unidade organizacional chamada Comunicação Corporativa produzia diversos boletins informativos para os membros do departamento e para o público geral, incluindo o “Daily Dispatch”, que contém diversos tipos de informações que nossos membros necessitam saber – pessoas procuradas, datas e horários de programas de treinamento, aposentadorias, obituário, entre outros. Essa unidade também mantinha o sítio do departamento na Internet com diversas informações, inclusive dados sobre crime. Essa adequação em termos de tecnologia ampliou o contato com o público interno e externo:

nesse nível de comunicação interno que começa a construção da familiaridade e confiança entre nossos membros. (...) Eu acredito verdadeiramente que quanto mais informações nos disponibilizarmos, tanto internamente quanto com a comunidade, e mais acessível a informação estiver disponível, melhor nossa comunidade, e nossa estratégia de policiamento comunitário pode ser. (Chief, 5 anos)

a face do departamento mudou com novos computadores para todos, todos com acesso a Internet, com endereço eletrônico, isso motiva os policiais e o pessoal que trabalha aqui, foi um grande investimento. (Policy Analyst, 5 anos)

está em implementação um novo sistema de rádio digital, que tem ótima cobertura, segurança e clareza na voz do comunicador, o que melhora a segurança do policial no desenvolvimento de seu serviço. (Inspector, 9 anos)

o rádio agora funciona bem, há algum tempo nem dentro da garagem da central de polícia você conseguia ouvir, mas agora os equipamentos melhoraram muito. (Officer, n.d)

A tecnologia também se estendeu na adequação dos computadores a bordo dos veículos, no estande virtual de treinamento de tiro, na renovação da frota, novos coletes a prova de bala, armamento, além de programas adequados para as rotinas policiais, como o geoprocessamento e o COMPSTAT.

O COMPSTAT foi uma estratégia pioneira do “New York City Police Department”, sendo no MPD utilizado nos encontros “Crime Briefings” diários realizados às 10 horas na sede da polícia em D.C. que se iniciam com um rápido informe dos mais recentes crimes na cidade. Reúne o “Executive Assistant Chief”, segundo na linha de comando do MPD, os comandantes regionais, os comandantes dos distritos policiais, o superintendente dos detetives, e outras pessoas importantes para a reunião em uma sala “Joint Operations Command Center”. Poucos departamentos de polícia de grandes cidades reúnem tão frequentemente os comandantes dos distritos para exigir resultados, como foi confirmado posteriormente. À guisa de comparação, em Belo Horizonte, as reuniões tiveram início com frequência quinzenal para cada uma das companhias, passaram para mensal, e depois foram ocorrendo ocasionalmente após a mudança de comando, sendo retomadas de acordo com a dinâmica do comandante do policiamento da capital.

A sala de comando possui todos os equipamentos necessários para discussão da criminalidade: paredes com telas de todos os tamanhos, escaninhos individuais com computador de comando individualizado, assessoria técnica, microfones sem fio, celulares, rádios, analistas criminais, detetives, policiais graduados, todos trabalhando em conjunto sobre algum assunto, antecipando as possíveis perguntas e as prováveis respostas que terão de fornecer. Enquanto o comandante não chega, os presentes aproveitam para trocar idéias, discutir as tendências e recentes incidentes e solicitar auxílios mútuos. Os inspetores, comandantes de distritos, o chefe da investigação e alguns detetives graduados discutem sobre casos ocorridos anteriormente e qual o andamento dos procedimentos. Todos trocam informações sobre diversas situações operacionais e dão dicas ou sugerem pessoas para ajudar em determinado assunto antes de a reunião ter início, “impreterivelmente às 10 horas diariamente”, e que duram em torno de 90 minutos, de acordo com um “Inspector” (9 anos).

O sistema utilizado é o “Columbo Criminal Intelligence System”, que dá suporte ao COMPSTAT no MPD, e na sala de alta tecnologia, grandes telas de projeção exibem mapas e fotografias de suspeitos e cenas de crime. De acordo com a necessidade, aparecem os detetives designados para cada caso específico, o mapa da cidade com as viaturas transitando em tempo real e com áudio do sistema de polícia, lista de presos do dia anterior, listas das chamadas de emergência 911 e não-emergência, 311.

Com a chegada do chefe de polícia e seus assessores, dá-se início à reunião. O “Executive Assistant Chief” passa a comandar a sessão apresentando os dados de prisão do dia anterior, os fatos e os suspeitos; e os crimes nos distritos policiais. Suspeitos também são apresentados, com dados, fotografias, procedimentos, mandatos de busca e apreensão, são

verificadas placas de veículos envolvidos, armas apreendidas ou supostamente utilizadas em crimes. Cada comandante de distrito relata suas ações no dia anterior, consulta seus assessores, os dados no sistema e computadores de mão. Graças aos computadores de alta velocidade, o departamento tem acesso a diversos bancos de dados, inclusive informações de âmbito nacional sobre suspeitos durante as reuniões, com os resultados aparecendo na tela, bem como visualizar nos mapas onde carros são roubados e recuperados.

Na reunião do COMPSTAT da qual o pesquisador participou, questionou-se sobre pedintes agressivos na área de caixa eletrônico em certa avenida local, o que é proibido por lei, e o que estava sendo feito para coibir tal tipo de situação. Discutiu-se durante certo tempo para repetir as informações que já estavam no relatório de ocorrências, o que deixou o pessoal um tanto entediado com tal situação. Assim foi repetido para cada um dos outros seis distritos, com as pessoas conversando em paralelo algumas vezes, o que levou o chefe a solicitar atenção de alguns deles, geralmente os mais graduados.

De concreto, apenas recomendações para determinados tipos de ação e prevenção, alguns pedidos específicos do chefe de polícia e da comunidade, em uma situação bastante semelhante à descrita no BOX 2.

Iniciado em agosto de 2002, as sessões tornaram-se uma peça central na estratégia anticrime do chefe de polícia. Segundo Wilber (2004, p. B01), nas palavras do chefe de polícia:

não são só os números. É o modo que as pessoas falam sobre crime e pensam sobre o crime.(...) Nas primeiras reuniões, era muito aparente como alguns companheiros sabiam pouco sobre os crimes que aconteciam em suas áreas de responsabilidade. (...) Você sabe quem está lá trabalhando duro e tentando.

Especialistas de justiça criminal creditaram a Ramsey por levar uma idéia que tem funcionado bem em outras cidades e colocá-la em outro patamar, destaca Wilber (2004, p. B01):

Washington está à frente de qualquer outra cidade que eu conheço. (...) Isto significa como uma das mais significativas e focalizadas abordagens de combate ao crime em qualquer cidade, disse Chuck Wexler, diretor executivo do Police Executive Research Forum baseada no Distrito. “Um elemento fundamental das reuniões está em ter alguém como Fitzgerald que mantém os comandantes dos distritos responsáveis”, declarou Ramsey. Howard Safir, um comissário de polícia de Nova Iorque, disse que sua agência policial administrou reuniões rigorosas duas vezes por semana sobre as tendências do crime, mas que ele viu o valor da abordagem diária de Ramsey. Além de manter atenção focada nas tendências do crime, disse Safir, “você tem uma oportunidade para ver seu pessoal sênior agindo sob pressão”.

Uma descrição mais detalhada de um “Crime Briefing” que enfatiza a utilização do COMPSTAT e seus recursos tecnológicos, encontra-se no BOX 2:

BOX 2

Reportagem: “90 Minutes a Day that Shape Fight to Cut Crime”

REPORTAGEM WASHINGTON POST

O “Crime Briefing” tem início após uma descrição de diversos homicídios, tiroteios, vítimas esfaqueadas, roubos, agressões e furtos, a atenção volta-se aos comandantes dos distritos que devem responder sobre que respostas estão providenciando para tais eventos. Por exemplo, na reunião a pauta inicial foi uma recente onda de roubos nas áreas de Takoma e Shepherd Park na parte noroeste de Washington, D.C., não sendo um bom presságio para os residentes daqueles bairros ou para a imagem da polícia. Uma tela gigantesca exibiu um mapa com pontos azuis luminosos que definem os locais de 20 ou mais casas atacadas durante as últimas semanas – grande parte em pleno dia. “Nós temos falado sobre isto durante um mês”, declarou o Executivo Assistente Chefe Michael J. Fitzgerald, o segundo-em-comando da força policial. “O que você está fazendo sobre isto?” As observações de Fitzgerald foram dirigidas ao Comandante Hilton Burton do 4º Distrito de Polícia, que teve de demonstrar que estava com controle do caso. Burton anunciou que mais policiais estavam patrulhando a área e que alguns estavam monitorando sujeitos em liberdade condicional com histórico de roubos.

Foi uma discussão tensa e típica, repetida em graus variados por Fitzgerald sobre outros problemas urgentes: roubos de carro em Anacostia, roubos de bicicleta na área noroeste, roubo à mão armada no centro e assim por diante. “Se você não estiver a par de tudo em seu distrito, o Comandante Fitzgerald, um veterano com 32 anos de experiência entre a polícia de Chicago e de Washington, lembrará você sobre isto”, Burton disse depois ao jornalista.

Fitzgerald conduziu as discussões. Enquanto ele falava e interrogava os chefes, acompanhado por outras pessoas, entre chefes de distrito, chefes assistentes, supervisores de detetives e outros funcionários de alto escalão, as 23 telas continuavam exibindo as imagens, que mudavam de acordo com o assunto e os dados desejados e que estavam disponíveis. Por exemplo, o Capitão Robert J. Contee, chefe do escritório de crimes violentos, providenciou atualizações rápidas de recentes assassinatos e o progresso de várias investigações. Descreveu como os detetives estavam tentando angariar uma testemunha de um

assassinato, falou para os chefes sobre a frustração que seus detetives estavam sentindo na tentativa de resolver um outro caso recente na região sudeste da cidade. Quando Fitzgerald começou a interrogar outro chefe sobre crimes na área dele, ele notou um ícone exibido na tela de projeção mostrando que um indivíduo em recente liberdade condicional passou a morar no bairro em que os problemas estavam surgindo. Como Fitzgerald encarou a tela, um oficial digitou silenciosamente em um computador, e a história criminal do homem surgiu sobre as telas grandes. “Parece-me que poderia ser um suspeito para você e seus homens seguirem”, Fitzgerald falou para um supervisor de detetive que estava sentado na sala.

Em outra recente sessão, quando os chefes quiseram saber se os técnicos poderiam ligar qualquer roubo a suspeitos por meio de impressões digitais, eles perguntaram para o supervisor da perícia criminal que estava na sala. Com essa conversação, revelou-se um problema de como a agência policial controla as impressões digitais, uma lacuna que visivelmente tem frustrado Ramsey e Fitzgerald. Os peritos estavam informando aos detetives que as impressões não coincidiam com os suspeitos, quando, na realidade, os resultados estavam inconclusos. Os detetives tinham prematuramente descartado alguns suspeitos porque eles acreditaram erroneamente que as impressões digitais não coincidiam. Ramsey ordenou mudanças nos procedimentos para prevenir enganos futuros.

Perguntam pelo comandante do Sétimo Distrito e quem está respondendo por ele é o comandante regional, pois aquele está em audiência na corte, quanto a alguma situação de “assuntos internos”, (que corresponderia no Brasil a corregedorias internas de polícia). Discutem sobre carros roubados na área do 7ºD e recuperados no 6ºD e vice-versa, as iniciativas com a comunidade, e apresentam na tela a área, além de suspeitos desse ou daquele crime, ou ainda o retrato-falado realizado no computador de um homem de origem asiática, de tal altura e peso. Mediante informações advindas de policiais infiltrados na comunidade para obter informações de inteligência, sugeriam-se confrontos entre gangues rivais, o que levou a polícia a definir por alocar mais policiais na área e evitar maior violência

Fonte: WILBER, Del Quentin. 90 Minutes A Day That Shape Fight To Cut Crime: Top D.C. Police Officers Gather and Are Grilled. **The Washington Post**, Washington D.C., p.B01, Tuesday, June 1, 2004.

Nas suas considerações, o chefe de polícia declarou em entrevista:

eu acredito verdadeiramente que nosso departamento está levando esse conceito (COMPSTAT) a um novo e mais rigoroso nível de 'accountability' com nosso 'Crime Briefing' diário. Elas são dinâmicas, sessões interativas que tem mantido nosso departamento focado no crime na comunidade como nunca antes. (Chief, 5 anos)

No entanto, as considerações obtidas de outros dois participantes não foram tão entusiastas:

essa reunião não tem muito proveito, tudo o que foi dito nós já sabíamos, perde-se um tempo danado para demonstrar o que todos já sabem. (Inspector, 9 anos)

you é checado o tempo todo, tem de estar atento, às vezes você se distrai com seu computador fazendo alguma busca e o chefe pergunta alguma coisa para você, daí tem de dar resposta rápida e consistente, fico como se tivesse que guiar e escutar o rádio, prestando atenção, mas logo você acostuma (Detective, n.d)

fui lá na reunião apenas para levar sabão, reprimenda, diante daquilo que eu não tenho controle, um teatro danado, tudo uma baboseira. (Commander, n.d)

Como se verificou nos depoimentos, nem todos aceitavam bem essa estratégia. Alguns chefes de distrito disseram que as reuniões aconteciam muito frequentemente e duravam muito tempo, às custas do trabalho que eles poderiam fazer na rua. Esses chefes, que falaram com a condição de que eles não fossem identificados, disseram que as reuniões podiam ser árduas e repetitivas, especialmente quando essa era precedida por uma conferência pela manhã, na qual eram discutidos a inteligência, preparação para eventos importantes e os crimes ocorridos durante a noite. Um policial do topo, que regularmente comparecia às reuniões, disse: "nós estamos apenas apagando incêndios". Os funcionários do sindicato policial disseram que os distritos de patrulha da cidade são menos efetivos porque os chefes estão fora durante algumas horas cada dia. "Eles se tornaram gerentes ausente", disse o Sgt. G.G. Neill, secretário do comitê trabalhista na "Fraternal Order of Police", o sindicato policial local. Ramsey desconsidera a crítica, dizendo, "Se você não puder dedicar duas horas de seu dia para combater o crime, eu não sei por que você está aqui" finaliza Wilber (2004, p. B01).

O sistema de normas que dá sustentação a todo o trabalho é composto por regras escritas e exaustivas nos moldes burocráticos, mas incorporam iniciativas contemporâneas de gestão, como o "Balanced Score Card", no caso das medidas de desempenho, e indicadores de gestão e orçamentários detalhados, no caso do planejamento estratégico, por exemplo (MPD, 2002b; 2003), além de sua publicização, para que todos possam adequar-se aos parâmetros solicitados e reivindicar com base nos objetivos os meios necessários para atingi-los. O departamento de polícia ainda publicava manuais de orientação das atividades policiais, além de diversos tipos de material para orientação da população.

O cotidiano da produção do serviço policial tem como base o distrito policial, de onde as ações de aplicação da lei, prevenção e intervenção, conforme define a estratégia de “Policiamento para a Prevenção”, sendo uma das instâncias em que a institucionalização do programa se faz presente pelo contato que proporciona com o público externo, bem como pelo trabalho desenvolvido pelos policiais, que antes de assumirem seu serviço nas ruas, devem comparecer ao distrito para assumirem o serviço.

Pelo acompanhamento da gestão cotidiana de um distrito policial na cidade de Washington, D.C. foi revelada a similaridade de alguns problemas afeitos a uma organização policial, bem como a possibilidade de leitura das realidades brasileira e estadunidense.

A sede do distrito é grande, com um balcão de atendimento adequado, vários policiais chegando em trajes civis e trocando-se no vestiário. Diariamente há uma reunião às 8 horas porque às 10 horas o Comandante do Distrito tem de levar as informações sobre o ocorrido no dia anterior para a reunião na central de polícia, o “Crime Briefing”. O comandante do distrito exige responsabilidade de todos, pois será cobrado por isso. Tem um corpo de apoio que trabalha com estatística e ajusta os dados que são conferidos e revistos para serem aprovados posteriormente pelo Conselho de Polícia, ligado ao gabinete do chefe de polícia.

As questões administrativas que causam maior atenção são aquelas relativas à escala de serviço e folgas, que são reguladas nos acordos com a associação de classe (“Fraternal Order of Police”) e que devem ser acompanhadas sob pena de multa e outras punições. Os dias de menor criminalidade, quarta-feira e quinta-feira, são os mais propícios para as folgas; no entanto, os dias durante os fins de semana são os mais disputados. Há muitos formulários a serem preenchidos pelo pessoal administrativo geralmente relatórios para as unidades administrativas que estão instaladas na sede da polícia, conforme depoimento do responsável:

aqui tenho três analistas de crime que me passam até as nove da manhã os dados do dia anterior, tudo o que ocorre. Tenho também o pessoal que controla os dados de presença para a folha de pagamento. Tenho duas pessoas todos os dias para verificar todas as publicações quanto a solicitação da Justiça, tenho de ficar atento. Verifico ainda as solicitações de eventos especiais, a escala de serviço, informações diárias para o comando geral, sendo que cerca de 50% do que eles solicitam, eles já receberam e tenho de fazer novamente, mando vários tipos de informação diariamente para o comando geral. (Lieutenant, 12 anos)

Além desse controle, o distrito policial possui especialistas voltados para controle de danos, controle de evidências de crimes, pessoal de trânsito e tráfego, controles de condições médicas, convocações do escritório da Promotoria, bem como de lançamento de policiais de bicicleta, a pé, ou a cavalo, uso de outros especialistas, entre outras situações.

Na Superintendência de Detetives trabalha-se sem um comando dentro do distrito; o comando é exercido da sede geral, pois agora o trabalho está centralizado lá, mas tem local de

trabalho em cada um dos distritos, com escritório, equipamentos, tudo da época em que foi descentralizado o trabalho de investigação para os distritos. Ficam lá geralmente para conversar com o policial que chegou primeiro à cena do crime e tomar outras impressões fora do tumulto do local. Há um bom relacionamento entre os detetives e investigadores com o resto do pessoal, mas eles têm orçamento diferente. O despacho também é diferente, pois recebem direto da sede de polícia.

Há um sistemático controle de frota, todos os dados e condições das viaturas são checados, todos os carros são acompanhados em serviço e tem sua função. O policial pode usar, sob autorização, seu próprio veículo para operações veladas, mas tem de prestar contas.

O lançamento dos policiais varia de acordo com a demanda levantada pela seção de crimes, com maior número de policiais nos horários e dias de maior ocorrência. Os tenentes trabalham nas ruas conferindo o trabalho dos policiais, conferindo o trabalho dos sargentos e policiais.

Para o aumento da visibilidade dos policiais nas suas áreas de atuação, introduziu-se um programa chamado de “Block Survey”, em que o policial despende tempo fora de sua viatura, visitando as casas, apresentando-se aos cidadãos, residentes e comerciantes, e ouvindo suas demandas. O policial deve preencher durante as visitas o formulário “Citizen Survey Form”, no qual constam a data, dia da semana, turno de serviço, local designado, nome do policial que visita a comunidade para verificar a percepção do cidadão quanto ao serviço da polícia. Alguns comentários registrados no “CSForm”: “sem comentários”; “bom trabalho”; e outros interessantes, “o chefe deve sair”, “dê um tempo com a fiscalização de estacionamento e aplique a lei contra os pedintes”, “serviço ruim”, “mais policiais”, “alguns policiais realizam bom serviço”, “uma piada”, “prestar atenção nas atividades de drogas”, “eu não conheço o policial da minha área”, “porque estão perguntando?”. De posse desse relatório, são colocados em um mapa da região os locais que os policiais visitaram, os principais problemas, e discute-se o que deve ser feito. Um dos oficiais em serviço não soube responder se os policiais planejam ações em conjunto, mas os superiores checam se o policial foi ao local em que está relatado.

Quando questionado sobre a administração do distrito policial, o responsável respondeu:

a administração do distrito é tipicamente de apagar incêndios, cada hora chega uma demanda a ser respondida”. Devem fazer diversas atividades, várias vezes a mesma coisa, a mesma atividade, mas de forma diferente. Devem ser feitos vários trabalhos burocráticos. Você necessita tempo para recuperar as energias mas desde o 11 de Setembro todos os esforços da polícia estão voltados para ampliar sua atuação, e daí você não tem tempo de reduzir o crime, somente gerenciar crises. (Inspector, 9 anos)

Chamou atenção ainda a existência do “roll call”, uma formatura na passagem de serviço entre um turno e outro, quando o sargento responsável fornece diversas informações aos policiais: mudança de horário de serviço, avisos gerais, reformas, chamadas. O sargento repete alguns avisos antes da inspeção dos uniformes, confere todos os equipamentos e detalhes em geral, se todos estão prontos para ir para a rua, como armas, coletes, rádios, apresentação pessoal, pois todos trocam de roupa nos vestiários do distrito. Confere as armas, dúvidas, relatórios e ocorrências de serviços anteriores, geralmente de forma rápida, pois os policiais devem ir para a rua. Olha os documentos, listas, relatórios enviados para a central de polícia e pergunta novamente se tudo está bem com os policiais que estão sendo lançados para o serviço.

o policial tem de sair pronto para a rua, não pode ter nada falhando pois ele não vai voltar ao distrito se precisam dele na rua, mas o importante são os avisos, sempre tem algum aviso da administração ou de alguma operação. O pessoal é tranquilo, não traz problemas, geralmente alguma solicitação da justiça que altera a escala, mas fico atento, ou então licença para o serviço mas estou acostumado. (Sergeant, 22 anos)

Os policiais conferem a viatura, o local em que vão prestar o serviço, checam o rádio, depois de articular com os companheiros situações relacionadas à cobertura em caso de emergência, além de algum outro comentário particular.

Questionado quanto às atividades desenvolvidas pela polícia no escopo do “Policiamento para a Prevenção”, um dos policiais respondeu:

entre o equilíbrio do policiamento comunitário e da polícia real, 75% das atividades é para a polícia real. (Sergeant, n.d)

Quando da necessidade da cooperação com outras agências policiais, o tenente respondeu:

esta relação é respeitosa, mas cada polícia acha que é a melhor, mas isso é do policial. (Lieutenant, 12 anos)

Indagado quanto ao desenrolar dos acontecimentos durante o serviço, um policial que saía do serviço respondeu:

foi um dia relativamente tranquilo, com as prisões de praxe, assaltos, roubos de veículos, pessoas desaparecidas, sem crimes de maior gravidade. (Officer, 14 anos)

Em outra ocasião, observando o balcão de atendimento ao cidadão no distrito, concluiu-se que a maior parte das solicitações eram por pedidos de licença para estacionamento de veículos, informações sobre multas, carros rebocados, ou para apanhar cópias de documentos, ocorrências para a seguradora. Grande parte das queixas de crimes eram atendidas no local da ocorrência, onde as mesmas eram registradas.

Segundo o sargento que realizava o atendimento no balcão:

algumas vezes pode ocorrer muito trabalho no atendimento, outras nenhum atendimento, a maioria é atendida no local da ocorrência. Fico ouvindo o rádio na nossa frequência (da polícia) e a maioria são situações na rua. (Officer b, 9 anos)

Uma parte significativa da estratégia de consolidação do “Policiamento para a Prevenção” está concentrada na relação dos policiais com os cidadãos por meio de três instâncias, os “Advisory Neighborhood Commission” (ANC), os “Citizens Advisory Council”, (CAC) e os “PSA Meetings”. As “Advisory Neighborhood Commission” foram criadas por legislação em 1976, sendo corpos independentes que orientam sobre assuntos diversos que afetam sua comunidade. Existem 37 ANC’s em D.C., divididas em subáreas chamadas “Single Member Districts” (SMD’s), que possuem aproximadamente 2.000 residentes cada uma. No total, 299 comissários são eleitos nos diversos bairros da cidade, representando cada SMD. As ANC’s lidam com uma vasta gama de políticas e programas que afetam sua comunidade, incluindo trânsito, estacionamento, recreação, melhorias nas ruas, licenças para venda de bebidas alcoólicas, zoneamento urbano, desenvolvimento econômico, policiamento, questões sanitárias e de coleta de lixo, além do orçamento do distrito. A semelhança no Brasil é com as chamadas associações de bairro, que no caso norte-americano tem algumas prerrogativas mais amplas, com grande influência nas eleições para o “Conselho do Distrito de Colúmbia”, a instância do legislativo local, pois as regras são reguladas pelo voto distrital, ou seja, vota-se no candidato de determinada região eleitoral (“Ward”).

O “Citizen Advisory Council” é um conselho escolhido pela comunidade que, em cada distrito policial, passa informações e recomendações da comunidade ao respectivo comandante sobre problemas de segurança pública e serviços policiais necessários. Nas reuniões mensais promovidas com a comunidade, os residentes podem compartilhar informações e discutir com o comandante do distrito assunto relativos à segurança pública. Também permitem aos policiais perceberem o impacto que suas iniciativas contra o crime na comunidade. Além de sua atuação em cada um dos distritos policiais, as CAC’s provêm o chefe de polícia com informações e conselhos sobre assuntos que afetam o departamento de polícia como um todo. O conselho se reúne mensalmente com o chefe, e outros membros da comunidade por ele escolhido, por representarem públicos importantes na cidade, como aqueles que advogam pelas causas de minorias (latinos, asiáticos, gays, lésbicas e simpatizantes, dentre outros), em um total de 17 pessoas em 2003, para discussão e aconselhamento em assuntos de polícia.

Em nível local, reuniões com a comunidade envolvendo assuntos relativos a segurança pública ocorrem nos “PSA Meetings”, que são as reuniões com a comunidade nas 83 áreas de

serviço policial. Agendadas para ocorrerem mensalmente, são amplamente divulgadas, ainda que em algumas poucas situações haja mudanças de última hora quanto ao local e/ou sua realização, mas são o ponto central da conexão entre a polícia e o cidadão. Abertas a todos os membros da comunidade, discutem-se nas reuniões os problemas policiais locais, os encaminhamentos para a solução, os progressos realizados. As reuniões devem ser conduzidas pelo tenente responsável pela área, com auxílio de um membro da comunidade. Uma hora deveria ser dedicada ao método de “Partnership for Problem Solving”, em que se desenvolvem as cinco etapas prescritas no método do MPD para solução de problemas, em uma adaptação do “SARA Model” de Eck e Spelman (1987), e nos parâmetros delineados por Goldstein (2003).

Para uma melhor diferenciação das três instâncias, o que se revelou na participação em eventos dessa natureza foi a amplitude do problema de segurança pública tratado. Na reunião da “Advisory Neighborhood Commission” (ANC), foram tratadas questões que envolviam toda a cidade em termos de segurança pública, bem como o envolvimento de outras agências públicas, e apoio e envolvimento de organizações não-governamentais para sua solução. Geralmente realizada em amplos espaços, como igrejas e escolas, contava com a participação de um público que variava em torno de 100 a 120 pessoas, e presença das principais autoridades policiais da área e do departamento de polícia, além de membros do “D.C. Council”, e líderes comunitários, acadêmicos e empresariais. Tratava de assuntos gerais na segurança pública, como orçamento municipal na segurança, revitalização de determinada região partir de ações contra a violência, programa para nova inserção de cidadãos oriundos do sistema prisional na comunidade, recrudescimento da violência entre gangues, e cooperação com organizações policiais das cidades vizinhas por exemplo. No entanto, tratava de outros assuntos da municipalidade como escolas, saneamento, impostos, política, entre outros.

Nas reuniões do “Citizens Advisory Council” (CAC), trata-se de problemas circunscritos ao distrito policial que representavam, com uma ótica espacial e geográfica localizada, abarcando os problemas específicos da segurança pública daqueles distritos. Também realizada em escolas, igrejas ou no próprio distrito policial, contava a presença de aproximadamente 40 pessoas, dentre elas o comandante do distrito, e, por vezes, do comandante regional, mas a reunião era conduzida pelos líderes comunitários da região, com uma presença significativa de membros das igrejas, escolas, e de bairros, além do cidadão comum. Os problemas variavam de acordo com o distrito em que eram realizadas, com problemas de crimes violentos nas reuniões do 6º e 7º Distritos, delitos de perturbação da

ordem no 3º Distrito, casos de prostituição e roubos a transeuntes no 1º Distrito, bem como crimes contra a propriedade no 2º Distrito, problemas com gangues e brigas nas escolas no 4º Distrito, sendo problemas com venda de drogas relatados em todos os distritos, com exceção do 2º Distrito, e roubos de carro em diferentes perspectivas, em todos os distritos; isso de maneira geral. Nessas reuniões, a comunidade escolhia um policial que era eleito o destaque do mês, e concorria para ser o policial-destaque do ano no distrito.

Nos encontros dos PSA's, as discussões eram de problemas locais, no entorno do local em que as reuniões eram realizadas, geralmente em centros comunitários, repartições públicas, igrejas e escolas. As reuniões, com ampla divulgação, tinham calendário mensal fixo, eram realizadas no início da noite, tinham duração média de uma hora, e era conduzida pelo tenente responsável pelo PSA, ainda que em algumas ocasiões um sargento era enviado para exercer esse papel, mas sempre havia pelo menos dois policiais da área na reunião. A presença girava em torno de 10 a 12 pessoas, e todos conhecendo todo mundo. Os policiais foram treinados para a condução dessas reuniões e respondem a todas as questões da comunidade.

O pesquisador ao conversar com o líder comunitário da área ao final da reunião, registrou o seguinte comentário:

o Tenente não está indo com a mesma frequência nas reuniões do PSA porque agora tem outras responsabilidades. Ele estava fazendo um bom trabalho, mas como tinha de fazer outro trabalho não podia comparecer naquela reunião. O Tenente havia traçado um plano estratégico para a área com o auxílio de policiais com cães, vigilância da comunidade e "blitz", ("stop and go"). (Comunidade, D.C.)

As críticas a essas reuniões geralmente recaiam sobre o tenente responsável pela área, que não estava envolvido o suficiente com a comunidade, e sempre delegava a um sargento ou a outro policial mais experiente e respeitado na comunidade a tarefa de comparecer as reuniões e dar um posicionamento sobre a segurança pública na área. Outras críticas eram quanto à participação da comunidade nas reuniões:

as reuniões de PSA transformaram-se em ações semelhantes a um 9-1-1 ao vivo, em que as pessoas comparecem apenas para realizar suas reclamações sobre os problemas que as afetam diretamente, e não para pensar na questão da segurança pública como um todo. Por outro lado o policial tem de auxiliar na condução da reunião nessa direção e não tratar particularmente dos casos, isso é muito comum. (Division Chief, 5 anos)

as pessoas querem que possamos resolver seus problemas, não os problemas de segurança mesmo, alguns repetem em todas as reuniões os mesmos problemas, alguns que não são problemas de polícia, mas não tem jeito, temos de ouvir e explicar de novo. (Inspector, 9 anos)

Segue-se a descrição de uma típica reunião de PSA para uma dimensão das discussões (BOX 3):

BOX 3

Relato: Reunião PSA

RELATO: REUNIÃO PSA

Em uma das reuniões do “PSA 102”, que identifica que a área de serviço policial número dois do Primeiro Distrito, realizada nas dependências de uma escola naquele “PSA”, havia no quadro o seguinte roteiro: Estatísticas Criminais; Perguntas e Respostas com o Sargento Tidline; Plano de Realinhamento do PSA; Assuntos Importantes: “Morris Place” e “Ludlow Taylor”; Outros. Prevista para iniciar às 19:00h, o líder comunitário aguardava a chegada de mais pessoas, principalmente os policiais. Havia 10 pessoas na sala de aula cedida para reuniões comunitárias.

A reunião iniciou-se às 19:10h e o líder chamou atenção para o encontro do “Citizens Advisory Council” (CAC) na segunda terça feira do mês, pedindo o comparecimento da comunidade. Alertou que o crime naquele Distrito estava aumentando para assaltos a mão armada, e furto em veículos. Disse ainda que o sistema de computadores da polícia estava lento, e não havia acesso a todas as informações necessárias, fosse no distrito policial ou no escritório do promotor, e mesmo no “Youth Services”, que cuidava dos assuntos relativos a adolescentes no MPD.

Outro representante da comunidade relatou sua conversa com uma conselheira do “D.C. Council”, sobre a legislação de emergência da cidade e a reestruturação dos PSA, a serem aprovadas para implementação. Revelou que havia várias controvérsias quanto aos limites dos PSA’s em toda a cidade, que seriam revisados. A proposta original era proporcionar um equilíbrio entre policiais e a área dos PSA’s, mas o MPD não estaria alocando o mínimo de policiais por PSA como havia prometido, daí, havia sugerido mudar os limites de alguns dos PSA’s do 1º Distrito e ainda estava em estudo na sede do MPD.

As 19:30h os policiais chegaram, comandados por uma sargento, pois o tenente estava resolvendo um problema. Os dois outros policiais pareciam muito cansados, assim como ela. Enquanto isso, outro senhor discorria sobre um novo investimento na região, um hotel e alertava sobre o aumento do tráfego na área, que causaria também problemas de estacionamento e seu nas proximidades e lazer dos moradores.

A partir desse mote, o policial responsável relatou que havia recebido reclamações naquela área, pois o local reservado para recreação infantil, não era local apropriado para cachorros, que acabavam fazendo suas necessidades no local, e eram temidos pelas crianças. Apenas moradores da área tinham livre acesso ao parque, que haviam notado a presença de estranhos, o que os afugentava dos locais. A situação deveria ser

Fonte: Elaborado pelo autor.

inversa: a presença de moradores espanta os marginais, relatou a sargento. Curiosamente, a sargento estava providenciando o policiamento “com cães”, pois poderia ser útil. Com as pessoas frequentando o parque, os elementos-problema eram mantidos longe dele, como discutido nas patrulhas comunitárias.

O problema dos roubos nas casas também havia sido contemplado, principalmente nos becos entre as casas. A sugestão era maior presença da comunidade olhando esses locais, pois a polícia estava super atarefada. Aqui retorna a situação do cidadão como vigilante como parte do policiamento comunitário. A Sargento mostrou que a maioria dos crimes caiu na região do PSA 102, em todas as áreas em particular. Alertou que o furto de objetos nos carros continuava, pedindo para que não fossem deixados objetos a vista como bolsas, computadores portáteis, principalmente nas ruas próximas da “Union Station” (estação central de trem da cidade). Estavam em contato com outras agências policiais, como a “Park Police” e “Amtrack” para prevenir roubos nas áreas adjacentes àquela estação, principalmente nos dias de sexta-feira e sábado. Havia um tipo de roubo de oportunidade, a pessoa saindo da estação, cheias de bagagem, segurando o celular, não prestando atenção no entorno, tornando-se vítima fácil para os meliantes, pois atraíam a atenção.

Quando foi aberta a seção de perguntas, uma moradora perguntou sobre a situação dos sem-teto, que ameaçavam os transeuntes em uma rua próxima; eles eram conhecidos e a policial prometeu ir ao local para conversar com eles. Outro senhor reclamou que em determinada praça eram os mesmos problemas: pessoas bebendo, urinando em público, realizando atividades ilegais. A sargento prometeu enviar uma equipe com essa missão específica. Outro senhor chamou a atenção para uma casa de outra rua, em que os moradores não tinham como manter a casa, necessitavam de ajuda, e os vizinhos não sabiam como fazer.

A sargento agradeceu as manifestações dizendo que nas próximas reuniões as informações poderiam ser ainda mais específicas pois isso auxiliaria a tomar providências mais rapidamente. Um morador disse ainda se o MPD não poderia se empenhar mais em convocar os moradores para as reuniões da comunidade, tanto residentes como comerciantes, para discutir os problemas. Talvez algum aviso na Internet, para as pessoas se precaverem durante a noite, ou reuniões específicas sobre alguns temas,, para tornar as pessoas mais envolvidas com as ações comunitárias e de polícia. A sargento agradeceu, e a reunião foi encerrada, por volta de 20:10h.

Duas questões permaneceram em voga nas reuniões de PSA: o incentivo para a mobilização e participação da população na definição dos rumos da segurança pública na cidade e a proposta de diminuição do número de PSA de 83 para 39. A primeira questão vem sendo recorrente nas questões de participação popular na definição de políticas públicas (ARRETCHE, 2000), e nas de segurança pública (BENNETT, BAXTER, 1985; DIAS NETO, 2000; STONE, WARD, 2000). A diminuição do PSA tinha como justificativa a necessidade de uma melhor alocação de pessoal, mas o foco principal era o problema de liderança dos tenentes.

O sistema de 83 áreas de serviço policial (PSA) em que a cidade foi dividida em junho de 1997 substituiu o sistema de 138 áreas de patrulha motorizada (“scout car áreas”), em que as viaturas circulavam em observação das cercanias e detecção de atividades criminosas. As PSA’s voltavam-se para a produção do policiamento comunitário, tendo como estratégia possibilitar aos policiais não apenas responder aos chamados gerados pelo telefone 911, mas também para que os policiais trabalhando em seus PSA’s pudessem deixar seus carros, andar a pé e prevenir o crime mediante sua maior visibilidade e conhecimento da comunidade em que serviam.

Para o chefe de polícia a quantidade de PSA’s fez com que o número de policiais parecesse mínimo, e sem maior flexibilidade para mudança de áreas, apesar do deslocamento de policiais das unidades especializadas, o que o levou a estudar o corte do número de PSA pela metade.

A imprensa também buscou ressaltar esse assunto. Fahrenthold et al., (2003, p. A01) documenta que não existe um padrão nacional que possa assegurar o número de policiais que uma cidade necessita, e lembram que a capacidade de solucionar crimes pelos detetives iguala-se em importância ao controle do crime por meio do patrulhamento. No entanto, a comunidade e líderes políticos reclamavam que o tempo de resposta da polícia em D.C. era lento, e a visibilidade era baixa. Alguns membros do “D.C. Council” advertiram que a análise da escala de lançamento de policiais indicava que os mesmos não eram usados de maneira mais efetiva, enquanto o chefe de polícia rebatia dizendo que os policiais eram distribuídos de acordo com o padrão de criminalidade para o local e horário do serviço que aquele policial foi designado.

No início de seu segundo mandato, em janeiro de 2003, o prefeito de Washington, D.C., Anthony Williams, juntamente com o chefe de polícia, realizou o “I Fórum sobre o Crime e Prevenção”, em que os residentes teceram diversas críticas sobre a segurança pública na cidade. Para discutir a proposta de remodelamento das áreas de serviço policial (PSA’s),

foi realizado o “II Fórum sobre o Crime: Construindo a Parceria para uma Comunidade Segura” em abril do mesmo ano.

Inicialmente apresentaram-se nesse fórum algumas medidas adotadas em relação às reivindicações do primeiro fórum, e que se referiam à melhoria do tratamento das chamadas ao número de emergência da polícia – 911, com a contratação de 59 novos operadores civis para recompor o nível adequado de operadores. Aplicou-se ainda um treinamento dos novos operadores para melhorar o tempo de atendimento. Os horários dos operadores foram modificados e medidas administrativas foram adotadas para melhoria do serviço, sendo prevista para início de 2004 a finalização do centro de operações unificado, que centralizaria todos os chamados dos policiais, de bombeiros e de urgências médicas.

Em entrevista realizada com membro do MPD, foram revelados alguns problemas com o centro de comunicações e operações:

os problemas relacionados com os operadores têm um fundamento de gestão muito alto, pois o serviço tem um grau de complexidade que gera grande nível de estresse, porém, a remuneração e os incentivos são baixos em relação ao mesmo tipo de serviço na iniciativa privada, o que gera desânimo e um alto turnover e maior custo de treinamento, elevando as despesas para aquele centro de custos e represando os salários. Torna-se um ciclo vicioso, área difícil de resolver. (Inspector, 9 anos)

Outras medidas, como combate à venda de drogas nas ruas com a expansão das zonas livres de drogas pelo MPD, com meta de duas por semana, além de continuar as ações específicas da unidade de narcóticos, também foram destacadas. Outras ações envolvendo o MPD e outras agências municipais voltadas para diminuir os crimes relacionados à qualidade de vida das comunidades, como barulho, lixo, estacionamento proibido e remoção de veículos, prostituição, entre outros, estavam em andamento, com meta de pelo menos uma operação mensal em cada um dos sete distritos policiais.

A redução de homicídios e crimes violentos envolvia além do MPD, a Agência e Corte de Serviços e Supervisão de Ofensores, que trabalhavam conjuntamente para monitoramento daqueles recém saídos da prisão, incluindo visitas e acompanhamento àqueles em liberdade condicional. Incentivava-se a integração dos ex-detentos à comunidade, aumentou-se o patrulhamento nas áreas de maiores índices de homicídios e estabeleceu-se uma unidade no MPD para Ocorrências Sexuais, de modo a melhorar a prestação de serviço à vítima e melhorar a investigação desse tipo de crime.

O MPD ainda buscava melhorar o treinamento da comunidade em aspectos sobre prevenção, envolver a comunidade no aconselhamento de jovens e na articulação com a comunidade latina, promovendo maior diálogo entre essas minorias. Apostava-se ainda no

aumento do número de policiais, com patrulhamento especial durante o verão e redução do número de PSA, com a discussão sobre novo desenho e áreas com cada comunidade.

As 83 PSA's existentes mantinham uma estratégia uniformizada, estando organizados nos sete distritos policiais, com esses estando agrupados nos Comandos de Operações Regionais (ROC). A PSA era composta por um tenente, sargentos e policiais, respondendo às chamadas naquela área e trabalhando com a comunidade para identificar e solucionar crimes e problemas de desordem.

O MPD estava discutindo as fraquezas e virtudes do sistema de PSA vigente, coligindo as sugestões da comunidade, os dados da violência e criminalidade e os estudos realizados pela unidade de “Desenvolvimento Organizacional” do MPD. A proposição envolvia a redução de 83 para 39 PSA's, o alinhamento dos limites dos novos PSA com os bairros existentes na cidade, estabelecimento de um número mínimo de oficiais para cada PSA, e promoção de maior flexibilidade na designação dos policiais de acordo com as demandas de serviço policiais.

O cronograma de mudanças no planejamento da unidade de Desenvolvimento Organizacional envolveu a elaboração do plano em março de 2003, discussão com os policiais dos distritos em abril, explanação à comunidade em maio e junho, apresentação ao “D.C. Council” (conselho municipal equivalente a Câmara de Vereadores) em julho, aprovação em agosto e implementação entre setembro e dezembro de 2003, com as sugestões sendo incorporadas de acordo com as demandas do público específico, respeitados pressupostos básicos, como o de respeito aos bairros. Em maio de 2004, o novo sistema passou a vigorar.

As discussões antes da implementação do novo sistema foram intensas, acontecendo no âmbito dos sete distritos com a participação da comunidade e membros do MPD. As reclamações de forma geral expressavam que os novos limites ainda ignoravam as fronteiras naturais de alguns bairros, e poderiam levar à redução da presença policial em algumas áreas dos novos PSA, com a qualidade do policiamento decaindo em PSA com áreas maiores. A redução do número de PSA elevaria por consequência o número de policiais nas áreas de policiamento da cidade, pois um número menor de PSA comporta o mesmo número de policiais, o que tira das comunidades o controle sobre a quantidade de policiais designados para aquela área. As justificativas para mudanças seguiam o delineado no QUADRO 12, com ênfase ao respeito aos limites dos bairros, enquanto o comandante do distrito policial complementava com comentários relativos aos seus problemas específicos. Em seguida, era dada a palavra para a comunidade questionar os limites propostos, o próprio sistema, e colaborar com as sugestões devidas. As questões versavam principalmente quanto ao

cronograma de mudança, os novos limites traçados que, em sua maioria, aumentavam a área dos novos PSA e a previsão de novos policiais, para suprir a deficiência de patrulhamento e trabalho comunitário.

O MPD elaborou o seguinte quadro com os elementos-chave entre o esquema vigente e a proposta de PSA (QUADRO 12):

QUADRO 12

Comparação entre Sistema de PSA Vigente e PSA Proposto - 2003

| CONCEITOS CHAVE | SISTEMA DE PSA VIGENTE | SISTEMA DE PSA PROPOSTO |
|--|--|--|
| <i>PSA e os bairros</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ PSA atual não coincide com as fronteiras naturais dos bairros de Washington, D.C. ▪ Um bairro pode estar dividido entre diversos PSA ▪ Moradores estão sempre em dúvida sobre qual PSA pertencem | <ul style="list-style-type: none"> ▪ PSA proposto respeita as fronteiras naturais dos bairros da cidade ▪ PSA proposto procura respeitar outras divisões administrativas já existentes ▪ Alguns PSA propostos teriam flexibilidade para dividir-se em comunidades menores |
| <i>Parceria entre a polícia e a comunidade</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Moradores não estão sempre envolvidos com seu PSA, e este envolvimento varia de PSA para PSA ▪ Por causa da sobreposição dos limites, PSA nem sempre estão coordenados com as organizações existentes nos bairros | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Por causa da maior proximidade do PSA com os bairros, mais moradores estarão envolvidos ▪ O PSA poderá coordenar mais facilmente suas ações com as ações das organizações atuantes nos bairros |
| <i>Coordenação com outros serviços da prefeitura</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ PSA não tem limites coincidentes com os dos serviços de sua área ou das áreas de planejamento ▪ Cada PSA tem de trabalhar com múltiplas equipes das agências de prestação de serviços do município | <ul style="list-style-type: none"> ▪ PSA estará alinhado com o planejamento dos bairros ▪ PSA trabalhará com as equipes das agências de prestação de serviços do município |
| <i>Policiais no PSA</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cada PSA tem o mesmo número de policiais ▪ Há pouca flexibilidade em designar policiais para melhor atender as demandas de serviço ▪ Alguns PSA tem menos policiais em alguns turnos de serviço | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Um mínimo de policiais (21) será alocado em cada PSA ▪ Mais policiais serão alocados nos PSA com maior demanda ▪ Um número maior de policiais por cada PSA significa flexibilidade maior para alocar pessoal |
| <i>Liderança no PSA</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Os atuais 83 PSA revelam uma liderança (um tenente do PSA) que varia de PSA para PSA ▪ Alguns PSA tem forte liderança outros não | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menos PSA permitem uma liderança mais forte e consistente em cada PSA ▪ Os PSA maiores terão mais tenentes, até mesmo um capitão, para promover a supervisão e liderança |
| <i>Integridade do PSA</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Por causa da limitada flexibilidade com os policiais, esses são frequentemente deslocados para atender chamados de serviço em outros PSA | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentando a flexibilidade dos policiais, auxiliará na manutenção dos policiais em seu próprio PSA |

Fonte: adaptado de MPD, 2003.

Para uma ilustração do conteúdo desses encontros, no APÊNDICE B encontra-se uma síntese de algumas das reuniões realizadas, com as principais sugestões e recomendação para a melhoria do sistema de PSA, e do policiamento em geral, de acordo com cada distrito.

A cobertura da imprensa foi massiva, e alguns jornais da cidade publicaram matérias com críticas ao excesso de reuniões convocadas pelas autoridades, as sugestões do escritório de planejamento do município, e ao posicionamento do Chefe de Polícia ao fazer ilações sociológicas no “II Crime Fórum”, ao lamentar a falta de atenção dos pais na educação dos filhos, enquanto o interesse da população estava voltado para as falhas na central de operações do número 911, a taxa de homicídio, crimes contra a ordem pública e outros assuntos da segurança. O redesenho do sistema de PSA com a diminuição do número de PSA para aumentar o número de policiais a serem empregados no patrulhamento foi ironizado, pois se planejassem transformar a cidade de Washington, D.C. em um grande PSA, todos os policiais estariam também à disposição. Assim, ficaria claro que o problema era o número de policiais designados para cada área, e não o sistema em si ou suas fronteiras. Quando o MPD foi chamado para a aprovação dos novos limites de PSA no “D.C. Council” foi solicitado um esquema de alocação de policiais nas áreas de serviço policial.

Pelo acompanhamento das discussões pelo pesquisador constatou-se que a institucionalização do policiamento comunitário sob o escopo do “Policiamento para a Prevenção” ainda estava em andamento, não obstante o grande avanço alcançado na implantação e continuidade do programa, tendo como indicadores as reuniões de cada uma das áreas de serviço policial na reestruturação do departamento de polícia e na redução da criminalidade. No entanto, as queixas dos moradores, que aparentemente participavam e acompanhavam as ações da polícia, eram de que os tenentes não lideravam sua área nos pressupostos ditados pelas orientações prescritas pelo MPD (MPD, 2001b). Quando da mudança da autoridade pela área de patrulhamento do sargento para o tenente, acreditava-se que maiores poderes nas mãos de um oficial levariam a uma institucionalização mais efetiva:

no nível do PSA o tenente tem um papel gerencial importante, de entender o crime e as práticas policiais em sua área e não o papel de supervisão que tinha o sargento, por isso um tenente comando o PSA. (Director a, 5 anos)

um tenente no PSA com o auxílio dos policiais e um ou dois sargentos poderiam auxiliar os cidadãos a se reagruparem, e com o tenente seria possível trabalhar mais com a inteligência, pois ele passa a ser o responsável por incentivar o processo na comunidade. (Division Chief, 5 anos)

Algumas intervenções da comunidade chamavam a atenção por captar o cotidiano na produção do serviço de polícia:

os policiais não deveriam agir como advogados, vários deles dizem aos moradores que não adianta prender determinados indivíduos pois os mesmos serão liberados pelo promotor. (Comunidade, D.C.)

um coordenador da comunidade deveria ser eleito para cada PSA. O PSA não funciona, não deve se discutir como mudar, mas sim como funcionar. A idéia deve ser comprada por todos e estes responsabilizados por sua atuação no modelo. Deve haver uma maneira de levar o policial a sua efetividade, inclusive com critérios ditados pela comunidade. (Comunidade, D.C.)

Alguns dos pressupostos básicos do policiamento comunitário também foram questionados, como a proximidade com os moradores mediante do policiamento a pé, bicicleta ou mesmo um maior contato entre a população e a polícia durante o policiamento. Isso porque a forma predominante de produção de serviço era realizada por meio de patrulhas motorizadas, em que um policial guia vigiando os arredores, e monitorando o rádio para atender aos chamados na área de serviço policial em que foi alocado. Com a atenção voltada para as chamadas via rádio, o policial não circulava para fazer contato com a comunidade nos preceitos do “Policiamento para a Prevenção”, saindo do veículo apenas quando de algum evento. Segundo um dos acadêmicos consultados:

difícilmente você vai encontrar policiais circulando a pé nas ruas da cidade. A grande maioria realizava o patrulhamento motorizado, é um hábito, é cultural. Se você perguntar ao policial, no verão ele se mantém no carro pois está muito calor, no inverno faz muito frio, no outono há muitas folhas e na primavera o pólen das flores incomoda. (Ph.D Criminal Justice, Washington State University)

o policial fica no carro, nós precisamos nos comunicar, nós precisamos falar com os policiais, conversar com eles. (Comunidade, D.C.)

nós precisamos de patrulhas a pé, de bicicletas, `scooters`, para estar mais próximos do policial. (Comunidade, D.C.)

A manutenção dos policiais em sua área de atuação, outro pressuposto das diretrizes para o policiamento comunitário para que houvesse maior interação com a comunidade, os padrões de criminalidade fossem conhecidos e proporcionasse um entendimento entre polícia e moradores para melhoria nas formas de abordagem desse problema (KANE, 2002) não estavam sendo observados. Em todos os distritos essa foi uma reclamação recorrente:

como será a alocação de um policial que estava mais próximo de uma comunidade se agora ele atende a uma área maior. (Comunidade, D.C.)

a “polícia comunitária” foi elaborada para conectar o policial com as comunidades que estes servem e protegem, assim sua dedicação no serviço daquela comunidade deve ser de pelo menos um ano, pois deve ser estabelecido um relacionamento genuíno de confiança e de conhecimento entre polícia e residentes. Para isso uma maior autonomia aos tenentes em serviço no PSA, trabalhando com a comunidade, para determinar prioridades e estratégias para ações de segurança pública e outras relacionadas a qualidade de vida na comunidade. (Comunidade, D.C.)

se os policiais fossem movidos de PSA`s para realização de atribuições especiais, mas a polícia comunitária requer a promoção de relacionamentos estabelecidos, e tempo, além de bater perna para o policial provar que tem autonomia para resolver os problemas com a comunidade. A autonomia que reforça a ação policial com a comunidade nunca foi executada. (Comunidade, D.C.)

há uma mudança constante de policiais na área, quando começamos a conhecê-lo, eles o mandam para outra área ou para fazer algum projeto especial. (Comunidade, D.C.)

devem parar de mudar os policiais, precisam estabilizar os policiais na área. (Comunidade, D.C.)

os policiais não devem sair da vizinhança para dar cobertura às manifestações, o criminoso continua aqui. (Comunidade, D.C.)

nós precisamos de polícia, eles não conhecem as pessoas, eles mudam os policiais, eles movem os policiais, nós precisamos de policiais. (Comunidade, D.C.)

nós precisamos falar para estabilizar os policiais no serviço. (Comunidade, D.C.)

o trabalho comunitário é difícil hoje, e é importante o relacionamento da comunidade com os policiais, o policial tem de ser conhecido. (Comunidade, D.C.)

Assim, a ênfase no treinamento solicitada por alguns residentes para que os membros do PSA, tenentes, sargentos, detetives e policiais revela que as ações do cotidiano ainda estavam voltadas para os padrões tradicionais de policiamento, sendo necessário contínuo acompanhamento. A utilização das etapas preconizadas no método “Parceria para Solução de Problemas” foi praticada com maior ênfase na introdução do novo modelo de policiamento, sendo empregado de forma esporádica na época da pesquisa:

o sistema de resolução de problemas por meio do SARA model ou suas adaptações estão consolidados em todo o país. No entanto, deve se tornar uma ferramenta do cotidiano não apenas da polícia, mas também da comunidade; com isso, pode ser utilizado com maior frequência até fazer parte do dia-a-dia policial como preencher um boletim de ocorrência. (Ph.D Public Administration, Harvard University)

a mudança deve ser institucionalizada, mas o trabalho deve ser realizado, os procedimentos devem ser esclarecidos, o treinamento deve ser providenciado, você deve incentivar as atividades operacionais, os policiais são quem fazem o trabalho, você deve auxiliá-los no trabalho, trabalhar em grupos para situações particulares, manter o pessoal informado, no cotidiano (...) em comunicação direta e parceria para o conhecimento. (Director, 5 anos)

o problema da polícia é que de aplicação da lei estava se movendo para controle de classes sociais, como as minorias, latinos, negros etc. Com o método de solução de problemas, pelo menos na teoria, estes seriam chamados para discutir os problemas, mas difícil seria eles aceitarem o convite. (Ph.D Criminal Justice, Temple University)

o método de solução de problemas ainda tem sido aplicado de forma superficial, mas (a polícia) tem de ser aliada da comunidade e separar o que é ou não é problema de polícia (Ph.D Political Science, University of North Caroline)

A questão da visibilidade dos policiais e do número de policiais alocados também foi um questionamento em todas as reuniões, sejam aquelas voltadas para a discussão dos novos limites das áreas de policiamento, seja nas reuniões do “D.C. Council”, “ANC” ou “PSA Meeting”, o que supera a discussão quanto ao modelo de policiamento, mas sim a necessidade da população em associar sua sensação de segurança à presença de policiais. As explicações para a falta de efetivo referem-se ao número de licenças, além da dificuldade de recrutamento, conforme descrito anteriormente, ou que os policiais são lançados de acordo com as zonas críticas de criminalidade, os horários, locais e padrão da criminalidade discutidos e analisados nas reuniões da polícia não parecem convencer a maioria dos cidadãos, ainda que esses últimos, baseados na aplicação da tecnologia do geoprocessamento do crime (“crime

mapping”), estejam entre as práticas mais efetivas, o que pode ser verificado nos índices de criminalidade da cidade nos últimos tempos. Ou seja, ainda que a racionalidade demonstre que a cidade tenha menos crimes, nas discussões da população com a polícia, ainda mais depois dos acontecimentos do 11 de setembro de 2001 e do “D.C. Sniper”, não significa que as pessoas estejam mais seguras:

o crime está a nossa volta, e a polícia lida caso a caso (...), a polícia precisa derrubar o crime, desarticular gangues, entre outras coisas. (Comunidade, D.C.)

na verdade não precisamos de áreas idealísticas mas como o crime está espreitando nossa área, para colocar o crime para fora, nós precisamos saber como lidar com os crimes, e com o que é necessário. (Comunidade, D.C.)

nós precisamos de policiais, nós não precisamos de novos limites (de PSA). (Comunidade, D.C.)

eu não penso que isso possa dar certo, é quanto aos policiais, isto leva tempo, nós precisamos de homens. (Comunidade, D.C.)

não temos policiais, o ideal é termos policiais, se você tem limites maiores você não terá policiais. (Comunidade, D.C.)

Os membros do comando da polícia de Washington, D.C. rebatiam a maioria dos questionamentos, buscando mostrar os avanços em termos dos índices de criminalidade, o valor de seus membros, e as ações voltadas para melhoria da estrutura e instalações do departamento:

nós temos os melhores policiais e fazer o possível para a população se sentir confortável e seguro, e você é o cliente que nos precisamos satisfazer. (Commander, n.d)

mais tenentes ficarão disponíveis para a PSA, o sistema de atendimento rápido 911 ficando mais ágil para atender ao público, e novos recrutas na academia para suprir a polícia com mais policiais. (Assistant Chief, n.d)

os dirigentes têm um plano de longo prazo para trabalhar nos 39 PSA e você terá mais sargentos e pessoas para auxiliar no policiamento. (Comander, n.d)

Na opinião de Ramsey (2002), a definição da missão tem sido um passo crítico na institucionalização do policiamento comunitário nos departamentos de polícia dos Estados Unidos da América. Em Washington, D.C., a missão foi modificada duas vezes desde a adoção do policiamento comunitário, enfatizando a prevenção, e não a postura reativa. A missão do MPDC é “prever o crime e o medo do crime, como nos trabalhamos com outros para construir segurança e comunidades saudáveis em todo o Distrito de Colúmbia”. A missão tem o importante papel em desenvolver o comprometimento com a polícia comunitária, devendo ser divulgada e fortalecida internamente e externamente.

Em termos de desafios para o MPD, a maioria refere-se ao equilíbrio entre a segurança interna e o policiamento comunitário. Vários interessados mostram esta vertente:

o desafio desde o 11 de setembro é ouvir pessoas pedindo por uma maior visibilidade da polícia e também as mesmas pessoas pedindo para combater o crime. Mas manter a visibilidade da polícia não significa o mesmo que combater o crime,

então um policial disfarçado faz muito para o combate ao crime, ou o policial visível na madrugada e você não o vê, então não há uma resposta, mas há uma demanda por sensação de segurança pelo 11 de setembro, mas não há como fazer tudo, mas o pessoal entende que mais polícia significa mais segurança pública. (Director a, 5 anos)

se não houver um equilíbrio entre as atividades voltadas para a segurança nacional e aquelas para o policiamento e a segurança pública, mesmo que tenha apoio financeiro do governo federal, não dá para adequar o policiamento pois os objetivos são diferentes. (Inspector, 9 anos)

o departamento vem se preparando em ações de emergência e segurança nacional, com a formação de uma 'Special Threat Action Team', (Equipe de Ação Especial em Ameaças), para ser a primeira das respostas iniciais em caso de ataque terrorista. (Chief, 5 anos)

com as ameaças terroristas, as organizações policiais tornaram-se uma das primeiras fontes de apoio para o Departamento de Justiça liberar-se da pressão por ações mais efetivas, pois estas já tinham uma estrutura inicial formada que com programas de apoio técnico e financeiro são responsáveis por um papel importante em termos de segurança. Mas não podem perder o foco que o negócio da polícia é aplicar a lei e não ficar exercendo atividades voltadas para segurança nacional, o negócio destas agências é a proteção local. (Ph.D Sociology, University of Chicago)

Outro desafio a ser encarado é a liderança no departamento de polícia de Washington, D.C., pois a discussão advinda da renovação do contrato do atual chefe de polícia suscitou diversas especulações quanto ao estilo de liderança:

a liderança da polícia terá problemas, é muito tradicional. (Captain, 12 anos)

a imagem da polícia de D.C. não é das melhores, sempre teve problemas de liderança, com problemas na relação entre policiais e comando, isso tem de mudar. (Ph.D Public Administration, Harvard University)

A avaliação do sistema de áreas de serviço policial variava de acordo com o posicionamento diante das ações da polícia, e o próprio "Policing for Prevention Handbook" (MPD, 2001d) sugeria alguns indicadores a serem acompanhados para avaliação do sistema, que variava de índices de crimes violentos contra o patrimônio, violência de jovens e na família, aquelas ocorrências relacionadas a drogas, integração com os serviços da cidade, serviços providenciados para as vítimas, ações de prevenção ao crime, os laços na parceria com a comunidade e os planos de ação elaborados para a solução de problemas. No entanto, outras articulações deveriam ser realizadas para melhor desempenho do sistema:

a avaliação do sistema PSA é necessária, modificar alguns métodos e táticas, pois alguns trabalham bem e outros não, e o maior problema é a necessidade de maior flexibilidade para o sistema, e o 'PSA Meeting' uma vez ao mês, você precisa fazer o que é melhor na área, estabelecer diretrizes, fazer o que é demandado pela comunidade. (Director, 5 anos)

(o chefe) em 2000 já estava lidando com a Justiça, problemas com passeatas, você tinha de estar no mapa, assim acabou o período de lua de mel, começou a perder o suporte, não tinha como se defender (dos índices), não tinha inovação. Em seis anos apenas em 3 consegui a média de desempenho. Mas veio o 11 de Setembro, a preocupação com o a segurança interna o levou além do policiamento comunitário, e agora é como guarda, e não apenas polícia comunitária. (Captain, 18 anos)

A organização policial convivia com fatos por meio dos quais se revela a dificuldade da sua atuação, pois, não obstante os seus esforços, um acontecimento violento que mobilizasse a opinião pública suscitava as críticas e falhas existentes no seu modelo de produção de serviços.

Uma outra ação do MPD foi aprimorar as ações para receber do público as reclamações contra policiais quanto a algum tipo de conduta desabonadora, abusos ou excessivo uso da força, com a criação em 2002 de uma unidade organizacional (“The Office of Police Complaints – OPC”) voltadas para regular e fiscalizar o respeito às pessoas pelos membros da organização policial, conduzindo as investigações quanto a vários assuntos, como disparo de armas de fogo por policiais, mortes de prisioneiros sob custódia da polícia, suicídios de policiais em serviço, e outros. Essa unidade ainda se responsabiliza pela investigação de incidentes sobre o uso da força por membros do MPD, inclusive os que resultam em atendimento hospitalar, mordida de cães policiais, entre outros. Uma equipe monitora esses aspectos de acordo com o memorando de ajustamento firmado entre o MPD e o Departamento de Justiça para melhorar as ações policiais, mantendo os documentos e registros atualizados, sugerindo treinamentos e mudanças nas formas de abordagem policial em determinadas situações:

organizações como a polícia, independente do tamanho, são estruturas paramilitares, com treinamentos paramilitares, assim seu status e cultura criam resistência a mudanças. É um grande desafio para introduzir o policiamento comunitário em uma estrutura de comando e controle, uma grande burocracia, enquanto o policiamento comunitário sugere um achatamento na estrutura, diminuição da burocracia, tomada de decisão nos níveis mais baixos da hierarquia, e eu ainda não vi isso acontecendo. (...) Talvez isso ocorra apenas em pequenas ou médias organizações policiais isso possa ocorrer, é um desafio para grandes burocracias. (Division Chief, 5 anos)

houve vários movimentos de descentralização no início da gestão do chefe atual, a investigação foi descentralizada para os distritos e posteriormente foi centralizada na superintendência, crimes violentos foi descentralizada e depois centralizada, não se sabe qual o efeito é melhor, se depende de liderança ou de outro fator, talvez um estudo possa ser feito para verificar como funciona melhor, mas é muito difícil. (Diretor b, 5 anos)

O ambiente técnico do MPD revelou uma organização policial em transição, ainda que com algumas práticas consolidadas, com um formato tradicional no que tange ao processo de produção de serviços, por meio do atendimento de chamados de rádio comunicação. Por outro lado, entretanto, esse mesmo ambiente incentivava a participação da comunidade e instrumentalizava a polícia para o atendimento da população, exigindo mudanças de postura para lidar com o contexto. Investimentos estes na área de infra-estrutura, em metodologias de solução de problemas, aprimoramento dos policiais, e arranjos organizacionais diversos, capitaneados por uma liderança efetiva, que levaram a organização policial pesquisada a se

aproximar mais da comunidade e gerar resultados com uma tendência de diminuição da criminalidade.

A conformação desse ambiente técnico, deve ser compreendida no âmbito do ambiente institucional específico, com a ação de atores relevantes para o MPD, como as instâncias governamentais, a mídia, a comunidade, e sua inserção no sistema de justiça criminal, dentre outros. Por sua vez, o ambiente institucional geral abarca o ambiente técnico e o ambiente institucional específico, sem perder de vista a trajetória histórica da organização policial estadunidense, e o curso dos índices de criminalidade e violência em Washington, D.C.. Uma visão sistematizada dos fatores que moldam esses ambientes por meio dos mecanismos coercitivos, normativos e miméticos será apresentada adiante (QUADRO 14), possibilitando uma perspectiva comparada com os mesmos elementos de análise na organização policial brasileira - PMMG, que passa a ser descrita a seguir.

4.8 “Polícia Militar de Minas Gerais” – PMMG: trajetória histórica

O controle social no Brasil advém dos tempos do país como colônia de Portugal, que visando a controlar a violência, bem como impedir a sonegação de impostos nas Minas Gerais, instala as chamadas Companhias de Dragões, curiosamente constituídas somente de portugueses. Diante do enfraquecimento das Companhias de Dragões e de seu desempenho insatisfatório, o Governador de Minas Gerais - Dom Antônio de Noronha - extinguiu-a, criando, no dia 09 de junho de 1775, o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, em cujas fileiras foram alistados somente nativos, que receberiam seus vencimentos dos cofres da Capitania. À Força recém-criada caberia cumprir missões de natureza militar, mediante ações e operações de enfrentamento dos tumultos, insurreições e defesa do território da Capitania e da Pátria, e, de natureza policial, na prevenção e repressão de crimes, mantendo em ordem a população, para que o ouro pudesse ser extraído, transportado e exportado em favor do Reino Português.

A partir de fins do século XIX, a polícia sofre a mudança de denominação (Corpo Militar de Polícia de Minas, 1890; Brigada de Polícia de Minas, 1893; Força Pública de Minas, 1914; Força Policial de Minas, 1940; Polícia Militar de Minas Gerais, 1946) e mas sem variação em suas missões que mereçam destaque.

Com o tempo, estabelecida a República, assiste-se também à militarização da Força Pública mineira, notadamente após a contratação do Coronel Robert Drexler, do Exército Suíço, para o treinamento da tropa em 1912. Filocre (2004) ressalta que em 1921 a Força

Pública de Minas possuía em torno de 3 mil homens de efetivo, distribuídos em quatro batalhões, e um departamento administrativo. Em 1928, foi criada a Escola de Sargentos para formação policial, enquanto em 1934 foi criado o Departamento de Instrução (DI) em Belo Horizonte, fator-chave para aprimoramento profissional dos policiais. Como reflexo das convulsões políticas causadas pela revolta comunista de 1935, a ditadura instalada no país baixa Lei Federal nº. 192, de 17 de janeiro de 1936, que regulamentava as Polícias Militares como reservas do Exército e autoriza a criação das justiças militares estaduais (FILOCRE, 2004).

Mas, com a Força Pública militarizada e aquartelada, surgem na Capital e em algumas cidades maiores as chamadas “Guardas Civis”, que se encarregariam do policiamento ostensivo, e posteriormente o Corpo de Fiscais de Trânsito e a Polícia Rodoviária do Departamento Estadual de Trânsito (FILOCRE, 2004).

Souza (2003) ressalta que a instituição estava organizada como um verdadeiro exército, mas surgem obras como “Noções de Instrução Policial” de 1944, de Oswaldo de Carvalho, ou o emprego operacional preventivo a partir de 1956 em Belo Horizonte com o patrulhamento a pé de duplas de policiais que ficaram conhecidos como “Cosme e Damião”.

A Polícia Militar mantinha seus Batalhões de Infantaria estruturados em Companhias de Fuzileiros, quando, na realidade, seus efetivos se espalhavam pelas cidades, compondo os Destacamentos Policiais. Essas frações subordinavam-se, disciplinar e administrativamente, ao Comandante do Batalhão e funcionalmente, pelo poder da requisição e do planejamento do emprego, aos Delegados de Polícia.

Espírito Santo e Meireles (2003, p. 182) descrevem que com o recrudescimento da violência política no país ao final dos anos 1960 realizou-se uma reforma no sistema de segurança pública. Com o Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, modificado pelo Decreto-Lei 667, de 2 de julho de 1969, e suas modificações, garantiu-se às Polícias Militares a Missão Constitucional de Manutenção da Ordem Pública, dando-lhes exclusividade do planejamento e execução do policiamento ostensivo fardado, de prevenção e repressão de delitos, com substancial reformulação do conceito de “autoridade policial”, assistindo-se, também, à extinção de “polícias” fardadas, tais como: Guarda Civil, Corpo de Fiscais do DET, Guardas Rodoviários do DER e Guardas Noturnos. Assim, a Polícia Civil assume “todas as atividades cartoriais, burocráticas, de investigação e de identificação de delitos”. O controle doutrinário do Exército sobre as Polícias Militares é reforçado após a reforma policial de 1967, por meio da Inspeção-Geral das Polícias Militares, ligada ao Estado-Maior

do Exército, que controlava inclusive aspectos operacionais do policiamento ostensivo como descrito no Manual Básico de Policiamento Ostensivo (BRASIL, s.d.).

Baseados nas modificações engendradas por esses instrumentos legais, novos regulamentos são promulgados em 1969 visando à desmilitarização bélica da instituição e reestruturando a atividade operacional, com maior interação com a Secretaria de Segurança Pública e a incorporação de tecnologias, como rádio, mapas de operação, telefones e sistemas de alarme bancário. O patrulhamento motorizado começou a se destacar dentre os diversos processos empregados, e naquele mesmo ano, em face de experiência pioneira do Esquadrão de Patrulha Volante, passou a funcionar a “Central de Operações Policiais Militares”, cuja responsabilidade era a coordenação e controle do policiamento radiomotorizado, além de todas as operações policiais a cargo da PM, não só na Capital, como também no interior do Estado. Naquela ocasião a população de Belo Horizonte passou a ter acesso ao radiopatrulhamento por meio de direcionamento das solicitações aos telefones instalados na sede da central (ESPÍRITO SANTO, MEIRELES, 2003).

Na década de 1970 surgem documentos doutrinários voltados para definição de variáveis do policiamento ostensivo incorporando as tecnologias disponíveis, assim como planos voltados para modificações administrativas baseadas nos pressupostos da profissionalização diante do novo contexto de ação da corporação, o que se consolida ao longo daquela década (ESPÍRITO SANTO, MEIRELES, 2003; SOUZA, 2003).

O movimento de reivindicações trabalhistas do final da década leva a corporação a criar em 1979 o Batalhão de Polícia de Choque (BPCHq), voltado para lidar com eventos que pudessem levar à perturbação da ordem. Instalado em janeiro de 1980, viu suas ações ampliadas para o provimento de apoio ao policiamento ostensivo naquelas situações em que esse estivesse vulnerável, principalmente na área da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Passou a realizar ações específicas em áreas de maior criminalidade, na repressão a assaltos a bancos, e outras atividades de maior complexidade.

Inspirada na experiência da Polícia Militar de São Paulo, que possuía uma unidade especializada no atendimento de ocorrências mais violentas, com policiais treinados e utilização de viaturas mais robustas, denominada “Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar” (ROTA), a PMMG lança nos mesmos moldes em fevereiro de 1981 as “Rondas Táticas Metropolitanas” (ROTAM), cujos resultados complementa as atividades do Batalhão de Choque, voltada para o controle de tumultos, enquanto a outra se centra no apoio ao policiamento ostensivo e combate a criminalidade violenta.

O Batalhão de Choque foi extinto, dando lugar em 1994 ao Batalhão de Missões Especiais, composto pelo Comando de Rádio Patrulhamento Aéreo, (CORP Aer), a ROTAM e o Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), formado por policiais altamente treinados, que têm como missão executar atividades especializadas, bem como atuar em ocorrências de alta complexidade, tais como seqüestros, rebeliões, ameaças de bomba, utilizando helicópteros, viaturas, cães, entre outros. Em abril de 2001, nova mudança cria o Batalhão de Polícia de Eventos, responsável por controle de distúrbios civis e manutenção da ordem em grandes eventos, e também do Batalhão ROTAM, que integra o Comando de Policiamento Especializado.

Em 1981 foi criada uma companhia de polícia feminina com o intuito de melhorar as ações policiais com envolvimento de mulheres, além de possibilitar maior humanização da instituição, mas com recrutamento limitado a 5% das vagas oferecidas. Ainda no início da década de 1980, a preocupação com a imagem leva à estruturação de procedimentos de comunicação social, com programas de relações públicas e maior interação comunitária (AQUINO, 1998).

Um período de grandes transformações na PMMG ocorre a partir da década de 1980, pois se consolidam novas estratégias de ação operacional e administrativa. Espírito Santo e Meireles (2003, p. 201) indicam que na busca de “melhorar a compatibilidade de uma estrutura militar e a prática eminentemente civil do policiamento”, algumas medidas para ampliar a presença nas ruas, principalmente na capital, foram tomadas, como redução de atividades administrativas, regulação de jornadas de trabalho, desativação de alguns encargos, ampliação das missões do Batalhão de Choque para combate a criminalidade violenta, redução de viaturas administrativas e ênfase na formação e treinamento, com convênio para realização de cursos de aperfeiçoamento, posteriormente pós-graduação para o oficialato, gerenciados pela Fundação João Pinheiro, órgão de planejamento e pesquisa do governo estadual.

Em 1982 a ênfase no policiamento ostensivo ganha um novo desenho com a criação do Comando de Policiamento da Capital (CPC), que se estrutura a partir do Centro de Operações Policiais Militares (COPOM) criado em 1976, que realiza o despacho computadorizado de viaturas mediante chamadas telefônicas pelo número 190, acionado gratuitamente pela população. Espírito Santo e Meireles (2003, p. 203) ressaltam que o “novo COPOM, como foi chamado à época, teve como origem o sistema utilizado pela polícia de Washington-USA. Equipe de oficiais de Minas Gerais estudou, ampliou, aperfeiçoou e o

adaptou a nossa realidade, com excelentes resultados”, passando a ser referência a outras organizações policiais do país.

Nessa época, foi desenvolvida também em termos operacionais na capital do Estado a teoria da “malha protetora do policiamento ostensivo”, em que esforços de cobertura policial nos espaços da cidade buscavam a prevenção da criminalidade, ocupação de áreas críticas e articulação de esforços no combate as criminalidades violentas, contando com o apoio de parte do efetivo da tropa de choque organizados nas “Rondas Táticas Metropolitanas – ROTAM” (ESPÍRITO SANTO, MEIRELES, 2003).

Implanta ainda o “Policiamento Distrital”, precursor do policiamento comunitário, em que um “policial do bairro” era alocado para realizar seu trabalho próximo da comunidade, de modo semelhante ao policiamento do interior, onde os policiais conhecem todas as pessoas e são, da perspectiva da polícia, considerados amigos da população, mas a ausência de controle dessa iniciativa contribuiu para que fracassasse, ainda que parte da mídia local ressaltasse seu desenvolvimento. Porém, Souza (1999b, p. 76) ressalta em sua pesquisa que “para os oficiais no comando, a experiência do policiamento distrital reforçou a necessidade da aproximação entre polícia e cidadãos para maior eficiência no controle do crime, e foi a partir daí que surgiu a idéia do policiamento comunitário”, desenvolvido em anos posteriores.

O processo de democratização do país a partir de 1985 tem um passo importante, com a definição pela Constituição de 1988 do sistema de segurança pública. Constituído por órgãos policiais, de acordo com o Art. 144 da Constituição da República, com estruturas próprias e independentes, porém, embora com atribuições distintas, interligados funcionalmente, corporificando o esforço do Poder Público para garantir os direitos do cidadão e da coletividade, prevenindo e combatendo a violência e a criminalidade.

No entanto, o resultado constitucional foi fruto de um embate entre aqueles que proclamavam a necessidade de extinção das polícias militares, pela sua faceta arbitrária e violenta, ligada à estrutura do regime militar vigente até 1985 (BICUDO, 2000a, b; PINHEIRO, 1997; ZAVERUCHA, 2000) e os que defendiam as corporações militares (ESPÍRITO SANTO, MEIRELES, 2003), resultando em um sistema híbrido, consagrando o serviço policial dividido entre a polícia militar e polícia civil, ainda que conclama para a participação da população para os assuntos da segurança pública. A Constituição do Estado de Minas Gerais também inova com a criação do Conselho de Defesa Social, órgão consultivo para as políticas de defesa social, em um sistema que enfatiza o caráter social da segurança como serviço público, concebendo-a de forma articulada à defesa civil e integração social na prevenção da criminalidade e violência urbana (SOUZA, 1999b).

A década de 1990 será caracterizada pela aguda crise financeira do Estado de Minas Gerais, que vai repercutir no aparato de segurança pública, que baseava suas operações no lançamento maciço de efetivos policiais no espaço urbano, utilizando-se de viaturas e equipamentos adequados com a realidade local, além de esforços para modernização administrativa e aproximação com a comunidade. No entanto, a turbulência econômica limita os fluxos financeiros para a ação policial, além do suporte a outras ações de proteção social, o que comprometeu a ação do Estado em diversas áreas, inclusive na segurança pública, o que contribuiu para a súbita elevação dos índices de criminalidade e violência em Minas Gerais a partir de meados daquela década (FJP, 2003).

Análise realizada pelo comando da corporação à época revelava uma conjuntura adversa, que limitava a efetividade das ações de segurança pública pela organização policial militar e envolvia aspectos como o quadro de injustiças sociais, com exclusão de considerável parte da população dos benefícios socioeconômicos; ineficácia do Sistema de Defesa Social, pouco estruturado e efetivo; controles sociais frágeis e impunidade; crise de autoridade, com queda de sua credibilidade; falta de recursos alocados aos órgãos de segurança pública, o que gera dificuldades na seleção e recrutamento de pessoal; mudança no padrão de operação dos agentes infratores da lei; evolução do crime organizado em suas diversas modalidades; tendência à procura indiscriminada de apoio de organizações estranhas ao sistema de segurança pública, aí incluída a segurança privada; além da falta de informações acerca do trabalho da Polícia Militar por parte da população (PMMG, 1993). A busca de alternativas para esse cenário levou a uma articulação para aproximação com a população por meio do policiamento comunitário.

Os documentos normativos elaborados para difusão e institucionalização da filosofia do policiamento comunitário (Diretriz de Planejamento de Operações – DPO 3008, de 14 de junho de 1993 – “Polícia Comunitária” e Diretrizes de Operações Policiais Militares – DOPM 12/94, de 11 de janeiro de 1994), continham os elementos básicos para um novo modelo de policiamento voltado para a comunidade. Souza (2003, p. 236) considera que esses documentos, pelo seu conjunto, podem ser considerados os mais completos no período de 1967 e 1994, “ainda que um pouco distante da realidade cultural dos integrantes da PMMG, com particular destaque para aqueles que serviam na Região Metropolitana de Belo Horizonte, acostumados a uma atuação reativa (repressiva)”. Implementado em todo o Estado, destacaram-se as experiências de núcleos comunitários do 22º Batalhão da Polícia Militar (BPM) em Belo Horizonte, com o grupo especial de atendimento comunitário (GEAC), e as redes comunitárias de vigilância no 4º BPM na cidade de Uberaba, além de programas

voltados para a criança e adolescente de rua, iniciação ao trabalho e iniciação musical (SOUZA, 2003).

Essa iniciativa não modificou o cerne da ação da PMMG, cuja missão constitucional está voltada para prevenção e repressão do crime e manutenção da ordem pública, pois tem seguido os preceitos tradicionais de uma polícia reativa, baseada no patrulhamento, parte motorizada, parte a pé. Acionada pela população pelo telefone 190, atende a ocorrência, após selecioná-la de acordo com a prioridade dada pela central de comando, relatam o incidente mediante preenchimento do Boletim de Ocorrência, dão o “feedback” à central e encaminham as partes envolvidas aos canais competentes do sistema de justiça criminal de acordo com a ocorrência. Esse processo atende a uma racionalidade reativa que segue a lógica da polícia de estar patrulhando para encontrar o criminoso e estar disponível para atendimento das ocorrências, após os acontecimentos.

Além disso, a PMMG espelha a mesma tradição militar exposta por Swanson et al. (1998), que se verifica na sua estrutura operacional (região, batalhão, companhia, pelotão, destacamento) e organizacional (comando-geral, estado-maior, diretoria, unidades de execução e apoio), controle baseado na hierarquia e disciplina com inúmeros postos e graduações, normas e procedimentos bem definidos e atuação rotineira, caracterizada por processos burocráticos em sua essência, também encontradas em outras organizações policiais conforme atesta Wilson (1989). Nesse caso também as unidades policiais especiais (choque, rondas ostensivas, resgate, cavalaria, aeropatrulhamento etc) operam com poucas informações dos policiais que trabalham na área, enquanto as relações com a comunidade são formais para a manutenção da imagem da polícia. O planejamento é centralizado, com as ordens seguindo pelos canais competentes do topo para a base.

Regoli e Hewitt (1996) mostram que o aumento ou decréscimo de patrulhamento nas áreas não tem impacto mensurável no nível de criminalidade. Crimes como homicídio, estupro, furto em domicílio, roubo e assalto à mão armada raramente são enfrentados pelo policial em patrulha. Além disso, há um maior distanciamento da população ao atenderem incidentes isolados. No entanto, isso não significa que a polícia não deva estar presente em todas as áreas da cidade e atender aos chamados, mas sua atuação centrada em outros parâmetros.

Beato Filho (2001b) reforça essa situação ao analisar a relação entre a distribuição de pessoal e equipamentos pela polícia em Belo Horizonte durante o ano de 1998 e os tipos de crime, verificando que a maior relação concentra-se em áreas de crimes contra o patrimônio e os conflitos pessoais, sendo menores em áreas de crimes contra as pessoas e homicídio.

Atribui-se a esta alocação de recursos à lógica policial que respondem ao número de delitos por meio de patrulhamento e não com a dinâmica espacial e temporal dos delitos, ou seja de acordo com o tipo de crime, horários e locais em que ocorrem. Além da perspectiva reativa, há pouco tratamento dos dados obtidos e as informações são restritas e pouco trabalhadas como uma ferramenta de planejamento.

O cenário dos recursos humanos na PMMG até recentemente também era de policiais jovens, baixa escolaridade e pouca preparação para o serviço policial, apesar de cursos, em média, de oito meses. O armamento básico era revólver calibre 38, com idade média de 28 anos, e viaturas com idade média de oito anos, mas cerca de 25% dessas viaturas encontravam-se indisponíveis por problemas de manutenção (BEATO FILHO, 2000).

Essa situação pode ser generalizada para todo país, conforme as diretrizes emanadas pelos diversos planos de segurança no nível nacional (BISCAIA et al., 2003; BRASIL, 1991, 2000) que ressaltam a necessidade de transformações no modo operacional e organizacional das instituições policiais. No entanto, esses planos voltaram-se muito mais para financiar ações isoladas dos Estados em suas ações de segurança pública que articular e unificar os processos de produção de meios de combate à violência e criminalidade. Dessa forma, perdeu-se uma oportunidade de efetivarem-se as modificações propostas, como uma política pública de transformação dos parâmetros de ação das organizações do sistema de justiça criminal no país. Aconteceu como em outras áreas, dos diversos programas implementados, também sofrerem de descontinuidade e de ausência de mecanismos de avaliação, comuns em políticas públicas no Brasil (ARRETCHE, 2000). No caso da PMMG, as principais ações, dentro dos pressupostos do plano, estiveram voltados para melhoria da infra-estrutura e treinamento para aprimorar seu modelo de policiamento.

Souza (1999b), ao realizar a análise do policiamento comunitário em Belo Horizonte implementado a partir de 1993, reforça que a tentativa da PMMG surge como um programa isolado, sem a devida conscientização da cúpula da organização policial da nova estratégia, o que prejudicou a adesão da tropa, baseando-se muito mais em uma parceria da polícia com a população na busca de recursos para sua manutenção do que um real envolvimento dos policiais com o novo modelo de policiamento, conforme atestam Fonseca (2002), Souza (2003), Espírito Santo e Meirelles (2003). Além disso, as dificuldades em mobilizar a população e a crença na ação reativa da polícia, tanto por seus integrantes quanto pela população, minaram essa tentativa de implantação do policiamento comunitário após a experiência do “policiamento distrital”. Souza (1999b) reforça que o policiamento

comunitário ficou restrito a algumas unidades, dependente da liderança do comandante, mensurada pela quantidade de ocorrências, reforçando o caráter reativo.

Souza (1999b, p. 159) analisa que em época de redução do orçamento na corporação, a iniciativa pode ter parecido como uma estratégia oportunista para cooptar a comunidade em torno da polícia, como na moção de repúdio ao policiamento comunitário em 1998, ou parecer do Tribunal de Contas, contrário aos termos de cooperação e comodatos entre a corporação militar e associação de moradores.

Souza (1999b, p. 145) conclui que:

o processo de implementação da polícia comunitária em Belo Horizonte torna claras as tensões entre as inovações propostas pelo modelo pró-ativo do programa e a estrutura e os valores da organização, tradicionais na forma de conceber e executar o policiamento, e a necessidade imediata da população de proteger-se dos criminosos.

Souza (1999b) sugere ainda mudanças no processo de institucionalização do novo modelo de policiamento, que vai se arrastar nos anos posteriores, ainda que de forma não linear e provocado por ações individuais de lideranças da organização e pressão do contexto externo na busca de consolidação de sua legitimidade.

O contexto vivenciado pela organização policial gerou acontecimentos que levaram a um descontentamento de tal nível de seus membros que levou à deflagração do “movimento de 1997”; na verdade, uma greve por melhores salários e condições de trabalho, além da revisão dos rígidos códigos disciplinares militares da instituição, que tendo início em Minas Gerais, espalhou-se por todo país.

Em junho de 1997, aproximadamente 6.000 praças da corporação saem às ruas de Belo Horizonte protestando contra um aumento salarial concedido apenas ao oficialato, questionando abertamente o Governador e o Comando da organização policial. Aquela ação quebrava preceitos basilares da instituição, como hierarquia e disciplina, além de outros valores que, pelo seu ineditismo, gerou movimentos análogos em outros estados da federação, sempre invocando o exemplo de Minas Gerais (AMARAL, 2000). No entanto, as origens do movimento têm raízes anteriores, como na ampliação do direito dos praças advindo com a Constituição Federal de 1988, em que estes passam a ter direito a votar e serem votados por exemplo, além da implantação pelo Governo do Estado naquele mesmo ano de uma política de remuneração diferenciada entre categorias de servidores públicos estaduais que provocou desníveis entre as mesmas e descontentamento geral pela defasagem salarial. Ao longo dos anos 1990 a crise financeira do Estado acarreta em um dismantelamento do aparato operacional da organização policial, enquanto no plano individual os policiais buscam alternativas de complementação salarial por meio de uma segunda ocupação conhecida como

“bico”, que apesar de ilegal era veladamente tolerada diante do contexto econômico geral. O grande período sem reajuste salarial, a deterioração das condições de trabalho, dificuldade na obtenção de diárias e ajuda de custo, atraso no pagamento de fornecedores, escassez de recursos humanos e logísticos criaram um contexto de desmotivação entre os policiais e baixo rendimento operacional, o que se refletiria nos índices de criminalidade e violência, aumentando a pressão da população e imprensa sobre a organização policial militar (AMARAL, 2000; ESPÍRITO SANTO, MEIRELLES, 2003; FONSECA, 2002).

Episódios como o “Movimento Panela Vazia” de maio de 1992, em que esposas e familiares de policiais militares realizaram demonstrações em praça pública na capital mineira reivindicando melhoria da remuneração de seus familiares, ou artigo de outubro de 1994 de autoria do presidente do Clube dos Oficiais da Polícia Militar criticando o governador e sua política de segurança pública, demonstram o conflito latente existente na organização, que somados à cobertura da mídia quanto a situação de penúria da instituição inflama os ânimos, agora apoiados por associações, entidades de classe e clubes da categoria que se reestruturaram após a Constituição de 1988 (FONSECA, 2002).

A eclosão do movimento culminou em 24 de junho de 1997 com um confronto entre as “Forças da Legalidade”, tropa arregimentada pelo comando principalmente no interior do Estado para garantir a segurança das autoridades e prédios públicos na capital, diante dos militares grevistas, fardados e a paisana, que estavam acompanhados de policiais civis e agentes penitenciários que se uniram na reivindicação salarial. Esse embate ocorreu em frente ao prédio do Comando Geral da Polícia Militar na Praça da Liberdade, local de concentração das edificações que congregam as unidades do poder executivo do Estado, e em meio ao tumulto generalizado, um disparo de arma de fogo atingiu um dos grevistas que acabou falecendo. Esse episódio acirrou ainda mais o ânimo dos grevistas, que foram contidos por lideranças do movimento, enquanto o Governador solicitava tropas federais para proteção a sede do governo, e abriu negociações com os policiais, que finalizaram no dia seguinte com um reajuste salarial para a categoria (FONSECA, 2002).

Os efeitos daquele movimento paredista foram uma maior politização dos policiais militares, principalmente os níveis iniciais da hierarquia, eleição de membros da corporação para cargos legislativos, alguns com expressiva votação, melhoria das condições de trabalho, revisão dos regulamentos disciplinares, separação organizacional entre policiais e bombeiros militares, além do aumento salarial reivindicado (ESPÍRITO SANTO, MEIRELLES, 2003; FONSECA, 2002).

4.9 “Polícia de Resultados”: o modelo de policiamento da PMMG

O aumento dos índices de criminalidade e a constatação de que ações tradicionais de combate à violência e ao crime não estavam resultando em maior segurança da população levou a PMMG a procurar “novas formas de produção de serviços de segurança pública” a partir de 1998. Essa nova estratégia denominada de “Polícia de Resultados” volta-se para uma análise em função daquele ambiente específico em que a organização policial está interagindo, enfatizando-se seu cunho preventivo. Souza (2003, p. 243) descreve que a iniciativa surgiu em Belo Horizonte, no Comando de Policiamento da Capital (CPC), área do 8º Comando Regional de Polícia Militar (CRPM), tendo como pressuposto a idéia da comunidade como portadora de racionalidade social e política e “agente principal para alcançar com profundidade os problemas relacionados à criminalidade e violência”.

A “Instrução 01/99-8º CRPM” de 24 de maio de 1999 (PMMG, 1999) foi o marco regulatório que definiu inicialmente a introdução de um novo modelo de policiamento no âmbito daquele comando regional. Os princípios dessa nova forma de produção de serviços policiais pela PMMG norteiam-se por três pontos principais: (i) pela regionalização das atividades de policiamento ostensivo, com “fortalecimento da descentralização do atendimento à comunidade, feita de modo adequado e competente”, mudando o foco dos Batalhões para as Companhias de Polícia Militar, reduzindo o espaço territorial de responsabilidade dos policiais e estabelecimento de metas; (ii) a utilização de dados georeferenciadas sobre a criminalidade para gerar informações mais precisas e direcionar o planejamento operacional dos serviços policiais com ênfase na prevenção; (iii) e a constituição de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP), o que, segundo a instrução, possibilitaria “potencializar os recursos” colocados à disposição da organização policial, preconizando que o “modelo participativo têm resultados muito superiores aos que se baseiam apenas nas estruturas burocráticas, pois, impulsionam o desenvolvimento e consolidação da democracia” (PMMG, 1999, p. 6).

Esses princípios seguem as premissas de superação da burocracia descritos por Wood Júnior (2001), de fortalecimento da democracia propostos por Stone e Ward (2000), além de indicar uma avaliação permanente dos programas de policiamento, conforme sugerem Walker (2001), Skolnick e Bayley (2001) entre outros. A instrução lista ainda os públicos que poderiam compor os conselhos, o cronograma de execução dentro daquele ano, e finaliza com o regulamento dos CONSEP’s a serem instalados, sendo inicialmente um por companhia.

Em termos de ordenamento territorial, Silva (2004) ressalta que anteriormente a essa diretriz, o policiamento em Belo Horizonte sob o Comando de Policiamento da Capital (CPC) era organizado em cinco batalhões, cuja subdivisão territorial e de funções eram de responsabilidade da Companhia da Polícia Militar (Cia. PM), conhecidas como subáreas de atuação. A estrutura refletia a hierarquia e divisão de poder existente, com o Batalhão de Polícia Militar (Batalhão PM) centralizando todas as decisões, sendo comandado por um tenente-coronel, auxiliado por um major como subcomandante e outro major como chefe do estado-maior do batalhão, responsável pela coordenação dos setores de assessoria técnica em recursos humanos, inteligência, operações, logística e comunicação social. A introdução do “Policiamento por Resultados” altera a disposição geográfica de atuação da instituição policial. Cria-se um novo Batalhão, e a partir de cada uma das seis áreas de jurisdição dos batalhões, foram criadas, em um primeiro momento, 26 subáreas a cargo das companhias, denominadas “companhias especiais”, reduzidas posteriormente para 24 companhias, alterando não apenas a responsabilidade territorial, mas também as funções dos policiais na companhia. Assim, a célula principal do policiamento ostensivo passa a ser a companhia e não o batalhão.

Silva (2004) reforça que, com essa modificação, a relação de poder entre batalhão e companhia é alterada, com a mudança da patente do comandante da companhia, que anteriormente era privativo do posto de capitão e foi alterado para privativo do posto de major. Isto fortaleceu o comando das companhias para promover uma maior proximidade com a população, pressionando o oficial a melhorar sua gestão e buscar recursos para incremento das instalações e equipamentos da companhia sob seu comando. Para aumentar o controle da produção dos serviços policiais e racionalizar o emprego de recursos, foi modificado o fracionamento da atividade de coordenação do policiamento, que era exercido por um tenente para toda a área do batalhão, denominado Coordenador de Policiamento da Unidade (CPU), e que passou a ser exercido por subárea, ou seja, no âmbito da companhia, posteriormente denominado Coordenador de Policiamento da Companhia (CPCia). Essas modificações teriam repercussões nas relações de poder no âmbito do CPC, envolvendo ainda os batalhões e companhias. Isso porque as companhias passam “a exercer as atribuições de segurança com maior poder de decisão na escolha de procedimentos e estratégias de seu espaço de responsabilidade territorial”, bem como no controle de recursos e de pessoal (SILVA, 2004, p. 44).

Com financiamento federal obtido no escopo do Plano Nacional de Segurança Pública e parcerias internacionais e nacionais, montou-se um aparato para mapeamento da

criminalidade e violência baseado no geoprocessamento, inicialmente na capital do Estado e com planos de expansão para outras grandes cidades, formando o embrião do que passaria a integrar o Centro Integrado de Comunicações Operacionais (CICOp), que passou a ser o órgão de coordenação e controle operacional, em nível de comando geral. Essa ação foi favorecida pela parceria entre a organização policial e a universidade, inicialmente por meio do projeto “Mapa” da Universidade Federal de Minas Gerais, por meio do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP-UFMG), que foi financiado com recursos da Fundação Ford. O projeto permitiu que se consolidasse a utilização de informações das ocorrências registradas pela PMMG para efeitos de planejamento operacional, e elaboração de projetos para monitoramento e controle da criminalidade. O projeto iniciou a organização da base de dados para sua utilização de forma georeferenciada, o treinamento de policiais para análise da criminalidade, e expansão desse sistema para efetuar análises no âmbito das companhias para o planejamento do policiamento nas ruas. Organizou-se a base de dados a partir das ocorrências policiais da polícia militar, dados de geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) e dados populacionais da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O treinamento foi ministrado pela UFMG e colocado em prática com o geoprocessamento das ocorrências e análise estatística de ocorrências por membros da instituição policial, que repassavam aos policiais das áreas geográficas de âmbito da companhia os dados com os principais tipos de delitos, a distribuição espacial naquela jurisdição, dia, horário e local dos eventos criminosos, permitindo a identificação em mapas da região dos locais de maior incidência criminal e o seu padrão de acontecimentos. Baseados nessas informações os responsáveis pelas companhias estavam aptos a detalhar um planejamento de emprego operacional (PLEMOP), com os resultados a serem obtidos.

O comandante do CPC promoveu parcerias com universidades e centros de pesquisa, alavancou recursos internacionais para o provimento de novos equipamentos de suporte ao geoprocessamento, e adotou procedimentos muito semelhantes ao desenvolvido por William Bratton quando era chefe de polícia de Nova Iorque, que utilizou ferramentas gerenciais como um dos elementos resgatados na prática de combate à violência e criminalidade pela polícia (BRATTON, KNOBLER, 1998), e conseguiu diminuir os índices de criminalidade naquela cidade. Isso reforça a opinião de Bowling (1999) para quem a divulgação das estratégias de policiamento utilizadas por Bratton em Nova Iorque entre 1994 e 1996 foram adaptadas para utilização em diversos países. Coincidentemente, em setembro do ano 2000 o comandante do CPC, juntamente com dois de seus oficiais que o assessoravam e um professor da Universidade Federal de Minas Gerais visitaram o Departamento de Polícia de Nova Iorque

(NYPD) para verificar como os princípios divulgados por Bratton eram praticados. Na volta dessa viagem técnica, o grupo de oficiais, apoiados por membros da universidade aprofundam a aplicação desse novo modelo de policiamento.

Com esse sistema, iniciou-se a produção de mapas digitalizados com diversas temáticas com informações a respeito de dados censitários e registro de ocorrências policiais atendidas num determinado local. Com a maior visualização, realiza-se a análise específica da criminalidade naquela região, o que possibilita a discussão das medidas a serem efetivadas e as metas a serem delineadas para as unidades. Ressalta-se ainda que, baseado nesses dados, semanalmente o comandante do policiamento da capital reunia-se com comandantes de companhias e membros da comunidade para discutir os índices de criminalidade e as ações desenvolvidas pelo conselho para superá-las. Em reuniões públicas, todos eram cobrados quanto aos resultados e ações preventivas a serem desenvolvidas, no mesmo modelo desenvolvido em Nova Iorque (BRATTON, KNOBLER, 1998).

Silva (2004) lembra ainda que foram realizadas ações voltadas para a revitalização do arranjo físico das companhias, com elaboração de projeto arquitetônico padrão, para melhoria da visibilidade e acesso à população, desmembramento da companhia da sede do Batalhão, dotação de equipamentos de informática, proteção individual e de comunicações. Em termos de recursos humanos, também foi treinado um policial, na maioria das vezes no posto de sargento, para exercer as atividades de analista criminal da companhia, e assim ordenar dados e informações sobre a criminalidade de acordo com a área geográfica sob jurisdição da companhia, o que facilitaria a análise, definição de prioridade junto à comunidade e emprego operacional, o que ressalta a importância do aspecto da territorialidade no projeto.

A utilização desses procedimentos reforça a tentativa de modificação de uma ação reativa para uma ação preventiva da PMMG, em que a escolha do patrulhamento, itinerários e lançamento dos policiais em locais específicos advém da análise das informações espaciais e temporais, minimizando o contexto de oportunidade para que determinado crime aconteça. Incentiva-se ainda o compromisso com os resultados e o uso adequado da força pelos policiais e de respeito aos direitos humanos (PMMG, 2002a).

Diversos entrevistados reforçaram o papel fundamental que essa liderança teve para implantação do novo modelo de policiamento, não obstante alguns não aprovarem o estilo de liderança do superior. Da mesma forma que em Washington, D.C., a nova orientação para a polícia mineira partiu de uma forte liderança, que à época comandava o policiamento de Belo Horizonte e posteriormente ocupou o segundo posto da polícia no Estado.

Aos princípios de descentralização e de autonomia, acompanhamento dos índices de violência, criminalidade e indicadores sócio-econômicos das localidades, com a utilização do geoprocessamento e indicadores estatísticos de segurança pública, determinação de metas e avaliação de resultados, soma-se o envolvimento das comunidades com a constituição de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP's), voltados para a adoção do policiamento orientado para a solução de problemas e maior proximidade com a comunidade.

No caso de Belo Horizonte, a cidade foi inicialmente dividida em 26 companhias especiais de policiamento, ordenado posteriormente para 24 companhias, e para cada uma foi instituído um conselho comunitário de segurança, com o papel de auxiliar no planejamento junto com a polícia das estratégias de policiamento e programas de prevenção naquela área. De modo geral, o conselho tinha como componentes o comandante da companhia, representantes da prefeitura, das associações de moradores e outras entidades. Promoveu-se o treinamento dos policiais para sua atuação comunitária, incluindo o método de solução de problemas, utilização de estatísticas baseados nos dados gerados pelo geoprocessamento, e identificação dos locais de ocorrência da maioria dos crimes.

Silva (2004) analisa que o CONSEP teve inspiração no modelo de participação no policiamento comunitário introduzido por decreto na cidade de São Paulo em fins da década de 1990, e da mesma forma, estabelecem-se metas de implementação a serem alcançadas, treinamento dos oficiais das companhias, cargos e perfis de membros da comunidade a serem atraídos para o conselho, programas de orientação e divulgação ao cidadão. Os documentos da PMMG são resoluções que regem o funcionamento do conselho, com descrição minuciosa da estrutura, composição, desenvolvimento das reuniões e modo de atuação dos comandantes (PMMG, 1999). A tentativa de institucionalização dos conselhos pode ser verificada na expansão de documentos normativos com esse fim, que extrapolam a área do Comando de Policiamento da Capital e expandem-se para o restante do Estado, mediante novos documentos doutrinários. O escopo do “Policiamento por Resultados” seria consolidado na Instrução 01/1999 – 8º RPM, de 24 de maio de 1999 (PMMG, 1999), buscando expandir para a instituição como um todo o novo conceito de produção de serviço policial com base nas orientações contidas no Decreto 41.097, de 07 de Junho de 2000 (MINAS GERAIS, 2000), que se voltava para gestão operacional, qualificação de recursos humanos e comunicação social.

Para evitar nova descrença no modelo, o policiamento comunitário insere-se de forma ampla e complementar nessa iniciativa de organizar os conselhos, além de evitar, em um primeiro momento, a solicitação do provimento de recursos logísticos pela comunidade, como

ocorrido na experiência do início dos anos 1990. Como fonte alternativa, aproveita-se dos recursos orçamentários federais disponíveis por intermédio do Plano Nacional de Segurança Pública, e gerenciados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça.

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, ao verificar as ações dos conselhos e as exigências da população para uma maior interação entre a comunidade e os órgãos municipais para solução de alguns problemas relativos à criminalidade, realiza um esforço para atender a algumas reivindicações dos conselhos por meio de suas administrações regionais. Além disso, a prefeitura da capital aportou recursos da ordem de US\$ 2 milhões de dólares para a compra de veículos, armamentos e equipamentos para a polícia militar dar melhor suporte aos conselhos. Cabe ressaltar que a obrigação de dar suporte orçamentário para as organizações policiais é da instância estadual no caso brasileiro.

Beato Filho (2001b) ressalta que os conselhos tiveram desempenho distinto, com maior ou menor atuação da comunidade, desenvolvendo estratégias distintas, ora seguindo os grupos de interesse voltados à resolução de problemas específicos e em outros para maior divulgação do papel do conselho e integração com a polícia. Verificou-se a diminuição do número de delitos em onze das vinte e cinco áreas e promoveram-se operações de combate a crimes específicos, como roubo à mão armada relacionada a táxis, residência urbana, casa lotérica, padarias e supermercados. No entanto, verificou-se ainda um baixo grau de autonomia da comunidade frente aos policiais para o funcionamento do CONSEP; além da ausência de um grau mais apurado no entendimento dos métodos e estratégias do policiamento comunitário que devem ser supridas com maior treinamento.

As estratégias de institucionalização do novo modelo de policiamento serão descritas nas seções seguintes.

4.10 Ambiente Institucional Geral em Belo Horizonte, MG

A descrição dos fatores relativos à criminalidade e violência, com a atividade policial, além de aspectos administrativos da organização policial, permitem um entendimento maior da realidade em que a organização policial está inserida e os mecanismos de institucionalização dos novos modelos de policiamento. Lynch (1995) e Bayley (2001b), revelam que o aumento das taxas de criminalidade leva o poder público, geralmente a partir da mobilização da opinião pública, à elaboração e implementação de políticas públicas de controle da criminalidade. que por são Kelling e Sousa Júnior (2001) recomendam a

utilização de índices de criminalidade que envolva um espectro amplo da atividade criminosa como a taxa de crimes violentos, e não unicamente os homicídios. Esses últimos, pela confiabilidade na obtenção dos dados e sua comparabilidade efetiva, têm sido utilizados largamente em estudos internacionais (LYNCH, 1995; OMS, 2002). Além disso, Batitucci (1998), Cano e Santos (2001), Castro et al. (2004) sugerem a análise desse tipo de crime, pois, em geral, está associada a outros tipos de delitos de menor gravidade, como furtos, roubos e assaltos.

Em Belo Horizonte, há um aumento significativo de suas taxas de crimes violentos (homicídio, estupro, roubo, roubo à mão armada) no período de 1986 a 2003. Batitucci (2003) ressalta que a taxa de crimes violentos sai de um patamar de 207 ocorrências para um grupo de 100.000 habitantes para 1.137 ocorrências em 2000. Esses índices, segundo o autor, mostram, no mínimo, uma perda da capacidade das instituições do sistema de justiça criminal para lidar com o fenômeno da violência e criminalidade. O interessante é que tal fenômeno ocorre na mesma época da redemocratização do país. Esses índices têm um acentuado crescimento a partir de meados da década de 1990 (GRÁFICO 6).

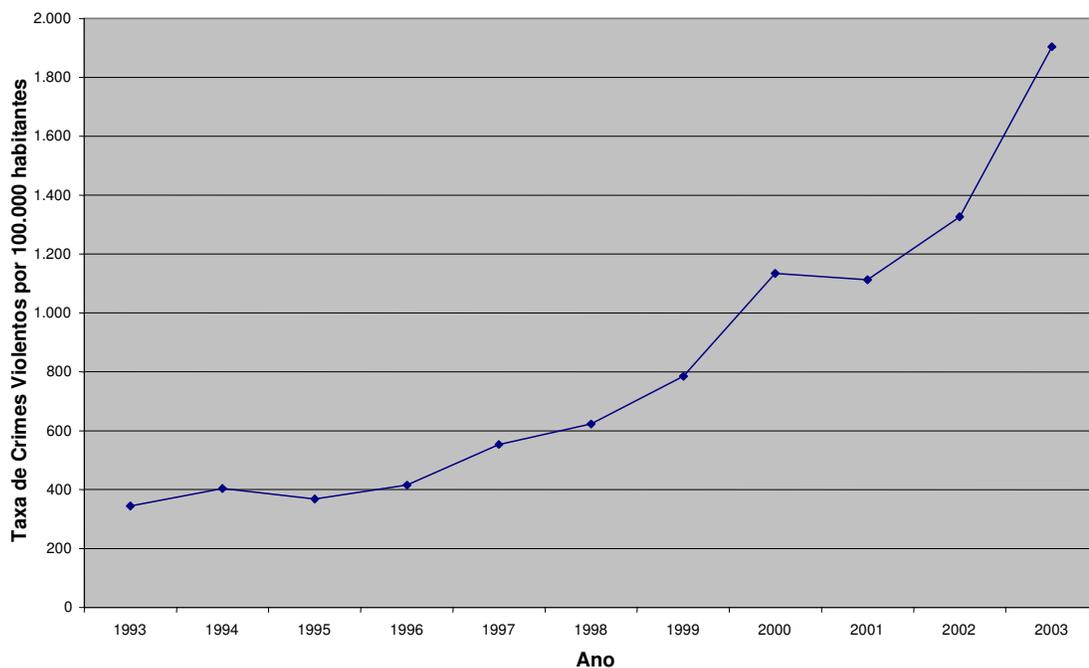


GRÁFICO 6: Taxa de Crimes Violentos por 100.000 habitantes - Belo Horizonte - 1993 - 2003
Fonte: FJP, 2004.

Comparando-se o histórico das taxas de Crimes Violentos em Belo Horizonte para o período compreendido entre 1993 e 2003, verifica-se um aumento de 452% nas taxas médias por 100.000 habitantes. Assim, enquanto no ano de 1993 registrou-se uma taxa média de 344,92 ocorrências de crimes violentos por 100 mil habitantes, em 2003 essa taxa foi de

1.903,98. Índices tão contundentes que pressionaram a organização policial a envidar esforços para o combate a esse fenômeno.

Pela análise espacial da violência, demonstra-se que ela concentra-se em alguns nichos da cidade brasileira, pois das 82 unidades de planejamento (UPs) da Prefeitura de Belo Horizonte, os maiores índices estão concentrados em seis delas, que são contíguas a outras áreas violentas, conformando uma grande região violenta no município (BEATO FILHO, 2002).

Em termos de homicídios, o caso de Belo Horizonte aponta para um crescimento desde meados da década de 1990, pois, de uma taxa média de 9,53 ocorrências de homicídios por 100 mil habitantes em 1990, a capital mineira alcança a taxa média de 42,22 ocorrências, um aumento de 343%, quando se compara o ano de 2003 com o ano de 1993 (GRAFICO 7).

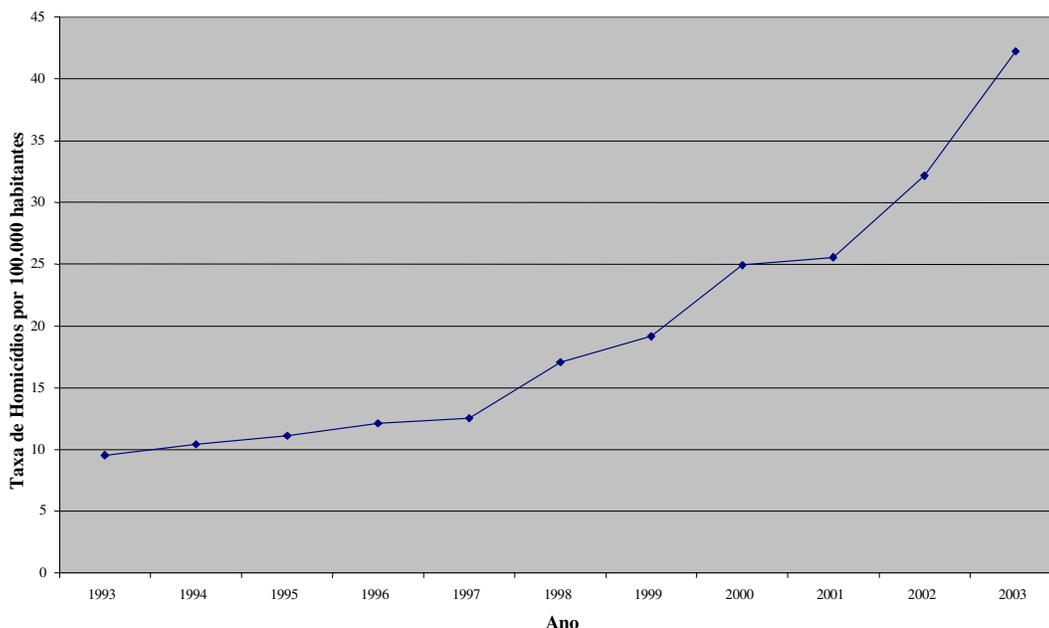


GRÁFICO 7: Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes – Belo Horizonte – 1993- 2003
Fonte: FJP, 2004.

Castro et al. (2004) associam essas taxas à alta densidade demográfica na região e a bolsões de pobreza, em que a desorganização social proporciona um contexto propício ao acirramento de conflitos entre indivíduos. Em estudo realizado por Beato Filho et al. (2001), observa-se que grande parte dos homicídios verificados nos aglomerados de Belo Horizonte estava relacionado ao tráfico de drogas, geralmente em brigas na disputa do domínio por pontos de vendas entre gangues rivais. Castro et al. (2004, p. 1270) ressaltam que esse padrão de vitimização tem sido “frequente em muitos outros centros urbanos no Brasil, nos Estados

Unidos e na América Latina”, corroborando com as conclusões de Cano e Santos (2001), Cerqueira e Lobão (2004).

No caso dos homicídios em Belo Horizonte para o ano de 1999, a pirâmide etária mostra que a maioria das vítimas (55%) possuía entre 15 e 29 anos, e eram do sexo masculino (90%), sendo a participação feminina pequena, seguindo um padrão semelhante a outros estudos (CERQUEIRA, LOBÃO, 2004; IBGE, 2004). Os homicídios ocorrem em sua maioria nos fins de semana, entre 19 horas e 3 horas da manhã (SILVA, 2001).

Beato Filho et al. (2001) reforçam que aproximadamente metade dos homicídios estaria relacionada a drogas, seja pela análise dos inquéritos da Delegacia de Homicídios que apontam para envolvimento de venda ou consumo de drogas relacionadas com os homicídios ou pela sua ocorrência espacial em algumas favelas caracterizadas pelo intenso tráfico de entorpecentes. As áreas críticas da cidade em relação aos homicídios são as favelas do Morro das Pedras (Zona Oeste), Cafezal (Zona Sul), Cabana do Pai Tomás (Zona Oeste), Taquaril (Zona Leste), Pedreira Prado Lopes (Zona Noroeste) e Alto do Papagaio (Zona Sul). Essas regiões apresentam situação sócio-econômica bem abaixo da média da cidade, não sendo favorecidas por instituições de proteção social, como postos de saúde, escolas, creche e mesmo postos policiais, destaca Silva (2001) em seu trabalho sobre homicídios em Belo Horizonte. Revela ainda que em 1999 os homicídios tiveram como causas relacionadas às drogas em 49% dos casos investigados, 27% tiveram como motivo vingança ou retaliação e 7% relacionam-se a motivos passionais. As armas de fogo foram o instrumento mais utilizado para cometer o crime (77,1%), seguido de instrumentos perfuro cortantes como facas (22,9%).

Pesquisas de opinião vinham revelando a preocupação da população mineira com a violência e criminalidade desde o final da década de 1990 (VOX POPULI, 1998). Quanto à percepção da violência pelos moradores, pesquisas sobre vitimização (CATÃO, 2000), que consiste no levantamento de percepção da população em relação ao crime, tiveram resultados distintos. Realizada no início do ano 2000 pela Universidade Federal de Minas Gerais por meio do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP-UFMG) em Belo Horizonte em cerca de 4000 domicílios, buscou algumas informações importantes para a definição de políticas públicas de segurança (UFMG, 2002). Verificou-se que 53,7% dos entrevistados acreditam que a polícia militar cumpre bem ou razoavelmente bem o seu papel. No entanto, para 58,4% das pessoas ouvidas, a PMMG costuma ser violenta ou razoavelmente violenta. Apenas 0,6% citaram os Conselhos Comunitários de Segurança Pública como grupo ou organização preocupada com questões relativas à segurança pública que não a polícia, embora 18,4% identificaram as associações de moradores, 6,7% as igrejas e o restante 72,5%

não identificou nenhuma organização. Dos entrevistados moradores de bairros não violentos, 12,8% já sofreram algum tipo de violência exercida pela Polícia Militar, sendo esse percentual de 19,4% entre os moradores de favelas não violentas e de 27,1% entre os moradores de favelas violetas. Afirmaram terem sido vítimas de extorsão pela PM, 2,7% dos moradores de bairros não violentos, 2,8% dos moradores de favelas não violentas e 1,9% dos entrevistados que vivem em favelas violentas.

Ao comparar os dados obtidos pela pesquisa de vitimização com dados de pesquisas realizadas em países como Austrália, França, Polônia, Itália, Estados Unidos, Espanha e Portugal, verificou-se que a percentagem da população vitimada é maior em Belo Horizonte do que nesses países, exceto para crimes de agressão sexual. Também foi verificado em Belo Horizonte o maior percentual de pessoas vitimadas que não acionam a polícia. Por outro lado, enquanto os Estados Unidos apresentam o percentual mais elevado de credibilidade na organização policial, em Belo Horizonte o percentual daqueles entrevistados que acreditam no desempenho policial só é mais elevado que o percentual de Itália, Polônia, e Portugal (UFMG, 2002).

Pelos dados gerais, verificou-se um crescimento constante da criminalidade e violência para patamares elevados nos últimos anos, uma população que parece descrente da organização policial que presta o policiamento ostensivo e pouca publicização de mecanismos inovadores na produção dos serviços de polícia, como os conselhos comunitários para lidar com a área de segurança pública, o que sugere sua baixa institucionalização.

4.11 Ambiente Institucional Específico em Belo Horizonte, MG

A institucionalização do modelo de aproximação da organização policial com a comunidade em Belo Horizonte, MG, no ambiente institucional específico e no ambiente técnico, possui algumas similaridades com o processo ocorrido em Washington, D.C. e algumas assimetrias, ainda que em ambos os casos houve uma dificuldade em distinguir a influência do ambiente institucional do ambiente técnico, sendo adotada em termos metodológicos para descrição do fenômeno como sugere a teoria (CARVALHO, VIEIRA, 2003), centrando a análise em referência à estrutura e modo de produção de serviços para o ambiente técnico.

A introdução do modelo de policiamento “Polícia de Resultados” volta-se para dar uma resposta da organização aos elevados índices de criminalidade e violência que afetam a cidade de Belo Horizonte, bem como os reflexos da turbulenta greve dos policiais militares

ocorrida em 1997. Como forma de aproximação da polícia com a comunidade, o comandante do CPC instituiu mudanças que seriam ampliadas posteriormente para o estado como um todo, mantendo uma divulgação de todas as ações policiais para melhorar a imagem da corporação. Além disso, a temática da violência e criminalidade ganha cada vez mais espaço nas discussões no cotidiano das pessoas na cidade, seja pelo aumento da criminalidade e da sensação de insegurança, seja pelas reivindicações da classe policial, que se torna mais visível, o que mobiliza os atores do ambiente institucional específico.

Entre as instâncias políticas, a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALEMG) tem um papel relevante, pois os deputados são os representantes eleitos pelos cidadãos de todo o Estado para zelar pela coisa pública, e diante das discussões sobre segurança pública, começa a mobilizar-se com maior frequência para discutir as melhorias nesse campo, seja como meio de monitoramento das ações do Executivo estadual responsável constitucionalmente pela segurança pública, seja como forma de obter dividendos políticos futuros, em um tema que passa a ter um grande apelo junto ao eleitorado.

Em novembro de 1999, foi criado um grupo de trabalho na ALEMG para discutir os problemas de segurança pública no Estado e definir as linhas de atuação do Legislativo, a partir de rebelião em um centro de atendimento a adolescentes em conflito com a lei, com repercussão popular e que levou à mudança da cúpula da segurança pública no Estado de Minas Gerais. Em dezembro daquele ano, foi realizado ciclo de debates com parlamentares, acadêmicos, autoridades e representantes da comunidade para discussão de pontos críticos na área, bem como delinear diretrizes para políticas públicas para o setor.

Um conjunto de sugestões foi elaborado no início de 2000, com propostas de integração da atuação da polícia militar e polícia civil. Um segundo ciclo de debates em fevereiro de 2000 sobre a segurança pública trouxe palestra sobre a experiência de Nova Iorque, pelo corregedor da polícia de Nova Iorque, James Young, ocasião em que o comandante da PMMG enfatizou o investimento daquela organização policial no policiamento comunitário. Em março daquele ano, o tema do debate na ALEMG foi o sistema de execuções penais, em que foi discutido o diagnóstico do sistema carcerário, em que a superlotação do sistema penal e a falta de infra-estrutura para cumprimento da lei de execuções penais foram o mote.

Em maio de 2000, dois deputados estaduais viajaram para os Estados Unidos da América, visitando Washington, D.C., quando conheceram o MPD e suas ações para controle e inibição da violência policial. Em Albany, no Estado de Nova Iorque, visitaram um laboratório de polícia técnica, e na cidade de Nova Iorque, conheceram a central de

comunicações, que atende ao telefone 911, que segundo um dos deputados, “o sistema brasileiro não perde em nada para o americano. A única vantagem, completou, é que lá os atendentes são funcionários civis, diminuindo os custos para o governo.” (ASSESSORIA..., 2000, p. 17).

Em julho daquele ano, foi organizado o “Dia Estadual da Segurança Pública” com quase 500 participantes, representantes das 92 entidades da sociedade civil e de órgãos públicos, para discussões quanto à ação policial no estado democrático, a reforma do sistema de segurança, o nível de impunidade na sociedade, o treinamento e profissionalização dos policiais, o envolvimento da comunidade, legislação penal, participação do poder municipal, e política penal (ASSESSORIA..., 2000).

Duarte (2000) descreve os resultados de pesquisa de opinião encomendada pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais e realizada em junho de 2000 junto a 1.501 cidadãos e 404 policiais sobre violência e aspectos da segurança. Os cidadãos atribuíam o aumento da violência ao desemprego (36,7%), uso de drogas (24,1%) e impunidade (7,4%); enquanto 88% dos entrevistados mudariam algum hábito em função do aumento da violência. O maior medo das pessoas era o de serem assaltadas (18,3%), outros 16,6% tinham medo de estupro e 16,3% temiam ter sua casa assaltada. Para redução da violência e criminalidade, 85,4% dos entrevistados defendiam penas mais duras, enquanto 54,2% apoiavam a privatização das cadeias e penitenciárias. A maioria dos entrevistados estava disposta a participar de grupos ou conselhos para discussão sobre a segurança (59,4%). Os policiais acreditavam que o trabalho em conjunto das duas polícias melhoraria a segurança da população (83,7%). Os fatores que impediam a polícia de realizar bem sua função estavam relacionados à falta de equipamentos, viaturas e armamento adequado (55,1%), baixa remuneração (16,6%) e entrosamento entre as duas polícias (12,4%), aliada à dificuldade de obtenção de informações entre as polícias. No exercício da profissão o que os policiais mais temiam era a represália dos bandidos (26,5%) e o não reconhecimento profissional (20,5%), sendo que 61,9% dos policiais entrevistados eram receptivos a formas de participação de membros da comunidade auxiliando a polícia a ter um melhor desempenho.

Essa forma de participação da Assembléia Legislativa iniciada com a constituição de um grupo parlamentar encarregado de estudar alternativas para a segurança pública a partir da demanda popular, com o encaminhamento das medidas necessárias aos setores do governo responsáveis pelas questões da segurança pública depois de 1999, foi aumentando com a constituição de uma Comissão Permanente composta de cinco deputados estaduais, que tratam da política de segurança pública, combate ao crime organizado, política carcerária,

política de recuperação e de reintegração social de egressos do sistema prisional, além da defesa civil. A Assembléia Legislativa ainda facilitou os processos de integração da ação policial, votando pelas mudanças na legislação voltadas para a criação da Secretaria de Defesa Social (SEDS), que passou a ter subordinada sob sua gestão as duas organizações policiais, polícia militar e civil, por exemplo.

Lion (2004) descreve uma das audiências públicas sobre segurança pública em meados de 2003, com presença de aproximadamente 30 pessoas, dentre estas vários presidentes de CONSEP's, e policiais. Apresentou-se as realizações em torno da polícia comunitária, com as distinções entre os conselhos, e as promessas de apoio dos parlamentares para aumento do orçamento para fazer frente às despesas da polícia como um todo e daquele modelo de policiamento em particular. A postura da ALEMG gerava críticas:

o Legislativo é muito longe da comunidade, não adianta ficar discutindo em audiências públicas no “templo” da política, tem de haver ação direta com aumento de orçamento, cobrança dos dirigentes dos órgãos policiais, investigações quanto ao uso do dinheiro público, e não plataforma para as eleições seguintes. (Doutorado Sociologia, UFMG)

A participação de outras agências governamentais, como prefeitura e polícia civil por exemplo, ainda eram raras nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP), o que também prejudicava a institucionalização do policiamento comunitário. Essa situação ainda estava generalizada:

não tinha ninguém da prefeitura, da polícia civil, do Ministério Público, fica difícil uma ação conjunta. Nunca ninguém da prefeitura participou das reuniões nos CONSEP's em que atuava, eles tem as próprias idéias e projetos (...). Sempre sobra para a polícia. (Capitão, 15 anos)

Esse pouco envolvimento poderia ser fruto do pouco conhecimento dos objetivos dos conselhos, ou ainda, a grande multiplicação desse tipo de instrumento de consulta popular após a Constituição Federal de 1988, que proveu a descentralização de diversos serviços públicos e incentivou por instrumentos diversos a consulta popular pelo poder público. Em Belo Horizonte, destacavam-se os conselhos nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento, meio ambiente, urbanização, esporte, orçamento participativo, transporte e cultura, além do Conselho Regional Popular (CRP), implementados em 2001. Esse conselho, dividido pelas diversas regiões administrativas da prefeitura, é composto por cidadãos e tem como finalidade fiscalizar, acompanhar, apoiar e sugerir ações da prefeitura em reuniões mensais.

Por exemplo, uma instância municipal criada em 1998, que tomou vulto a partir do ano 2000, foi o Conselho Municipal de Defesa Social, composto de representantes de secretarias, órgãos da PBH, da polícia Militar de Minas Gerais, da Câmara Municipal, de

entidades comunitárias, Polícia Federal, Secretaria de Segurança Pública, Ministério Público Estadual e universidades, com a finalidade de analisar as questões e elaborar propostas para a participação do município em políticas de segurança pública.

Em reuniões mensais, os representantes discutiam as ações de segurança pública após apresentação dos dados da criminalidade e ações policiais por membro das polícias. Com o conselho, a opinião do município na segurança pública se fortaleceu, e dessa interação com a organização policial militar, foram firmados convênios para a compra de viaturas, coletes e rádios, em um total de R\$3 milhões. Com isso, também foi franqueada à polícia uma parceria com a PRODABEL, empresa de processamento de dados do município, que possuía os mapas digitalizados da cidade e que foram utilizados para a montagem da base de dados georeferenciada da PMMG.

Ainda no ano 2000, iniciativas do Conselho Municipal de Defesa Social, juntamente com a Câmara Municipal de Belo Horizonte, esboçaram estudo preliminar para um “Plano Municipal de Segurança Pública”, envolvendo parceria com a Fundação João Pinheiro, Universidade Federal de Minas Gerais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, além da Coordenadoria de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa (ASPECTOS..., 2003). Em julho de 2002, a prefeitura de Belo Horizonte, considerando sugestão do conselho, implantou o “Centro de Apoio às Vítimas de Violência em Belo Horizonte” (Caviv-BH) com o objetivo de criar a referência para atendimento, acompanhamento e encaminhamento de pessoas que sofrem violência, cuidando principalmente de casos de violência doméstica. No entanto, a manutenção das atividades do conselho municipal não tiveram continuidade, devido a modificações no desenho político da prefeitura, chegada do ano eleitoral e opção pelo apoio aos conselhos instalados.

A mudança dos comandantes do policiamento da capital também traziam diferenças na condução do modelo de policiamento implementado em 1999, pois, não obstante as normas definidas para a produção de serviço pelo Comando Geral para toda a PMMG, a implementação variava de acordo com o estilo que cada um trazia, bem como a forma de transmissão das ordens aos seus subordinados e seqüência de eventos externos que prendiam sua atenção.

Algumas ações de repercussões no plano operacional serviram para dar visibilidade para as ações da polícia e melhorar a aproximação com a comunidade. Em julho de 2001, houve um acontecimento relevante que mobilizou a opinião pública na cidade. Uma lei impediu os operadores do transporte clandestino, conhecidos como “perueiros”, de obterem na Justiça liminar com permissão para circularem. A prefeitura ganhou a “guerra de

liminares”, que culminou com a proibição do transporte de peruas na cidade. Uma ação conjunta entre prefeitura, justiça e organizações policiais levou à retirada dos “perueiros” da cidade, cujo número aproximado chegava a 7.000 veículos. Houve manifestações em frente à prefeitura de Belo Horizonte, com tentativa de bloqueio da principal avenida da cidade, o que exigiu uma ação enérgica da polícia, que utilizou inclusive de aparato de controle de distúrbios para conter os manifestantes, e posteriormente, conseguiu a retirada total do transporte clandestino das ruas da cidade.

Outra ação de grande repercussão teve os mesmos princípios do “Repeat Offenders Program” realizado em Washington, D.C.. Com base em um levantamento realizado para o Comando de Policiamento da Capital, foram identificados aproximadamente 600 delinquentes que haviam sido presos e liberados por várias vezes, alguns deles mais de 20 vezes. Uma ação conjunta com o poder judiciário e a polícia civil levou à emissão de mandatos de prisão dos mais perigosos e com maior número de passagens na polícia, providenciaram-se vagas no sistema prisional e com a saída desses criminosos contumazes de circulação, a cidade percebeu uma ação efetiva da organização policial:

tem de trabalhar em conjunto, mas você se esforça e a tropa fica desmotivada, pois você, tenta aplicar a lei e não tem continuidade. Por exemplo, tivemos um elemento preso por 56 vezes em nossa área, ou seja, uma pessoa presa esse volume de vezes tem de ser retirado do convívio social pois não pode haver a sensação de impunidade, mas esse volume fica parecendo até piada. (Capitão, 16 anos)

a operação hipercentro (foi realizada) quando se verificou que 80 agentes do crime eram responsáveis por aproximadamente 60% dos crimes, assim aliou-se prevenção inteligente e repressão ativa, pois em trabalho conjunto com a polícia civil, Ministério Público foi possível aplicar a lei e prender os bandidos. (Tenente-Coronel, 23 anos)

essa foi uma medida importante para sinalizar que os órgãos de defesa social não vão ficar esperando os criminosos tomarem conta, é o Estado mostrando que não está parado frente a criminalidade, isso tem um bom impacto na mídia e na opinião pública. (Doutorado Sociologia, IUPERJ)

Outra atuação que contou com o trabalho conjunto do poder judiciário e da prefeitura municipal foi a retirada de vendedores ilegais das ruas (camelôs), que prejudicavam a ação de policiamento ostensivo e preventivo, pois atrapalhavam a livre circulação das pessoas nas ruas e suas barracas atrapalhavam a visão dos policiais em serviço. A sua retirada e posterior instalação de câmeras de vídeo visava à melhoria da qualidade de vida da população que circula no centro da cidade e promover melhor ação policial. Nesse sentido, foi lançada no final de 2003 a operação “BH Contra o Crime”, que após ouvir a população, iniciou uma ação repressiva contra estelionatários e “tampinheiros” que agiam próximo aos bancos e locais de grande concentração de pessoas. O problema é que esses agiam em conjunto com pessoas que, quando da aproximação da polícia, os avisavam e evitavam o flagrante. O comandante de

companhia com base em uma análise dos locais e do problema, verificou que o automóvel de maior circulação na área do centro era do tipo furgão e da cor branca, e expôs para a comunidade local o problema e seu plano de ação:

expliquei para a comunidade sobre a necessidade do furgão branco para surpreender os meliantes, que foi fornecido pela comunidade. Com o veículo descaracterizado e cheio de policiais, chegava e parava ao lado dos ‘tampinheiros’ que não tinham como sair fora. Eram presos em flagrante e com apoio da delegada da área não deixamos passar nenhum flagrante e prendemos o pessoal. Isso deu boa visibilidade para a comunidade, comerciantes e moral para os homens que viram uma ação efetiva dar resultado. (Major a, 17 anos)

Um dos problemas é que com os elevados índices de criminalidade, os policiais ficam pressionados a atender aos chamados da população, o que não proporcionava aos comandantes tempo hábil para realizar o planejamento ou mesmo as consultas à comunidade:

os índices de criminalidade têm pressionado a PMMG a tomar atitudes operacionais sem levar em conta aspectos da gestão, com os comandantes adotando apenas ações repressivas a partir dos índices de criminalidade. Isso não permite um real planejamento e com isso o efetivo combate à violência e criminalidade. Com o lançamento operacional de todo o efetivo, tarefas necessárias para os objetivos de prevenção ficam sem efeito. (Coronel, 22 anos)

mas realmente hoje os comandantes não têm muito tempo para pensar a polícia, estão com muito trabalho burocrático, muitas papeladas. Costumo dizer que tenho realizado uma APS, ou seja, Administração por Susto, somente apagando incêndios. (Coronel, 28 anos)

Outras experiências recentes foram as mobilizações comunitárias em regiões com alto grau de incidência de homicídios na capital, em que a polícia reforçou o policiamento e paralelamente outras agências do governo proviam serviços diretos à comunidade, como atendimento médico e odontológico, incentivo à educação, trabalho e renda, em parceria com organizações não-governamentais, universidades e igrejas. Essa mobilização de agentes do Estado e comunidade em áreas de alta incidência de homicídios tem mostrado resultados preliminares de redução deste tipo de delito (CASTRO et al., 2004).

Sob o nome de “Fica Vivo”, esse projeto de controle de homicídios foi adotado em área de grande incidência de homicídios, o aglomerado do Morro das Pedras na região centro-sul da capital mineira, em que viviam aproximadamente 30.000 pessoas, sem acesso a equipamentos de lazer e com bens e serviços de consumo coletivo precários para a demanda dos moradores. Com base na metodologia de solução de problemas, nos moldes do “SARA Model”, foram desenvolvidas algumas intervenções com o envolvimento das organizações policiais (federal, civil e militar), agências municipais, associação de comerciantes, universidades, e outras organizações não-governamentais, movimentos sociais e da comunidade local, foram obtidos alguns resultados. A partir de agosto de 2002, ações

preventivas foram implementadas gerando a redução dos números de homicídios no local (BEATO FILHO et al., 2003). Esse exemplo teve boas repercussões no país:

em termos de prevenção este é um dos melhores trabalhos que a polícia pode incentivar, pois centra-se em uma comunidade para resolver um problema específico da comunidade, e envolve várias agências do poder público com as pessoas da favela, aquelas que sentem na pele os problemas do tráfico e dos bandidos, a polícia de São Paulo estava fazendo trabalho semelhante no Jardim Ângela na Zona Sul, mas parece que em Minas o trabalho no Morro das Pedras estava tendo bons resultados. (Dra. Sociologia, USP)

poucos são os exemplos no país em a polícia procura restaurar a confiança na comunidade para derrotar o crime com a comunidade, em que polícia, prefeitura, secretaria de educação procuram a transformação da comunidade, como na Restinga em Porto Alegre, Pavão-Pavãozinho-Cantagalo no Rio e o Morro das Pedras em Minas, pois é uma relação construída pela mobilização social. (Dr. Ciência Política, IUPERJ)

No caso específico da PMMG, uma equipe de 24 policiais foi previamente selecionada, baseada em critérios como não-envolvimento em episódios de corrupção, conhecimento da doutrina de direitos humanos, bom trato com a comunidade e treinamento específico em áreas de risco. Inicialmente informaram a população local do propósito do programa que era a redução da violência, e ao mesmo tempo alarmar os traficantes de drogas de que haveria uma intervenção de grande porte na comunidade. Em seguida, foram introduzidas atividades recreativas e artísticas para tirar as crianças e adolescentes da ociosidade após o turno escolar, inclusive nos finais de semana, o que propiciava seu recrutamento pelos comerciantes de drogas, foi elaborado um sistema de suprimento de alimentos por meio de cadastramento para o fornecimento de cestas básicas a famílias em situação de risco social, além da utilização do espaço escolar para palestras educativas sobre saúde, planejamento familiar, medidas de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis e uso de drogas, além de atividades outras como esportes, música e dança. Foram formados grupos para prover apoio terapêutico e psicológico para jovens, bem como treinamento profissionalizante na área de mecânica e beleza.

Reuniões entre policiais e líderes comunitários passaram a ser realizadas mensalmente para tratar das questões de segurança pública, visando a uma aproximação entre a população local e a polícia, que tinha uma imagem de violência e corrupção (LION, 2004).

Com base nos resultados do projeto-piloto, estava em implantação à época da pesquisa em outras regiões da cidade de Belo Horizonte sob a égide da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), faltando ainda um acompanhamento de maior duração quanto aos seus efeitos em longo prazo e grau de mobilização dos atores envolvidos. O grande problema desse tipo de intervenção relacionava-se à continuidade das ações e a manutenção da mobilização dos atores envolvidos, seja na comunidade, seja nos parceiros governamentais e não empresariais:

em termos de polícia de resultados, eu acho errado que todas as ações estejam voltados para a criminalidade violenta, igual (...) se apregoa no Morro das Pedras e outros lugares. Fica muito restrito, tem de ver o ambiente da companhia, pois no meu caso quase não tem homicídios na minha área, pois o principal problema está afeito a furto de veículos e roubo de telefones celulares. As pessoas não fazem o cálculo econômico do que isso significa. Por exemplo, cada cd de carro está na faixa de R\$500,00; o que dá um prejuízo de aproximadamente R\$3.500.000,00 por ano, pois são aproximadamente vinte furtos por dia, uma cifra enorme para uma área de três e meio quilômetros quadrados. Mas ninguém vê isso. (Capitão, 16 anos)

A pressão da sociedade por uma abordagem policial condizente com parâmetros mais adequados ao estado democrático de direito vigente, levou o comando da PMMG a reforçar as práticas na relação com a população em termos de direitos humanos, que tomou impulso em 2001 com base nas diretrizes do Comitê Internacional da Cruz Vermelha compiladas por Rover (2003), que passaram a contar com esses conceitos no treinamento e formação da tropa, em nível teórico e prático, envolvendo questões de ética policial e direitos humanos, alternativa ao uso de força e armas de fogo, contando com resolução pacífica de conflitos (PMMG, 2004).

Outro fator de grande reclamação da população era a espera no atendimento telefônico. Em 2002, foi realizado um diagnóstico do serviço de atendimento a chamadas de emergência pelo número do telefone 190 visando à melhoria do sistema. Realizado em conjunto com a UFMG, verificou-se que 32% em média das ligações eram atendidas, o que gerou modificações na alocação de pessoal, concentrado os policiais nos horários de pico visando a melhoraria do desempenho no serviço, conseguindo um atendimento após seis meses de aplicação do novo sistema de 75%, estabilizando-se em torno de 66% em 2003. Novas mudanças estavam previstas como a contratação de civis para o atendimento telefônico, liberando maior efetivo para o policiamento ostensivo. Foi ampliado ainda o serviço de disque-denúncia, um sistema operado por civis com discagem não tarifada e não identificada para receber reclamações ou denúncias, prestando informações que o cidadão julgue importante para o combate ao crime. Geralmente tem sido utilizado para denunciar criminosos em ação, pontos de venda e uso de drogas, receptadores de materiais furtados ou roubados, e mesmo queixas quanto a atuação do policial militar.

Para mostrar a mobilização que a imprensa pode promover na área da segurança pública, além do noticiário cotidiano, as empresas de comunicação vêm apoiando a realização de debates para discussão do fenômeno da criminalidade e violência, divulgando as conclusões e conclamando os agentes públicos e comunidade para participar na busca de solução a esses problemas, além de atrelar seu nome a causas de apelo para anunciantes e população em geral. Por exemplo, em novembro de 2001, foi realizado o seminário “BH

Século XXI em Debate” sobre segurança pública promovido pelo maior jornal do estado, “Estado de Minas”, juntamente com a Prefeitura de Belo Horizonte, reunindo acadêmicos e políticos para discussão do tema, com grande exposição na mídia e participação da comunidade.

Em março de 2002, o “I Fórum Metropolitano Contra a Violência”, com o mote “Reage Minas – Movimento em Nome da Paz”, a partir da iniciativa da maior rede de comunicação do país, a Rede Globo, o que trouxe ampla divulgação e novos apoios ao evento. Contando com a participação de autoridades, membros da sociedade civil, e comunidade, trouxe para as conferências acadêmicos e profissionais de todo país e do exterior, como o Professor George Kelling, do Manhattan Institute, de Nova Iorque, Estados Unidos, que explicou a “Teoria das Janelas Quebradas”.

Em agosto de 2002, a associação de lojistas do centro da cidade e a Ordem dos Advogados do Brasil realizaram discussão sobre a violência na cidade, tratando de assuntos como a reforma policial, participação na sociedade civil e o papel da mídia na redução da violência, também contando com membros do poder público, comunidade e acadêmicos, e explorando o tema em toda a cidade. Essas iniciativas com grande repercussão na mídia equilibram a pressão sobre as organizações públicas responsáveis pela segurança pública que a mídia realiza ao noticiar os fatos e ao mesmo tempo passa para a população a sua contribuição em busca de soluções para os problemas da comunidade, conforme exposto por Reiner (1992).

A questão da imagem passa além da racionalidade das decisões. Ao fim dos anos 1990, a PMMG realiza pesquisa com auxílio do corpo de saúde da organização visando a aperfeiçoar o uniforme dos policiais às suas atividades cotidianas. O ponto de maior discussão ficou por conta da cobertura, pois os policiais das unidades especiais como ROTAM e Batalhão de Choque usavam boina preta, o que tornava seu “status” diferenciado do restante da tropa que usava casquete no caso dos praças e quepe no caso dos oficiais. A recomendação do estudo recomendava o uso de bonés para a tropa, pois, além de maior firmeza quando de operações ostensivas, protegia do inclemente sol tropical, evitando doenças de pele. No entanto, mesmo com a recomendação da corporação, preferiu-se adotar a boina preta, pois essa era símbolo de ostensividade criada pela imagem dos pelotões especiais. Anos mais tarde, com a necessidade de aprimorar a imagem policial, passou-se a exigir que o pessoal administrativo utilizasse roupas de campanha em seu cotidiano, como botas no lugar dos sapatos, entre outros apetrechos pois isso também aumentaria a ostensividade do policial quando do deslocamento entre a residência e o local de trabalho. Outro interessante aspecto

em termo da imagem é a característica militar preservada quando da denominação das unidades da polícia, que, não obstante abrigarem atividades de polícia, são chamadas de quartéis, designação militar típica, como o “quartel do comando geral”, prédio que abriga as funções administrativas da polícia.

Um fator novo na segurança pública da cidade foi a organização e instalação da Guarda Municipal Patrimonial em Belo Horizonte no ano de 2003, com a finalidade de proteção dos bens e instalações que constituem o patrimônio do município, bem como garantir a segurança nos órgãos públicos. Por meio da Lei 8.486, de 20 de janeiro de 2003, foi criada a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte, tendo como justificativa, prevista na Constituição Federal, o aumento de ocorrências policiais em repartições públicas municipais, principalmente em escolas e postos de saúde. Contando com aproximadamente 461 guardas de efetivo, atua em locais públicos da cidade auxiliando na segurança e aliviando parte do policiamento ostensivo da polícia. Além disso, a prefeitura auxiliava nas parcerias com o governo estadual com investimento para a compra de 239 viaturas, mil coletes à prova de balas e 400 rádios de comunicação, além de obras físicas na reforma de algumas companhias da polícia. Outra parceria da Prefeitura, Governo do Estado e Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL/BH) voltada para segurança pública foi a implementação de 72 câmeras de segurança na área central da cidade, conhecida como hipercentro, e que foram instaladas ao final de 2004, para monitoramento durante 24 horas por dia pela Polícia Militar para inibição dos crimes na região comercial, no projeto alcunhado de “Olho Vivo”.

A experiência das câmeras de vigilância gerou discussões diversas, seja pela possível ruptura dos direitos individuais, seja pelos custos envolvidos, além do posicionamento do equipamento e a responsabilidade pela sua manutenção e operação:

aqui houve muita polêmica, as pessoas não querem câmeras mas querem o policial. (...) A câmera tem servido para verificar indivíduos em atitudes suspeitas. As vantagens estão relacionadas ao custo em relação à manutenção de um soldado durante vários anos na corporação, substitui efetivo nas ruas, está atenta durante vinte e quatro horas nos sete dias da semana, torna-se um mecanismo de prevenção pois o possível infrator ao saber da existência da vigilância eletrônica naquele local vai evitar realizar qualquer delito. Além disso, há maior agilidade na produção do serviço de polícia. (Capitão, 16 anos)

A instalação da Guarda Municipal gerou mais polêmica entre os membros da organização policial que na população, pois essa prefere mais policiais nas ruas. A discussão girou em torno das diversas atividades não policiais exercidas pela corporação, sendo que várias eram de responsabilidade da prefeitura. Mas como a municipalidade tinha um convênio vigente com a polícia, não seria politicamente adequado se opor a um plano para colocar mais guardas nas ruas, ainda mais ir contra aqueles que ofereciam por meio de convênio um bom

aporte de material para a organização policial, mas os comentários eram recorrentes, geralmente discorrendo sobre as múltiplas atividades da polícia:

a PMMG faz tudo, menos polícia, pois o ônibus vira escritório, centro de triagem, a viatura transforma-se em ambulância, o soldado vira enfermeiro, não tem como trabalhar se não for integrado (...). Aqui tudo é mais difícil. (Capitão, 16 anos)

(...) a relação da PMMG e prefeituras que sempre se pautou pelo apoio logístico, enquanto que o apoio ideal seria em termos de serviços sociais. A mobilização da PBH para implantação da guarda municipal, é um dispêndio financeiro apenas para “ter polícia”, enquanto há necessidade de investimento em outros processos de prevenção da violência, como apoio a escolas e prática de esportes nas comunidades. Apesar do patrimônio da PBH existente para proteção ser muito grande não justificaria a montagem de um aparato como a Guarda Municipal, ainda que a legislação permita para cidades com mais de 100.000 habitantes. Com mais uma força policial há necessidade de novos esforços de integração, o que requer novos esforços e novos parâmetros. (Coronel, 22 anos)

a população somente tem a polícia como canal de informação, mandava resolver os problemas, mesmo que não fosse de polícia mandava dar orientação pois a população não tem com quem buscar a solução de seus problemas. Hoje não, tem de ser tudo programado, igual a robô. Você tem de ser ágil operacionalmente e fazer o serviço social que é carente nos outros órgãos. (Major, 25 anos)

no Batalhão e Companhia todos estão voltados para caçar bandidos, sobra pouco tempo para pensar. (Tenente Coronel, 23 anos)

O fortalecimento da Ouvidoria de Polícia, entidade de controle externo das organizações policiais, que era ligada diretamente ao Governador, que havia sido instalada em 1998, também foi outra iniciativa de aproximação da comunidade com os órgãos de defesa social pelo Estado, com substancial aumento de 368% no número de denúncias entre 1998 e 2003, com uma estabilização nos últimos três anos em torno de 684 casos anuais. Assim como os crimes violentos têm se concentrado em poucos municípios do estado, constata-se uma elevada concentração no número de denúncias em alguns municípios, principalmente na capital do Estado que concentrou 53% do total de denúncias em 2003 (OUVIDORIA..., 2004).

se o policial sabendo que está sujeito às normas da corregedoria ele já anda se arriscando, se não souber que tem uma Ouvidoria forte e que vai ser punido exemplarmente caso seja apanhado em algum ato ilícito, aí é que a coisa desanda. (Ph.D Sociology, Washington State University)

preservar o patrimônio de credibilidade que a polícia militar possui em Minas requer esforços para que os maus policiais sejam punidos e isso fique claro para o público. (Dr. Ciência Política, IUPERJ)

A fim de racionalizar as ações empregadas na prevenção e repressão à criminalidade, sobretudo a violenta, no início de 2003, o governo estadual recém-eleito modificou o arranjo institucional na gestão de segurança pública criando a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), para arregimentar ações visando à preservação da ordem pública e da preservação das pessoas e do patrimônio, à redução dos índices de criminalidade, à recuperação de presos para reintegrá-los na sociedade e à assistência judiciária aos carentes de recursos. A nova

secretaria agrupou o sistema de defesa social do Estado composto das organizações policiais, administração penitenciária, defensoria pública, corpo de bombeiros e atendimento ao menor em conflito com a lei. A principal alteração foi modificar o “status” das organizações policiais – Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar; que embora ligadas ao governador conforme determina a constituição estadual, passaram a ficar subordinadas operacionalmente à SEDS, ou seja, a política pública de defesa social passa a ser orientada por uma única pasta governamental, no sentido de evitar ações fragmentadas.

esse foi um avanço em Minas com a criação da SEDS pois era um dos únicos estados que não tinha um secretário de segurança pública com as polícias sob sua subordinação, quando havia o encontro nacional de secretários era a maior saia justa pois quem iria, o comandante da polícia militar ou o chefe da polícia civil?: (Doutorado Sociologia, IUPERJ)

na SEDS o novo secretário tem uma missão muito difícil de integrar, ou pelo menos fazer com que as duas polícias conversem entre si, o que já seria um grande avanço, e o governador vai ter de hipotecar todo seu apoio para que dê certo essa nova política. (Ph.D Sociology, Washington State University)

Iniciou-se com maior ênfase a integração entre as organizações policiais, o que segundo alguns entrevistados, levou a diminuição na consolidação da “Polícia de Resultados”:

o Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) vem tomando todo o tempo pois deve estar pronto ao final do primeiro semestre (de 2004) para entrar em operação, (...) o sistema de informações está sendo realizado a partir da central integrada, e vem sendo decomposta para companhia, distrito e batalhão. As dificuldades da integração operacional com a Polícia Civil estão relacionadas a uma cultura jurídica daquela corporação, enquanto o problema na Polícia Militar está muito voltado para o operacional. Assim, parte desta cultura vai ter de se adequar. Enquanto na capital houve um direcionamento para a integração ocorrer a partir das áreas de policiamento das companhias da PMMG pois os estudos estavam prontos, na RMBH a polícia civil já avisou que vai ser a partir de suas delegacias existentes e não com base nas companhias da PMMG, (...) mas já há cursos de treinamento conjuntos entre polícia militar e polícia civil nas instalações da PMMG (...), principalmente com ênfase na doutrina dos Direitos Humanos, que vem sendo inserida aos poucos na filosofia do treinamento da polícia. (Coronel, 22 anos)

o grande problema será alinhar um projeto em andamento da polícia militar com a mobilização da polícia civil, isso tem de ser aos poucos, são mundos completamente diferentes (Doutorado Sociologia, UFMG)

As estratégias de enfrentamento da questão criminal, delineadas pelo executivo estadual de Minas Gerais são, em certa medida, bastantes semelhantes às prescritas pelo governo federal, mesmo porque, são, em sua maioria, financiadas por esse. Assim, o Plano Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais estabelece como diretrizes ações de atenuação do problema de superlotação prisional, a qual, na atualidade, configura-se como a pior do Brasil e impede a reclusão e detenção de inúmeros criminosos de elevada periculosidade (MINAS GERAIS, 2004) a profissionalização da gestão penitenciária, a fim de reduzir a reincidência penitenciária que, atualmente, encontra-se no patamar de 30%; a viabilização do processo de integração entre as polícias militar e civil, de forma racionalizar

as estratégias de prevenção e repressão de delitos; a implementação de uma política comunitária de prevenção social da criminalidade e da violência, no sentido de promover a maior articulação entre polícia e população, permitindo a redução da incidência criminal; e a redução da carência de unidades de atendimento para adolescentes autores de ato infracional, já que esses são os maiores perpetradores e vítimas da criminalidade e violência (MINAS GERAIS, 2003):

a PMMG como braço do Estado para impor a ordem social não tinha história de trato com a comunidade, o foco tem sido no combate ao crime. Na polícia militar permanece o modelo tradicional, agora se inicia a transição para o foco no cidadão. A dicotomia é que não tem como parar a instituição e retomar o foco para o cidadão. Além disso, a sociedade cobra outro posicionamento da polícia, e não apenas ações repressivas operacionais de apagar incêndio, pois os índices de criminalidade não se estabilizam, pelo contrário estão aumentando, e a sociedade com maior acesso a informação passa a exigir mais da polícia. (Capitão a, 14 anos)

Essa tentativa de articulação das ações de estado em termos de segurança pública revelada pelo aumento de participação financeira dos municípios, criação de guardas municipais, e aproximação da comunidade das instituições do sistema de justiça criminal naquelas cidades mais afetadas pela criminalidade violenta, concentradas na região metropolitana da capital para o caso de Minas Gerais, permanece no aprimoramento desses mecanismos de enfrentamento e que percorrem atualmente uma política induzida por atores diversos, como a SENASP, SEDS, prefeituras e comunidades. Nesse bojo, a organização policial estudada mobiliza-se na sua configuração interna para dar resposta e influenciar essas forças externas.

4.12 Ambiente Técnico na PMMG

A atualização da organização policial voltada para a melhoria de sua interação com o ambiente tomou como base três vertentes: arquitetura organizacional, produção do serviço policial e planejamento estratégico. Enquanto o projeto de modificação da arquitetura organizacional foi elaborado, mas não havia sido contemplado, foram atualizadas as diretrizes para a produção de serviços (PMMG, 2002a, b, c, 2004), consolidados pelo planejamento estratégico (PMMG, 2003). Aproveitou para tanto as premissas do programa “Polícia de Resultados” implementado em 1999 e sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, ora com maior ênfase, ora relegado frente a situações de urgência, ou de poder relacionadas a trocas da liderança do comando de policiamento da capital.

Em termos de arquitetura organizacional, o Comando de Policiamento da Capital continuava composto por seis Batalhões de área (1º, 5º, 13º, 16º, 22º e 34º BPM) e sete

unidades especializadas (Companhia Independente de Polícia de Trânsito, Regimento de Cavalaria Alferes Tiradentes, Batalhão de Polícia de Eventos, Companhia de Polícia de Guardas, Batalhão de Rondas Táticas Metropolitanas, Companhia de Radiopatrulhamento Aéreo e 4ª Companhia de Missões Especiais) (ANEXO A). A modificação, descrita anteriormente, foi que cada um dos batalhões de área foi dividido em quatro companhias especiais para a responsabilização territorial em termos operacionais, nos moldes descritos por Herbert (1998).

A divisão territorial dos batalhões em companhias englobava diversos bairros com características distintas, o que levou vários dos comandantes de companhia a dividi-las em setores para melhorar sua ação operacional, e conseqüentemente, a responsabilização territorial:

para a execução do policiamento dividi a área em 4 setores (...). O problema era a cultura milenar do militarismo, pois tinha o pelotão com o tenente, além de quatro tenentes como coordenador da companhia, o CPCia, enquanto os sargentos apresentavam menor demanda. O importante era realizar o plano de policiamento integrado, e isso provocou maior integração interna. As ações geralmente visavam o público interno de modo a convencer o homem a trabalhar, e no caso, convencer a trabalhar sozinho e o paradigma da PMMG é trabalhar em dupla, mas ao conscientizar os homens a trabalhar sozinho consegui dobrar a capacidade protetora. Entretanto, o homem ficaria vulnerável se não houvesse um plano, sem plano não teria segurança, mas realizava o policiamento a pé e preventivo pois lançava os homens no horário de pico da criminalidade, na minha área era de 10 da manhã as 22 horas. Assim, dividi os homens em dois períodos, de 10-16 e 16-22 pois podia lançar homens em horário diferenciado seguindo o plano da polícia de resultados. (Capitão, 18 anos)

para melhorar a operação foi realizada a setorização da companhia e divido os recursos para cada área, dependendo da dimensão e tipo do bairro. (Major, 23 anos)

foi implementado o projeto de setorização, pois as pessoas nem sabiam que a companhia de polícia era perto de sua casa, o policial foi orientado para entender a comunidade e a dinâmica da área, e assim descobrir a melhor estratégia para aquela área. (Tenente-Coronel, 23 anos)

Pela análise dos recursos humanos, revelou-se como um dos maiores problemas da organização policial mineira a quantidade de policiais, pois o efetivo previsto em lei (MINAS GERAIS, 2002) não havia sido cumprido, o que deixava “claros” no efetivo e tornava-se uma situação de difícil correção. Em 2003, havia um total de 34.329 policiais operacionais e administrativos na PMMG, para um efetivo previsto em lei de 40.763 militares, um “claro” de aproximadamente 15% do total de policiais no estado de Minas Gerais. O Comando do Policiamento da Capital possuía aproximadamente 7.665 policiais, sendo distribuídos nas patentes de coronel, tenente-coronel, major, capitão, primeiro tenente, segundo tenente, aspirante a oficial, subtenente, primeiro sargento, segundo sargento, terceiro sargento, cabo, e soldado. O grupo que compreende os postos de aspirante a coronel constituía o quadro de oficiais, enquanto o restante era denominado praças. O importante dessa distinção é que havia

seleção e recrutamento separados para oficiais e praças, bem como sua formação, ainda que com a mesma escolaridade exigida para entrada, ensino médio completo.

Essa distinção trazia conflitos inerentes ao relacionamento entre oficiais e praças, que possuíam modos de socialização distintos, ainda que os motivos para entrada na organização policial fossem semelhantes (SOUZA, 2002), adquiriam status diferente dentro da organização nos moldes descritos por Castro (1990), e na realização de suas atividades operacionais deparavam-se com estágios distintos de formação da identidade (SOUSA, 2001).

a existência de duas entradas acaba criando duas polícias, com exigências maiores dos subordinados, claro, o que cria um conflito latente, que no Exército ainda dá para segurar mas na polícia fica difícil pois os objetivos são diferentes. (Ph.D Law, Harvard University)

A proporção indicava que 72% dos policiais estavam nos postos de soldados e cabos, 21% eram sargentos, 4% eram tenentes, 2% capitães, e 1% oficiais superiores, no Comando de Policiamento da Capital em 2003.

Outra dificuldade na gestão da organização policial era o cargo estar atrelado a determinada patente; assim, para o posto de comandante de companhia especial, dever-se-ia designar um major, para o posto de chefe de seção de estado maior do comando o indicado deveria ser um tenente-coronel, para comandante de região o posto era privativo de coronel, e assim para todos os cargos na corporação. Desse modo a regulamentação dificultava adequar o perfil profissional da pessoa ao cargo, pois além da pouca flexibilidade, ocorriam freqüentes trocas de cargos, ora provocados pela mudança de posto, ora por mudanças nos requisitos do cargo, pois a hierarquia deveria ser mantida a todo custo. Isto sem falar na possibilidade da mudança por pressão política:

isto porque todo mundo quer um policial em frente de casa para evitar o crime. A influência política existe, são muitos os exemplos na PMMG. Não há como criar nada sem influência política, inclusive o planejamento estratégico exige a definição de critérios para alocação de recursos humanos até julho (de 2004), mas ainda não foi possível iniciar tal reflexão. (Capitão, 21 anos)

há uma dificuldade muito grande na promoção e escolha para movimentação de pessoal, o problema é que a rotatividade é patrocinada pela própria PMMG, há interesses pessoais do promovido, há inadequação do perfil, e você tem problemas sérios nessa situação. (Coronel, 22 anos)

A questão política, além da dificuldade de adequação entre o perfil do policial e o cargo ocupado, foi verificada quando da mudança do posto de comandante da companhia da patente de capitão para a patente de major. A modificação da descrição do cargo foi justificada pela necessidade da companhia ter maior autonomia e poder de articulação com os escalões superiores da polícia e com os dirigentes de outras organizações do sistema de defesa social. Mas essa nova alocação de recursos humanos causou transtornos, seja pela dificuldade na escolha de novas lideranças aptas a atuar na concepção do policiamento comunitário, bem

como nas adaptações realizadas nos cargos existentes para produção dos serviços de polícia nas companhias:

por exemplo, mandaram os majores para as companhias, pessoal mais antigo que não via rua há muito tempo e aqueles capitães que sabiam fazer o serviço, estavam junto da comunidade e da tropa, esses não tiveram opção, tiveram de procurar outro caminho. A maioria dos majores não deu conta do serviço, pois eram da área administrativa, estavam faz muito tempo longe, e chegaram se impondo mas sem saber a filosofia. A tropa não acreditou, pois faltava recursos logísticos. (Capitão, 15 anos)

o problema de perfil de oficiais também contribui para a falência do sistema de polícia de resultados, (o oficial) não tendo o perfil não consegue fazer as múltiplas tarefas para o programa dar certo, fica difícil. E na polícia o programa tem a cara do comandante geral, então as coisas mudam quando o comandante muda. (Capitão, 18 anos)

outro problema foi quando vieram com a polícia de resultados para as companhias e trouxeram os majores que antes eram do quadro administrativo, pois nem eles queriam nem os capitães comandantes gostaram, a maioria destes foi removida, e vários tinham um bom relacionamento com a comunidade. Um deles por exemplo, foi deslocado para Contagem e quando uma alta autoridade foi empossada no governo e tinha direito a um tenente-coronel como um dos seus cargos a serem preenchidos, mandou chamar esse capitão que ele conhecia da companhia e de sua relação com a comunidade. Outro problema com a vinda dos majores é que o sistema de promoção entre os oficiais ficou desbalanceado quando em um ano não promoveram nenhum capitão, na outra promoção promoveram dois, na outra quatro, na seguinte sessenta. Com isso existem cargos sem preenchimento com a patente devida pois há uma relação direta entre o cargo e a patente, com isso você tem problemas na fila de promoção e os cargos a serem preenchidos, pois sempre há saída da polícia por reforma, então as vagas não podem ser preenchidas se não houver promoção. (Capitão, 15 anos)

uma das falhas da polícia de resultados foi colocar major para comandar a companhia, do topo para a base, pois os capitães tinham ótimo preparo e mudaram para major, qual a diferença? Bastava valorizar os capitães, hoje ele não tem função na companhia. O sargento era o comandante na rua, resolvia o problema, hoje o sargento é mais um policial pois como o tenente CPCia faz a função do sargento, hoje na rua chama o tenente CPCia, e passa a bola para frente. (Major, 23 anos)

o major não estava preparado para ser comandante (de companhia), não houve preparo, ele se sentiu desvalorizado pois fez o curso (de aperfeiçoamento) para função de Estado-Maior afinal de contas. (Major, 22 anos)

às vezes você tem um bom capitão mas ele foi promovido a major e você não tem como deixá-lo continuar com seu trabalho pois agora o cargo que ele ocupa não está nos parâmetros de major, apesar dele estar fazendo um bom trabalho, assim da mesma forma um major que foi promovido a tenente-coronel e temos de verificar como encaixá-lo nessa situação, temos de verificar como o resultado desse trabalho pode nos ajudar a definir o pessoal necessário para nossas atividades. (Coronel, 22 anos)

o major tem maior liberdade para utilizar os recursos da companhia, pois o major não depende tanto do batalhão para solicitar recursos como o capitão. O tratamento de capitão e major é diferente, o major tem acesso melhor às pessoas e recursos. (Major b, 17 anos)

Outro grave problema decorrente dessa situação e citado no decorrer da pesquisa foi a alta rotatividade dos comandantes de companhia, responsáveis pelo policiamento no nível local. Segundo Freitas (2003), esses permaneciam no cargo em torno de um ano e seis meses. Isso contraria o preceito do policiamento comunitário, pois há necessidade de permanência na

posição para que o policial conheça a dinâmica da criminalidade naquela área geográfica, tenha maior interação com a comunidade e possa desenvolver com essa comunidade estratégias para solução de problemas. As mudanças eram decorrentes principalmente por motivo de promoção e interesse do serviço. As freqüentes mudanças de Comandantes de Companhia em Belo Horizonte não passavam despercebidas:

a rotatividade é tão grande que, nos últimos dois anos, a maioria das companhias teve pelo menos dois comandantes. Em uma delas, se não me engano, foram seis oficiais no período de dois anos. Claro que com isso, há uma quebra dos trabalhos iniciados com a transferência. (Capitão b, 14 anos)

(com a transferência) há uma quebra da confiança alcançada com a comunidade, além do mais, nunca se sabe como vai ser o próximo comandante. (Comunidade, Belo Horizonte)

A mesma legislação que atrelava a patente ao cargo mantinha a limitação quanto ao número de policiais militares do sexo feminino nos quadros operacionais e administrativos da organização policial em até 5% do efetivo previsto, e nos quadros de saúde, especialistas, e religiosos não possuíam essa restrição, conforme a legislação de 1980. O assunto tampouco era discutido, parte dos oficiais comenta que as mulheres tinham um papel restrito a exercer na organização, além de outros estereótipos relativos à maternidade, combatividade operacional, competência de gênero, entre outros (LIMA, 2001).

Lima (2001) ressalta que o emprego em atividades operacionais e de trânsito consumou-se após dez anos da entrada das mulheres na PMMG, início da década de 1990, quando passou a existir um único quadro de policiais, com as mulheres concorrendo em igualdade de disputa pelas promoções e ascensão com os homens. A estratégia inicial da PMMG de separar homens e mulheres em duas carreiras distintas baseou-se na experiência da Polícia Militar de São Paulo, que segregava as mulheres em relação aos homens na carreira por acreditar que as mulheres estavam aptas a atuar junto a idosos e jovens, desde que em situações de menor periculosidade, e com grande foco no assistencialismo.

Para contornar a falta de policiais, foi criado na capital o chamado “Batalhão Metrópole” que reunia durante os fins de semana os policiais que realizavam atividades administrativas, divididos em quatro companhias, sendo que homens e mulheres atuavam no fim de semana correspondente a sua companhia, ou seja, primeira companhia no primeiro fim de semana do mês, e assim sucessivamente. De modo geral, esses policiais eram lançados em eventos durante o final de semana, pois não havia número de policiais suficiente para dar cobertura aos batalhões de área e especializados. No entanto, esse lançamento gerava problemas:

esse Batalhão Metrópole tem aproximadamente 118 homens e mulheres, mas acontece que vários arrumam desculpas e licenças médicas com o intuito de não ir para o serviço naquele fim de semana em que está escalado. (Capitão, 21 anos)

No bojo da implementação do policiamento comunitário, por meio da “Polícia de Resultados” em Belo Horizonte a partir de 1999, foram realizadas adaptações posteriores para uma implementação geral em todo o estado de Minas Gerais dessa estratégia, pelo documento “Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n.01/2002 do Comando Geral” que disseminava a filosofia de um novo modelo de policiamento com base na experiência da capital, não apenas com a idêntica e exaustiva definição dos termos e orientação para sua implementação, bem como com o delineamento de indicadores de segurança pública a serem utilizados para monitorar a implementação. Os princípios do policiamento comunitário listados seguiam os parâmetros da literatura de aproximação da polícia com a comunidade, com foco na prevenção, presença mais permanente do militar junto a comunidade, cooperação entre polícia e comunidade, agilidade na resposta policial, emprego do policiamento a p , transparência nas ações policiais para permitir um maior controle da população, “atuação do militar como planejador, solucionador de problemas e coordenador de reuniões de troca de informações com a população” (PMMG, 2002a, p. 13):

a escolha dos índices foi difícil, mas colocar em prática exigia um instrumental que não estava ao alcance de quem está correndo atrás de bandido 24 horas, tem de parar para pensar como coletar esses dados e por em prática, talvez com o sistema informatizado e o novo boletim de ocorrência fique mais fácil usar os indicadores. (Major a, 20 anos)

O apoio a essas ações contava com o projeto de implementação do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), ainda em andamento na época da pesquisa, que previa a integração de informações dos órgãos e entidades do sistema de justiça criminal, proporcionando o compartilhamento de tecnologia e informações visando um trabalho articulado. Em 2001 essa integração ganha força com a implementação a partir de financiamento federal e apoio técnico da UFMG do Centro Integrado de Comunicações Operacionais (CICOP), que permitiu a análise dos dados do geoprocessamento, e o gerenciamento dos dados estatísticos dos crimes na Região Metropolitana de Belo Horizonte, possibilitando empregar com maior efetividade os recursos policiais disponíveis para o combate à criminalidade.

Para suporte ao modelo de “Polícia de Resultados”, foram instalados no “Quartel do Comando Geral” equipamentos que propiciaram a montagem de um aparato tecnológico para a utilização do geoprocessamento no mapeamento da criminalidade em Belo Horizonte, nos moldes do COMPSTAT. Um salão contendo uma grande mesa oval, cadeiras e duas telas de exibição controladas por computadores em uma sala de exibição. A “sala do georeferenciamento” como alguns chamavam, recebia quinzenalmente o comandante da

companhia agendada para a reunião, juntamente com seus superiores do Batalhão, bem como membros convidados da comunidade, e em algumas ocasiões acadêmicos.

Nessa reunião, o Comandante do Policiamento da Capital exibia os números das ocorrências na área da companhia em comparação com outros índices e questionava publicamente e de forma incisiva as ações que o comandante da companhia estava tomando para solucionar o problema da criminalidade. Juntava-se a essa cobrança, na maioria das vezes, as reclamações do presidente do Conselho Comunitário de Segurança Pública daquela companhia. Após a apresentação dos dados, o policial apresentava suas justificativas, as ações policiais que haviam sido realizadas para resolução do problema e as dificuldades enfrentadas.

A ação do policial era de início valorizada, mas logo em seguida, era extremamente questionado por não ter tomado essa ou aquela atitude. Pelo estilo do Comandante do Policiamento da Capital na condução dessas reuniões, os comandantes de companhia, e depois a organização policial como um todo, passaram a denominar a sala de operações de geoprocessamento como “Pelourinho”²⁰.

Alguns dos policiais entrevistados comentaram que, ao serem convocados para as reuniões do COMPSTAT na sala de operações, por diversas vezes sentiam-se constrangidos para apresentar suas ações, pois se sentiam coagidos para exporem uma explicação quanto a sua ação policial, que era correta em termos técnicos, mas que diante de um superior, e “tomando pito” na frente dos outros, não queriam passar uma imagem de incompetência. Então passaram a se preparar melhor, ainda que alguns permanecessem cabisbaixos diante da situação de cobrança, apenas acatando as ordens emanadas da autoridade superior:

o coronel “pregava” os oficiais, mas quando ele perguntava minhas ações eu já tinha tudo mapeado, pois você conhece a área em que atua, então eu falava que tinha lançado mais viaturas e homens no horário de maior incidência de crimes na área, ou que tinha deslocado patrulhamento, ou que tinha pedido auxílio do P2 para fazer algum levantamento, ou que tinha feito uma convocação com a comunidade, ou ainda, refazia o discurso de que ele tinha prometido isso, ou estava para chegar aquilo, e não me saia mal, mas outros colegas meus, menos afeitos a essa situação eram constrangidos nessas reuniões. (Capitão, 14 anos)

participava das reuniões no Comando e na análise dos dados, quando da apresentação no chamado “pelourinho” dos dados e diagnósticos, em que os comandantes de companhia tinham de apresentar os resultados e eram questionados pelos superiores, principalmente pelo coronel CPC na frente de todos, algumas vezes inclusive na frente da comunidade. (Capitão, 18 anos)

o “pelourinho” era semanalmente na reunião do comandante de companhia quando este ia ser chicoteado na frente de todo mundo para mostrar as ações da companhia e discutiam-se os problemas (...), o comandante de companhia fazia um retrato da criminalidade, providências e metas a serem alcançadas. (Major b, 17 anos)

²⁰ “Pelourinho” era uma coluna de pedra ou de madeira, colocada em praça ou lugar central e público, onde eram exibidos e castigados os criminosos ou escravos em épocas passadas no Brasil.

Esses relatos adequam-se ao verificado na observação de reunião do COMPSTAT nas dependências da sala de georeferenciamento realizada para levantamento de dados da pesquisa. O comandante do CPC à época, em seu estilo próprio de liderança assumia a cena ao relatar as ocorrências de determinada companhia, enquanto o comandante de companhia e o comandante de batalhão presentes esboçavam respostas que na maioria das vezes se apoiavam na dificuldade de obtenção de material e homens para execução do serviço de patrulhamento ostensivo conforme planejado. No entanto eram confrontados com números sobre investimentos na organização policial, e eram orientados, ainda que de uma maneira um pouco ortodoxa, para executarem ações utilizando determinada tecnologia. Diversas vezes o comandante do CPC dava exemplos de outras unidades que estavam alcançando sucesso no combate desse ou aquele tipo de crime, e que se uma companhia era capaz de fazê-lo, outras também o seriam. Curiosamente este tipo de generalização por vezes contrariava a metodologia de solução de problema que prega que para o mesmo crime em ambiente distinto possui dinâmicas próprias. Os comentários na maioria das vezes eram amparados pelo presidente do conselho presente, que hipotecava todo suporte aos policiais, ressaltando que a polícia tinha dificuldades mas fazia bem o seu trabalho. O clima na sala de operações chegava a ser constrangedor em determinadas situações, o que foi confirmado por diversos depoentes.

As reuniões do COMPSTAT tinham periodicidade quinzenal, passaram para mensal pela necessidade de tempo para que as ações fossem efetivadas, bem como se verificou uma repetição de assuntos e estratégias, pois, na maioria dos casos, o problema ultrapassava a ação da polícia, sendo em grande parte questões sociais e de posturas municipais. Em meados de 2002 passaram a ser trimestrais, e depois, esporádicas, pois dependia da dinâmica implementada pelo comandante de policiamento da capital, que havia mudado:

o coronel CPC se ausentava e foi morrendo a periodicidade de encontros (...), outros compromissos não permitiam um horário fixo, (posteriormente, com o novo comandante) não vingou pois não tinha a mesma visão do coronel CPC anterior.
(Major a, 17 anos)

Outro fator que diminuiu a frequência das reuniões de COMPSTAT foi o processo de implantação do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), que buscava coligar dados das organizações policiais da cidade para execução de trabalho em conjunto. No entanto, as análises da criminalidade no âmbito das companhias e do Comando de Policiamento da Capital utilizando o georeferenciamento não foram interrompidas, houve descontinuidade no tipo de reunião no estilo COMPSTAT, realizadas com periodicidade, mas que estariam em vias de serem retomadas segundo informações do CPC na época da pesquisa. Tanto que em 2001 houve um esforço no treinamento dos analistas de estatística das companhias,

geralmente um sargento designado para tal atividade. Também continuavam a ser realizados no período os “Encontros de Avaliação do Desempenho Operacional” (EADO), buscando verificar quais os problemas deveriam ser enfatizados no âmbito das companhias.

Nas companhias, a ação policial ainda estava voltada em sua maior parte para as ações policiais reativas, em resposta aos chamados centralizados na central de operações. O atendimento ao cidadão resumia-se, na maioria das vezes, ao registro de alguma ocorrência policial, ou ao pedido de informações gerais. Na sede da companhia os registros voltados para fatos relativos ao trânsito eram os mais recorrentes, bem como o de pequenos delitos. Destarte o movimento na companhia da Polícia Militar revelou alguma semelhança com o que ocorre nos distritos policiais norte-americanos estudados, com a distinção de que no Brasil o movimento maior após o fato delituoso ocorrido seja para as delegacias da Polícia Civil. Além do comandante, posto de major, um subcomandante, no posto de capitão, as lides administrativas da companhia ficam por conta de um sargento responsável pela escala de serviço, o sargento responsável pela análise estatística e um sub-tenente responsável pelo armamento. O restante do efetivo, que varia de acordo com o tamanho da companhia, está voltado para atividades operacionais.

O Coordenador do Policiamento da Companhia (CPCia) é o oficial, no posto de tenente, responsável pela coordenação, fiscalização e controle do policiamento na área da companhia, por meio das guarnições empenhadas nos três turnos de serviço. No início de cada turno, averigua as condições de armamento, munição e equipamentos que serão utilizados durante o serviço. Com a tropa em formatura, realiza preleção de assuntos pertinentes ao serviço, tais como os principais eventos na área, ocorrências em andamento, documentos normativos e ordens administrativas. Examina as condições de fardamento e apresentação pessoal dos policiais, bem como o estado das viaturas que entrarão em serviço, distribuindo o efetivo disponível pelos pontos delineados no planejamento da companhia. Essa rotina é idêntica a verificada no distrito policial de Washington, D.C., quando da passagem de serviço.

Posteriormente, a rotina do coordenador passa a ser o acompanhamento das operações por intermédio de escuta de rádio operações, rondas para fiscalização do policiamento, realização de “visitas tranqüilizadoras”, em que o policial realiza contato com vítimas de delitos recentes atendidos por policiais; além de coordenação e controle de operações policiais programadas e aqueles atendimentos de maior vulto.

Para a introdução do policiamento comunitário, foi delineado ainda em 1999 o Conselho Comunitário de Segurança Pública (CONSEP) como forma de aproximação da população para enfrentar a escalada de violência na cidade. No entanto, esse primeiro esforço

em consolidar o CONSEP teve alguns percalços que dificultam ainda hoje sua consolidação. Inicialmente, por ser visto internamente na corporação como uma situação cíclica na PMMG, que passou pelo sistema de “Relações Públicas” na década de 1980 para aproximar da população nos moldes ditados pelo Exército Brasileiro, passando pela “Diretriz de Policiamento Ostensivo DPO 3008/93” que regulamentou a Polícia Comunitária mas que não foi implementado a contento, sendo conhecido pela “parceria logística”, nos moldes descritos por Souza (1999b), mas que ainda suscitavam comentários, pelo estigma que trouxeram para a organização policial pesquisada:

mas no caso daquela DPO era um calhamaço bem escrito, mas teve um erro estratégico, não foi como o Bratton em Nova Iorque. Lá ele pegou um distrito, ou seção, não sei, se o 174º distrito, e começou a aplicar suas idéias de polícia comunitária lá, até depois de algum tempo dar certo e ele conseguir expandir o modelo, como nós fazemos aqui. Mas o que o Bratton fez primeiro foi sensibilizar a alta liderança e investir em treinamento, aqui de um dia para o outro deixamos de ser uma polícia tradicional para ser uma polícia comunitária, não deu certo, não teve sensibilização. A intenção foi boa mas tinha de exercitar bastante antes de colocar em prática. Foi entendido que era um apoio logístico da população com vistas a suprir a polícia. Depois houve os problemas com o Tribunal de Contas, pois parceria era entendida como dar carro, combustível, telefone etc. (Coronel, 28 anos)

em 1993 com o DPO 3008 com os princípios do policiamento comunitário houve novamente a tentativa de aproximação com a comunidade, mas foi muito mais uma parceria provocada pela carência logística e orçamentária e a “polícia comunitária era pedir coisas para a comunidade”, o que trouxe prejuízos para a iniciativa, pois o próprio policial militar se via como pedinte, pois convênios eram apenas para suporte financeiro, o que gerou experiências desastrosas. (Capitão a, 14 anos)

sempre preguei que a polícia tinha de evitar o “estou precisando disso ou daquilo” que foi o motivo do fracasso da polícia comunitária de antes de 1997. O problema é que o Estado parou de investir e daí a comunidade tinha de suprir as necessidades do Estado. (Capitão, 18 anos)

policiamento comunitário vem desde 95, então a criação de companhias especiais para implantação da polícia de resultados veio com uma prática antiga. Mas o coronel é muito marqueteiro e utilizou o dinheiro para comprar os equipamentos, mas foi de uma hora para outra, não houve preparação, de repente chegou a instrução e teve de implementar, sem a devida sensibilização da tropa e dos comandantes de companhia. (Capitão, 15 anos)

Outro problema levantado referia-se ao modo como a “Polícia de Resultados” foi implementada:

foi de uma hora para outra, não houve preparação, de repente chegou a instrução e teve de implementar, sem a devida sensibilização da tropa e dos comandantes de companhia. (Capitão, 15 anos)

houve uma “euforia” em relação à polícia de resultados, que foi de modo geral uma esperteza do coronel CPC, que simplesmente pegou nos livros de administração a chamada Administração por Objetivos – APO e colocou em prática na PM com o nome de Polícia de Resultados. (Coronel, 28 anos)

Na cidade de Belo Horizonte, em que a implantação e funcionamento dos CONSEP’s vinham desde 1999 e estavam mais adiantadas, as reuniões mensais realizavam-se no escopo de um programa imposto pela organização policial, com regras e definições emanadas do

comando da polícia e sem qualquer consulta ou interlocução com a comunidade. Um arrazoado de regras burocráticas que muito mais engessava a disseminação do conceito de participação da população na concepção e formulação dos serviços de segurança pública que passou na opinião de alguns a ser o reflexo da autoridade do comandante local ou ainda um espaço de reflexão política e não de polícia:

a polícia é que entende de segurança pública, assim não tenho como ficar aceitando o palpite de qualquer um no meu serviço. (Capitão b, 14 anos)

a polícia tem um processo de decisão muito grande, polícia convocava, fazia a pauta, conduzia os assuntos e foi prejudicial. A polícia recebeu críticas de tentar ‘doutrinar as reuniões’, pois o ator principal era a polícia, e assim perdia a legitimidade pois os residentes viam a polícia sempre na condução do processo. (Capitão a, 14 anos)

outro capitão dizia no Consep que a polícia é quem entendia de criminalidade, que a população estava lá na reunião para ajudar, mas quem entendia de polícia eram eles. Assim assusta a comunidade que vai lá participar e só fica ouvindo o que a polícia tem a dizer. (Comunidade, Belo Horizonte)

Esse tipo de comentário revelava a resistência na implementação de novos modelos de policiamento, conforme destacam Skogan (2002), Dias Neto (2000), COPS (2003), Maguire (2003), entre outros, e foram constatados em estudos realizados em Belo Horizonte por Souza (1999b), Freitas (2003), Souza (2003), Lion (2004) e Silva (2004). As opiniões entre alguns dos acadêmicos entrevistados confirmavam essa dificuldade:

a implementação de modelos de policiamento comunitário é muito difícil, tem de conhecer a realidade local, depende das habilidades e conhecimento dos policiais, das estratégias de solução de problemas da gerência média e dos resultados esperados pelos superiores. Além disso, o que serve para Bogotá na Colômbia deve ser adaptado para servir no Rio de Janeiro. (Ph.D Political Science, University of New York)

há diferentes formas de fazer polícia, e alguns não funcionam como aqueles do estilo de vigilância da vizinhança, a introdução de novos modelos geralmente cria uma grande expectativa, mas são fracos em geral, naqueles implementados de qualquer modo geram resultados indesejáveis. (Ph.D Political Science, University of North Caroline)

No entanto, se inicialmente para a implementação dos conselhos entre meados de 1999 e 2000, eles estavam subordinados à polícia, na opinião de alguns policiais, atualmente “eles funcionam em um trabalho em conjunto com a organização policial” (Major a, 20 anos). Essa opinião também é compartilhada por outros policiais:

então temos de retomar o os CONSEP’s, mas não com a polícia dando tudo, (mas) sendo o apoio. O presidente do CONSEP tem de ser autônomo, deve mobilizar a comunidade e não deixar para a polícia fazer todo o trabalho. A iniciativa tem de ser da comunidade, que deve trazer todas as instituições para as reuniões e não apenas a PM. (Coronel, 28 anos)

A comunidade também tem ajudado, por exemplo, buscamos ouvir a população também, e eles mesmos sugeriram para tirar os “tampinheiros”, que ficam ludibriando os outros nas esquinas e com olheiros que avisam a chegada da polícia e evitam o flagrante, o comandante de companhia estudou e verificou que o carro que mais circula no hipercentro, e eu nem sabia, era o furgão Fiorino Branco, então a comunidade forneceu este carro descaracterizado e ele cheio de PMs uniformizados

chegava e parava do lado dos tampinheiros que não tinham como sair fora. O delegado também está colaborando conosco nesse projeto e não deixou passar nenhum flagrante, nem mesmo de furto de quantias pequenas, não deixou passar nem um de sete reais, então dá mais confiança para os homens na rua. Esse programa foi chamado de “BH Contra o Crime”. (Major b, 17 anos)

Como resíduo da experiência de policiamento comunitário no início dos anos 1990, a vinculação entre polícia e comunidade por meio do financiamento da atividade policial ainda revelava-se um ponto fundamental na análise da institucionalização desse modelo de policiamento. Ainda que a busca pela superação da questão do financiamento da organização policial pela comunidade tivesse ficado patente na “Diretriz do Comando Geral sobre o Policiamento Comunitário” editada em 2002, época da disseminação daquele modelo de policiamento por todo o estado:

desde a adoção da Polícia Comunitária pela PMMG, importantes mudanças foram feitas em relação às experiências anteriores. Dentre essas, o abandono do enfoque central nas parcerias logísticas – segundo o qual os membros das comunidades terminavam por financiar, como compensação para a carência de recursos destinados pelo Estado, a prestação de serviços pela Instituição – e o apoio dos níveis superiores à sedimentação do programa (que refletiu na adesão crescente dos níveis médios de gerência). (PMMG, 2002a, p. 2)

No entanto, à época da pesquisa, verificou-se que a falta de recursos pressionava a organização policial a não realizar suas atividades de forma plena. Quando questionados pela comunidade quando de sua atuação deficiente, os policiais alegavam a falta de recursos na maioria das vezes. Em ação contígua, a comunidade mobilizava recursos para suprir ao mínimo o necessário para as atividades policiais básicas. Com isso, a comunidade que doou os recursos para a provisão do policiamento cobrava maior ação dos policiais, pois proveram recursos e exigiam o serviço em contrapartida, o que poderia ser entendido como um estilo de “privatização” da segurança pública. Alguns comandantes não aceitavam, seja pela possível cobrança posterior ou pela impossibilidade de manutenção do material:

eu não aceito nenhuma doação de viaturas desses comerciantes, porque eles vão ficar me cobrando um monte de coisa depois se eles forem roubados. (Depoimento citado por Freitas, 2003, p. 92)

o pastor me procurou oferecendo uma viatura e cinco rádios HT para suprir a segurança no local, mas disse a ele que aqueles equipamentos não resolveriam o meu problema pois teria que ter combustível e peças para a viatura ao longo dos tempos, as baterias do HT ficariam viciadas em pouco tempo, funcionando apenas meia hora, ou seja, aquilo não me atenderia. (Capitão, 16 anos)

Dependendo da solicitação, o oficial, de modo discreto, insinuava a necessidade de mobilização da comunidade para contribuir para a compra de algum tipo de material ou manutenção. No entanto, nem sempre isso era bem recebido pela população, como foi verificado durante a pesquisa.

Em uma das reuniões, o major-comandante da companhia explanou a necessidade de mobilização da comunidade para a questão da sede da companhia naquela região, pois o contrato de aluguel da casa em que a companhia estava sediada estava por vencer e um outro bairro já havia oferecido uma nova casa para localização da companhia. Iniciou-se um debate entre os presentes, alguns buscando mobilizar comerciantes e moradores da área para renovação do contrato de aluguel e assim manter naquela região a companhia. Os moradores do outro bairro tentavam convencer moradores de bairros adjacentes para apoiarem a mudança da companhia para o outro bairro. Um outro grupo começou a questionar o comandante de companhia sobre qual seria o melhor local operacionalmente para o combate ao crime na região. Esse, visivelmente contrariado, passou a responder evasivamente a essas perguntas, no que foi questionado sobre qual era a posição da organização policial no caso da comunidade não prover de recursos a companhia quanto a sua localização. O comandante respondeu que no caso de não haver um acordo, a sede da companhia voltaria para a sede do batalhão. Alguns membros da comunidade começaram a apoiar tal proposta e o comandante da companhia iniciou uma argumentação voltando-se para a dificuldade de acesso dos bairros que compunham a companhia para o local em que estava o batalhão. No entanto, o pessoal do bairro que já havia acenado com a possibilidade de abrigar a companhia assumiu o ônus financeiro de manter o aluguel da nova sede e foi fechada a questão nesse sentido. Muitos dos presentes não aprovaram a postura da organização policial de impor a definição do local da companhia a uma responsabilidade voltada para questões administrativas internas da corporação e não da comunidade, porém, com grande envolvimento dessa na questão. Os comentários foram diversos:

assim não dá para acreditar na polícia, eles ficam preocupados com o aluguel e não como combater o crime. Olha a violência. Aqui perto já foram dois seqüestros relâmpagos e ninguém tomou providências. Ao invés de discutir se o local da companhia vai ajudar ou não a melhorar a vida dos moradores, a questão maior é de quem vai bancar o aluguel!!! Mas eu pago todos os impostos, não tenho de ficar preocupado com o aluguel da polícia, então se bandido oferecesse um lugar melhor a polícia aceitaria? Quase eu pergunto isso para ele! (Comunidade, Belo Horizonte)

ficar discutindo para onde vai a companhia é difícil, o major fica colocando um bairro contra o outro, e aí não entendo como a comunidade não percebe, mas como todo mundo quer ter a polícia perto de casa, acontece isso. (Comunidade, Belo Horizonte)

Por outro lado, a falta de recursos financeiros prejudicava a continuidade do processo, ainda que a comunidade auxiliasse no apoio da organização policial:

a companhia era isolada nas dependências de uma repartição pública, e a comunidade de um bairro vizinho aceitou pagar o aluguel de uma nova sede, mas depois a comunidade ainda assumiu as despesas de água, luz e aluguel. Mas não houve resultados em termos de segurança pública na visão da comunidade que parou de assumir as despesas depois de 24 meses. Solicitamos para a PM que alegou que

não tinha dinheiro. Fiz reuniões comunitárias em outros locais, (...) outros bairros não quiseram colaborar. (...) Voltaram (a companhia) para ao batalhão. Dificultou o contato com a comunidade, os telefones eram outros, dificultou o relacionamento na prestação de serviço com a comunidade, (...) perdeu-se a interlocução. (Major a, 17 anos)

O fato é que, não obstante a filosofia do policiamento comunitário, um problema recorrente era a questão do financiamento. Sem fontes de financiamento para a manutenção do aparato policial necessário para exercer as atividades operacionais e de prevenção, ficavam patente as fontes de conflito entre a organização policial e a comunidade que tem sido convocada para trabalhar em conjunto para a solução dos problemas. No entanto, essas discussões podem afastar os membros da comunidade que buscam participar dos conselhos:

na maioria das vezes o pessoal que freqüentava as reuniões do Consep tinha que ouvir que a PM não tem gente, não tem carro, não tem isso, não tem aquilo e perdia a motivação para voltar nas reuniões e ouvir os mesmos problemas. (Capitão, 15 anos)

quando os comandantes dizem que o objetivo não foi alcançado por problemas logísticos, temos de ir procurar recursos para solucionar o problema. Houve uma queda no investimento, apesar de todo o investimento feito anteriormente no geoprocessamento, agora na sala de comunicações conjuntas, e o governo está procurando resolver alguns problemas, a maioria em convênio com a SENASP, mas vem tentando dar solução para alguns casos. (Coronel, 28 anos)

Para lidar com essas dificuldades, alguns policiais utilizavam de uma outra estratégia quando da arrecadação de auxílio material e financeiro para a organização policial:

quando precisava eu falava com empresários, não pedia nada para a comunidade, e estou falando de mega empresário, falava com Fiat, Mannesman, não era com comerciante ou dono de padaria do lugar. Isso porque esse não poderia ser sobretaxado com a segurança pública. No caso da minha área, um empresário de ônibus colaborou com duas viaturas, uma para cada área de suas garagens, depois que fiz para ele o cálculo da economia que isso ia proporcionar e a segurança efetiva e subjetiva proporcionada. Mostrando que está fazendo economia você consegue qualquer coisa desses mega empresários pois eles têm visão de resultados, não é igual ao pessoal no Estado, tipo servidor público pois esse se acomoda. (Capitão, 18 anos)

elaborei argumentos para ter recursos do orçamento (da PMMG). (...) solicitava ao comando (...), não corria atrás da comunidade para conseguir recursos. (Major a, 17 anos)

Outro problema era atender à reivindicação de maior número de policiais alocados nas regiões que a população sugeria, pois a maioria gostaria de um policial próximo de sua residência ou local de trabalho, conforme outras pesquisas já indicaram:

comentavam-se de certa situação você não tinha viatura e principalmente efetivo. Por exemplo, em 2000 eu tinha 140 homens no total da companhia, agora já estava com 120 e isso tenho de tirar o pessoal administrativo, o pessoal dos quatro turnos, pois quem trabalha de meia-noite não trabalha na noite seguinte, assim, tinha praticamente vinte e vinte e cinco homens por turno, para dezessete bairros, mas tinha que ver minhas zonas quentes de criminalidade, então no final ficava as vezes uma viatura com dois homens para três bairros. E sempre atendendo chamados o tempo todo. Tem que estar atento ao crime, pois você é cobrado por isso. (Capitão a, 14 anos)

eu fiquei quatro anos na Companhia, que era a segunda pior em criminalidade, e quando cheguei não tinha viatura, o quartel era horrível, não tinha computador, o pessoal era sem auto-estima, cheio de problemas, e policiais revoltados. As viaturas estavam todas paradas ou com vários problemas, o quartel mandei derrubar pois não tinha condições, era um barracão, o computador era um 386 que não rodava nem o Windows, o pessoal era composto de pessoas que davam problemas em outras companhias e eram mandados para lá. O comandante (do batalhão) dizia: “se não vale nada manda o policial para aquela Cia”. (Capitão, 18 anos)

tinha problema de efetivo, de 100 homens passou para 80 por causa de operações especiais. (Major, 17 anos)

O objetivo do CONSEP formalmente era a aproximação da comunidade da organização policial para um trabalho conjunto em prol da segurança pública, mas não ficava claro se envolvia a participação do cidadão voltada para fornecer informações para as ações policiais repressivas, contribuir para o planejamento das ações, ou propiciar recursos materiais e financeiros para a organização policial. Assim, a participação não era apenas incentivada, mas induzida pela polícia, como se verificam pelas entrevistas. Em alguns casos, os membros foram buscados dentre os líderes comunitários da região, pois estes já tinham experiência em lidar com os moradores.

Silva (2004) revela que, em determinados conselhos, alguns membros da comunidade não participavam devido ao receio de serem vítimas de represálias por parte de pessoas envolvidas com o crime. Alguns conselhos preferiam não registrar atas para não terem seus membros reconhecidos. Em uma entrevista, a diferença social entre os membros da comunidade também foi um fator destacado:

tem o problema de não sensibilizar a comunidade, a comunidade não participa pois não acredita. Já não tem uma tradição de participação. Na minha companhia a implantação do Consep deu problema, todo mundo fica querendo aparecer, a população mais humilde se afasta, tem juiz, advogado. No início um advogado foi o único que ficou pois o restante da comunidade se afastou, e olha que é uma área rica, de pessoas bem educadas (...), com gente inteligente, médico, advogado, mas brigavam para ser o chefe do Consep e então não ia para frente. Além disso afastava a gente humilde pois falavam difícil e faziam se impor pela posição social, assim os mais pobres não compareciam. Um falou assim, `seu comandante, não vou mais a reunião dessa não, o povo fala difícil, umas coisas que não dão para entender`, então prejudica a participação. (Capitão, 15 anos)

assim fica muito difícil fazer polícia comunitária. O pessoal abastado não está preocupado com esse tipo de participação. O CONSEP (...) não tem como divulgar. (Capitão, 16 anos)

os moradores do bairro não sabem a divisão operacional da polícia, e como a comunidade não está envolvida com a polícia por ser uma comunidade de maior poder aquisitivo, reclamam que a polícia não dá atenção para as ocorrências dela, mas não aparece ninguém nas reuniões para a gente esclarecer que isso não acontece (Major b, 20 anos)

Isso reforça a impressão de Stone e Ward (2000), Dias Neto (2000) de que quanto melhor o nível da comunidade para lidar com a polícia, menor a necessidade da comunidade por proteção, de modo geral:

as comunidades que melhor trabalham no policiamento comunitário são as que necessitam menos de polícia. Assim, provavelmente a polícia vai dividir suas ações entre combater o crime naquelas áreas mais críticas, e utilizar do policiamento comunitário para operar em vizinhanças mais tranquilas. (Ph.D Criminal Justice, Temple University)

o principal problema do conselho (comunitário de segurança) é que funciona em lugar bem sucedido e não nas áreas de risco (Dr. Ciência Política, IUPERJ)

Por outro lado, Silva (2004) ressalta que a própria polícia, dependendo do assunto, realizava sua seleção, ou aprovava essa conduta:

o fato de os membros do CONSEP serem vinculados às associações e a área geográfica ser composta por um número reduzido de bairros faz com que a polícia considere desnecessária a reunião de todos os membros do conselho ao mesmo tempo (...), somente em momentos de crise é que a polícia considera necessário mobilizar todas as lideranças da área. (SILVA, 2004, p. 66, 69)

quanto a divulgação os participantes do CONSEP divulgam em sua região, desde imã de geladeira até o boca a boca, e não na mídia, não é uma boa estratégia mobilizar a comunidade inicialmente de maneira distinta, mas não pode ter muita gente. (Capitão b, 14 anos)

A organização policial não apenas regula por meio de normas escritas e exaustivas sobre o perfil do membro do conselho como também induz o público que considera adequado para a participação e discussão deste ou daquele assunto, criando uma prática seletiva, como se houvesse uma idéia prévia do tipo de participação. Esse tipo de seleção, verificada inclusive na dificuldade de participação para a observação das reuniões durante a pesquisa, prejudica a institucionalização do conselho comunitário de segurança pública, pois afasta aqueles que poderiam auxiliar na sua legitimidade, a própria comunidade.

Além disso, retoma Silva (2004), os policiais de menor patente ainda apresentavam dificuldades de trabalhar com a comunidade pobre que reside nas favelas da cidade, ainda que para o trabalho comunitário aplicou-se um treinamento naqueles policiais que foram voluntários para realizar atividades preventivas. Durante a participação nas reuniões comunitárias para levantamento de dados, a participação do pessoal de níveis hierárquicos mais baixos limitaram-se a atividades de apoio às reuniões.

A mobilização dos cidadãos ainda era um problema enfrentado pela organização policial, que como idealizadora do sistema, havia assumido desde o início do programa a responsabilidade de convocação dos cidadãos para envolver-se no novo modelo de policiamento:

participação da comunidade na área da companhia era muito difícil. O CONSEP na minha opinião não funciona, ninguém daquela área quer participar, o presidente era até o professor, mas não conseguiu ficar pois ninguém ia para as reuniões. Certa vez entreguei 60 ofícios convocando a reunião do CONSEP na área e apenas 3 dirigentes do CONSEP apareceram. Fiz nova convocação, isto está tudo documentado na ata, e dos 60 o total de comparecimento foi de apenas 6 pessoas. (...) não é papel da polícia ficar fazendo campanha para o povo participar no CONSEP. No entanto, acaba que

você precisa ficar quase implorando para as pessoas irem na reunião. (Capitão, 16 anos)

o problema também é que o investimento do Estado de Minas Gerais em segurança pública é nulo por questões estruturais, há somente verba de convênios com as prefeituras e repasse do governo federal através da SENASP. Com nova falência material e humana da segurança pública há novamente pressão sobre o governo de Minas Gerais -para encontrar verba, mas hoje há um descompasso com o governo federal e tem de se esperar a verba, mas isso passou a ser política de estado, fica mais difícil. (Capitão, 18 anos)

os outros órgãos de defesa social também não participam, somente uma vez consegui levar um juiz do trabalho e um promotor da vara cível que moravam na Pampulha pois foram por eu fazer um bom contato, senão não iam. Da polícia civil chamava o tempo todo e nunca apareceram. (Capitão, 15 anos)

por outro lado é muito difícil mobilizar a comunidade, mesmo de gente esclarecida e que tem interesse no problema. Por exemplo, na minha companhia tinha 120 padarias, eu lembro disso pois era aproximadamente o mesmo número de homens. Como o problema de roubo a padarias estava aumentando, era um dos problemas que tinha que atacar, convoquei todos os donos das padarias para uma reunião na companhia, estou falando dos donos, não estava chamando gerente não, queria conversar com quem poderia tomar decisão quanto as medidas que poderíamos discutir. Convocamos todos com antecedência, direitinho, com confirmação, e sabe quantos apareceram dos cento e vinte: Apenas cinco donos de padaria. (Capitão, 15 anos)

a polícia civil não gosta de trabalhar em conjunto, você tem de trabalhar no ritmo deles, só funciona quando você conhece alguém de lá que quer trabalhar em parceria com você. (Major, 22 anos)

A necessidade de interação entre polícia e comunidade passava por uma integração completa, o que envolvia os policiais da companhia com os membros da comunidade:

a companhia tem de estar ligada na comunidade, não tem de ter quadra, atividade social, nada disso não, se a polícia tem de estar com a comunidade, vai jogar bola na escola do bairro, vai usar a piscina do clube do bairro, não tem que gastar dinheiro da polícia nessas coisas não, tem de inserir na comunidade, você deve buscar o apoio da comunidade e partilhar da comunidade senão fica difícil, mas se já está tudo pronto na comunidade para quê tornar as coisas mais difíceis. (Major, 25 anos)

passei a incentivar uma reunião por bairro com o líder comunitário, com exceção de um bairro onde o líder comunitário era menos ativo e lugar de grande desigualdade social, não era homogêneo. Com um de cada bairro na reunião geral do CONSEP, levava membros da prefeitura (...) e eram estabelecidas metas trimestrais. Busquei ainda o envolvimento de líderes religiosos e de escolas, além dos líderes comunitários. (Major, 17 anos)

Outras ações para integração foram aquelas voltadas para constituição de um banco de dados articulado entre as organizações policiais, que permitiu o acesso comum às informações entre as duas polícias, o centro integrado de comunicação e despacho, agora utilizado pelas organizações policiais, corpo de bombeiros e defesa civil; introduziu-se um boletim de ocorrências unificado, as áreas integradas de segurança pública coligiram os mesmos limites das companhias de polícia militar e das delegacias de polícia civil que passam a ter a mesma jurisdição territorial. Quanto a essa situação, o comentário de um policial militar:

o sistema de integração entre as instituições policiais foi intenso em 2003. Foram realizados estudos para compatibilização territorial entre Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP em número de 24, por iniciativa da PMMG sendo que a

Polícia Civil seguiu os parâmetros definidos pela PMMG, mas agora quer em troca que a definição da RMBH fique a cargo dela. (Coronel, 22 anos)

Essa integração entre a comunidade e órgãos do sistema de defesa social poderia facilitar a institucionalização do policiamento comunitário implementado pela PMMG.

A “Polícia de Resultados” com seus pressupostos de foco na produção de serviço com lócus na companhia, utilização de georeferenciamento para o mapeamento dos dados e análise da criminalidade e aproximação da comunidade por intermédio dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública foram alvo de retomada a partir de 2003.

Com base no diagnóstico da segurança pública em Minas Gerais (FJP, 2003), realizado em conjunto com a Fundação João Pinheiro, foi elaborado pela PMMG um plano estratégico para o período 2004-2007, que contemplava dentre outros objetivos a prevenção do crime com base na comunidade a partir da consolidação da filosofia de polícia comunitária. Na concepção do plano “a Polícia Comunitária é uma nova estratégia organizacional, desenvolvida com o propósito de agregar valor ao modelo tradicional de segurança pública” (PMMG, 2003, p. 58). Dentre suas principais ações prevê-se a instalação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP) em todos os municípios do estado durante os quatro anos de vigência do plano, descentralizar das sedes dos Batalhões as companhias que possuem responsabilidade territorial, desenvolver cursos de capacitação de polícia comunitária para os membros da corporação e comunidade, suprir as companhias de ferramentas para a promoção de ações comunitárias, estabelecer os critérios de avaliação de desempenho dessa modalidade de policiamento, ampliando sua divulgação e incorporando as medidas preventivas contra o uso de drogas.

Foi realizada ainda uma pesquisa para verificar o estágio de funcionamento dos CONSEP’s, para verificar os pontos principais para sua revitalização. A pesquisa de opinião sobre os Conselhos Comunitários de Segurança Pública foi realizada em agosto de 2003 com duzentas pessoas participantes dos conselhos em Belo Horizonte. Dentre as atividades comunitárias dos entrevistados a maioria era líder comunitário e metade também eram presidentes de associações de bairro, sendo as ocupações mais citadas a de aposentado (16,5%), professor (12,0%), servidor público (8,5%), comerciante (8,0%) e profissional da saúde (8,0%). Dos entrevistados 62% era do sexo masculino, 66% tinha idade igual ou superior a 40 anos, e 71% possuíam escolaridade igual ou superior ao segundo grau completo. A maioria avalia a violência na cidade como alta ou muito alta (95%), atribuem como causas principais o desemprego (32,5%), drogas (19,0%) e desigualdade social (10%). Para diminuir ou acabar com a violência, as ações a serem tomadas seria: gerar empregos (18,5%), investir

em educação (13,5%), investir em atividades sociais (9,5%), e aprimorar o sistema judicial e penitenciário (7,0%). A maioria não tinha sido vítima de violência (88%), e 25% não conhecia os CONSEP's. Este era visto como opção para ajudar a comunidade na resolução de problemas e combater a violência, e com a atuação do CONSEP a segurança melhorou. Os principais problemas levantados nas reuniões do CONSEP são aqueles afeitos a segurança e policiamento, assaltos e furtos, e violência em geral. Como sugestões para que os CONSEP's funcionem melhor deve-se dar uma maior divulgação aos conselhos e ampliar a participação da comunidade (PESQUISA..., 2003).

Collares et al. (2003) também realizaram pesquisa de avaliação dos CONSEP's em Belo Horizonte no ano 2000, e verificaram que os líderes dos conselhos buscavam envolver a comunidade mediante a divulgação das reuniões. A participação dos policiais era restrita aos comentários do comandante, e a participação da comunidade era rarefeita, a mídia não divulgava as atividades dos conselhos e ainda não havia forte credibilidade da população nesse instrumento de participação.

A pesquisa revelou ainda um desconhecimento de grande parte dos entrevistados sobre a companhia da PMMG ou delegacia da Polícia Civil responsáveis pela região em que moravam, a imagem do CONSEP era positiva, mas seu funcionamento estava muito vinculado a Polícia Militar, enquanto “provavelmente a maioria da população de Belo Horizonte desconhece o projeto CONSEP e seus propósitos”, um dos caminhos para engajamento da comunidade seria a reversão dos índices de criminalidade, que ocorreria com o envolvimento e participação da comunidade (PESQUISA..., 2003, p. 125).

Freitas (2003) ressalta que, não obstante a polícia venha envidando esforços para a implementação do policiamento comunitário, as reuniões ainda não possuem as características definidas nas práticas recomendadas na literatura:

os encontros das comunidades com os comandantes das unidades têm sido muito mais no sentido de passar informações e orientações de serviços de prevenção policiais, do que no sentido de discutir problemas, eventuais soluções e planejar ações de prevenção. A comunidade participa muito ‘discretamente’ no planejamento de novos serviços de prevenção. Além disso, a participação nestes raros encontros fica restrita ao comandante da unidade. Os policiais de linha de frente são figuras desconhecidas ou anônimas. (FREITAS, 2003, p. 91)

As reuniões dos conselhos, de modo geral, espelhavam como dinâmica a coordenação por um oficial da PMMG, na maioria das vezes o major comandante da companhia, ou ainda o capitão designado. Isso porque ao ser realizada na sede da companhia inibia um pouco o presidente do conselho de liderar a reunião. Com participação variando em torno de dez pessoas, o policial apresentava os últimos dados e eventos críticos ocorridos no mês, relatava

as providências tomadas, e abria para o questionamento da platéia. Geralmente o presidente do conselho, um líder comunitário em sua maioria, fazia o comentário geral e trazia alguma reivindicação da comunidade. Após a resposta do comandante, abria as questões para a platéia que fazia suas reivindicações, a maioria era a solicitação de policiais em determinadas áreas da região, para inibir a criminalidade e violência:

todos queriam policiamento na porta. (Major, 17 anos)

pedem polícia na porta de casa. (Major, 23 anos)

apesar das pessoas ainda solicitarem um policial na porta de casa, para equacionar os pedidos, os batalhões desenvolvem atividades de segurança subjetiva como a atuação nas zonas quentes de criminalidade e instalação de POVs (postos de observação e vigilância), mas estes não podem ser orientados em sua instalação pelo poder econômico e sim pela necessidade. (Capitão, 14 anos)

todo mundo quer um policial em frente de casa para evitar o crime. (Capitão, 16 anos)

outro dia na reunião surgiu o assunto de financiar a polícia para implementar postos de observação e vigilância, mas quem paga quer colocar perto de casa e não onde a polícia acha necessário, então fica uma discussão sem fim. (Comunidade, Belo Horizonte)

Souza (2003) destaca que a sustentação do “Policiamento de Resultados” foi a gestão das atividades de polícia ostensiva baseadas nos princípios de rearticulação territorial das unidades operacionais (Batalhões e Companhias) mediante a análise de variáveis, como tamanho, densidade populacional, índices de criminalidade e de qualidade de vida; utilização da ferramenta do geoprocessamento para acompanhamento da violência e criminalidade; implantação de indicadores de produção de serviços policiais para avaliação dos resultados; criação do coordenador de operações da companhia (CPCia) para melhoria da gestão operacional em termos de coordenação e controle; interação com a comunidade por meio de programas elaborados em conjunto para prevenção e contenção da criminalidade.

Freitas (2003), ao realizar diagnóstico sobre a organização policial militar, ressalta alguns problemas como a necessidade de redesenho do trabalho do centro de atendimento e despacho de viaturas, análise da arquitetura organizacional da PMMG, necessidade de instrumento de alocação de recursos humanos e materiais, além do desenvolvimento de indicadores de desempenho operacional. Ao analisar o processo de produção de serviço policial verificou a centralização do planejamento em apenas uma pessoa, e não em equipe multidisciplinar e contando com a participação dos integrantes dos CONSEP’s. Constatou que os encontros com a comunidade são no sentido de informar a população dos serviços e contexto de criminalidade na região, com pouco envolvimento de membros da comunidade no planejamento dos serviços policiais ou na solução de problemas, pois segundo Freitas (2003, p.91), “os princípios da estratégia de policiamento orientado para a resolução de problemas

eram desconhecidos pelos comandantes de unidades”. Os manuais existentes são pouco utilizados, há resistência em trabalhar com a comunidade, as diretrizes ainda não estavam disseminadas, os serviços eram padronizados, os policiais dos postos mais baixos que são aqueles que têm maior contato com a população não participavam no planejamento de operações, sendo essas realizadas sob demanda e em tempo curto, a taxa de rotatividade entre os comandantes de unidades é alta, o que contribui para a insatisfação da comunidade com os serviços prestados.

Pelas normas, procura-se ditar um novo direcionamento, entre as possibilidades seria o recrutamento de civis para postos dentro da organização policial para substituição dos militares:

um dos caminhos seria diminuir o pessoal militar, no caso o estudo para substituição dos atendentes do centro de operações de atendimento, no 190 por civis você economizaria em salários, não teria um sargento atendendo telefone enquanto poderia estar na rua. Esse caminho provavelmente vai ampliar o número de policiais nas ruas. (Coronel, 28 anos)

No entanto, a retomada da aproximação da polícia e comunidade com maior ênfase no policiamento comunitário por meio da “Polícia de Resultados” revela a disposição do comando para sua expansão e consolidação, como destacam as “Diretrizes para a Produção de Serviços de Segurança Pública” (PMMG, 2002a), reforçada pela preocupação com a atuação da organização policial, segundo a filosofia dos Direitos Humanos, num esforço de reduzir os casos de abuso de autoridade e violência policial (PMMG, 2004), monitorados com maior efetividade pelas ações da “Ouvidoria de Polícia” (OUVIDORIA, 2003). Essas mudanças refletiram-se também na elaboração do Plano Estratégico da corporação (PMMG, 2003).

As ações gerais voltadas para a nova forma de policiamento revelaram a tentativa de estabilização das práticas de aproximação com a comunidade por meio dos conselhos; a utilização de tecnologias baseada nas estatísticas e a responsabilização de áreas geográficas. No entanto, foram poucas as mudanças na estrutura da organização policial que pudessem sustentar essa postura inicial. Além disso, dificuldades no financiamento, na introdução da nova filosofia por toda a organização, e sua difusão entre os membros da comunidade, aliado aos índices preocupantes de criminalidade e violência, trouxeram obstáculos ainda maiores na implementação e consolidação da “Polícia de Resultados”. As semelhanças e assimetrias das formas de policiamento de Belo Horizonte e Washington, D.C., são comparadas no capítulo seguinte sob o prisma das forças institucionais coercitivas, normativas, e miméticas (QUADRO 14), que moldaram as organizações policiais no esforço de sustentação de sua legitimidade.

5 AMBIENTE INSTITUCIONAL E TÉCNICO: ANÁLISE COMPARADA MPD E PMMG

Este capítulo estabelece uma comparação analítica dos elementos institucionais de ambas organizações policiais estudadas, com ênfase nos aspectos do sistema de justiça criminal, e o caráter sustentador dos pilares regulativo, normativo e cognitivo mediante as forças coercitivas, normativas e miméticas respectivamente..

Verificam-se tendências distintas em relação ao ambiente institucional existente nas cidades de Washington, D.C., e em Belo Horizonte, MG, iniciando pelo contexto de violência e criminalidade nas cidades pesquisadas. Utiliza-se o padrão internacional de índices por 100.000 habitantes, nos crimes mais sérios e que podem ser comparados anualmente (USDOJ, 1984), para verificação do padrão de criminalidade vigente, o que permitiria delinear estratégias para sua prevenção e repressão, o acompanhamento dos resultados futuros, e a atuação em áreas específicas das cidades, como proposto nos respectivos modelos de policiamento.

Em Washington, D.C., há um aumento das taxas de crimes violentos (homicídio, estupro, roubo, roubo a mão armada) de 2.072 por 100.000 habitantes em 1989, para 2.926 em 1993. Mas desde então, começa um declínio constante desses crimes, chegando a 1.508 em 2000 (MPD, 2000) e, ainda que as taxas de crimes violentos sejam um pouco mais elevadas que em Belo Horizonte, em números absolutos, a cidade brasileira tem quantitativos maiores.

Uma análise mais apurada de um dos crimes mais estudados, de forma geral, o homicídio, por ser uma modalidade de crime menos sujeita a subnotificação e que permite melhor comparação, favorece um melhor entendimento do contexto das distintas cidades. Em Belo Horizonte, o crime de homicídio até meados da década de 1980 apresentava taxas que variavam entre 8 e 12 ocorrências por 100.000 habitantes (BATITUCCI, 1998). A partir de 1987, houve um incremento expressivo, atingindo a cifra de 25 ocorrências por 100.000 habitantes em 2000. Em Washington, D.C. apresentaram a marca de 81 ocorrências por 100.000 habitantes em 1991, reduzidas a 42 no ano 2000, uma diminuição de aproximadamente 50% em dez anos (MPD, 2001). Este é um fenômeno nacional, conforme demonstram Fox e Zawitz (2003) que ao analisarem as taxas para todo o país, encontraram índices próximos aos verificados nos anos 1960 em termos de homicídio nos Estados Unidos (GRÁFICO 8).

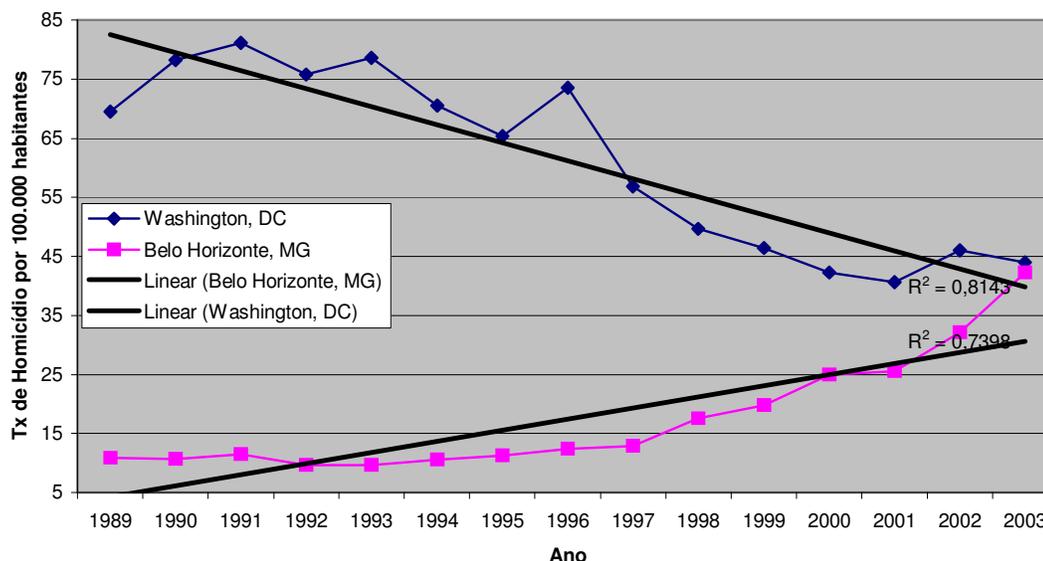


GRÁFICO 8: Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes – Washington, D.C. e Belo Horizonte – 1989-2003
Fonte: Dados obtidos no MPD e PMMG. Elaboração do autor.

Por meio de outros dados comparativos gerais (APÊNDICE C), constata-se a distinção entre o ambiente em que as organizações policiais atuam, pois embora a cidade norte-americana apresente maiores índices de criminalidade, os mesmos estão em declínio, enquanto em Belo Horizonte os mesmos são ascendentes (APÊNDICE D).

Na TAB. 3 verificam-se outros dados comparativos entre Washington, D.C. e Belo Horizonte revelando algumas das situações descritas por Bayley (2001b) em sua análise de organizações policiais, como a de que não existem evidências de que a criminalidade é menor quanto maior o número de policiais.

TABELA 3

Dados Comparativos: Washington, D.C., USA e Belo Horizonte, MG, Brasil – 2000

| INDICADORES | WASHINGTON, D.C. | BELO HORIZONTE, MG |
|--------------------------------|---------------------|---------------------|
| População | 572.059 | 2.238.526 |
| Área | 259 km ² | 331 km ² |
| Taxa de Desemprego (dez. 2000) | 5,8% | 17,5% |
| Taxa de Homicídios | 42 (100.000 hab) | 25 (100.000 hab) |
| Taxa de Crimes Violentos | 1.508 (100.000 hab) | 1.137(100.000 hab) |
| Relação policial/habitantes | 163 | 298 |
| Tendência à Criminalidade | Declinante | Ascendente |

Fonte: FJP/DIEESE, 2002; IBGE, 2002; MPD, 2002; PMMG, 2002a.

O entendimento de outros aspectos do sistema de justiça criminal e a ação policial podem desvendar algumas dessas diferenças, melhor observadas à luz de uma descrição dos modelos de policiamento adotados, bem como pela distinção entre o sistema de justiça criminal dos dois países, para auxiliar no entendimento da ação das polícias. O QUADRO 13 apresenta uma breve sistematização das diferentes perspectivas que assumem a polícia no Brasil e nos Estados Unidos.

QUADRO 13

Brasil e Estados Unidos: diferentes perspectivas

| PERSPECTIVA | ESTADOS UNIDOS | BRASIL |
|------------------------|--|--|
| <i>INSTITUCIONAL</i> | Diversidade de formas de organização policial, predominando as polícias de cunho municipal, sendo subordinadas ao prefeito que escolhe e contrata o chefe de polícia | Organizações policiais estabelecidas no nível dos estados, e subordinadas ao governador |
| | Organização policial responsável pela prevenção, repressão e investigação | A Polícia Militar realiza a prevenção e repressão, enquanto a Polícia Civil realiza as investigações |
| <i>POLÍTICA</i> | Regime democrático consolidado | Regime democrático em consolidação |
| | A sociedade respeita e acredita na instituição policial | Baixa credibilidade geral da polícia |
| | Sociedade monitora atividade policial | Sociedade à parte do que acontece nas polícias, precário controle externo |
| <i>INFRA-ESTRUTURA</i> | Ênfase na valorização profissional | Profissão pouco valorizada: "lixeiro da sociedade" |
| | Bom suporte logístico, tecnológico e bélico | Precariedade do suporte logístico, tecnológico e bélico |

Fonte: adaptado de Freitas, 2003.

Nos Estados Unidos, há uma diversidade de formas predominando as polícias de cunho municipal, responsáveis pela prevenção, repressão e investigação, sendo subordinadas ao prefeito, que escolhe e contrata o chefe de polícia (REGOLI, HEWITT, 1996). Diferente dessa prática, no Brasil as polícias são de cunho estadual e subordinadas ao governador (SOARES, 2000a). Uma dessas distinções remete a uma característica da criminalidade, pois o crime tem um componente local muito significativo, o que facilita a perspectiva de agências locais responsáveis pela segurança pública, monitoradas e avaliadas pelos cidadãos usuários ativa e subjetivamente dessa prestação de serviço de polícia.

Em termos de política, o Brasil vem consolidando seu regime democrático por meio de diversos mecanismos institucionais, caracterizados pela participação popular, enquanto esse processo já foi consolidado nos Estados Unidos (STONE, HEATHER, 2000). As

organizações policiais são respeitadas e a população acredita e monitora sua atuação (GALLAGHER et al., 2001), enquanto no Brasil essas instituições vêm enfrentando percalços em termos de sua credibilidade, com mecanismos recentes de controle externo (LEMGRUBER et al., 2003). A profissão do policial é valorizada nos Estados Unidos, tem visibilidade e “status”, sendo respeitada (MUIR, 1977), enquanto no Brasil ainda é pouco valorizada, sendo visto como o “lixeiro da sociedade” (PAIXÃO, 1982; SOUZA, 2002). Em termos de infra-estrutura, as organizações policiais norte-americanas possuem um bom suporte logístico, tecnológico e bélico de modo geral (WEISBURD et al., 2003), enquanto a precariedade do Estado brasileiro não proporciona boa infra-estrutura para as organizações policiais, que possuem problemas crônicos na quantidade de efetivo, carência de meios materiais e grande dificuldade de manutenção das forças policiais (SOARES, 2000).

Não obstante as dificuldades, as duas organizações policiais estudadas, seguindo as premissas de diversas de suas congêneres no mundo, introduziram novos modelos de policiamento como estratégia das organizações policiais para melhoria em suas ações de combate à criminalidade e violência, por meio de parâmetros como mudanças internas para produção dos serviços de polícia envolvendo estrutura, cargos e utilização de novas tecnologias nos moldes do COMPSTAT, com responsabilização geográfica, utilização de georeferenciamento da criminalidade para seu mapeamento e descrição de estatísticas, aproximação da comunidade por meio de conselhos comunitários, utilização de métodos para a solução de problemas e novo arranjo de produção de serviços voltado para a prevenção. Os novos modelos de policiamento foram incentivados pelas instâncias governamentais, geralmente pelas diretrizes e programas de financiamento para sua implementação. Outros atores da sociedade tiveram influência como a imprensa, organizações da sociedade civil, outros atores do sistema de justiça criminal, além da pressão da comunidade por resultados que levassem à diminuição da sensação de insegurança. No entanto, as mobilizações das organizações policiais para a adoção de novos modelos de policiamento variaram de acordo com as pressões exercidas no seu ambiente por esses fatores, principalmente o estágio de violência e criminalidade naquela localidade, além da trajetória histórica na relação entre a comunidade e a polícia.

As características comuns aos programas de policiamento comunitário são as que envolvem a sua disseminação por toda a organização, descentralização e “accountability”, responsabilidade por base geográfica, parceria com a comunidade, orientação para a prevenção, utilização de métodos de resolução de problemas e parcerias com agências governamentais e não-governamentais, dentre outras (SKOLNICK, BAYLEY, 2002; COPS,

2002), conforme descritas anteriormente, que se revelaram nos modelos estudados, a “Polícia de Resultados” e o “Policimento para a Prevenção”, de formas específicas. Há que se considerar fatores de ordem temporal, pois os esforços para sua implantação têm fases distintas, como mencionado na trajetória histórica e de implementação das mudanças.

A retórica do policiamento comunitário envolveu a implementação de seus diversos aspectos enquanto, ao mesmo tempo, o modelo tradicional de polícia continuava vigente, com a manutenção de rotinas que vêm ocorrendo ao longo dos tempos, mas são redirecionadas ou enfatizadas por curtos períodos de tempo (como nas operações de ocupação, operação natalina etc). Emanados das organizações policiais, as mudanças são dirigidas por uma liderança, necessitam de forte suporte financeiro, apoio político, coordenação de esforços para articulação intra-agência com as diversas unidades organizacionais, e externamente com o governo, comunidade, e outras agências públicas e privadas. As estratégias de intervenção desenvolvidas utilizaram-se da estrutura formal, elaboração e aplicação de normas e regulamentos.

As forças para a institucionalização dos novos modelos de policiamento partiram de esferas distintas, que levaram a organização policial a mudar e a se adaptar ao seu ambiente, forças essas classificadas como coercitivas, normativas e miméticas, baseados no suporte teórico do novo institucionalismo. Tais forças emanam do ambiente institucional - macro, do contexto local e da dinâmica interna da organização (CRANK, 2003).

As forças coercitivas, ou elementos de regulação institucionalizados (SCOTT, 1995) envolvem a capacidade da organização em criar regras e leis, monitorar outras organizações, oferecer iniciativas e impor sanções quando necessárias. Organizações que estimulam mudanças e conformidade sobre novas ou antigas operações exercem força coercitiva sobre outras organizações, na esperança de que elas adotem ou possam aderir a essas operações. As forças normativas são aquelas que definem o propósito social adequado (objetivos) da organização e prescrevem suas atividades legitimadas (meios), necessárias para alcançar esses propósitos, que influenciam a estrutura, práticas e políticas da organização (MEYER, ROWAN, 1977). As forças miméticas induzem as organizações, principalmente aquelas do mesmo ramo, a copiar ou imitar uma a outra. As organizações tendem a mudar suas práticas para mirar modelos organizacionais que se mostram superiores ou prevalentes no seu campo organizacional. Para manter sua legitimidade, as organizações sempre verificam o que está sendo feito pelas outras, para que também possam fazer, (“seguir a maioria, fazer como todo mundo”), especialmente quando a mudança organizacional é considerada “a coisa certa” a ser

feita, mesmo que a mudança seja mais simbólica e menos substantiva na realidade em sua implementação.

Para entendimento comparado, no QUADRO 14 podem ser verificadas algumas características dos programas de policiamento comunitário no “Metropolitan Police Department” em Washington, D.C. e na “Polícia Militar de Minas Gerais” em Belo Horizonte, MG, com base nas forças institucionalizadas em uma perspectiva comparada:

QUADRO 14

Características dos Programas de Policiamento Comunitário no “MPD” em Washington, D.C. e na “PMMG” em Belo Horizonte, MG

(continua)

| AMBIENTE | MECANISMOS | FATORES | “POLICE FOR PREVENTION” | “POLÍCIA DE RESULTADOS” |
|--------------------------|-------------|---|--|--|
| INSTITUCIONAL GERAL | | Contexto Histórico | Crise na Segurança (dez.1996) | Greve dos Policiais (jun.1997) |
| | | Criminalidade (1997) | Alta (Viés de Queda) | Baixa (Viés de Alta) |
| | | Criminalidade (2003) | Alta (Viés de Estabilidade) | Alta (Viés de Alta) |
| INSTITUCIONAL ESPECÍFICO | COERCITIVOS | Ação de Governo | “Control Board” - “MOU” | Novo Cmte.Geral PMMG |
| | | Dependência de Recursos Verbas Federais | Department of Justice Elevada soma de recursos para reestruturação do MPD | Ministério da Justiça Recursos para implementação e novos projetos no país |
| | | Diretrizes Federais | USDOJ COPS Grants | SENASP Plano Nacional de Segurança Pública – Sistema Único |
| | | Liderança Organizacional | Externa (1998) Grande poder Dependência do Prefeito | Interna (1998) - Cmte. do Policiamento da Capital Grande poder Dependente do Cmte. Geral |
| | | Poder da Comunidade | Organizada Instância Independente de Representação (ANC) | Não Organizada Representação via PMMG (CONSEP) |
| | | Mediação entre Comunidade e Polícia | Imprensa “D.C. Council” | Imprensa “Assembléia Legislativa” |

(conclusão)

| AMBIENTE | MECANISMOS | FATORES | “POLICE FOR PREVENTION” | “POLÍCIA DE RESULTADOS” |
|--------------------------|-------------|--|---|--|
| TÉCNICO | COERCITIVOS | Regulação | “Police for Prevention Handbook” (1999) | “Instrução 0001/99” - “Noa 45/2002” |
| | | Responsabilidade Geográfica | “Police Service Area” | “Companhias Especiais” |
| | | Estrutura | Criado “Comando de Operações Regionais” | Sem alteração |
| | | Recursos Humanos | Tenente substitui Sgt no comando PSA | Major substitui Capitão no comando Cia Especial |
| | | Tecnologia | COMPSTAT “Crime Briefing” | COMPSTAT “Pelourinho” |
| | | Mediação entre Comunidade e Polícia | “ANC Meetings” “PSA Meetings” | Reunião CONSEP |
| | | Produção de Serviços | Aplicação da Lei – 75% Parceria – 20% Prevenção – 5% | Modelo Tradicional - 95% “Polícia de Resultados” - 5% |
| | | Solução de Problemas | “Five Steps for Problem Solving” (SARA Model Plus) | IARA (SARA Model) |
| INSTITUCIONAL ESPECÍFICO | NORMATIVOS | Histórico de Policiamento Comunitário | Inexistente | Necessidade de angariar recursos |
| | | Estilo de Liderança | Líder como Coordenador | Líder como Motivador |
| | | Academia e Outros Agentes como Legitimadores | Northwest University Booz, Allen & Hamilton Police Foundation | FJP UFMG |
| | | Imagem da Polícia no País | Em Reconstrução Ligada ao Chefe | Boa Imagem Ligada à Organização Policial |
| | MIMÉTICOS | Legitimidade do Modelo de Policiamento | Consolidando a Legitimidade | Retomando a Legitimidade |
| | | Modelo de Policiamento | CPD - Chicago (Prevention) NYPD - Nova Iorque (COMPSTAT) | PMSP - São Paulo (CONSEP) NYPD - Nova Iorque (COMPSTAT) |
| | | Serviços Especializados | CPD - Chicago | PMSP - São Paulo |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em termos dos fatores relacionados ao processo de institucionalização dessas formas de policiamento, pela comparação entre Washington, D.C. e Belo Horizonte, constata-se algumas peculiaridades e diversas distinções de lado a lado, que requerem melhor reflexão.

Curiosamente, a trajetória das cidades contém algumas similaridades, pois ambas foram, cidades planejadas para abrigarem a sede de governo, sendo que Belo Horizonte tomou Washington, D.C. com seu projeto de Pierre Charles L'Enfant, inspirado ainda nas transformações de Paris sob o comando do prefeito Ausman, como mote utilizado pelo engenheiro Aarão Reis para a construção da cidade de Minas.

Além disso, a capital dos Estados Unidos da América tem sido local de referência para a qualificação dos quadros da administração pública no Brasil. No caso da polícia de Minas Gerais, a partir dos anos 1970, Washington, D.C., tornou-se parâmetro quanto à inovação tecnológica do sistema de comunicações policiais que foi visitado por policiais da polícia mineira, e posteriormente inspirou o sistema COPOM da PMMG, que serviu de exemplo para várias outras cidades e países na América do Sul, com a difusão do sistema de produção de serviços policiais por intermédio do rádio-patrolhamento.

Os novos modelos de policiamento introduzidos a partir de meados de 1990 também foram provocados por situações similares de alto índice de criminalidade e cujos marcos deram-se em épocas semelhantes. No caso da capital norte-americana, em dezembro de 1996, com a formação de conselho consultivo (“Control Board”) para implementar as modificações necessárias para melhoria do desempenho da polícia e de sua imagem. Da mesma forma, a polícia mineira passa por momentos significativos em junho de 1997 com o movimento reivindicatório que levou a uma grande transformação nas relações internas na corporação. A distinção em termos de índices de criminalidade foi que as tendências de alta se inverteram na cidade estadunidense, enquanto na cidade brasileira, com índices relativamente baixos, passa a ter uma alta nas taxas de violência e criminalidade.

As intervenções tiveram como ponto significativo um novo direcionamento estratégico a partir da cúpula, externa no caso norte-americano por meio do “Control Board” e interna, no caso brasileiro, com um novo comandante geral da polícia, e um novo comandante do policiamento da capital. No MPD há uma transição em termos da cúpula da organização policial, de quadros internos à corporação para a contratação de um novo chefe de polícia, recrutado de forma pública em nível nacional, revelando a intenção clara dos dirigentes municipais em empreender uma forte mudança nos padrões de produção de serviços policiais na cidade e no relacionamento da polícia com a população da cidade. O apaziguamento das forças internas à corporação mineira após a inédita conflagração da greve de 1997, levou a um reforço na maneira de aproximação entre a polícia e a comunidade, bem como entre os membros da cúpula e da base da instituição, após revisão dos procedimentos disciplinares internos, e um novo acordo político a partir do governo estadual empossado em 1999.

Em Washington, D.C., o novo chefe de polícia toma posse em 1998 e traz consigo uma equipe de apoio para introduzir a reforma na polícia. Realiza inicialmente uma pesquisa de opinião para verificar as principais demandas, utiliza do diagnóstico realizado por empresa de consultoria sobre as condições de funcionamento da organização policial e aproveita as medidas de reordenamento geográfico colocadas em prática em 1997 para dar início ao seu programa de policiamento comunitário denominado “Police for Prevention”. Além do apoio político do “Control Board”, o novo chefe de polícia conta com elevados recursos financeiros para reequipar a corporação, aumentar a remuneração dos policiais e recuperar a motivação dos empregados e policiais da organização com um novo delineamento da missão, e a convocação para a participação da população na produção dos serviços de polícia.

Em Belo Horizonte, MG, um novo comandante do policiamento da capital toma posse em 1998 e, com apoio do comandante geral da corporação, iniciou-se uma estratégia de policiamento com a participação da comunidade como parte fundamental desse novo modelo, denominado de “Polícia de Resultados”, concebida como uma evolução do ideário do policiamento comunitário cujas bases na organização policial registram tentativas ainda no final dos anos 1980 com o “policiamento distrital” e no início dos anos 1990 com a experiência de policiamento com a comunidade. O modelo tem a finalidade de “modernizar e racionalizar as atividades operacionais da PMMG” com atenção para o planejamento, interação com a população por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP’s), e adoção da tecnologia do geoprocessamento para o tratamento das informações voltadas para a produção de serviços de segurança. Essa medida também “representou, por outro lado, uma reação da Polícia Militar ao crescimento desordenado da criminalidade violenta no Estado de Minas Gerais e, principalmente à crise do modelo operacional pós-movimento grevista de 1997” (SOUZA, 2003, p. 243).

Com os dois novos modelos de policiamento, em ambos os países, o objetivo era enfrentar os índices de criminalidade e violência, além de melhorar a imagem da polícia que estava prejudicada por acontecimentos relativos a sua ação reativa, além de escândalos envolvendo policiais no caso do MPD, e do impacto da greve no caso da PMMG.

O desenvolvimento do novo modelo de policiamento seguiu princípios semelhantes, como o reordenamento geográfico das áreas de atuação das unidades policiais, com maior descentralização; utilização do geoprocessamento da criminalidade via tecnologia de mapeamento e digitalização de dados; responsabilização dos resultados e acompanhamento da dinâmica criminal por intermédio do COMPSTAT; estabelecimento de programas de diagnóstico de solução de problemas em conjunto com a comunidade; reordenamento de

pessoal, tanto em relação a cargos quanto a responsabilidades com deslocamento de pessoal administrativo para realização de atividades operacionais.

Ainda que os princípios fossem semelhantes, sua implantação se deu em grau e formas distintas. Tal distinção advém do contexto diferente de aplicação, tamanho da organização e seu ordenamento administrativo, além da orientação geral, do dirigente municipal e dos órgãos federais que regulavam a gestão da segurança pública por meio de diretrizes e financiamento. A adequação às diretrizes para recebimento das verbas, se de um lado favorecia a implementação pelo financiamento propiciado, por outro, limitava as ações às diretrizes emanadas do nível federal, o que acarretava intensa negociação da cúpula da corporação com as autoridades governamentais. O distinto contexto fiscal do Estado limitava os programas mediante seu direcionamento e financiamento como um fator normativo de grande repercussão no ambiente técnico das organizações policiais. Em algumas situações, os acordos dependiam de outras instâncias, principalmente no caso brasileiro, com atrasos nos repasses financeiros que prejudicaram a continuidade em alguns programas. Esses acordos visavam não apenas o suporte financeiro mas um meio de legitimação da mudança a ser empreendida nas organizações policiais.

Essas forças tipicamente coercitivas foram identificadas como oriundas de programas do “United States Department of Justice” no caso norte-americano e no Ministério da Justiça no caso brasileiro, por suas agências específicas, enquanto as diretrizes eram emanadas do “Office of Community Oriented Policing Services” (COPS) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), respectivamente.

Outra significativa influência na institucionalização do policiamento comunitário coube à liderança organizacional. Respaldo pela seleção nacional e aprovação do “Control Board”, o chefe de polícia de Washington, D.C. assinou contrato por cinco anos com diversas cláusulas, todas elas públicas, em que estavam explícitos seus direitos e deveres, além do salário, conforme descrito anteriormente. Isso permitiria uma projeção de médio prazo para a implementação das modificações necessárias ao novo modelo de policiamento. Além disso, ressalta Mastrofski (2001), o chefe de polícia na sociedade norte-americana deve encarnar o espírito de liderança que se espera dele, pois está investido de grande poder, e sua atividade exige que ações sejam tomadas. Assim, espera-se que o líder da organização policial interprete, explique, e apresente os eventos e suas conseqüências para as organizações e comunidades que seus subordinados policiam.

No caso brasileiro, o tempo do comandante no cargo é imprevisível, relativamente ao tempo previsto do chefe de polícia nos Estados Unidos, sem contar com a instabilidade de sua

permanência no cargo, pois não há contrato, dependendo da ascensão profissional na carreira militar. O exemplo do coronel comandante do policiamento da capital em Belo Horizonte reflete essa situação, pois após a implementação dos procedimentos necessários e articulação com os atores relevantes, interna e externamente, para consolidação do projeto “Polícia de Resultados”, o comandante do CPC foi promovido para o segundo posto na corporação, aproximadamente dois anos depois de iniciar seu trabalho na capital.

Não obstante o importante posto assumido, responsável pelo controle do “staff” e da doutrina da organização policial, o fato acarretou uma descontinuidade no estilo de liderança que não permitiu a institucionalização plena do policiamento comunitário. Outra situação que remete à descontinuidade refere-se a imagem do comandante na liderança do policiamento, pois quando sua imagem começava a se fixar na mídia e na mente da população, propiciando um canal direto de comunicação e cobrança das ações policiais, a mudança de posto, e posteriormente a saída da organização para concorrer a um cargo político, na tentativa de capitanear politicamente as ações policiais implementadas, levaram a um impasse na continuidade do programa que teve diminuída sua intensidade de implementação, e principalmente uma queda na articulação dos conselhos comunitários de segurança com distintas posições frente aos novos comandantes.

Esse fato também se refletiu na rotatividade dos comandantes de companhia, que eram substituídos de acordo com a necessidade de serviço. Assim, a imagem da polícia que, ao se aproximar da comunidade se consolida, conforme preconiza Aquino (1998), ao não haver continuidade volta-se para os padrões tradicionais da impessoalidade burocrática, com a substituição por outro policial de mesma patente, porém sem o mesmo estilo de liderança. Não se estranha, portanto, que no cotidiano da cidade brasileira de grande porte, de um modo geral, os moradores não saibam o nome do comandante responsável pelo policiamento ostensivo, o que não ocorre na mesma dimensão nas congêneres norte-americanas.

Em Washington, D.C. a dependência externa do chefe de polícia, ligado diretamente ao prefeito, e com sua imagem imbricada com a organização policial, permite uma intermediação entre população, chefe do executivo municipal e polícia que é cobrada quanto as suas ações diretamente por meio do comandante da polícia.

No caso brasileiro, apesar do grande poder delegado pelo comandante geral ao comandante do policiamento da capital, esse se restringe às normas da caserna, sendo alvo dos pares que ocupam outros cargos similares, no caso, os comandos regionais. Além disso, se de um lado essa dependência do comandante geral pode levar ao apoio irrestrito às políticas implementadas na capital, a principal vitrine das ações policiais do Estado, por outro lado,

pode suscitar oposições veladas ou abertas, reveladas nas entrelinhas das diretrizes do comando geral, ou ainda nos discursos proferidos para a tropa.

No Brasil, as aparições diante da Assembléia Legislativa do comandante-geral são esporádicas, e dependem da vontade pessoal do indivíduo, pois não há mecanismos legais para que sua presença seja compulsória, apesar do cuidado do governador do estado em manter o controle na relação de membros do Executivo com o Legislativo. Em contraponto à situação na cidade brasileira, o chefe de polícia da cidade americana apresenta-se regularmente para a discussão em fóruns públicos, não apenas quanto às ações policiais, mas também para debates sobre orçamento, e estratégia diante do conselho municipal.

A comunidade, como força de pressão para a institucionalização do policiamento comunitário, depende de sua organização e de como ocupa as instâncias de representação junto aos órgãos públicos. No caso norte-americano, a comunidade mostra-se mais organizada em torno de suas reivindicações, ainda que em primeiro plano estas não mudem na essência, clamando por um número maior de policiais próximos as suas residências ou local de trabalho, da mesma forma como indicado nos trabalhos de Dias Neto (2000), Skolnick e Bayley (2001). O policial em geral é mais cobrado pelas suas ações, talvez porque há maior acesso aos canais de controle e reclamação contra policiais, em um movimento de cidadania que já vem sendo exercido pela população a partir da década de 1970 com as modificações na projeção da polícia frente ao cidadão. Há maior independência na representação com a polícia inserida na dinâmica como provedora de um serviço público, com os policiais sendo cobrados por seus resultados.

No caso brasileiro, a comunidade ainda se mostra desorganizada para as reivindicações, e ainda que a polícia inspire mais confiança hoje que nos idos da repressão política, o temor quanto a represálias de bandidos, e a própria falta de informação e entendimento da comunidade e membros da organização policial quanto à necessidade de participação, leva a uma situação em que os líderes comunitários escolhidos para a participação nos conselhos de segurança pública também sejam os representantes em outros conselhos de áreas distintas, como saúde, educação e transporte, por exemplo.

Há também um efeito de politização das lideranças, que quando obtém destaque na comunidade se lançam como candidatos a cargos eletivos (BRAVO, PEREIRA, 2001), fenômeno que atingiu inclusive alguns policiais envolvidos no processo de implantação do policiamento comunitário e também no movimento grevista de 1997. Essa situação afasta alguns membros da comunidade que não concordam com o fato do conselho ser um lugar de plataforma política, e também porque em ano de eleições municipais, as reuniões ficam

esvaziadas com os líderes militando como candidatos ou trabalhando por outros candidatos. No entanto, o poder da comunidade serve como processo coercitivo na cobrança dos resultados da polícia, utilizando de outros canais como a imprensa e as representações políticas para se manifestarem.

A imprensa serve como mediadora entre a comunidade e a polícia, seja informando as situações de crime e violência e as ações da polícia no seu combate, seja nas deficiências e virtudes nos casos resolvidos (PAIXÃO, 1982; REINER, 1992). Na cidade norte-americana o destaque na imprensa, que exerce uma força coercitiva significativa, é o jornal de circulação nacional “The Washington Post”, que noticia qualquer deslize ou feito da polícia, além de publicar a listagem de ocorrências policiais na cidade semanalmente e por área. Os questionamentos são realizados publicamente, seja por intermédio de reportagens ou de editoriais que não passam despercebidos pela grande maioria da população. Aliado nesse esforço de avaliação dos serviços policiais segue outros jornais locais, como o semanário “The Washington City Paper”, crítico de todas as ações de governo, seja nacional ou local, além dos diversos jornais de bairro que circulam nas respectivas comunidades, sempre com partes dedicadas a assuntos de segurança pública e às ocorrências policiais da região.

Na cidade mineira a imprensa como força coercitiva tem três instrumentos distintos de penetração na população: na mídia televisiva destaca-se a Rede Globo que possui a maior audiência; na mídia rádio, a Rádio Itatiaia que possui dois programas diários voltados para assuntos ligados à segurança pública; e na mídia impressa, o jornal “O Estado de Minas” são aqueles meios em que as ações da polícia ganham destaque por serem os de maior circulação cobrindo a maioria da população. A mídia reforça os papéis delineados por Reiner (1992) de pressão quanto à ação policial e os resultados obtidos no declínio da criminalidade. Os eventos de repercussão na população são explorados pela mídia, ora questionando a ação policial, ora louvando os resultados obtidos, com a população se utilizando de canais da imprensa para reivindicar soluções para problemas de segurança pública específicos, como descrito por Costa (1992) e Rifiotis (1999).

A implementação dos novos modelos de policiamento tiveram como fator de regulação as normas escritas e exaustivas tratadas no “Police for Prevention Handbook”, editado pelo MPD em 1999 e na “Instrução 01/99 – 8º RPM”, editado pela PMMG em 1999 no âmbito da cidade de Belo Horizonte, com a doutrina sendo ampliada para todo o estado a partir da “Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública 04/2002-CG: Estruturação e Funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública” publicada pela PMMG em dezembro de 2002. Essas regulamentações apresentam as regras a serem

seguidas para a execução do policiamento comunitário nas duas organizações, ditando os passos a serem tomados para aproximação com a comunidade e adoção das práticas para solução dos problemas. A divulgação das normas em uma linguagem acessível para a comunidade no caso norte-americano é ampla, com vários exemplares disponíveis nas diversas reuniões com a comunidade, no sítio na Internet e em outras dependências da municipalidade, o que não ocorre com as normas da PMMG, o que dificulta o aprendizado para o público externo, parceiro na discussão com a organização policial quanto aos assuntos de segurança pública. A divulgação, conforme preconizado por Bayley (2001a), Greene (2001), e também nas diretrizes do “COPS Office” e do “Plano Nacional de Segurança Pública”, ainda não é uma prática comum na organização policial brasileira, sendo utilizada como norma de consumo interno na PMMG, com uma divulgação tímida para os participantes das reuniões, como também verificou Silva (2004).

Ações similares de delimitação geográfica para maior responsabilização dos policiais da área (HERBERT, 1998) foram medidas adotadas por ambas corporações pesquisadas, com uma recente revisão no PSA estadunidense (ANEXO B) devido a problemas de alocação de tenentes com o perfil de liderança adequado para exercer as atividades preconizadas no trato com a comunidade. Em Belo Horizonte, as áreas das companhias estão passando por um reordenamento interno em termos de operação, conhecido como setorização, que tende a se consolidar no futuro, agrupando bairros com maior proximidade para facilitar a distribuição de efetivo policial, melhorar a cobertura nas ações policiais e ampliar sua presença. Os comandantes de área deram lugar a uma patente superior nas duas organizações policiais. Assim como os sargentos deram lugar aos tenentes no MPD, os capitães deram lugar aos majores na PMMG, com maiores repercussões nesta do que naquela, pelo maior número de patentes atreladas a cargos, o que torna a alocação de pessoal mais rígida, e posteriormente causaria maior rotatividade.

Um dos pressupostos na implementação do policiamento comunitário é a modificação da estrutura organizacional para adequar-se à nova dinâmica de prestação de serviços voltado para a aproximação com a comunidade, pois uma organização com menor número de níveis hierárquicos tende a possuir melhor comunicação interna e maior descentralização para a tomada de decisão próxima ao receptor do serviço, e com isso ajusta adequadamente seus processos e arranjos administrativos para bons resultados em termos de prevenção e provisão de segurança.

No entanto, no caso do MPD, a nova gestão que implementou o “Policing for Prevention” optou por criar um novo nível na hierarquia, o “Regional Operations Command”,

que coordena as ações dos distritos policiais e está no mesmo nível do comando das unidades especializadas. Fortaleceu ainda o braço corporativo para implementação da mudança, com a contratação de civis com experiência profissional no desenvolvimento de projetos e novos sistemas de informação gerencial. A criação de uma unidade organizacional “The Office of Organizational Development” (OOD), para liderar as inovações em termos de segurança pública dentro do departamento de polícia baseando-se em outras experiências no sistema de justiça criminal e da comunidade também foi um passo importante na consolidação de pesquisa e desenvolvimento de programas, permitindo a requisição de financiamentos para programas preventivos, treinamento e aperfeiçoamento da legislação. A liderança dessa unidade por pessoa de confiança do chefe de polícia, com experiência prévia na polícia de Chicago, além de contatos com importantes atores institucionais da segurança pública no país, também serviu para consolidar os esforços do MPD voltados para a mudança organizacional. Essas mudanças são coerentes com as pesquisas realizadas por Maguire (1997), Weisburd et al. (2003), Zhao et al. (2002, 2003), Maguire et al. (2003), que apontam para poucas mudanças na estrutura das organizações policiais que adotam novos modelos de policiamento, ainda que contradizendo os pressupostos teóricos do policiamento comunitário, difundidos nos estudos sobre as tendências das organizações policiais (BAYLEY, 2001; BAYLEY, SHEARING, 2001; OLIVER, BARTGIS, 1998; KELLING, SOUSA JÚNIOR, 2001).

A introdução do novo modelo de policiamento em Belo Horizonte não levou a qualquer modificação na estrutura da organização, ainda extremamente verticalizada, especializada e burocratizada, com forte tecnoestrutura e descentralização horizontal limitada, com controle de pessoal baseado na hierarquia e disciplina (DAFT, 1992; GALBRAITH, 1992; HALL, 1984; MINTZBERG, 1995; MINTZBERG, QUINN, 2001), mesmo que tenha sido realizado um diagnóstico para modificação na arquitetura organizacional, alerta Freitas (2003), que, no entanto, não levaram a ações efetivas da organização para implementar tais mudanças.

Os policiais consultados em Belo Horizonte apontaram para a necessidade de mudanças na estrutura organizacional para agilizar os processos, sendo indicado como ponto a ser reformulado a revisão da existência de batalhões na estrutura de comando da capital, pois se situam em posição intermediária entre a companhia e o comando de policiamento de capital. O batalhão tem um aparato administrativo para dar apoio para as companhias que, na opinião dos entrevistados, não se justifica, pois as decisões são tomadas em níveis superiores, geralmente no Estado-Maior, que é reproduzido em termos de batalhão, mas que assume funções de linha quando do comando geral da PMMG. Isso pode ser verificado pela posição

do Chefe do Estado-Maior (CHEM), que ocupa a chefia do “staff”, dando apoio na área de pessoal, inteligência, logística, comunicação social, doutrina e regulamentos, entre outras, e também ocupa o cargo de vice-comandante da corporação. Esse papel duplo exige uma função complexa, de linha e “staff”, acirrando a disputa pelo canal de acesso aos escassos recursos da corporação que, na maioria das vezes, depende de uma resposta da assessoria, ainda que por meio da posição centralizada na pessoa do CHEM.

Outro conflito se dá entre os detentores de postos mais altos na hierarquia posicionados em cargos de comando dos batalhões e os chefes de seção do Estado Maior, que dependendo da patente, devem obediência àqueles que realizam suas reivindicações. Com isso, várias decisões técnicas acabam sendo levadas a uma instância maior para tomada de decisão por um posto similar, para que não haja quebra na hierarquia, base do processo decisório na corporação. Esse escopo foi tomado como justificativa para alçar o major ao posto de comandante de companhia especial, no caso da introdução do policiamento comunitário, pois isso, além de proporcionar maior descentralização, direcionava um oficial de maior patente para articular com os estratos superiores da organização em melhores condições de articulação.

No entanto, a rigidez na estrutura e a correlação de cargos e patentes, além de todas as posições administrativas e operacionais serem ocupadas por policiais, tornam qualquer tipo de mudança mais difícil de ser implementada, pois quando o indivíduo começa a dominar as tarefas do cargo e sua interconexão com o público interno e externo, na maioria das vezes, é transferido por força do serviço, como foi verificado em várias das companhias e no próprio comando, o que torna a continuidade de ações mais difícil. Isso ocorre, ainda que as normas tenham o papel de sedimentar a perenidade das políticas adotadas, pois o estilo de liderança e o próprio entendimento do serviço a ser produzido podem variar de acordo com o ocupante do cargo. Daí, uma das premissas dos policiamentos de aproximação com a comunidade insistem na manutenção dos policiais junto da população, com o mínimo de transferências (FORD et al., 2003; KANE, 2003; SWANSON, TERRITO, 2002).

A população geralmente reage negativamente a essas mudanças conforme concluído na pesquisa realizada, seja na polícia brasileira ou estadunidense, pois quando os cidadãos passam a entender o modo de ação policial, e o policial passa a conhecer a dinâmica da comunidade em que operam, com maior contato com seus interlocutores, e começam a instituir o planejamento local para solução de problemas, esses são transferidos e a comunidade torna-se órfã do investimento realizado na construção da relação com a organização policial.

A manutenção da estrutura organizacional na polícia brasileira confirma algumas premissas dos teóricos do novo institucionalismo (DiMAGGIO, POWELL, 1983; MEYER, ROWAN, 1977), pois não obstante a pressão do ambiente institucional, o ambiente técnico, ainda que adote alguns arranjos na produção de serviços de polícia, continua seguindo a lógica racional da atividade organizacional para dar respostas a essas demandas, sem modificar a essência da disposição hierárquica e de distribuição do poder na organização policial, buscando apoio externo por meio da aproximação com a comunidade em uma “abertura” da corporação para aumentar sua legitimidade, mas mantendo seu arcabouço estrutural sem modificações drásticas nessa adaptação.

Na PMMG, as regras são minuciosas e bem delineadas (PMMG, 1999, 2002a, b, c), o que auxilia na busca de financiamentos, mas dificilmente colocadas em prática na sua totalidade, como os regulamentos dos conselhos; as decisões tomadas têm conseqüências incertas, como no caso da substituição dos comandantes de companhia; as novas tecnologias não são utilizadas em seu potencial, mas justificam a imagem da modernidade da organização; na solicitação de infra-estrutura há um reforço do aparato tradicional com a aquisição de viaturas, quando o policiamento de aproximação com a comunidade sugere policiamento a pé; e os sistemas de avaliação não possibilitam a mensuração do desempenho, ou tomam vertentes inesperadas, como foram transformadas as reuniões do COMPSTAT. No entanto, a racionalidade da estrutura da organização policial, de escopo militar, sustenta a legitimidade dessas novas ações.

A tecnologia utilizada para estruturar a introdução do novo modelo de policiamento teve a concepção baseada no COMPSTAT, que baseada na ferramenta do geoprocessamento das ocorrências, consegue mapear os locais de maior incidência de delitos e passam a monitorar as estatísticas da criminalidade, responsabilizando as equipes de policiais no seu território de jurisdição quanto às medidas a serem tomadas para combater e prevenir os delitos. Apresentados em salas com recursos computacionais que permitem a visualização dos mapas e com as justificativas e propostas dos comandantes de área, tornou-se uma metodologia de amplo uso pelos departamentos de polícia, ainda que os recursos sejam utilizados de forma distinta de acordo com o ambiente em que a organização policial atua (HERBERT, 1998). O processo de produção de informações nas organizações policiais estudadas tem como fonte os dados obtidos com as ocorrências policiais, geradas em sua maioria quando do atendimento com base nas ligações para o número de telefone 190 do centro de comunicações da polícia.

No MPD, a forma de cobrança dos comandantes de área era diária por meio do “Crime Briefing” envolvendo os comandantes regionais, os comandantes dos distritos policiais e os responsáveis por investigação, unidades especializadas e policiais envolvidos em ocorrências de maior complexidade na área de serviço policial (PSA), e esporadicamente, membros da comunidade e do legislativo municipal. A reunião matinal na opinião da cúpula era um diferencial significativo para manutenção do controle sobre a dinâmica criminal, planejamento das ações para a diminuição da criminalidade e violência, acompanhamento das atividades desenvolvidas e a avaliação dos policiais, com uma efetiva cobrança dos resultados a serem alcançados. Para alguns policiais envolvidos era uma repetição diária de fatos similares, em lugares em que a criminalidade estava associada a problemas sociais e econômicos e nos quais a polícia tinha pouco potencial preventivo atuando isoladamente, não havendo maior mobilização por parte de outros agentes governamentais que pudesse auxiliar na solução daqueles problemas em conjunto com a comunidade.

As reuniões no modelo COMPSTAT da PMMG utilizavam uma dinâmica quinzenal com a presença de membros do conselho comunitário da área avaliada, além do comandante do policiamento da capital, comandante do batalhão e da companhia sob avaliação. O modo como os policiais eram inquiridos e os resultados cobrados tornaram as reuniões do COMPSTAT uma arena de conflitos entre os produtores de segurança pública e o comando da organização policial, que, de um lado, questionava as ações executadas e os índices de ocorrências naquela jurisdição, no que eram confrontados, dentro da hierarquia e disciplina vigentes, com ações prejudicadas pela falta de pessoal e equipamentos adequados para fazer frente ao crescente número de ocorrências. O clima de tensão entre comando e policiais tornou as reuniões conhecidas como “pelourinho”, local em que o policial colocava-se para a recepção de reprimendas do comando quanto aos resultados.

A metodologia do COMPSTAT nas duas organizações policiais estudadas tinha nas reuniões de discussão dos procedimentos operacionais, características de ritos e cerimônias (MEYER, ROWAN, 1977), em que o teatro de operações era simulado por meio do aparato tecnológico, enquanto os atores policiais entravam em cena para justificar o drama cotidiano de ser e fazer polícia.

No âmbito do CPC, além da carência de recursos, a ênfase no planejamento com a comunidade ainda carecia de maior sedimentação, e a maior parte das ações policiais continuava reativa. Apesar dessa pressão, algumas companhias que conseguiram, pelo perfil de seus comandantes, articular-se com seus subordinados e com a comunidade a que serviam, apresentavam alguns resultados promissores, que poderiam ser verificados pela tendência de

estabilização da criminalidade em Belo Horizonte no ano de 2001 (BEATO FILHO et al. 2003), ainda que em níveis elevados, e que talvez tenham sido a causa da migração do crime para as cidades vizinhas da região metropolitana (FJP, 2003), que não tendo as mesmas condições de articulação, sofriam com o acúmulo de ocorrências na área, sem o devido suporte para abordar o problema adequadamente.

Isso também ocorria no entorno das companhias, o que acabou gerando conflitos entre as próprias companhias, além de uma alta rotatividade nos comandantes que buscavam outras posições na corporação para evitar o desgaste operacional em determinadas áreas. A maioria ainda reclamava da pouca participação da comunidade, evocando que esta ainda se ressentia da época em que o policiamento comunitário era apenas uma forma da organização em angariar recursos para manutenção de suas atividades.

A mudança de comando do policiamento da capital e os resultados obtidos na cidade forçaram a dinâmica do policiamento comunitário e a tecnologia COMPSTAT a terem sua metodologia sistematizada para ser aplicada em todo o estado. Com isso, entretanto, as reuniões com os comandantes de companhia passaram a ser mais espaçadas para que estes se adequassem ao sistema, a comunidade pudesse se organizar em torno dos conselhos comunitários, o que tornou as reuniões esporádicas, ainda que a estrutura de acompanhamento dos dados tenha se solidificado, e o mapeamento das ocorrências gerado um conhecimento que passou a ser novamente explorado com maior ênfase a partir de 2003, com a implantação do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS). Tal sistema visava o trabalho conjunto do policiamento ostensivo com a polícia investigativa, bombeiros e defesa civil, na tentativa de integrar forças para aumentar a efetividade dos órgãos da segurança pública.

A relação da comunidade com a organização policial tinha seu fórum privilegiado por intermédio de comissões formadas pela população em sua comunidade para tratar de assuntos de segurança pública, seguindo a tendência democrática de maior participação popular na definição, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Duas instâncias de participação eram propiciadas à comunidade em Washington, D.C. para discussão conjunta com a organização policial dos assuntos de segurança pública. Em nível mais próximo da comunidade, os encontros eram organizados em torno da área de serviço policial PSA dos moradores, que contavam com um tenente e sua equipe para dar respostas às demandas da população local, planejar em conjunto a solução dos principais problemas locais, monitorar o ambiente e manter as regras de controle social daquela comunidade.

O “PSA Meeting” tinha periodicidade mensal, com ampla divulgação e, na maioria das vezes, era realizada em um equipamento coletivo, normalmente escola ou templo

religioso da comunidade, com reivindicações distintas de acordo com a área da cidade, mas sendo recorrente uma espécie de divulgação das principais ocorrências, reclamações da população, solicitação por parte desta de maior policiamento, divulgação pelos policiais de avisos de segurança para evitar a vitimização dos moradores, e encerrando com a promessa de algumas medidas pontuais mais urgentes.

Em nível de distrito policial, o “Citizens Advisory Council” (CAC) reunia as comunidades do distrito para discutir com o comandante regional e o chefe do distrito as condições de segurança pública com as comunidades da região e o envolvimento de outras agências públicas para solução dos problemas que pudessem auxiliar na prevenção de delitos e de crimes. Realizadas mensalmente, por vezes na sede do distrito policial, essas reuniões envolviam os conselheiros que auxiliavam o chefe de polícia quanto aos assuntos prementes para a segurança pública e a sua relação com outros assuntos, geralmente de cunho geral, e com relação à comunidade. As reivindicações, além da necessidade de policiamento, tratavam de problemas que afetavam mais de uma área de serviço policial, e dependiam do distrito, sendo abordados sob o ponto de vista do trabalho da organização policial junto com outros órgãos da prefeitura.

Em Belo Horizonte, os conselhos comunitários de segurança pública (CONSEP's) ainda estavam se estruturando, de modo geral, pois enquanto alguns se consolidaram logo no início da convocação da organização policial para participarem das reuniões, escolheram sua liderança e trabalharam de modo articulado para a solução dos problemas de violência pública. Foi visível a diferença de participação de acordo com a região da cidade, sendo aquelas com maior padrão de segurança objetiva as que apresentaram maior participação, o que confirma a análise de Stone e Ward (2000), Lion (2004), e Silva (2004).

Ainda há grande desinformação quanto ao funcionamento dos conselhos, apesar do vasto conjunto de regras para sua formalização, e imposição dessas mesmas regras pela polícia para o seu funcionamento, o que acaba prejudicando a participação, fenômeno levantado em outras áreas como educação e saúde (BARBOSA et al., 1997; MILWARD, SILVA, 2004; PEREIRA, 2000). As reuniões coordenadas pelo presidente do CONSEP geralmente têm no comandante da companhia o personagem principal, que divulga os dados da região, ouve as reivindicações e descreve as ações policiais realizadas e aquelas previstas, fazendo também algumas solicitações quanto a recursos ou atenção para situações relacionadas à violência e criminalidade.

Realizada nas dependências da organização policial em sua maioria, que engloba bairros distintos, em horários nem sempre favoráveis para a presença da população, a polícia

responde aos questionamentos da comunidade, solicitando maior mobilização para participação nas reuniões, reforça a necessidade de a comunidade tomar medidas individuais de segurança para não ser vitimizada, de certa forma transferindo parte da responsabilidade da polícia ao cidadão, já que não consegue garantir alguns dos direitos individuais básicos. A participação da comunidade na utilização de metodologia de solução de problemas em conjunto com a polícia ainda é rara, sendo alvo de algumas iniciativas piloto conforme descritas por Freitas (2003), assim como, em algumas áreas de alta criminalidade fica restrita pelo medo de represálias aos participantes. Ao contrário de sua congênere norte-americana, a participação de policiais dos postos mais baixos da hierarquia nas reuniões é rara, o que contraria a necessidade de articulação entre a comunidade e o policial de rua, mais próximo dos acontecimentos em que a sua presença é requerida (KANE, 2003; MAGUIRE et al., 2003).

A participação ainda tímida da comunidade, uma certa atitude refratária de alguns policiais à participação em “assuntos de polícia” pela comunidade, pouco entrosamento dos níveis mais baixos da hierarquia, divulgação precária, em área geográfica relativamente ampla de responsabilidade da companhia, não permitem uma aproximação maior dos conselhos aos seus objetivos, o que demanda uma retomada da organização policial junto aos líderes comunitários e outros membros de agências públicas para participação ampliada, consolidando o conselho como espaço de exercício da cidadania e não um local de registro de reivindicações do público para a polícia.

Em ambos os casos, a produção de serviços policiais continua centrada no atendimento aos chamados via rádio, com presença do policiamento motorizado em sua maioria, sendo as ações de prevenção maiores no MPD, e incipientes na PMMG. Na pesquisa, não foram percebidas diferenças significativas em termos da produção de serviços no radioatendimento nos moldes ditados por Vanagunas (2002), com exceção de algumas melhorias tecnológicas nos equipamentos, e o fato de o policial americano trabalhar sozinho e o brasileiro, em duplas, o que permite afirmar que as tarefas realizadas pelo policial estadunidense poderiam ser realizadas pelo policial brasileiro sem maiores problemas. A similaridade dos instrumentos normativos como o boletim de ocorrências revela tal similaridade (ANEXO C). No entanto, verificou-se no MPD um avanço maior na utilização do método de solução de problemas e articulação com outras agências governamentais.

Essa certa uniformização na atuação policial, ainda que em ambiente tão distinto, que pressiona as organizações policiais, poderia ser explicada pelo objetivo geral da polícia, de manutenção da ordem e aplicação da lei, que são perseguidos pelos membros das corporações,

pois, não obstante possuírem arquiteturas distintas, lidam com um fenômeno de características semelhantes (BAYLEY, 1992, 1999; MAWBY, 1999). A valorização do policial americano também se reflete na operação, pois as condições de remuneração e qualidade de vida no trabalho, além do reconhecimento da profissão pela população, permitem uma abordagem profissional quando das tarefas realizadas no seu cotidiano, enquanto o policial brasileiro além de enfrentar as condições peculiares de sua atividade profissional (BITTNER, 2003; MUIR, 1977; MUNIZ, 1999), encarna a situação da massa trabalhadora do país em geral (LEITE, 2003; POCHMANN, AMORIM, 2003).

O trabalho conjunto da polícia com a comunidade utilizando estratégia de solução de problemas segue em ambas as organizações policiais a base do “SARA” preconizado por Eck e Spelman (1987). Quando da introdução do “Policing for Prevention” no MPD, foram realizados treinamentos com os policiais, membros da comunidade e de algumas agências governamentais, para disseminação do modelo para solução de problemas que, além das etapas de identificação de um problema, sua análise para um melhor entendimento do mesmo, prover uma resposta com base nas discussões do grupo, e após a ação rever seu progresso mediante uma avaliação, os membros são incentivados a celebrar todas as atividades, no sentido de compartilhar os resultados e aumentar o engajamento da comunidade, sendo esta considerada uma nova etapa das premissas do “SARA”. No caso brasileiro seguem-se as diretrizes de solução de problemas de Eck e Spelman (1987), apenas com a tradução para o português, que coincidentemente na imitação manteve um nome feminino, “IARA” (identificação, análise, resposta e avaliação), mas os treinamentos dos policiais e da comunidade somente foram desencadeados algum tempo depois da implementação dos conselhos comunitários de segurança, pela falta de estruturação e a resistência de policiais em compartilhar informações “sigilosas” com membros da comunidade, conhecidos como “paisanos” na linguagem da caserna, um termo utilizado com conotações jocosas diversas vezes (SILVA NETO, 1997).

Essa inovação no uso de uma metodologia para solução de problemas de segurança pública compartilhada entre policiais e comunidade não foi efetivamente colocada em prática na PMMG nos momentos iniciais do policiamento comunitário, sendo retomada a partir do treinamento de lideranças comunitárias e de jovens policiais. Esse é um caminho promissor para a aproximação dos policiais com a comunidade, e a fase de “celebração e criação de uma presença duradoura na comunidade” é um passo importante na divulgação do novo modelo de policiamento que poderia ser adaptado do MPD para a realidade brasileira.

No entanto, observou-se que o espírito de cooperação criado no lançamento do processo “Cinco Passos para a Solução de Problemas”, com ênfase na divulgação e mobilização nos anos de 1998 e 1999, no MPD não se manteve ao longo do tempo, tendo arrefecido com a volta de alguns problemas já recorrentes. A manutenção dessa metodologia deve estar amparada pela contínua interação da polícia e comunidade e com suporte na avaliação e ações preventivas para que os problemas não se repitam.

De modo geral, essas forças coercitivas moldam a ação da organização policial, seja no ambiente institucional, seja no ambiente técnico, ainda que a distinção entre esses dois ambientes seja tênue, como preconiza Scott (1995), pois o novo modelo de policiamento incentiva a interação com o ambiente na aproximação com a comunidade, o que leva a organização a moldar o ambiente em que se encontra, ao deliberar normas e procedimentos que regulam essa relação. As organizações policiais estudadas enfrentavam o ambiente de violência e criminalidade com uma forma padrão de produção de serviços baseada no rádio atendimento, conforme mencionado, mas a partir da pressão por maior efetividade promovida pelas autoridades instituídas e população em geral, aumentam as condições de dependência e incerteza, conforme atestam Tolbert e Zucker (1998).

A polícia passa a ser exigida em um escopo mais amplo de atuação, para manutenção da ordem, aplicação da lei, de modo ostensivo e preventivo (PERES, 2002), além de prestação de serviços à sociedade, com um aumento da heterogeneidade nos problemas que o ambiente contemporâneo produz, e se tornando diferente da estabilidade que antes permitia ao policial uma atuação pontual quanto à ocorrência que atendia (BITTNER, 2003; MUIR, 1977; VANAGUNAS, 2002).

O crescimento da violência de maneira difusa e tomando formas diversas na sociedade contemporânea (TAVARES-DOS-SANTOS, 2004) criou inúmeros desafios para a organização policial que passa por questionamentos recentes quanto a sua postura frente a essas transformações e o seu papel de controle e manutenção da ordem, confrontada pela forte concorrência de outras agências públicas e da segurança privada (PAIXÃO, 1991; PONSAERS, 2001). Apesar das crescentes ameaças, a polícia ainda exerce um papel relevante na sociedade, devendo ampliar seu modo de atuação mais próximo da comunidade para diminuir a sua vulnerabilidade frente ao ambiente. As medidas de convivência entre diversos formatos de promoção da segurança pública exige maior flexibilidade no entendimento do contexto, facilitado pela aproximação com a comunidade, consolidação do respeito aos direitos humanos, e apoio de novas ferramentas tecnológicas para a adequação da aplicação da lei (BAYLEY, SHEARING, 2001).

Essa ameaça levará a um aumento de sua interconexão com outras agências públicas e organizações empresariais e não-empresariais, além de manter o mapeamento das fontes de poder que passam a ter maior legitimidade para assumir os pleitos da organização policial. O movimento de aproximação com a academia, o delineamento de rígidos padrões de controle do uso da força e respeito dos direitos humanos buscam fortalecer os elos da polícia com a sociedade, além de ampliar os canais de articulação com as instâncias políticas responsáveis pelo controle de recursos escassos, em movimentos de cooptação (SELZNICK, 1973), que vêm sendo aprimorados com o convívio mais próximo da comunidade.

Assim, o ambiente técnico passa a ser monitorado e organizado para coordenar as ações de articulação sobre o ambiente institucional, deixando as fronteiras ainda mais tênues entre estes. A relação vai exigir um monitoramento do ambiente na busca de recursos escassos e disputados por diversas agências, pois a experiência da comunidade provedora diretamente do material da organização policial não permite a adequada isenção na produção dos serviços de segurança pública, pois esta hipotética “privatização” por dentro da organização policial gera conflitos pouco gerenciáveis no escopo geral da comunidade, e principalmente da polícia.

Com recursos escassos, em fontes bem delineadas, em um ambiente estruturado no caso norte-americano em termos de fluxos de recursos e ainda em estruturação no caso brasileiro, geram-se forças coercitivas mais significativas do ambiente institucional, sendo a avaliação pelos índices de criminalidade e violência o mote para que o desequilíbrio dessa relação provoque uma crise institucional em que a organização policial acabe optando pela mudança diante dos indicadores de desempenho e se submetendo a normas de maior abrangência ditadas pelo ambiente, como verificado após a bancarrota da cidade de Washington, D.C. em 1996, e a greve dos policiais em Belo Horizonte em 1997.

As forças normativas não se baseiam na pressão pela sanção, mas em uma ação sustentada principalmente nos valores sociais, que geram padrões desejados e que possam ser avaliados e comparados, tendo um dos componentes na construção dessa vertente a profissionalização. Verificou-se na pesquisa que a introdução do policiamento comunitário nas organizações policiais teve um diferencial na referência passada quanto a esse modelo de ação policial. Como não havia um histórico do policiamento comunitário no MPD, a mudança foi recebida como a oportunidade de inserção de novos valores em uma organização policial que passava por pesadas críticas quanto ao seu nível de profissionalização, pois confundia a relação política com a relação policial.

Isso foi ressaltado pela baixa auto-estima dos policiais locais diante dos pares de outras agências policiais na época da crise econômica que afetava o desempenho e moral, além de prejudicar a sua imagem diante de todo o país, como as discussões no âmbito do “D.C. Council” revelam (DISTRICT OF COLUMBIA, 1997). No caso da PMMG, os valores incutidos na filosofia do policiamento comunitário retomavam um discurso conhecido dos membros da corporação, ainda que de repercussões negativas, de quando o policiamento comunitário foi introduzido em 1993 como instrumento de angariar recursos para a organização policial (SOUZA, 1999b).

A “Polícia de Resultados” busca quebrar essa má impressão, enfatizando o discurso de aproximação da comunidade como forma de fazer polícia em um novo patamar que traria maior profissionalização policial com a introdução de novas tecnologias, reordenamento geográfico e ênfase nos conselhos comunitários de segurança (SOUZA, 2003). No entanto, diversas das ações envidadas pelos comandantes de companhia junto à comunidade retomavam as práticas do início da década passada, ainda que com grande resistência dos policiais, sob o argumento que essa parceria baseada em recursos levaria a uma desvalorização da profissão, e ainda a um tipo de privatização da organização policial, em que aqueles que contribuíssem com a polícia teriam um serviço diferenciado em termos de segurança pública.

Outra força normativa originara-se no estilo de liderança dos comandantes, pois enquanto no MPD o líder vinha de fora, e com equipe própria, incutindo o ânimo nos policiais por meio de uma ação como coordenador dos novos processos que eram introduzidos, na PMMG, o líder advindo das fileiras internas utilizava-se de um discurso motivador “para tirar o policial de sua zona de conforto”, conforme suas próprias palavras, mas mantendo a linha de comando e controle da organização militar, e os ritos do cargo de comandante. O seu posicionamento, em termos da divulgação de um “novo modo de fazer polícia”, facilitava de um lado a aproximação com a comunidade, mas, de outro, gerava críticas internas pela utilização política do cargo, sendo considerado por alguns policiais entrevistados de estilo “marqueteiro”, no sentido de ter maior discurso do que prática. No entanto, a implementação do novo modelo de policiamento por meio das efetivas ações de descentralização, mudança de postos, e cooperação com outros agentes legitimadores do ambiente revelaram que sua ação ia para além do discurso, ainda que isso não diminuísse a resistência à mudança por parte de membros da polícia.

Visões distintas daquelas do policiamento tradicional foram propiciadas pela interação com a academia e membros de outros agentes legitimadores no ambiente. A estratégia do

novo comandante do MPD foi realizar levantamento de opinião junto à população de Washington, D.C., por intermédio da Northwest University, conceituada universidade norte-americana que havia apoiado a introdução do policiamento comunitário em Chicago (SKOGAN, HARTNETT, 1997; SKOGAN et al., 2002). Aliado a isso, aproveitou do diagnóstico realizado pela empresa de consultoria “Booz, Allen & Hamilton” em 1997 e que acompanhou a transição mediada pelo “Control Board”, para realizar algumas das modificações sugeridas na organização policial, pois estaria respaldado por uma das grandes empresas de consultoria do país. Para completar, utilizou-se dos estudos realizados pela “Police Foundation”, organização não-governamental voltada para estudos e pesquisas de organizações policiais. Por último, usou dos conceitos do professor Gary Cordner, diretor do “College of Justice and Safety” da “Eastern Kentucky University” à época, para consolidar o modelo “Policing for Prevention”. Posteriormente, divulgou sua experiência de policiamento nos fóruns do “Community Oriented Policing Services” (COPS), como que buscando sua certificação entre as organizações policiais que adotam esse modelo de policiamento. Uma outra vertente dessa interação torna-se corrente com a recente exigência de pelo menos dois anos prévios de formação no ensino superior para candidatar-se ao cargo de policial, sendo incentivada a continuação nos estudos, bem como a fato de que a maior parte da cúpula dirigente possuía cursos de aperfeiçoamento em instituições de ensino não policial.²¹

Na lógica de adequação ao ambiente do pilar normativo (SCOTT, 1995), a imagem da polícia na cidade de Washington, D.C. estava em reconstrução diante da população local e do país como um todo, diante da visibilidade e proporção que qualquer acontecimento adquiria na capital do país, e passa a ter a imagem de recuperação ligada à pessoa do novo chefe de polícia, com experiência na implantação de programa de policiamento comunitário em uma das principais cidades daquele país, Chicago, e que vinha sendo alardeada como exemplo de sucesso baseado na queda dos índices de criminalidade e participação da comunidade (SKOGAN et al., 2002).

²¹ Em Belo Horizonte, o comandante do policiamento da capital aproveitou da parceria no ensino de pós-graduação e pesquisas conjuntas com a Fundação João Pinheiro, entidade pública ligada ao órgão de planejamento estadual que desenvolve projetos econômicos, sociais, administrativos e de estatística, para incremento dos programas de treinamento e atualização dos policiais. O pioneirismo dessa parceria entre uma organização policial e uma entidade civil auxiliou a polícia mineira a inaugurar um padrão de cooperação, que seria imitado por outras organizações policiais do país (SAPORI, 2002; TAVARES-DOS-SANTOS, 2004). Com a Universidade Federal de Minas Gerais, articulou-se para conhecer e desenvolver a metodologia de geoprocessamento e verificar as fontes de financiamento internacional para alavancar algumas de suas transformações, o que permitiu angariar apoio do público externo para as mudanças voltadas para a “modernização” da instituição (BEATO FILHO, 2001b).

A sólida imagem da polícia mineira (AQUINO, 1998), havia ganhado dimensão nacional pela involuntária repercussão do movimento grevista de 1997, mas manteve-se ligada ao seu escopo tradicional, abalizada pela trajetória histórica e valores emanados pela corporação. No entanto, a imagem continua ligada à organização policial e não ao comandante geral ou do policiamento da capital, confirmando a forte característica de impessoalidade da polícia de modo geral no Brasil, em contraste com suas congêneres estadunidenses, que cultuam a figura dos chefes de polícia, notadamente aqueles que têm sob seu comando as organizações policiais de grandes cidades e de jurisdição nacional, conforme mencionado.

A adoção de referências hegemônicas no campo das organizações policiais por meio das forças miméticas do pilar cognitivo (SCOTT, 1995) revelou-se, de modo geral, na adoção do policiamento de aproximação com a comunidade, como opção da organização policial de superar o padrão tradicional de policiamento. Com a legitimidade adquirida a partir dos anos 1980 nos Estados Unidos, dessa filosofia, a sua introdução passa a ser disseminada não apenas naquele país, mas em outros países, tornando-se o novo paradigma na produção de serviços policiais (BAYLEY, 2001a; MAWBY, 1999). Assim, ainda que sua introdução tenha sido avaliada com certo ceticismo (GREENE, MASTROFSKI, 1988), e se encontre em estágios diferenciados de institucionalização dependendo da configuração da organização policial e do ambiente em que atua (FORST, 2003; KANE, 2000; WEISBURD et al., 2003; ZHAO et al. 2003), o policiamento comunitário tem sido a modalidade vigente mais comum em contraponto ao modelo tradicional.

O MPD, utilizando-se a metodologia “Policing for Prevention”, auxilia na legitimidade do policiamento comunitário ao adotar suas premissas e as consolidando ao longo do tempo. A PMMG por meio da “Polícia de Resultados” procura retomar a legitimidade dessa filosofia com o reforço na sua implementação, pelo seu desvirtuamento em sua experiência inicial no início dos anos 1990.

O modelo de policiamento adotado pelo MPD espelhou-se nitidamente na experiência de Chicago, principalmente no aspecto de prevenção, tratamento de minorias e aproximação com a comunidade. Em termos de tecnologia, procura suporte no COMPSTAT, modelo inspirado no Departamento de Polícia de Nova Iorque (NYPD), adaptando essa metodologia em alguns aspectos do ambiente local. A PMMG também adota o COMPSTAT, incluindo no processo de mimetismo uma visita de policiais e acadêmicos à cidade de Nova Iorque para verificar “in loco” o funcionamento do sistema. Incorpora na relação com a comunidade o

modelo de conselhos de segurança pública considerando-se a experiência da Polícia Militar de São Paulo, com poucas mudanças para sua implantação.

As unidades especializadas das organizações policiais estudadas também possuem traços miméticos das organizações policiais de Chicago e São Paulo, respectivamente. Além do mimetismo, as unidades especializadas possuem uma função de legitimação da organização policial (CRANK, 1992), ao lidar com problemas críticos vivenciados pela população. Após os eventos de setembro de 2001 nos Estados Unidos, no MPD a “Special Operations Division” teve sua metodologia de atuação aperfeiçoada por meio de treinamentos e seus equipamentos remodelados, para que pudesse prover uma rápida e efetiva atuação em casos de atentados terroristas. Na PMMG, a necessidade de atuação em áreas críticas de criminalidade levou a um recrutamento minucioso e treinamento especial do efetivo do Batalhão ROTAM, permitindo uma atuação essencial no combate à criminalidade violenta. A exibição de sinais exteriores de ostensividade, caracterizado pelos diferentes uniformes e insígnias, viaturas, e armamento pesado, tanto da “Special Operations Division” como na “ROTAM”, reforçam a imagem de efetividade da organização policial quanto às principais preocupações da população em seus respectivos domínios.

Esse mecanismo mimético talvez seja o mais interessante em um campo organizacional que ostenta características similares em todo o mundo (LAB, DAS, 2003; MONET, 2001). Isso porque as organizações policiais, mediante adoção do policiamento comunitário, reforçam sua busca em enfrentar as distintas modalidades de criminalidade e violência de modo inovador, por meio da aproximação com a comunidade para legitimar esse processo, ampliando seus objetivos para além da lei e da ordem, agindo de modo preventivo e aumentando o seu leque de prestação de serviços. No entanto, a prática das organizações policiais estudadas, que apesar do policiamento comunitário, mantêm a maioria das suas atividades centradas no método tradicional de atendimento de rádio patrulhamento, reforçam a premissa de Meyer e Rowan (1977), de que a institucionalização de mitos racionalizados aumentam a probabilidade de sobrevivência das organizações, pois aumentam sua legitimidade junto a sociedade.

6 MODELOS SEMELHANTES, CAMINHOS DISTINTOS: UMA ANÁLISE CONCLUSIVA SOBRE AS DUAS EXPERIÊNCIAS

Nesta tese procurou-se descrever as modificações organizacionais que ocorreram na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e no “Metropolitan Police Department” (MPD) mediante a adoção de novos modelos de policiamento em Belo Horizonte, MG, e Washington, D.C., respectivamente, para alcançar seus objetivos de manutenção da ordem pública e aplicação da lei. A introdução de modelos de aproximação com a comunidade denominados “Polícia de Resultados” e “Police for Prevention” revelaram uma gama de transformações atendendo a premissas do ambiente institucional e do ambiente técnico, todas voltadas para o chamado “policiamento comunitário” em que a proximidade da população na construção das ações de segurança pública foram tomadas como prioritárias.

O ambiente institucional em que atuam as organizações do sistema de justiça criminal, regulado por variados diplomas legais, envolve além das polícias, a Justiça e o sistema penitenciário, que agem separadamente, mas cujas ações refletem na atuação dos demais componentes, em um processo articulado. As pressões do ambiente técnico e do ambiente institucional colaboram para que a organização policial busque sua legitimação. A introdução de um novo modelo de policiamento, ainda não plenamente efetivo, exhibe uma estratégia utilizada para justificar o fluxo de recursos necessários para manutenção da instituição, reforçando a legitimidade da atuação policial dentro de parâmetros democráticos e aceitáveis pelos principais atores envolvidos nessa dinâmica, e aproximando-a das práticas de suas congêneres em todo o mundo. Porém, os resultados dessa ação quando contrastados com os índices de criminalidade e violência, ou a sensação de insegurança na população, revelam uma dissonância entre o alcançado e o realizado. No sentido de reforçar a legitimidade da organização policial que se apresenta descolada de sua efetividade, utilizam-se esses novos modelos de policiamento que, de modo especial, cumprem esse papel.

No entanto, não se pode conceber a existência da organização policial nos moldes atuais sem uma concretização dos modelos de aproximação da população na resolução de problemas da segurança pública. Para essa consolidação são necessárias medidas, como o pleno financiamento das ações para a segurança pública, o envolvimento de toda a organização no processo, a sensibilização da comunidade para atuação conjunta, e o convencimento dos parceiros institucionais quanto aos benefícios desse novo modo de fazer polícia, para assim, merecer os títulos dados aos seus programas de policiamento comunitário.

Dessa forma, os desafios são distintos nos casos do MPD e o seu “Policing for Prevention” e da PMMG e a sua “Polícia de Resultados”.

As diferenças observadas empiricamente nos modelos de policiamento pesquisados são produto de distintos mecanismos de institucionalização que operam sobre o MPD e a PMMG. Essas forças têm maior significado de cunho coercitivo, não apenas pela natureza das organizações policiais, burocráticas, que possuem estruturas rígidas, objetivos amplos e que lidam com fatores fora de seu controle, por estarem estruturadas para atuar de forma previsível e regular. Essas forças coercitivas levam a organização policial a adotar práticas diferenciadas que permitam sua adaptação a fatores do ambiente institucional e que se revelam nas políticas internas de resposta a essas forças, sendo que com base em cerimônias e mitos em reforço a essas demandas, permitem a institucionalização dessas práticas. Isto, tendo como mote dominante, a diminuição da criminalidade e violência, por meio da aplicação da lei, manutenção da ordem, ações preventivas e de prestação de serviço, como verificado nas duas organizações policiais estudadas.

Considerando-se esse objetivo maior de combate à violência e criminalidade, a estratégia de superação do modelo tradicional de polícia encontra no policiamento comunitário e suas premissas estruturantes, o modo pelo qual as organizações policiais se pautam para adquirir maior confiança da população e respaldo da sociedade que a mantém. Por meio da habilidade de mobilizar seu ambiente técnico para modificações que permitam ampliar a conformidade de seu ambiente institucional e, ao mesmo tempo, provocar uma sustentação no modo de produção do serviço policial que atenda a demandas técnicas e institucionais, a organização policial busca por meio de cerimônias de legitimação incorporadas a seu trabalho – reuniões com a comunidade, tecnologia do COMPSTAT, metodologia de solução de problemas, dentre outras – a articulação para sustentar mitos que atenda aos parâmetros da sociedade – presença dos policiais nas ruas, rápido atendimento aos chamados etc -, nos moldes descritos por Meyer e Rowan (1977), DiMaggio e Powell (1991), Crank (1992) e Scott (1995).

Uma das dificuldades verificadas nesta pesquisa foi a compreensão do fenômeno da institucionalização em organizações policiais. Como uma realidade socialmente construída nos moldes de Berger e Luckmann (1985), os seus elementos do ambiente institucional e do ambiente técnico estão de tal forma imbricados, que se torna de difícil sustentação a idéia de fronteiras delimitando tais ambientes, conforme alertam Crank (1992), Scott (1995), Machado-da-Silva e Gonçalves (1998), Carvalho e Vieira (2003).

Assim, confirma-se a idéia de que as polícias são organizações institucionalizadas, pois não apenas a interação entre os ambientes permite a realização de suas ações, como a contenção das mesmas, o que traz uma certa complexidade de análise, pois se torna uma via de mão-dupla, em que as variáveis do ambiente influenciam e ao mesmo tempo são influenciadas pelos principais atores envolvidos. Desse modo, a idéia de que a efetividade da ação policial está centrada na produção de serviços, depende da avaliação feita pela própria organização policial em confronto com os atores externos, e destes com a polícia.

Não é sem razão que crenças, normas e valores do ambiente institucional são incorporados pelas organizações policiais e tornam-se mitos poderosos para justificar sua ação, ainda que o ambiente institucional seja fluido, sendo movido pela importância do momento político, como a proximidade de eleições, ou de um evento criminal de grande repercussão e alcance.

A pesquisa realizada sugere que o construto dominante e suporte para as modificações organizacionais foram os índices de criminalidade, tanto em Washington, D.C., como em Belo Horizonte, sendo estes elementos claramente do contexto institucional, como indica Crank (1992). A importância, que o público e a polícia dão a esses crimes, pode ser atribuída ao seu potencial mítico no ambiente institucional das organizações policiais, haja vista que a polícia é apenas um dos agentes da estratégia de combate ao crime e violência (BAYLEY, SHEARING, 2001), ainda que dos mais importantes (KELLING, SOUSA JÚNIOR, 2001). As modificações organizacionais nas polícias voltam-se para atingir a esse objetivo, não levando em conta a multicausalidade da criminalidade e violência. Os mecanismos coercitivos, normativos e miméticos identificados tomam esse construto na maioria dos fatores como justificativa de ação.

Para os propósitos dos modelos adotados verificou-se que no ambiente institucional geral a necessidade das organizações policiais estudadas darem uma resposta à pressão de atores relevantes para a crise de segurança pública em fins de 1996, no caso de Washington, D.C. e para os efeitos da greve dos policiais em meados de 1997, para o caso de Belo Horizonte. Além disso, as organizações policiais estudadas estavam embebidas nos efeitos de uma trajetória histórica que colocava o MPD em situação delicada por atuar na capital do país, sendo alvo de acompanhamento de suas ações em episódios de repercussão mundial, e que se recuperava de escândalos que haviam maculado sua imagem no passado recente. Na PMMG considerada uma das organizações policiais brasileiras de melhor desempenho e imagem de profissionalismo, consolidada a partir da sua atuação no policiamento ostensivo, também passava pelos efeitos de uma greve que iniciada em Belo Horizonte, alastrou-se por

todo o Brasil. Em ambos os países, a repercussão desses fatos evocou o aumento das críticas ao modelo tradicional de policiamento e sua ênfase na aplicação da lei por meio do policiamento ostensivo. O eixo de ação preconizado para as polícias deveria ter seu foco modificado para a prevenção, o que seria alcançado por meio de maior proximidade da comunidade.

Essa nova modalidade estaria alicerçada no amplo financiamento da atividade policial pelos órgãos federais que dariam suporte para os novos projetos, desde que seguissem as premissas ditadas naquela instância da federação. Essas diretrizes enfatizavam um novo ordenamento da produção de serviços de polícia e a sua legitimação via participação e controle da comunidade, ditados pelo “Community Oriented Police Service Office” (COPS Office) do “United States Department of Justice” no caso norte-americano, e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça no caso brasileiro. Como os recursos estavam centrados no governo federal, houve as adequações necessárias para sua obtenção. Esse processo foi capitaneado por lideranças substantivas das organizações policiais pesquisadas, oriundas externamente no MPD e internamente na PMMG, com grande responsabilização sobre as mudanças implementadas, articulação com o prefeito e com o comandante geral da polícia respectivamente.

A orientação básica era o envolvimento público e participação da comunidade, que passa a legitimar a ação policial para além da legislação e profissão, bem como fortalecer as parcerias com agências governamentais e da sociedade em geral. Em termos organizacionais, a adoção do novo modelo de gestão deveria permear toda a organização, com o envolvimento de seus membros; e, promover a descentralização, minimizando o sistema de comando e controle hierárquico altamente centralizado, e contraditório, pois o policial possui alto poder discricionário quando de sua atuação (MUIR, 1977; BITTNER, 2003). Outro destaque deveria ser dado para a “accountability”, com os policiais sendo responsabilizados pelas suas decisões e seus efeitos, diminuição de níveis na estrutura, contratação de civis para cargos especializados, ênfase maior nos resultados e não na atividade meio. No âmbito operacional, o acompanhamento por base geográfica, ações de prevenção, adoção da metodologia de solução de problemas, estão entre as medidas recomendadas, amparadas por um programa de treinamento e sensibilização do policial para um realinhamento cultural que possibilite o fortalecimento dessa iniciativa da polícia frente a sociedade.

Para a institucionalização do novo modelo, o ambiente técnico passa por transformações levando em consideração a necessidade de inserir a comunidade no compartilhamento das decisões sobre a segurança pública. Foram criados pela PMMG os

Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP's) e no MPD deu-se poder ao "Advisory Neighborhood Council" como instâncias de discussão e deliberação sobre os temas da segurança pública. Isso exigiu maior esforço da PMMG pela rigidez interna como pela necessidade de mobilização externa, pois a comunidade encontrava-se mais organizada na cidade de Washington, D.C. que trazia maior experiência de participação popular no acompanhamento e definição de políticas públicas.

A mediação na relação entre polícia e comunidade no espaço institucional tem na imprensa um importante canal, tanto para descrever o crime e as ações operacionais (de sucesso ou não), seja para promoção das iniciativas de aproximação com a comunidade, ainda que o balanço entre essas mediações fosse desequilibrado, nitidamente favoráveis ao primeiro ato, como próprio do escopo de atuação da imprensa segundo Manning (2001). O "The Washington Post", jornal de circulação nacional nos Estados Unidos tinha um papel de regulação relevante entre a polícia e a comunidade, enquanto em Belo Horizonte a mídia impressa por meio do jornal "Estado de Minas", a rádio "Itatiaia" e a televisão "Rede Globo" exerciam esse papel, revelando o diferente ambiente institucional de atuação das organizações policiais pelos distintos públicos que eram alcançados nessa intermediação.

No caso do poder legislativo na cidade norte-americana, o "D.C. Council" era a arena privilegiada dessa relação entre polícia e comunidade, trazendo para debate todos os assuntos relativos ao MPD, tanto os de cunho legal previstos na legislação local, quanto aqueles que suscitavam questionamentos pela sociedade. Na cidade brasileira esse papel, ainda que pouco explorado, cabia à "Assembléia Legislativa" que, mediante audiências públicas, debatia questões relativas à segurança pública, notadamente quando de algum evento de repercussão mais geral, como os índices de criminalidade no estado, e os debates eleitorais.

A regulação entre polícia e comunidade foi explicitada por meio das normas contidas em forma de divulgação para a comunidade interna e externa das organizações policiais, no "Police for Prevention Handbook" em 1999 e nos documentos "Instrução 01/1999" e "Diretriz para a produção de serviços de segurança pública 01/2002" que traziam toda a normatização para funcionamento do policiamento comunitário nas organizações policiais estudadas. Ressalta-se a rigidez da regulamentação da PMMG, que institui ritos e exigências específicas para a constituição dos conselhos e a realização das reuniões. Essas normas exaustivas estariam por detrás do temor em expor a organização policial ao contato com o público sob a perspectiva cooperativa. As barreiras à entrada e minuciosa descrição acabam por uma implementação lenta dos conselhos e sua atuação perde-se em meio a tantas cláusulas para sua prática e atuação regular, como registro em cartório, restrição de um

conselho por companhia, ainda que esta abarque áreas heterogêneas, dentre outras. Ressalta-se aqui, que esses obstáculos são evidentes mecanismos em que a dinâmica do ambiente técnico procura sobrepujar a esfera do ambiente institucional.

Outras ações do ambiente técnico adotadas para a mudança organizacional foram a introdução da responsabilidade geográfica por meio das “Police Service Area” e “Companhias Especiais”; as modificações na estrutura do MPD com o “Regional Operational Command”, e introdução do “Office of Organizational Development”. Na PMMG, não obstante estudo sobre o assunto, não houve modificações na estrutura organizacional, contradizendo as prescrições para adoção do policiamento comunitário, pois a estrutura de comando e controle continua rígida, o que dificulta a implementação da nova proposta. Medidas relativas a cargos foram tomadas em ambas as polícias com maior “empowerment” para o comandante das áreas de serviço policial e companhias, que passam a ser comandadas por um policial de patente mais alta, o que nas organizações policiais significa imputar maior importância a tal modificação, e acelerar sua institucionalização. Apesar dos problemas advindos com a rotatividade nesses cargos, o que levou a redução na quantidade de áreas em Washington, D.C., o sistema foi implementado e tem funcionado nas duas organizações policiais.

Outra medida técnica que espelha a busca de legitimidade do novo modelo de policiamento foram os investimentos no processo de acompanhamento de informações sobre a produção dos serviços de polícia e da dinâmica da criminalidade baseada no mapeamento e geoprocessamento das informações, conhecido como COMPSTAT. A operacionalização do COMPSTAT tem seu ápice nas reuniões da cúpula do policiamento das cidades estudadas com os comandantes das áreas geográficas. Denominadas “Crime Briefing” no MPD, eram um outro modo de legitimar e cobrar os resultados do novo modelo implementado; recebendo críticas pela sua periodicidade diária. No Comando de Policiamento da Capital da PMMG as reuniões ocorriam quinzenalmente com os comandantes de companhia na sala de operações e controle, e pelo seu alto teor de cobrança, ficaram conhecidas como “pelourinho” pelos policiais. Ao final do processo de levantamento de dados da pesquisa não havia mais uma regularidade nas reuniões de confrontação entre o planejado e os resultados obtidos, apesar do contínuo acompanhamento da dinâmica da criminalidade; e esse sistema de reuniões estava sendo reavaliado para sua reintrodução em base regular. Com maior participação da comunidade no caso brasileiro, essas reuniões criaram uma crença no sentido de avaliação e punição que se tornou palco de estratégias de dissimulação por parte de alguns policiais e de afirmação por parte de outros, que conseguiam driblar as cobranças, por meio de estratégias e estilos pessoais, ou por apresentar resultados práticos das operações policiais nas áreas sob

suas responsabilidades. Mobilizados pelo estilo de liderança do comandante do policiamento da capital na época de sua introdução, este tem sido um dos instrumentos de avaliação da produção dos serviços policiais e entendimento da dinâmica da criminalidade para sua prevenção.

As instâncias de interação entre polícia e comunidade para efetividade do policiamento comunitário se materializavam mediante reuniões da comunidade com os policiais, no nível local, o “PSA Meeting”, no nível de distrito, o “ANC Meeting” em Washington, D.C., e no nível de companhias especiais as reuniões do “CONSEP” em Belo Horizonte. Essas reuniões eram arenas de conflito entre a organização policial, geralmente pouco habituada a ser cobrada de suas ações (BAYLEY, 2001; GOLDSTEIN, 2003; WALKER, 2001) e cidadãos imbuídos de terem solucionados os problemas de segurança pública em sua vizinhança. Assim, as reivindicações comuns eram quanto a um maior número de policiais nas ruas para a efetiva segurança dos cidadãos, enquanto os policiais alinhavam um discurso de falta de recursos humanos e materiais para prover tal serviço. As reuniões tinham ampla divulgação na cidade de Washington, D.C., por diversos meios, buscando ampliar a participação comunitária, enquanto em Belo Horizonte, eram tratadas como restritas aos membros do conselho, num contra-senso entre o preconizado pelo policiamento comunitário e a prática, o que exigiu inclusive ação efetiva de instâncias superiores da PMMG para mudança desse quadro.

Ainda no caso brasileiro, as reuniões eram a oportunidade para a organização policial solicitar da comunidade alguns recursos necessários ao provimento do serviço, o que ora causava descrédito e ora levava a uma maior mobilização da comunidade. Outro conteúdo discutido habitualmente nas reuniões dos dois países eram os avisos quanto à prevenção repassados pelos policiais. Em Belo Horizonte os mesmos enfatizavam em demasia a teoria de oportunidade do crime, que culminava na presunção de culpa do cidadão por estar criando ocasiões para que seja vitimizado. Esse discurso causava não apenas constrangimento, como também desmobilização na comunidade, e descrença na atuação da organização policial como um todo.

Na capital mineira, o local de realização das reuniões, muitas delas nas dependências das organizações policiais, também causava estranheza na comunidade, por não estar afeita a frequentar os “quartéis” da polícia militar. Essas reuniões reforçavam o mito de democracia no provimento da segurança pública, pois o que acontecia era o cidadão relatar os problemas e o policial relatar as medidas a serem tomadas. Mas o simples relato não era a forma adequada de inserção da comunidade na discussão, que acabava repetindo uma ação comum dos

indivíduos que era dirigir suas queixas para a polícia por intermédio do número do telefone 190. Essa prática de reclamar com os policiais nos encontros comunitários tinham como origem a descontinuidade na utilização da “metodologia de solução de problemas”, considerada chave para o envolvimento da comunidade.

No MPD, a metodologia de solução de problemas foi parte do treinamento de policiais e comunidade quando da introdução do policiamento comunitário, tendo sido mais trabalhada nos anos iniciais do “Policing for Prevention”, sendo mais ativo na época de realização da pesquisa em apenas um dos distritos policiais. No caso da “Polícia de Resultados” essa metodologia estava sendo disseminada por meio de treinamento para os policiais e comunidade, mas ainda não vinha sendo colocada em prática, pois enfrentava grande resistência de policiais nas companhias, com a alegação de que a maioria dos casos tratava-se de “assunto de polícia”. Outra situação que dificultava o envolvimento da comunidade era a pouca atuação de policiais de níveis hierárquicos mais baixos no processo de discussão com a comunidade, pois esses eram os policiais que estavam nas ruas realizando as atividades de patrulhamento, justamente os que deveriam compartilhar com a comunidade as suas impressões sobre a dinâmica daquela vizinhança.

A operacionalização do policiamento comunitário originadas nas atividades de aplicação da lei, prevenção e consolidação do ambiente na comunidade para articulação com outros agentes envolvidos, ainda tinham uma ênfase significativa no modelo reativo de produção dos serviços de polícia via rádio atendimento. As atividades de prevenção tinham maior volume no MPD, advindas de um maior tempo de consolidação pela permanência da sua liderança durante todo o processo, enquanto na PMMG por haver uma troca freqüente nos postos de liderança, havia uma tendência a não manutenção da ênfase na prevenção como uma das premissas do policiamento comunitário.

Os valores incutidos na relação da polícia com a comunidade revelam, por um lado, aspectos que favorecem a institucionalização e outros que dificultam a sua consolidação. No caso da PMMG, o histórico pouco atrativo do policiamento comunitário como modo de angariar recursos continuava presente, o que afastava a comunidade e os próprios policiais que não se dispunham a explicar o novo papel da aproximação com a população. Os valores positivos encontravam-se no pioneirismo das parceiras da organização policial com entidades acadêmicas e universidades, além da boa imagem como organização policial em todo o país, sendo uma referência positiva se comparada com organizações policiais de outros estados.

No MPD, não havia um histórico de policiamento comunitário, o que reforçou a mudança sem haver estigmas prévios. O chefe de polícia manteve-se desde o início do

processo servindo como coordenador dos diversos aspectos envolvidos, criando uma ligação maior entre agentes legitimadores, como universidades, consultorias e entidades de pesquisa. No entanto, necessitou lutar contra uma imagem negativa da organização policial, o que tem envolvido uma ação centrada na sua pessoa para recuperar o conceito da polícia da capital do país. Para isso, o líder participava de eventos nacionais em que expunha as mudanças realizadas no seu departamento, bem como em eventos locais nos quais passava aos interlocutores um novo padrão de modernidade na atuação policial. Nesse caso, o chefe de polícia era favorecido pela atuação do prefeito que apoiava suas ações e mobilizava a cidade a esse respeito.

Os mecanismos coercitivos, normativos e miméticos pressionavam as organizações policiais a moldar-se e a moldar o ambiente institucional em que estavam inseridas. As forças miméticas na adoção para o modelo de aproximação da polícia com a comunidade seguiam parâmetros semelhantes quanto ao formato e modo de atuação, e no MPD o policiamento comunitário vinha consolidando a legitimidade construída nos últimos cinco anos, utilizando o modelo de policiamento e de unidades especializadas que obtiveram sucesso na cidade de Chicago, e o COMPSTAT de grande repercussão em Nova Iorque. A PMMG vinha buscando retomar a legitimidade do policiamento comunitário, que havia tentado implementar no início da década de 1990, utilizando o modelo de conselhos comunitários da polícia de São Paulo, bem como os serviços especializados, e o COMPSTAT também de modo similar ao de Nova Iorque. Essas forças miméticas demonstravam trazer maior legitimidade para ambas as organizações policiais.

A adoção de novas tecnologias de gestão que enfatizavam a “accountability” e o uso de indicadores para monitorar os resultados foram utilizados pelo “Policing for Prevention” no MPD e a “Polícia de Resultados” na PMMG no processo de institucionalização de suas novas práticas. No MPD buscou-se consolidar esses indicadores, como os de acompanhamento das práticas policiais e administrativas (MPD, 2003), e reforçar a responsabilização das ações com apoio em instituições externas, como demonstraram os acordos de monitoração do uso da força pelo “United States Department of Justice”. Na PMMG os indicadores de desempenho chegaram a ser construídos (PMMG, 2002a), mas não vinham sendo utilizados em sua plenitude, e havia melhorado as relações entre a corporação e entidades de controle externo como a Ouvidoria de Polícia (OUVIDORIA..., 2004).

Um dos principais desafios para ambas as organizações policiais estava na manutenção do fluxo de recursos financeiros que permitiram a introdução do novo padrão de policiamento, pois os modelos de aproximação da comunidade exigiam investimentos

constantes. Inicialmente para enfatizar a ostensividade da ação policial e levar os índices de criminalidade e violência a níveis aceitáveis naquelas áreas críticas de criminalidade. Em seguida, com a introdução de programas de contenção da criminalidade violenta, efetivação das estratégias de policiamento envolvendo a comunidade, com aplicação dos métodos de solução de problemas, treinamento e realinhamento cultural dos policiais. Finalmente, com a materialização das práticas de prevenção da criminalidade que se consolidariam ao longo dos tempos. Enquanto essa realidade fosse contornada com fluxos de recursos de programas federais a consolidação do policiamento comunitário continuaria ocorrendo, ainda que no caso brasileiro com uma lacuna muito grande em termos de equipamentos e efetivo diante dos índices de criminalidade e violência. Uma atenção especial deveria ser dada a esse aspecto, pois havendo uma redução nos recursos destinados aos programas de policiamento comunitário tinha-se o risco de desviar-se dos objetivos iniciais das propostas, uma vez que as demandas recorrentes da polícia poderiam voltar-se para a ação ostensiva, e com isso a aquisição de um aparato técnico, como equipamentos e viaturas, que priorizariam a aplicação da lei e não a prevenção.

Os resultados da pesquisa sugerem que no MPD, a liderança das áreas de serviço policial, um dos problemas considerados para a redução na quantidade de PSA's, deveria ser reforçada por meio de treinamentos. As estratégias de aproximação com a comunidade como a aplicação dos cinco passos para solução de problemas deveriam ser reiteradas com sua celebração junto à comunidade e sua divulgação ampliada. Medidas de prevenção como o monitoramento de criminosos contumazes, acompanhamento de gangues juvenis, programas de desarmamento, proteção a minorias, apoio à inserção de ex-detentos e cidadãos em liberdade condicional deveriam ser ampliadas e ter sua continuidade assegurada, bem como o envolvimento com outras agências públicas e não empresariais. As reuniões de comando no "Daily Briefing" poderiam ter sua dinâmica alterada para maior envolvimento dos policiais, talvez na sua periodicidade, de diária para algumas vezes durante a semana. As ações operacionais incentivariam modalidades de patrulhamento que aproximassem o policial da comunidade, como aquelas por meio de bicicletas e a pé. A rotatividade de policiais deveria ser evitada para que esses mantivessem um conhecimento e estabelecessem uma relação de confiança com a comunidade. As reuniões com a comunidade deveriam manter os bons canais de divulgação existentes, mas deve haver maior cuidado com a correção nas informações de agendamento das mesmas. O processo de "civilianização" deve continuar com a ampliação de quadros civis ocupando cargos especializados. A política de divulgação ampla dos dados e informações da organização policial deveriam ser mantidas, e os laços na relação com o "D.C.

Council” e com as agências municipais fortalecidos. As ações de monitoramento de uso da força junto ao “United States Department of Justice” reforçavam a legitimidade na busca por controle para evitar o abuso dos policiais, bem como os treinamentos com o Museu do Holocausto para incutir a idéia de ação policial no estado democrático de direito. A publicização das reclamações dos cidadãos contra os policiais e as ações tomadas para punição e esclarecimento dos fatos ocorridos também dava uma boa medida do fortalecimento das ações da organização policial e seu elo com a comunidade.

Um cuidado especial deveria ser tomado na relação do MPD com as ações de segurança nacional. A mobilização de efetivo para os alertas de segurança causava um grande desgaste pelos longos períodos de tensão do pessoal empregado. A sua ação no controle de manifestações externamente causava uma deterioração em sua imagem, pois mesmo que não houvesse distúrbios que rompessem com a ordem, sua posição de contenção dos manifestantes não era bem recebida, apesar de ser das obrigações primárias de uma organização policial. Em um país com o sistema democrático já consolidado, a compreensão de ações de repressão não passava sem o questionamento do cidadão e da mídia.

O problema de financiamento, conforme exposto anteriormente, permeia a organização policial brasileira pesquisada como um todo. Sua legitimidade também é exposta quando de ações policiais que não obtém sucesso, quando ocorrem problemas de violência policial e abuso do uso da força, ainda pouco publicizadas, bem como as suas conseqüências não divulgadas a contento.

A PMMG, ainda centrada nas premissas do modelo tradicional vem buscando estabelecer um novo modelo de gestão que vem se arrastando desde 1999, com maior ênfase nos anos de 2001 e 2002, quando foi verificada uma estabilização, ainda que em patamares altos dos índices de criminalidade e violência, sendo retomado com nova ênfase, a partir de 2004, juntamente com as novas iniciativas de um redesenho político da Secretaria de Defesa Social criada em 2003. Essa secretaria vem implementando um sistema integrado para atuação das polícias militar e civil, na direção de uma retomada do policiamento comunitário, sob o escopo da primeira. Apesar de o nível operacional estar engajado nas transformações do policiamento tradicional para o policiamento de aproximação com a população, e seguindo os passos preconizados para seu funcionamento, o nível administrativo não passou por alterações na estrutura organizacional, ou ainda nos procedimentos administrativos, que continuam concentrados nos batalhões, comando de policiamento da capital e Estado-Maior da corporação para o caso estudado. Os níveis organizacionais foram mantidos e a filosofia geral do policiamento comunitário que exige uma mudança no contexto organizacional ainda não

foi plenamente assimilada, pois apesar de algum treinamento nessa questão, as lideranças e o apoio administrativo, os processos de provimento, seleção e aprimoramento, e o relacionamento com o ambiente institucional estão em grande parte calcados nas iniciativas balizadas no policiamento tradicional.

A superação desse modelo tradicional burocrático na vertente weberiana ainda não ocorreu nas organizações policiais pesquisadas. Por outro lado, busca-se superar a clivagem na relação entre público e polícia, com a participação da comunidade na produção dos serviços policiais. Assim, a organização policial em transição opera sob o ambiente técnico, baseado na lógica da eficiência das ações policiais, mensurado pelo número de chamadas, prisões efetuadas, tempo de resposta ao evento, índices de crimes violentos, entre outros aspectos que enfatizam a previsibilidade em seu contexto de atuação. O foco de ação continua sendo o criminoso, não havendo lugar para a comunidade nessa situação, nem para o ambiente institucional, que prioriza a legitimidade conferida pelos elementos do ambiente em que a organização está inserida e que operam sob a lógica dos ritos dos principais atores que regulam aquele contexto.

Desse modo, ressaltam Carvalho e Vieira (2003), encontra-se de um lado a eficiência como paradigma dominante de sociedade moderna, de outro, os valores do contexto, que se misturam na configuração da realidade social. Para as organizações policiais, no momento, o contexto preconiza a sua aproximação com a comunidade, o que exige uma nova definição dessa organização com seu ambiente, como os valores democráticos, de modo a ressaltar sua relevância e aceitação pública, com destaque Leite (2002) e Crank (2003). Revela-se então a necessidade de modificações na estrutura da organização policial, a conscientização de sua cúpula dirigente quanto a essa opção pela comunidade, e o realinhamento cultural necessário por meio de treinamento e sensibilização de seus membros para a forma de atuação frente a população, consolidados através do tempo, ao longo do qual o suporte institucional deverá ser alcançado e as mudanças internas consolidadas para que as metas sejam alcançadas. Esse caminho que a polícia de Washington, D.C. por meio do “Policing for Prevention” alcançou e necessita aprofundar, encontra-se em fase inicial na “Polícia de Resultados” em Belo Horizonte.

Pelas avaliações recentes, revela-se um novo grau de atuação da polícia, mas estas devem se sustentar em resultados consistentes em longo prazo, assim como verificado nas ações definidas em Washington, D.C.. A continuidade do programa depende de um maior envolvimento dos policiais, com sua formação e treinamento permanente, alocação de recursos de infra-estrutura, integração com outras agências do estado no aprimoramento das

intervenções em situações de fragilidade social e econômica. A sustentação do programa será dada pela adoção do novo modelo de atuação por toda organização policial como uma prática disseminada em todos os distritos da capital norte-americana, com sistema de avaliação baseado em critérios que privilegiem a ausência de ocorrências e não a ostentação de atividades policiais realizadas em termos de volume, como o número de prisões efetuadas, por exemplo.

As resistências verificadas exigem como em todo processo de mudança novos parâmetros de treinamento, socialização e adoção de novas práticas, pois, o caso brasileiro, está fortemente marcado pela ação reativa da polícia, enquanto no caso americano, essa proposição ainda está em processo de mudança, pois parte dos departamentos volta-se para o policiamento comunitário, enquanto outra parte reforça seu aparato de repressão mediante unidades especializadas.

Outro ponto distinto é que no MPD verifica-se um processo de redefinição dos parâmetros de atuação operacional e de racionalização administrativa, com a eliminação de focos de retrabalho e adoção de práticas de processamento de informação; gestão da contabilidade e custos; e gestão de recursos humanos advindos de práticas disseminadas na iniciativa privada, como maior informatização dos procedimentos operacionais para acompanhamento e mensuração administrativa; programas de redução de custos com escolha de novos fornecedores e adoção de novos materiais; avaliação de desempenho centrado no método do “Balance Score Card”; maior publicização das atividades da polícia com um sistema de comunicação interno e externo avançado; alto relacionamento com o público e outras agências governamentais.

No caso brasileiro, a adoção desses novos modelos de policiamento em uma organização marcada por uma enorme estrutura organizacional, com base na hierarquia e disciplina, vê um pouco de sua dinâmica operacional ser ofuscada por procedimentos administrativos com alto grau de ineficiência, pouca publicização de suas atividades e uma rígida avaliação de seus pares baseada em aspectos objetivos, mas que algumas vezes são superados por aspectos subjetivos, que traduzem um descompasso entre o modelo organizacional adotado pela PMMG e seu direcionamento no campo operacional.

O poder discricionário do policial na sua atuação operacional, delega a ele uma autonomia que apenas as normas e regulamentos impostos pela hierarquia e disciplina não são capazes de controlar (BITTNER, 2003; MUIR, 1977; PAIXÃO, 1982). Assim, junto aos novos procedimentos operacionais, deve-se voltar para uma análise do suporte organizacional aos policiais, dotando a instituição de novos instrumentos de gestão.

Outro forte componente de desarticulação do sistema de justiça criminal nos procedimentos da segurança pública brasileira revela-se na distinta atribuição da investigação a uma outra organização policial, a polícia civil, que não vem participando dessa nova proposta de polícia de resultados. Como o ciclo completo de polícia fica prejudicado por essa ação, urge um maior compartilhamento das atividades das duas instituições sob pena de esforços distintos não culminarem em qualquer resultado promissor para ambas organizações policiais e, conseqüentemente, para a população. No MPD, verifica-se uma distinção entre os comportamentos das unidades de operação e de investigação, mas o seu trabalho conjunto é inequívoco e os resultados são cobrados em seu conjunto, com a justa responsabilização para as partes. Com isso as rivalidades existentes acomodam-se em um patamar que não leva ao prejuízo da ação policial como um todo.

As mudanças ocorridas nas duas organizações em períodos semelhantes tiveram impactos positivos, ainda que preliminares no caso brasileiro. Os índices de criminalidade ainda ascendentes em um caso e descendentes no outro revelam essa situação. Cabe ressaltar que, no mesmo período em que a experiência brasileira estava em plena implementação, entre 2001 e 2002, os índices de criminalidade e violência tiveram uma relativa estabilização, pois não mantiveram o compasso de crescimento anterior. Como ilustração, para o crime de homicídio em Belo Horizonte, na comparação dos anos de 1999 e 2000, a taxa média de homicídio por 100.000 habitantes cresceu 30,11%, enquanto de 2000 para 2001, o aumento foi de surpreendentes 2,57%, porém, voltando a saltar para 25,85% de 2001 para 2002. O ambiente institucional geral não teve modificações significativas nesse ínterim, podendo-se inferir que as ações do ambiente técnico possam ter provocado essa desaceleração no ritmo da criminalidade entre 2000 e 2001, e a sua não manutenção provocaram nova elevação nos números da violência.

A existência de uma liderança forte, aliada a um aporte de recursos financeiros de origem federal, adoção de novas tecnologias operacionais, e incentivo à participação comunitária estão entre as similaridades dos dois casos. Talvez o impacto nesse caso não tenha sido maior no exemplo brasileiro, pelas poucas modificações provocadas pelas novas políticas no aspecto organizacional. De modo geral, percebe-se que as modificações empreendidas na produção dos serviços de segurança públicas não levaram a mudanças significativas nos procedimentos administrativos internos da corporação, permanecendo igual em sua estrutura, apesar de maior delegação aos policiais da ponta do sistema. Porém, um contato maior com a população nos moldes dos conselhos comunitários abre a organização policial para maior interação, superando o contato esporádico do atendimento de ocorrências,

provocando uma oxigenação de uma polícia aquartelada e hermética em sua concepção, para formas mais contemporâneas de lidar com a população, o que altera sua condição no âmbito do sistema de justiça criminal, ampliando o âmbito de suas tarefas e melhorando suas relações com os outros entes do sistema, conforme preconizado por Skolnick e Bayley (2000), Soares (2000a), Stone e Ward (2000). Esse escopo amplia o espaço de reforço da legitimidade da organização policial.

No caso norte-americano, o alinhamento nas modificações operacionais e administrativas provocou um processo de mudança que gerou resultados positivos nessas duas abordagens, com um departamento de polícia mais alinhado às premissas de seus congêneres norte-americanos de primeira linha, conforme registrado nas entrevistas, e delineado por Weisburd et al. (2003) e Zhao et al. (2003). Verifica-se um gradiente na existência de um modelo profissional de polícia com o modelo comunitário, um processo amplo de contratação de civis, significativa alocação de recursos em infra-estrutura e esforço na mensuração de resultados.

A integração entre as agências de suporte governamental, polícia e comunidade demonstra ser maior no modelo norte-americano, talvez pelo reconhecimento de uma luta com regras mais claras pela obtenção dos recursos do governo. A participação popular mostra-se marcada pelo processo participativo incentivado ao longo do tempo nos PSA's, enquanto o caso brasileiro, apresenta maiores dificuldades em obter um acompanhamento mais efetivo das políticas públicas, em função da recente democratização do país.

Tais políticas de ordem pública adotadas pelas duas cidades reforçam a necessidade de empreender maiores esforços conjuntos no combate à violência e criminalidade não apenas por parte da polícia, mas dos outros agentes públicos e da comunidade em geral. Conclui-se que a adoção dessa política pública deve respeitar os condicionantes locais, aperfeiçoar seus mecanismos de avaliação e de controle externo, e ser acompanhada de mudanças nos processos organizacionais e estruturas das polícias.

Baseado no delineamento teórico e da pesquisa empírica, os resultados deste trabalho apresentaram as modificações organizacionais ocorridas no MPD e na PMMG, por meio das formas de policiamento adotadas, compreendendo em que medida a extensão do ambiente institucional, em seus diversos níveis, influenciou e foi influenciada pela organização policial e as mudanças provocadas na estrutura, tecnologia, sistema normativo, recursos humanos e processo de produção de serviços de segurança pública.

Além disso, a utilização do novo institucionalismo mostrou-se adequado como estrutura teórica advinda da análise da literatura, sendo empiricamente colocadas em prática, à

luz de experiências reais comparadas em dois países, procurando enriquecer o campo das ciências administrativas, do ponto de vista de formas de gestão e procedimentos institucionais e técnicos, inserindo-se no movimento de ampliação do foco de aplicação empírica da abordagem do novo institucionalismo, conforme sugerem Carvalho e Vieira (2003).

Verificaram-se as premissas sustentadas por Machado-da-Silva e Gonçalves (1998) de que em uma sociedade de forte tradição democrática como a norte-americana há uma tendência quanto ao predomínio de mecanismos normativos e miméticos de pressão institucional para os movimentos de mudança e estabilidade nas organizações. Enquanto, na sociedade brasileira, de forte tradição patrimonialista e com a democracia em consolidação, destacam-se os mecanismos coercitivos de manutenção e transformação social. Isso implicaria no caso brasileiro estudado, uma necessidade de maior envolvimento da base nas decisões da cúpula organizacional, para minimizar o conflito entre oficiais e praças, com análise cuidadosa da socialização e formação do policial. São necessárias, ainda, mudanças na lógica organizacional, de traços fortemente burocráticos para maior flexibilização e enfrentamento ao ambiente geral de criminalidade e violência.

A dinâmica das organizações policiais revelou que tanto o ambiente institucional como o ambiente técnico igualmente influenciam os propósitos de adoção de formas de policiamento de aproximação com a comunidade, achado semelhante ao encontrado por Machado-da-Silva et al. (2000) em seu estudo sobre organizações bancárias. No entanto, no MPD fica evidente a maior influência do ambiente institucional específico pelos elos reguladores da sociedade e da pressão da comunidade sobre a organização policial, enquanto na PMMG o ambiente técnico, se apropriado adequadamente pelo gestor, tem um impacto maior na comunidade, por meio de novos aparatos de tecnologia e visibilidade por intermédio da mídia e junto à população.

Permanecem, contudo, as ameaças na institucionalização das formas de policiamento pesquisadas nas organizações policiais. No MPD, o envolvimento em atividades de segurança nacional, como a prevenção a ataques terroristas e contenção de protestos tira o foco da esfera da segurança pública. Na PMMG a demora em efetivar as mudanças organizacionais, o recrudescimento das disparidades sociais e aumento do crime exigem grandes esforços, antes mesmo que as novas estratégias de policiamento possam mostrar resultados, enfraquecendo a legitimidade da organização policial e aumentando a pressão e resistência ao seu modelo de atuação.

A elaboração de um trabalho dessa natureza, e pela dinâmica do tipo da organização estudada, suas peculiaridades e contexto, e em função da dinâmica da opção metodológica, a

presente tese evidenciou algumas limitações, como a restrição em termos de levantamento da opinião dos praças na organização policial do Brasil, o que poderia dar uma contribuição quanto à percepção deste estrato organizacional quanto à introdução de novos modelos de policiamento. Outro público que poderia ser monitorado quanto à continuidade da “Polícia de Resultados” seria o comando da corporação, para verificar as novas estratégias para consolidação ou congelamento do modelo, bem como sua interação com o planejamento estratégico recém-concluído, se o âmbito da tese fosse para Minas Gerais e o Brasil. Uma análise mais profunda dos “stakeholders”, tanto no caso norte-americano como no caso brasileiro, seria um passo importante para coligir as distintas impressões das organizações policiais com base nos atores soberanos no processo, assim como ampliar o escopo de análise para parcelas maiores das instituições do sistema de justiça criminal, notadamente com a inclusão da polícia civil, que, em uma comparação com outra organização estrangeira que realiza o ciclo completo de polícia, pode revelar “nuances” importantes para o aprimoramento institucional das organizações brasileiras.

Como sugestão, novos estudos de caso poderiam ser detalhados, de modo a prover resultados quanto a outras organizações policiais e suas relações com outros ambientes institucionais, pois, novas pesquisas poderiam resultar no esclarecimento de influências específicas ou tendências de atores fundamentais e seus ritos e mitos no processo de institucionalização. Isto porque um aspecto importante no arcabouço teórico para compreensão do fenômeno organizacional sob o ponto de vista do novo institucionalismo, é o sistema de valores e crenças, e o sistema lingüístico e de comunicação no caso das organizações policiais.

Outras pesquisas poderiam ainda aprofundar a análise de instrumentos de gestão utilizados nas organizações policiais e índices de mensuração e avaliação de resultados desse tipo de organização, para verificar o grau de interação entre a dinâmica do ambiente técnico e institucional na configuração da produção dos serviços de polícia, sua estrutura e estratégia.

Um exame histórico da organização policial resgatando o ambiente institucional vigente quando das principais mudanças organizacionais, atores fundamentais e fatores que desencadearam ou foram obstáculos a mudança serviriam na construção da realidade organizacional desse tipo de instituição, para o aumento de sua legitimidade e melhor controle pela sociedade.

Finalmente, espera-se que outros estudos sobre a organização policial possam ser realizados, para que aprimorem sua atuação e contribuam para minimizar os patamares de

violência e criminalidade vigentes na sociedade, como fruto da interação entre as instituições constituídas e a comunidade.

Como pesquisador o intuito de obter maiores conhecimentos referentes à polícia, como instituição de controle social, tornou-se a inquietação motivadora desta pesquisa, pela consciência de que são necessários tais conhecimentos para sua maior legitimidade e superação dos mitos existentes sobre essa organização; de modo que as cerimônias sejam cada vez menos aquelas relacionadas às mortes das vítimas da criminalidade e violência, e mais aquelas que celebrem uma sociedade com justiça e menos desigualdade.

7 REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. **Cadernos ENAP**, Brasília, 1997.
- ADORNO, Sérgio. Sistema penitenciário no Brasil. Dossiê Violência. **Revista USP**, São Paulo, n.9, p.65-78, mar./maio 1991.
- ADORNO, Sérgio. Cidadania e Administração da Justiça Criminal. In: DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo (Org.). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994.
- ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.10, n.2, p.299-342, jul./dez. 1995.
- ADORNO, Sérgio. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.10, n.1, p.19-47, maio 1998.
- AKERS, Ronald L. **Criminological Theories: introduction and evaluation**. Los Angeles, CA: Roxbury Publishing Company, 1997.
- AKTOUF, Omar. **Mundializacion, economia y organizaciones: la estrategia del avestruz racional**. Cali, Colômbia: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, 2001.
- ALDRICH, Howard E.; MARSDEN, Peter V. Environments and organizations. In: SMELSER, Neil J. **Handbook of Sociology**. Newbury Park, Califórnia: Sage, 1988.
- ALFERS, Kenneth G. **Law and order in the capital city: a history of the Washington police, 1800-1886**. Washington, D.C.: George Washington University, 1976.
- AMARAL, Juracy Costa. **A Greve Policial: o encadeamento dos processos políticos e sociais na PMMG – a mobilização dos policiais em 1997**. 2000. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro., Rio de Janeiro.
- ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **O processo criminal brasileiro**. Rio de Janeiro: Tipografia Baptista de Souza, 1920.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Amnesty International Report 2004**. Brussels: Amnesty International, 2004. Disponível em: <<http://web.amnesty.org/report2004/index-eng>>. Acesso em: 23 ago. 2004.
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama. Burocracia infernal. **O Tempo**, Belo Horizonte, p.5, Caderno Principal, sábado, 26 maio 2001.
- ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.45, p.97-129, 1998.
- AQUINO, Flávio Aparecido Romualdo de. **A identidade corporativa e a imagem institucional como estratégia mercadológica**. 1998. Dissertação (Mestrado em Administração) - CEPEAD/FACE/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- ARAÚJO JÚNIOR, Ary. **Crime e economia no Brasil: dois ensaios empíricos**. 2001. Dissertação (Mestrado em Demografia) - CEDEPLAR/FACE/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

- ARENDDT, Hannah. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.
- ARRETCHE, Marta Tereza Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Editora Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ASPECTOS Constitutivos do Plano Municipal de Segurança Pública. **Pensar BH - Política Social**, Belo Horizonte, n.6, p.4-22, abr./jun. 2003.
- ASSESSORIA de Comunicação da Alemg. “Não fique sem voz diante da violência.” **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n.28, p.35-43, abr./set. 2000.
- ASSIS, Simone G. **Violência doméstica contra crianças e adolescentes**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- AZEVEDO, Rodrigo Gueringhelli. **Informalização da justiça e controle social**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- BAHIA. Polícia Militar do Estado da Bahia. **Projeto Polícia Cidadã**. Salvador: PMBA, 1997.
- BAITELLO JÚNIOR, Norval. Imagem e violência: a perda do presente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.3, p.81-84, jul./set. 1999.
- BARAT, Josef. O estado brasileiro como refém das políticas de curto prazo. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n.22, p.62-68, 2001.
- BARBOSA, Allan Claudius Queiroz; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; Silva, José Wanderley N. Poder local, descentralização e modernização municipal: a saúde em foco - Um estudo de caso em Mians Gerais. **Ensaio de Administração**, Cepead/UFMG, Belo Horizonte, v.6, p.1-11, 1997.
- BARBOSA, Lívica. **O jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BARLOW, David E.; BARLOW, Melissa Hickman. A political economy of community policing. **Policing: an international journal of police strategies & management**, Bradford, v.22, n.4, p.646-674, 1999.
- BARREIRA, César. **Crimes por encomenda: violência e pistolagem no cenário brasileiro**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998.
- BARREIRA, César. Em nome da Lei e da Ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.1, p.3-12, jan./mar. 2004.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Mitos da Globalização. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.32, n.12, p.125-186, jan./abr. 1998.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. O homicídio em quatro regiões metropolitanas brasileiras: dados do sistema de informações sobre mortalidade. In: Reunião da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais, ANPOCS, XXII, 1998, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 1998.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Reflexões sobre a reestruturação do sistema de segurança pública brasileiro: o caso de Minas Gerais. **O Alferes**, Belo Horizonte, v.15, n.50, p.35-47, jan./mar. 2000.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Conjuntura criminal on-line: município de Belo Horizonte (1986-2000)**. Belo Horizonte: NESP/FJP, 2003. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/nesp/>>. Acesso em: 12 ago. 2003.

BAYLEY, David H. Comparative organization of the police in English-speaking countries. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Editors). **Modern Policing**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

BAYLEY, David H. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

BAYLEY, David H. Policing: the world stage. In: MAWBY, Rob I. (Editor). **Policing across the world: issues for the twenty-first century**. London: Routledge, 1999.

BAYLEY, David H. **Democratizing the police abroad: what to do and how to do it**. Issues in International Crime. Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, June 2001a.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional**. São Paulo: Edusp, 2001b.

BAYLEY, David H.; SHEARING, Clifford D. **The New Structure of Policing: description, conceptualization, and research agenda**. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, July 2001. NCJ 187083.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Definição de um fato: suicídio ou homicídio? **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.7, n.2/3, p. 92-106, maio/dez. 1992.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.4, p.13-27, out./dez. 1999.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Fontes de dados policiais em estudos criminológicos. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita (Org.) **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Informação e desempenho policial. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n.7, p.117-150, jun. 2001a.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2001b.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Crime e Políticas Sociais. In: ILANUD (Org.). **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. São Paulo: Ilanud - Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, 2002.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves; REIS, Ilka Afonso. Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves; ASSUNÇÃO, Renato Martins; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; REIS, Ilka Afonso; ALMEIDA, Maria Cristina de Mattos; MARINHO, Frederico Couto. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.17, n.5, p.1163-1171, out. 2001.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves; SOUZA, Robson Sávio Reis; OTTONI, Marcelo; FIGUEIREDO, Bráulio; SILVEIRA, Andréa Maria. Programa Fica Vivo: ações simples, resultados efetivos. **Informativo CRISP**, Belo Horizonte, ano 1, n.5, fev. 2003.

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v.76, p.169-217, 1968.

- BENEVIDES, Maria Victoria. Linchamentos: violência e justiça popular. In: DaMatta, Roberto (Org.). **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- BENNETT, Richard R.; BAXTER, Sandra. Police and community participation in anti-crime programs. In: FYFE, James J. (Editor). **Police Management Today: issues and case studies**. Washington, D.C.: International City Management Association, 1985.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BICALHO, Genedempy. O problema é outro. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, sábado, p.1, Caderno Pensar, 8 jun. 2002.
- BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.14, n.40, p.91-106, set./dez. 2000a.
- BICUDO, Hélio. Polícia, justiça e prisão. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Coord.) **Pobreza, cidadania e segurança**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000b.
- BISCAIA, Antônio Carlos; MARIANO, Benedito Domingos; SOARES, Luis Eduardo; AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, Fundação Djalma Guimarães, 2003. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>>. Acesso em 1 jun. 2003.
- BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: Edusp, 2003.
- BLUMBERG, Abraham S. The practice of law as confidence game. In: AUBERT, V. (Org.) **Sociology of Law**. Middlesex: Penguin Books, 1972.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- BOWLES, Scott. Police Reorganize, Brace for Cuts. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.J01, February 9, 1995.
- BOWLING, Benjamin. The rise and fall of New York murder: zero tolerance or crack's decline? **British Journal of Criminology**, v.39, n.4, p.531-554, Autumn 1999.
- BRANT, Vinicius Caldeira. **São Paulo: trabalhar e viver**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Polícia Federal, Departamento de Assuntos de Segurança Pública, 1991.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Presidência da República, Imprensa Nacional, 1995.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Imprensa Nacional, 2000.
- BRASIL. **Sistema Nacional de Segurança Pública - Dados**. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.
- BRASIL. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. Inspetoria-Geral das Polícias Militares. **Manual básico de policiamento ostensivo**. Brasília: Ministério do Exército, s.d.

- BRASIL, Maria Glaucéria Mota; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n.8, p.318-355, jul./dez. 2002.
- BRATTON, William; KNOBLER, Peter. **Turnaround**: how America's top cop reverse the crime epidemic. New York: Random House, 1998.
- BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A.P. (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2001.
- BRETAS, Marcos Luiz. **A guerra das ruas**: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.
- BRINT, Steven; KARABEL, Jerome. Institutional Origins and Transformations: the case of American Community Colleges. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Editors). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- BRODEUR, Jean-Paul (Org.). **Como Reconhecer um Bom Policiamento**: problemas e temas. São Paulo: Edusp, 2002.
- BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organisational analysis**: elements of the sociology of corporate life. London: Heinemann, 1979.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Comentários a partir do artigo "A violência política na América Latina". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 8, n.21, p.44-47, fev. 1993.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp; Paralelo 34, 2000.
- CANO, Ignacio; SANTOS, Nilton. **Violência letal e desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2001.
- CANTOR, David; LAND, Kenneth C. Unemployment and crime rates. **American Sociological Review**, Washington D.C., v.50, n.3, p.317-332, jun. 1985.
- CANZIAN, Fernando. Capital dos Estados Unidos bate São Paulo em assassinatos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.14, quinta-feira, 8 maio 2003.
- CARBALLO BLANCO, Antônio. Sistema e funções de segurança pública no Brasil. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita (Org.) **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- CARDARELLI, Albert P.; McDEVITT, Jack; BAUM, Katrina. The rhetoric and reality of community policing in small and medium-sized cities and towns. **Policing**: an international journal of police strategies & management, Bradford, v.21 n.3, p.397-415, 1998.
- CARNEIRO, Leandro Piquet. Violent crime in Latin America cities. **Research Report**, Washington D.C., World Bank, 2000.
- CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da pesquisa institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Org.) **Organizações, cultura e desenvolvimento local**: uma agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: EDUFEPE, 2003.
- CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; DIAS, Fernando. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In:

- Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 23, 1999, Foz do Iguaçu, PR. **Anais...** Paraná: ANPAD, 1999.
- CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. A Inflexão Conservadora na Trajetória Histórica da Teoria Institucional. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 28, 2004, Curitiba, PR. **Anais...** Paraná: ANPAD, 2004.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende. Violência no Rio de Janeiro: uma reflexão política. In: PEREIRA, Carlos A. M. et al. (Org.) **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, Celso. **O espírito militar: um estudo de antropologia social da Academia Militar das Agulhas Negras**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1990.
- CASTRO, Mônica S. Monteiro de; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; ASSUNÇÃO, Renato M.; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Regionalização como estratégia para a definição de políticas públicas de controle de homicídios. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.20, n.5, p.1269-1280, set./out. 2004.
- CATÃO, Yolanda. Pesquisas de vitimização. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita (Org.) **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia. **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, Rio de Janeiro, ano 2, n.3, p.115-140, 1º sem 1997.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. **Textos para Discussão**, n.956, IPEA, Rio de Janeiro, jun. 2003a.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Criminalidade: social versus polícia. **Textos Para Discussão**, n.958, IPEA, Rio de Janeiro, jun. 2003b.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Criminalidade, ambiente socioeconômico e polícia: desafios para os governos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.371-399, maio/jun. 2004.
- CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita. Introdução. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita (Org.) **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- CHALOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro na Belle Époque**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- CHANDLER, Alfred D. **Strategy and structure**. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.
- CHILD, John. Predicting and understanding organization structure. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v.18, n.12, p.168-185, 1973.
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Reforma da gestão do setor público – impactos da implementação de novas tecnologias organizacionais. **Ensaio de Administração – Texto 005**. Belo Horizonte: CEPEAD/FACE/UFMG, out. 1997.
- CLEGG, Stewart; HARDY Cynthia. Introdução. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia and NORD, W. (Org.); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. versão brasileira). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

- CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia and NORD, W. (Org.); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. versão brasileira). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.
- COASE, Ronald H. The Nature of the Firm, **Economica**, v.4, n.16, p.386-405, November 1937.
- COBRA, Coriolando. **Manual de investigação policial**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.12, n.2, p.139-161, abr./jun. 1978.
- COELHO, Edmundo Campos. A Retórica da Racionalidade e o Mito da Estrutura. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 2, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 1979.
- COELHO, Edmundo Campos. Sobre sociólogos, pobreza e crime. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.23, n.3, p.377-383, 1980.
- COELHO, Edmundo Campos. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 29, n.1, p.61-81, 1986.
- COELHO, Edmundo Campos. **A Oficina do Diabo: crise e conflito no sistema penitenciário do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ, Espaço Tempo, 1987.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalidade urbana violenta. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.31, n.2, p.145-183, abr./jun. 1988.
- COLLARES, Ana Cristina Murta; VILELA, Elaine Meire; LEITE, Karina Rabelo; SILVA, Klarissa Almeida. **Conselhos comunitários de segurança pública: avaliação, análise e acompanhamento do policiamento comunitário em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: CRISP/UFGM, 2003. (Relatório de Pesquisa)
- COPS. Office of Community Oriented Policing Services. United States Department of Justice. **Community Policing Exchange**. Washington, D.C.: COPS/USDOJ, July/August 1996.
- COPS. Office of Community Oriented Policing Services. United States Department of Justice. **The Police Organization in Transition**. Washington, D.C.: COPS/USDOJ, 2002.
- COPS. Office of Community Oriented Policing Services. United States Department of Justice. **Community Policing in Action: a practitioner's eye view of organizational change**. Washington, D.C.: COPS/USDOJ, 2003.
- CORDNER, Gary; KENNEY, Dennis. **Managing Police Organizations**. Cincinnati: Anderson Publishing, 1996.
- COSTA, Júlio C. **PMES - Diretrizes para Implantação e Implementação da Polícia Interativa**. Vitória, ES: Polícia Militar do Espírito Santo, 1995. (mimeo)
- CRANK, John P. Watchman and Community: myth and institucionalization in policing. **Law & Society Review**, Amherst, v.28, n.2, p.325-351, 1994.
- CRANK, John P. Institutional theory of police: a review of the state of the art. **Policing: an international journal of police strategies & management**, Bradford, v.26, n.2, p.186-207, 2003.
- CRANK, John P.; LANGWORTHY, Robert. An institutional perspective of policing. **The Journal of Criminal Law & Criminology**, v.83, n.2, p.338-363, 1992.

- CRESWELL, John W. **Research Design: qualitative & quantitative approaches**. London: Sage, 1998.
- DAFT, Richard L. **Organization theory and design**. St Paul, MN: West Publishing, 1992.
- DaMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- DaMATTA, Roberto. As raízes da violência no Brasil: reflexões de um antropólogo social. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- DaMATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1986.
- DATAFOLHA. **Preocupação de brasileiros com segurança pública é recorde**. São Paulo: Datafolha, 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha/po/segpublic_022002a.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2002.
- DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. Literatura sobre novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 24, 2000, Florianópolis, SC. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2000.
- DIAS NETO, Theodomiro. **Policimento Comunitário e Controle sobre a Polícia: a experiência norte-americana**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- DiMAGGIO, Paul J.. Constructing an Organizational Field as a Professional Project: U.S. Art Museums, 1920-1940. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Editors). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field. **American Sociological Review**, Chicago, v.48, p.147-160, 1983.
- DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Editors). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- DINIZ, Cládice Nóbile. Estado da arte em polícia investigativa criminal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.4, p.111-161, jul./ago. 1998.
- DIÓGENES, Glória. **Cartografias da cultura e da violência: gangues, galeras e o movimento hip hop**. São Paulo: Annablume, 1998.
- DISTRICT OF COLUMBIA. Financial Responsibility and Management Assistance Authority. **Resolution, Order and Recommendations Concerning The Metropolitan Police Department**. Washington, D.C., Government of District of Columbia, February 26, 1997a.
- DISTRICT OF COLUMBIA. House of Representatives. **Testimony of Chief of Police Larry D. Soulsby** - District of Columbia Subcommittee. Washington, D.C., Government of District of Columbia, September 26, 1997b.
- DISTRICT OF COLUMBIA. Financial Responsibility and Management Assistance Authority. **Steven Harlan's Defense of Chief Larry Soulsby. A Letter to The Washington Post**. Washington, D.C., Government of District of Columbia, October 20, 1997c.

DISTRICT OF COLUMBIA. Mayor's Office. **Mayor Barry Forming Search Committee for New D.C. Police Chief.** Washington, D.C., Government of District of Columbia, December 3, 1997d.

DISTRICT OF COLUMBIA. Memorandum of Understanding Partners. **Statement of Stephen D. Harlan, Chairman, MOU Partners. Appointing Charles H. Ramsey as Chief of Police.** Washington, D.C., Government of District of Columbia, April 2, 1998.

DISTRICT OF COLUMBIA. Council of the District of Columbia. **Oversight Report on the Metropolitan Police Department's Homicide Investigative Practices and Case Closure Rate.** Washington, D.C., Government of District of Columbia, February 27, 2001a.

DISTRICT OF COLUMBIA. Council of the District of Columbia. MPD Office of Quality Assurance. **Progress Report on Homicide Reviews.** Washington, D.C., Government of District of Columbia, June 26, 2001b.

DISTRICT OF COLUMBIA. Council of the District of Columbia. **MPD Proposed Rulemaking on Closed Circuit Television Cameras (surveillance cameras).** Washington, D.C., Government of District of Columbia, June 13, 2002.

DISTRICT OF COLUMBIA. Council of the District of Columbia. **MPD internal reports on police misconduct at the IMF/World Bank Protest.** Washington, D.C., Government of District of Columbia, September 12, 2003a.

DISTRICT OF COLUMBIA. Council of the District of Columbia. **Chief of the Metropolitan Police Department Compensation System.** Washington, D.C., Government of District of Columbia, July, 2003b.

DISTRICT OF COLUMBIA. City Council Committee of the Whole, Committee on the Judiciary, and Committee on Government Operations. **Public Hearing on Proposed Pay Raise for MPD Chief Ramsey.** Washington, D.C., Government of District of Columbia, June 17, 2003c.

DOWDNEY, Luke. **Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: 7Letras, 2003.

DUARTE, Patricia. Pesquisa identifica os maiores medos da população. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n.28, p.23-27, abr./set. 2000.

DUNHAM, Roger G.; ALPERT, Geoffrey P. (Editors). **Critical Issues in Policing: contemporary readings.** Prospect Heights, Illinois: Waveland Press Inc., 2001.

DURKHEIM, Emile. Da divisão do trabalho social; As regras do método sociológico; O suicídio; As formas elementares da vida religiosa. **Os Pensadores.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

ECK, John E.; SPELMAN, William. Problem-Solving: problem-oriented policing in Newport News. **Research in Brief**, Washington, D.C., National Institute of Justice, January, 1987.

EHRlich, Isaac. Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation. **Journal of Political Economy**, n.81, p.521-565, 1973.

EISENHARDT, Kathleen M. Building Theories from Case Study Research. In: HUBER, Georgi P.; VAN DE VEN, Andrew.H. (Editors). **Longitudinal field research methods: studying process of organizational change.** Thousand Oaks: Sage, 1995.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

- ERICSON, Richard V.; HAGGERTY, Kevin D. **Policing the Risk Society**. Toronto: University of Toronto Press, 1997.
- ESPINO, José Ayala. **Instituciones y economía**. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. **Entendendo a nossa insegurança**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1994.
- FAHRENTHOLD, David A., TIMBERG, Craig, WILLIAMS, Clarence. D.C. Patrol Staffing Falls Short: some areas get just one officer. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.A01, Sunday, May 4, 2003.
- FERREIRA, S. Oliveiros. O caminho da violência. In: D'INCAO, Maria Ângela (Org.). **O Brasil não é mais aquele...** mudanças sociais após a redemocratização. São Paulo: Cortez, 2001.
- FILOCRE, Laurentino. **Polícia Militar: segurança ou ameaça?** Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 2004.
- FISCHER, Rosa Maria. **O direito da população a segurança: cidadania e violência urbana**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- FJP. Fundação João Pinheiro. **Indicadores sociais de criminalidade**. Belo Horizonte: FJP, 1987. (Relatório de Pesquisa)
- FJP. Fundação João Pinheiro. **Plano de Segurança Pública da Cidade de Uberlândia**. Belo Horizonte: FJP, Uberlândia: Prefeitura Municipal/ASCIUB, 2000. (Relatório Técnico)
- FJP. Fundação João Pinheiro. **Dados da Criminalidade 2002**. Belo Horizonte: FJP, 2003. (mimeo)
- FJP. Fundação João Pinheiro. **Dados da Criminalidade 2003**. Belo Horizonte: FJP, 2004. (mimeo)
- FLECK, Denise L. Active Management of Institutionalization Processes: the pathway to organizational long-term success. In: Encontro de Estudos Organizacionais - ENEO, III, Atibaia, SP. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- FLEMING, Jenny; LAFFERTY, George. New management techniques and restructuring for accountability in Australian police organisations. **Policing: an international journal of police strategies & management**, Bradford, v.23, n.2, p.154-168, 2000.
- FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FLIGSTEIN, Neil. The Structural Transformation of American Industry: an institutional account of the causes of diversification in the largest firms, 1919-1979. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Editors). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- FLORY, Thomas. **Judge and Jury in Imperial Brazil 1808-1871: social control and political stability in the New State**. Austin, Texas: University of Texas Press, 1981.
- FONSECA, Jeferson Aderbal. **Comprometimento organizacional em uma instituição em mudança: o caso da Polícia Militar de Minas Gerais**. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) - CEPEAD/FACE/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

- FORD, J. Kevin; WEISSBEIN, Daniel A.; PLAMONDON, Kevin E. Distinguishing Organizational from Strategy Commitment: Linking Officers' Commitment to Community Policing to Job Behaviors and Satisfaction. **Justice Quarterly**, Law Module, v.20, n.1, p.159-185, March 2003.
- FORMAN, Matt; ARAVOSIS, John. **D.C. is again 'Murder Capital'**, new study shows. Washington, D.C.: SafeStreetsDC, May 2003. Disponível em: <www.SafeStreetsDC.com>. Acesso em: 8 maio 2003.
- FORRESTER, Viviane. **O Horror Econômico**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- FORST, Brian. Making sense of community policing. **Law Enforcement News**, New York, v.24, n.595-596, March 15/31, 2003.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- FOX, James Alan; ZAWITZ, Marianne W. Homicide Trends in the United States: 2000 Update. **Crime Data Brief**, Washington, D.C., January, 2003. NCJ 197471.
- FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de; BORGES, Stella Maris; MAGALHÃES, Maria Helena de Andrade. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.
- FRATERNAL ORDER OF POLICE. Metropolitan Police Labor Committee. Mayor Williams and Chief Ramsey: we need your support to make all our streets and all our citizens safer. Publicity announcement. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B05, Thursday, May 8, 2003.
- FREITAS, Lauro Soares de. **Um estudo do planejamento de novos serviços preventivos de segurança pública na Polícia Militar de Minas Gerais**. 2003. Dissertação, (Mestrado em Engenharia da Produção) - Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: BOULDON, R. (Org.). **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.
- FRIEDMANN, Robert R. **Community Policing: comparative perspectives and prospects**. New York: St Martin's Press, 1992.
- FRIEDMANN, Warren. The community role in community policing. In: ROSENBAUM, Dennis P. (Editor). **The challenge of community policing: testing the promises**. London: Sage, 1994.
- FRÜHLING, Hugo E. Reforma judiciária e democratização na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.48, n.1, p.91-126, jan./abr. 1997.
- FRÜHLING, Hugo E. La policía comunitaria em América Latina: una análisis basado en cuatro estudios de caso. In: FRÜHLING, Hugo E.(Editor). **Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria em América Latina**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- FRÜHLING, Hugo E.; TULCHIN, Joseph S.; GOLDING, Heather A. **Crime and violence in Latin America: citizen security, democracy, and the state**. Washington, D.C., Baltimore: Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press, 2003.
- FUKUYAMA, Francis. **A grande ruptura: a natureza humana e a reconstrução da ordem social**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

- FUNDAÇÃO SEADE. **Pesquisa de condições de vida**. São Paulo: Fundação Seade, 1998.
- FYFE, James J. (Org.). **Police practices in the 90's: key management issues**. Washington D.C: International City Management Association, 1989.
- FYFE, James J.; GREENE, Jack R.; WALSH, William F.; Wilson, O.W.; McLAREN, Roy Clinton. **Police Administration**. Boston: McGraw-Hill, 1997.
- FYFE, James J.; KLINGER, David A.; FLAVIN, Jeanne M. Differential police treatment of male-on-female spousal violence. **Criminology**, v.35, p.455-474, August 1997.
- GALBRAITH, Jay. **Designing complex organizations**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- GALLAGHER, Catherine; MAGUIRE, Edward R.; MASTROFSKI, Stephen D.; REISIG, Michael D. **The public image of the police**. The International Association of Chiefs of Police. Manassas, VA: George Mason University, Administration of Justice Program. 2001. (Final Report). Disponível em: <http://www.theiacp.org/profassist/ethics/public_image.htm#ch1>. Acesso em: 3 jul. 2003.
- GIANAKIS, Gerasimos A.; DAVIS III, John G. Reinventing or Repackaging Public Services? The Case of Community-Oriented Policing. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v.58, n.6, p.485-498, November/December 1998.
- GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Edusp, 1996.
- GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2001.
- GIULIANI, Rudolph W. **O líder**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- GOFFMAN, Erving. As características das instituições totais. In: ETIZIONI, Amitai. **Organizações Complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais**. São Paulo: Atlas, 1973.
- GOLDSTEIN, Herman. **Problem-Oriented Policing**. New York: McGraw-Hill, 1990.
- GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre**. São Paulo: Edusp, 2003.
- GONÇALVES, Luiz Eduardo Dilli. **Análise do sistema de avaliação do programa de qualidade de uma organização do setor público: o caso da Brigada Militar**. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) - PPGA/EA/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GOULART-SILVA, Sueli Maria; MENEZES, Michelle F. F.; GONÇALVES, Julio Cesar S. Composição e características do campo organizacional dos museus e teatros da Região Metropolitana da Cidade do Recife. In: Encontro Nacional de Estudos Organizacionais - ENEO, II, Recife, PE. **Anais...** Recife: ENEO, 2002.
- GOULDNER, Alvin. Patos metafísicos e teoria da organização. In: ETZIONI, Amitai. **Organizações Complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais**. São Paulo: Atlas, 1973.
- GREENE, Jack R. Community policing in America: changing nature, structure, and function of the police. **Criminal Justice**, n.3, p.299-363, 2000.
- GREENE, Jack R. Avaliando as estratégias planejadas de mudança no policiamento moderno: implementando o policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002.

- GREENE, Jack R.; MASTROFSKI, Stephen D. (Editors). **Community Policing: rhetoric or reality**. New York, NY, Praeger, 1988.
- GREENE, Judith A. Zero Tolerance: a case study of police policies and practices in New York City. **Crime & Delinquency**, v.45, n.2, p.171-187, April 1999.
- GREGORI, José. Perspectivas para reforma do Sistema de Segurança Pública Nacional. **Debates**, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, n.18, p.11-16, 1998.
- HAGAN, Frank E. **Research Methods in Criminal Justice and Criminology**. Boston: Allyn and Bacon, 1997.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologia qualitativa na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1992.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, p.193-223, 2003.
- HALL, Richard H. **Organizações: estrutura e processos**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.
- HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John. The Populational Ecology of Organizations. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.52, n.3, p.929-942, nov. 1977.
- HERBERT, Steve. **Policing Space: Territoriality and the Los Angeles Police Department**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.
- HICKMAN, Matthew J.; REAVES, Brian A. **Community policing in local police departments, 1997 and 1999**. U.S. Department of Justice, Washington, D.C., Special Report, February 2001, NCJ 184794.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1983.
- HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997.
- HOOVER, Kenneth R. **The Elements of Social Scientific Thinking**. New York: St. Martin's Press, Inc., 1988.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Police Brutality in Brazil**. New York: Human Rights Watch, 1997.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **O Brasil Atrás das Grades**. Nova Iorque: Human Rights Watch, 1998.
- IANNI, Otávio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Suplemento Participação Político-Social. **Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar**. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais 2003**. Estudo, Pesquisa e Informação Demográfica e Sócio-Econômica, n.12. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- IZUMINO, Wânia Pasinato. **Justiça e Violência Contra a Mulher: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 1998.
- KAHN, Túlio. Pesquisas de vitimização. **Revista ILANUD**, São Paulo, n.10, 1998.
- KANE, Robert J. Permanent Beat Assignments in Association with Community Policing: assessing the impact on police officers' field activity. **Justice Quarterly**, v.17, n.2, p.259-280, June 2000.

- KANE, Robert J. The social ecology of police misconduct. **Criminology**, Beverly Hills, v.40, p.867-897, November 2002.
- KANE, Robert J. Social Control in the Metropolis: a community-level examination of the minority group-threat hypothesis. **Justice Quarterly**, Law Module, v.20, n.2, p.265-295, June 2003.
- KAPPELER, Victor E.; KRASKA, Peter B. Police adaption to high modernity: a textual critique of community policing: police adaption to high modernity. **Policing: an international journal of police strategies & management**, Bradford, v.21, n.2, p.293-313, 1998.
- KEHL, Maria Rita. Radicais, raciais, racionais: a grande fratria do rap na periferia de São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.3, p.95-106, jul./set. 1999.
- KELLING, George L.; COLES, Catherine M. **Fixing Broken Windows**. New York: The Free Press, 1996.
- KELLING, George L.; SOUSA JÚNIOR, William H. Do Police Matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms. **Civic Report**, The Manhattan Institute, New York, n.22, December 2001.
- KIM, W. Chan; MAUBORGNE, Renee. Tipping Point Leadership. **Harvard Business Review**, v.81, n.4, p.60-70, April 2003.
- KING, Roy D.; WINCUP, Emma. **Doing Research on Crime and Justice**. New York: Oxford University Press, 2000.
- KING, William R. Measuring police innovation: issues and measurement. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**, v. 23, n. 3, p. 303-317, 2000.
- KLINGER, David A.. Demeanor or crime? Why "hostile" citizens are more likely to be arrested. **Criminology**, Beverly Hills, v.32, p.475-493, August 1994.
- KLUNGER, Jeffrey. How science solves crimes. **Time Magazine**, New York, p.21-27, October, 21, 2002.
- LAB, Steven P.; DAS, Dilip K. **International Perspectives on Community Policing and Crime Prevention**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2003.
- LANE, Christel. **Industry and society in Europe: stability and change in Britain, Germany and France**. Aldershot, UK: Edward Elgard, 1995.
- LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay William. **As empresas e o ambiente: diferenciação e integração administrativas**. Petropolis: Vozes, 1973.
- LEIRNER, Piero de Camargo. **Meia volta volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- LEITE, Karina Rabelo. **Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário**. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- LEITE, Márcia Paula. **Trabalho e sociedade em transformação: mudanças produtivas e atores sociais**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.
- LEMGRUBER, Julita. **O cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

- LEMGRUBER, Julita. O sistema penitenciário brasileiro. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita (Org.). **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- LEWIN, Arie Y.; LONG, Chris P.; CARROL, Timothy N. The coevolution of new organizational forms. **Organization Science**, v.10, n.5, p.535-550, 1999.
- LIMA, Míriam Assumpção. **A major que tirou a farda**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- LIMA, Roberto Kant de. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- LIMA, Roberto Kant de. Polícia e exclusão na cultura judiciária. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.9, n.1, p.169-184, maio 1997.
- LIMA, Roberto Kant de. O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita (Org.). **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a.
- LIMA, Roberto Kant de. Carnavais, malandros e heróis: o dilema do brasileiro no espaço público. In: GOMES, Laura Graziela; BARBOSA, Lívia; DRUMMOND, José Augusto. **O Brasil não é para principiantes**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000b.
- LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n.50, p.45-123, 2º semestre de 2000.
- LION, Kristin Julie. **Reshaping Brazilian Law Enforcement: an evaluation of community oriented policing projects in Belo Horizonte and São Paulo**. 2004. Master's Thesis ((Master's Thesis in Latin American Studies) - The University of Texas, Austin, Texas.
- LYNCH, James R. Crime in international perspective. In: WILSON, James Q.; PETERSILIA, Joan (Editors). **Crime: public policies for crime control**. Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies Press, 1995.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; FERNANDES, Bruno H. Rocha. Mudança Ambiental e Reorientação Estratégica: Estudo de Caso em Instituição Bancária, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.38, n.4, p.46-56, out./dez. 1998.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; GONÇALVES, Sandro A. Nota Técnica: a Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia and NORD, W. (Org.); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. versão brasileira). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; FONSECA, Valéria Silva. Competitividade organizacional: conciliando padrões concorrenciais e padrões institucionais. In: VIEIRA, M.; OLIVEIRA, L. M. (Org.). **Administração Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 1999.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; FONSECA, Valéria Silva; FERNANDES, Bruno H. Rocha. Cognição e institucionalização na dinâmica da mudança em organizações. In: RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. **Novas perspectivas na administração de empresas**. São Paulo: Iglu Editora, 2000.
- MAFFESOLI, Michel. **A dinâmica da violência**. São Paulo: Vértice, 1987.

- MAGUIRE, Edward R. Structural Change in Large Municipal Police Organizations during the Community Policing Era. **Justice Quarterly**, v.14, n.3, p.547-576, 1997.
- MAGUIRE, Edward R.; KUHNS, Joseph B.; UCHIDA, Craig D.; COX, Stephen M. Patterns of community policing in nonurban America. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, v.34, n.3, p.368-394, August 1997.
- MAGUIRE Edward R.; KATZ, Charles M. Community policing, loose coupling, and sensemaking in American police agencies. **Justice Quarterly**; v. 19, n. 3, p.503-536, September 2002.
- MAGUIRE, Edward R.; SHIN, Yeunhee; ZHAO, Jihong S.; HASSELL, Kimberly D. Structural change in large police agencies during the 1990s. **Policing: an international journal of police strategies & management**, Bradford, v.26, n.2, p.251-275, 2003.
- MANNING, Peter K. Policing and reflection. In: DUNHAM, Roger G.; ALPERT, Geoffrey P. (Editors). **Critical Issues in Policing: contemporary readings**. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press Inc., 2001.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.
- MARTIN, Susan E.; SHERMAN, Lawrence W. Catching careers criminals: The Washington, D.C., Repeat Offender Project. **Police Foundation Reports**, Washington, D.C., July, 1986. Disponível em: <www.policefoundation.org>. Acesso em: 7 maio 2003.
- MARTIN, Susan E. Women on the move? A report on status of women in policing. **Police Foundation Reports**, Washington, D.C., May, 1989. Disponível em: <www.policefoundation.org>. Acesso em: 7 maio 2003.
- MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernandes Prestes (Org.). **Cultura organizacional e cotidiano nas organizações brasileiras**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MARTUCCELLI, Danilo. Reflexões sobre a violência na condição moderna. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.11, n.1, p.157-175, maio 1999.
- MASTROFSKI, Stephen D. **Policing for People - Ideas in American Policing**. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Police Foundation, March 1999.
- MASTROFSKI, Stephen D. The Romance of Police Leadership. In: WARING, Elin; WEISBURD, David; and SHERMAN, Lawrence W. (Editors). **Theoretical Advances in Criminology**. New Brunswick: Rutgers University Press, 2001.
- MASTROFSKI, Stephen D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas**. São Paulo: Edusp, 2002.
- MAWBY, Rob I. Approaches to comparative analysis: the impossibility of becoming an expert on everywhere. In: MAWBY, Rob I. (Editor). **Policing across the world: issues for the twenty-first century**. London: Routledge, 1999.
- MAZZILLI, Cláudio Pinho; LEMOS, Ana Margarete; KLERING, Luís Roque. Análise do Trabalho Prisional: um estudo exploratório. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 21, **Anais...** Angra dos Reis, RJ, 1997. Rio de Janeiro: ANPAD, 1997.
- MELLO-JORGE, Maria Helena Prado de. Acidentes e violência no Brasil. Análise da mortalidade. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, n.31, suplemento, 1997.

- MENEFEE, Daniel. New police patrol pattern fails to quell chief's critics. **The Common Denominator**, Washington, D.C., v.5, n.25, p.1 and 6, May 19/June 1, 2003.
- MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: COELHO, Edmundo Campos (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- MESQUITA NETO, Paulo. Crime, violência e incerteza política no Brasil. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, ano 2, n.1, p.9-42, 2001a.
- MESQUITA NETO, Paulo (Coord.). **Policimento comunitário em São Paulo: limites e desafios**. São Paulo: NEV-USP, 2001b. (Relatório de Pesquisa)
- MESQUITA NETO, Paulo. Estratégia para melhorar desempenho. FRAGA, Alberto. A unificação não é a solução. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.A3, sábado, 11 ago. 2001c, Opinião.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". **American Journal of Sociology**, v.83, n.3, p.340-363, nov. 1977.
- MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. **Organizational Environments**. Newbury Park, California: SAGE, 1992.
- MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. **Os Bruxos da Administração**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- MILES, Matthew B.; HUBERMAN, Michael A. **Qualitative Data Analysis**. California: Sage Publications, 1994.
- MILLER, David. The genesis of configuration. **Academy of Management Review**, v.12, n.4, p.686-701, 1987.
- MILWARD, Julianne; SILVA, Renato Cader. Desafiando a herança histórica e propondo novos modelos: a educação como agente de transformação. In: Encontro de Estudos Organizacionais - ENEO, III, Atibaia, SP. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- MINAS GERAIS. Decreto 41097/2000 de 7 de junho de 2000. Dispõe sobre planos de ação de combate à criminalidade. **Minas Gerais**, Diário do Executivo, Belo Horizonte, Imprensa Oficial, p.3, 8 jun. 2000.
- MINAS GERAIS. Lei 14445/2002 de 26 de novembro de 2002. Fixa o efetivo da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG - e dá outras providências. **Minas Gerais**, Diário do Executivo, Belo Horizonte, Imprensa Oficial, p.1, 27 novembro 2002.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Plano Emergencial de Segurança Pública: 2003-2004**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Defesa Social, Imprensa Oficial, 2003.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Relatório Anual de Atividades 2003**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Defesa Social, Imprensa Oficial, 2004.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Plano Penitenciário: 2004-2006**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Defesa Social, Imprensa Oficial, 2004.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Missão Investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1995.
- MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

- MITCHELL, Michael J.; WOOD, Charles H. Ironies of Citizenship: Skin Color, Police Brutality, and The Challenge to Democracy in Brazil. **Social Forces**, Chapel Hill, v.77, n.3, p.1001-1021, March 1999.
- MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2001.
- MONKKONEN, Eric H.. History of Urban Police. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Editors). **Modern Policing**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- MONTES, Maria Lúcia. As figuras do sagrado: entre o público e o privado. In: NOVAIS, Fernando A. (Coord.); SCWARCZ, Lilia Moritz (Org. v.4). **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- MOORE, Mark Harrison. Sizing Up COMPSTAT. **Criminology & Public Policy**, v.2, n.3, p.469-494, 2003.
- MORGAN, David L. **Focus group as qualitative research**. California: Sage, 1998.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MPD. Metropolitan Police Department. Investing in public safety for today and tomorrow: **MPDC 1998 Annual Report**. Washington, D.C.: MPD, 1999.
- MPD. Metropolitan Police Department. **Homicide in the District of Columbia**. Washington, D.C.: MPD, 2001a.
- MPD. Metropolitan Police Department. **MPD 2000 Annual Report**. Washington, D.C.: MPD, 2001b.
- MPD. Metropolitan Police Department. **Policing for Prevention Handbook**. Washington, D.C.: MPD, 2001c.
- MPD. Metropolitan Police Department. **Report on survey of crime victims in Washington, D.C.** Washington, D.C.: MPD, 2002a. Disponível em: <http://mpdc.dc.gov/news/pubs/pdf/VictimSurvey_04.pdf>. Acesso em: 5 maio 2004.
- MPD. Metropolitan Police Department. **Strategic Plan. Fiscal Year 2002-2004**. Washington, D.C.: MPD, 2002b.
- MPD. Metropolitan Police Department. **Strategic Business Plan. Fiscal Year 2004-2005**. Washington, D.C.: MPD, 2003.
- MUIR, William K.. **Police: Street corner politicians**. Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; SEAN, Larvie; MUSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.9, n.1, p.197-213, maio 1997.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro.
- NUMAGAMI, Tsuyoshi. The Infeasibility of Invariant Laws in Management Studies: a reflective dialogue in defense of case studies. **Organization Science**, v.9, n.1, p.2-15, January/February, 1998.
- OLIVEIRA, Alaíde Maria Horta Fonseca (Org.). **Normas para apresentação de teses e dissertações**. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2003. (mimeo)

- OLIVER, Willard M.; BARTGIS, Elaine. C. Community policing: a conceptual framework. **Policing: an international journal of police strategies & management**, Bradford, v.21, n.3, p.490-508, 1998.
- OMS. Organização Mundial de Saúde. **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde**. Genebra: Organização Mundial de Saúde. 2002.
- ORRÚ, Marco; BIGGART, Nicole Woolsey; HAMILTON, Gary G. Organizational Isomorphism in East Asia. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Editors). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- OSBORNE, David; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MP Comunicações, 1994.
- OUVIDORIA DE POLÍCIA DE MINAS GERAIS. **A Ouvidoria agora vai falar**. Seleção de Textos e Relatório 2003 da Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- PACHECO, Flávia Lopes. O Isomorfismo Institucional nos Teatros da Região Metropolitana do Recife. In: Encontro Nacional de Estudos Organizacionais - ENEO, II, Recife. **Anais...** Recife: ENEO, 2002.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. A Organização Policial numa Área Metropolitana. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.25, n.1, p.63-85, 1982.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Crime, violência e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania. In: REIS, Fábio W.; O'DONNELL, Guilherme (Org.) **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Segurança privada, direitos humanos e democracia: notas preliminares sobre novos dilemas políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.31, p.131-142, out. 1991.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.10, n.2, p.493-512, jul./dez. 1995.
- PAIXÃO, Antônio Luiz; MARTINS, Herbert Toledo; SAPORI, Luis Flávio. Métodos e acidentes de trabalho: violência, legalidade e polícia. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.7, n.2/3, p.76-91; maio/dez. 1992.
- PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.9,n.1, p.233-248, maio 1997.
- PASTORE, José; ROCCA, Denise Franco; PEZZIN, Liliana. **Crime e violência urbana**. São Paulo: IPE-USP, FIPE, 1991. (Série Relatório de Pesquisa RP-47)
- PEAK, Kenneth J.; GLENSOR, Ronald W. **Community policing and problem solving**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1999.
- PEREIRA, Carlos Alberto Messeder et al. Afirmatividade da violência. In: PEREIRA, Carlos Alberto Messeder, RONDELLI, Elizabeth (Org.). **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARTZ, Letícia. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Editora UNB, ENAP, 1999.
- PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Negociação e parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, UFMG, n.6, out. 2000.
- PERES, Maria Fernanda Tourinho. Prevenção e controle: oposição ou complementaridade para a redução de violência? **Ciência e Cultura**, Revista da Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência, ano 54, n.1, p.52-53, jul./set. 2002.
- PERES, Maria Fernanda Tourinho (Coord.). **Violência por armas de fogo no Brasil - Relatório Nacional**. São Paulo, Brasil: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, 2004.
- PERLMAN, Janice E. **Marginality: From Myth to Reality in the Favelas in Rio de Janeiro 1969-2002**. Trinity College, August 6, 2002. (Draft, chapter for “Urban Informality” book).
- PERROW, Charles. **Complex organizations: a critical essay**. New York: Random House, 1986.
- PESQUISA de Opinião. **Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP**. Belo Horizonte: CP2 Consultoria, Pesquisa e Planejamento, 2003. (Relatório Estatístico)
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Introdução. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Crime, violência e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. Dossiê Violência. **Revista USP**, São Paulo, n.9, p.37-56, mar./maio, 1991.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.9, n.1, p.43-52, maio 1997.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; IZUMINO, Eduardo; FERNANDES, Maria Cristina Jakimiak. Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89). Dossiê Violência. **Revista USP**, São Paulo, n.9, p.95-112, mar./maio 1991.
- PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **Diretriz de Planejamento de Operações - DPO Nr 3008/93-Comando Geral**. Belo Horizonte: PMMG, 1993.
- PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **Instrução 01/99-8º CRPM**: Define a forma de implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública no 8º Comando Regional de Polícia Militar. Belo Horizonte: PMMG, 1999.
- PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. Emprego da Polícia Militar de Minas Gerais na Segurança Pública. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública N. 01/2002-CG**. Belo Horizonte: PMMG, 2002a.
- PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **Manual de Prática Policial – geral**. v.1, Belo Horizonte: PMMG, 2002b.
- PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. A Filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais segundo a Filosofia dos Direitos Humanos. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n. 04/2002 - CG**. Belo Horizonte: PMMG, 2002c.

- PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. Comando Geral. **Plano Estratégico 2004-2007**. Belo Horizonte: PMMG, dez. 2003.
- PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. Atuação da Polícia Militar de Minas Gerais segundo a Filosofia dos Direitos Humanos. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n. 08/2004 - CG**. Belo Horizonte: PMMG, 2004.
- POCHMANN, Márcio, AMORIM, Ricardo (Org.). **Atlas da exclusão social**. São Paulo: Cortez, 2003.
- POLICING IN BRAZIL. Nice cops, nasty cops. **The Economist**, London, v.360, n.8238, p.36, September 8th 2001.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n.3, p.5-30, jul./set. 2002.
- PONSAERS, Paul. Reading about “community (oriented) policing” and police models. **Policing: an international journal of police strategies & management**, Bradford, v.24, n.4, p.470-496, 2001.
- PORTER, Michael. **Competição**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Editors). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- PRATES, Antônio Augusto Pereira. Organização e Instituição no Velho e Novo Institucionalismo. In: RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. *Novas Perspectivas na Administração de Empresas*. São Paulo: Iglu Editora, 2000.
- PUGH, Derek S.; HICKSON, David J.; HININGS, C. R.; TURNER, C.. Dimensions of Organization Structure. **Administrative Science Quarterly**, v.13, p.65-105, June 1968.
- PUGH, Derek S.; HICKSON, David J.; HININGS, C. R. An empirical taxonomy of structures of work organization. **Administrative Science Quarterly**, v.14, n.1, p.115-126, March 1969.
- PUGH, Derek S.; HICKSON, David J. **Writers on Organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1996.
- RAGIN, Charles C.; BECKER, Howard S. **What is a case?** Exploring the foundations of social inquiry. New York: Cambridge University Press, 1992.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.
- RAMSEY, Charles H. Preparing the Community for Community Policing. In: STEVEN, Dennis J. (Editor). **Policing and Community Partnerships**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2002.
- REAVES, Brian A.; HICKMAN, Matthew J. **Law Enforcement Management and Administrative Statistics, 2000: Data for Individual State and Local Agencies with 100 or More Officers**. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, March 2004.
- REED, Michael. “Teoria Organizacional: um campo historicamente contestado”. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia and NORD, W. (Org.); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. versão brasileira). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

- REGOLI, Robert M.; HEWITT, John D. **Criminal Justice**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- REINER, Robert. **The Politics of the Police**. Toronto: University of Toronto Press, 1992.
- REISS, Albert J. Police organization in the twentieth century. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Editors). **Modern Policing**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Análise da política penitenciária feminina do estado de Minas Gerais: o caso da Penitenciária Industrial Estevão Pinto**. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- RIFIOTIS, Theophilos. Violência policial e imprensa: o caso da Favela Naval. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.4, p. 28-41, out./dez. 1999.
- ROBERTS, David. Foreword: Race, Vagueness, and the Social Meaning of Order Maintenance Policing. **Journal of Criminal Law & Criminology**, n. 89, p.775-836, 1999.
- ROCHA, Rosamaria Luiza de Melo. Uma cultura da violência na cidade? Rupturas, estetizações e reordenações. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.3, p.85-94, jul./set. 1999.
- RODRIGUES, Nina. **As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil**. Salvador: Aguiar & Souza, 1957.
- RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. **Novas perspectivas na administração de empresas**. São Paulo: Iglu Editora, 2000.
- RONDON, Vinícius Velasco. **Custos da criminalidade no município de Belo Horizonte: duas abordagens sobre as perdas de bem-estar**. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – CEDEPLAR/FACE/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- ROVER, Cees de. **Para servir e proteger: Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança: manual para instrutores**. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2003.
- SAFFIOTI, Heleieth I. B. Violência de gênero no Brasil contemporâneo. In: SAFFIOTI, Heleieth I. B.; VARGAS, M. (Eds.). **Mulher brasileira é assim**. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1997.
- SAFFIOTI, Heleieth I. B. Violência contra a mulher e violência doméstica. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBELEAZUM, Sandra G. (Eds.). **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002.
- SALAS, Luis. Justiça Penal na América Latina: reformas e desafios. **Debates**, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, n.18, 1998.
- SALLES JÚNIOR, Romeu. **Ação penal: ritos de detenção e reclusão**. São Paulo: Saraiva, 1986.
- SANTOS, Angela Moulin S. P. Reforma do Estado, descentralização e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, ano 4, n.2, p.155-176, 2003.
- SANTOS, José Vianna Tavares. **Violência em tempos de globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SANTOS FILHO, Nelson Gomes. O projeto polícia cidadã: aplicação dos conceitos da administração pública gerencial no nível microorganizacional da segurança pública. In:

- Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 25, 2001, Campinas, SP. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2001.
- SANTOS FILHO, Nelson Gomes. Liderança e mudança em organizações: o caso do projeto polícia cidadã. In: Encontro de Estudos Organizacionais - ENEO, III, Atibaia, SP. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- SAPORI, Luís Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 10, n.29, p.143-157, out. 1995.
- SAPORI, Luís Flávio. A inserção da polícia na Justiça Criminal Brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. In: MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (Org.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: Corag, 2002.
- SAPORI, Luís Flavio; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Análise Descritiva da Incidência de Homicídios na RMBH. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n.19; p.19-32, 1997.
- SAPORI, Luís Flávio; WANDERLEY, Cláudio Burian. A relação entre desemprego e violência na sociedade brasileira: entre o mito e a realidade. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, ano 2, n.1, p.43-74, 2001.
- SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.3, p.47-55, jul./set. 1999.
- SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon. Da violência dos nossos dias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.23, n.3, p.365-369, 1980.
- SCOTT, Walter Richard. **Organizations: rational, natural and open systems**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987.
- SCOTT, Walter Richard. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.
- SCOTT, Walter Richard. Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. **Industrial and Corporate Change**, v.12, n.4; p.879-895, August 2003.
- SCOTT, W. R.; CHRISTENSEN, S. **The Institutional Construction of Organizations**. London: Sage, 1995.
- SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. **Institutional Environments and Organizations: structural complexity and individualism**. London: Sage, 1994.
- SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n.4, p.19-43, jul./ago. 2001.
- SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**. Rio de Janeiro: FGV, 1972.
- SELZNICK, Phillip. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: ETZIONI, Amitai (Org.). **Organizações Complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais**. São Paulo: Atlas, 1973.
- SELZNICK, Philip. Institutionalism "Old" and "New". **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v.41, n.2, p.270-277, June 1996.
- SHIRLEY, Robert W. Atitudes com relação à polícia em uma favela do sul do Brasil. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.9, n.1, p.215-231, maio 1997.

- SILVA, Antônio Leandro Bettoni da. **Conselhos de Segurança Pública (CONSEP):** a participação das comunidades locais na solução de problemas de segurança pública. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- SILVA, Bráulio Figueiredo Alves. **Criminalidade urbana violenta:** análise espaço-temporal dos homicídios em Belo Horizonte. 2001. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) - FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SILVA, Marlise. **Violência contra a mulher.** São Paulo: Cortez, 1992.
- SILVA FILHO, José Vicente. Reflexões para uma Política Nacional de Segurança Pública. In: VELLOSO, João Paulo do Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Coord.). **Pobreza, Cidadania e Segurança.** Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000.
- SILVA NETO, Severo Augusto. Cultura Organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica. **O Alferes,** Belo Horizonte, v.13, n.45, p.13-69, abr./jun. 1997.
- SINHORETTO, Jacqueline. **Os justicadores e sua justiça:** linchamentos, costume e conflito. São Paulo: IBCCRIM, 2002.
- SIQUEIRA, Moema Miranda. Gestão dos Recursos Humanos: o enfoque das relações de trabalho. In: SAMPAIO, Jader; GOULART, Iris (Org.). **Psicologia do trabalho e gestão de Recursos Humanos.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 1998.
- SKOGAN, Wesley G.; HARTNETT, Susan M. **Community Policing: Chicago Style.** New York: Oxford University Press, 1997.
- SKOGAN, Wesley G.; STEINER, Lynn; DuBOIS, Jill; GUDELL, J. Erick; FAGAN, Eimme. Taking Stock: **Community Policing in Chicago.** Washington, D.C.: National Institute of Justice, 2002.
- SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova polícia:** inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. São Paulo: Edusp, 2001.
- SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policamento comunitário:** questões práticas através do mundo. São Paulo: Edusp, 2002.
- SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, James J. **Above the Law.** New York: The Free Press, 1993.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. A violência política na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, ano 8, n.21, p.22-39, fev. 1993.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Meu Casaco de General:** 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000a.
- SOARES, Luiz Eduardo. Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência. In: PEREIRA, Carlos A. M. et al (Org.). **Linguagens da violência.** Rio de Janeiro: Rocco, 2000b.
- SOARES, Luiz Eduardo. **O Enigma de New York.** Vera Institute, New York, 2001. Disponível em: <<http://www.luizeduardosoares.com.br>>. Acesso em: 1 out. 2002.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Reforma da polícia e a segurança pública municipal.** Palestra na Universidade de Oxford, na Inglaterra, no Centro para Estudos do Brasil. Tema do encontro: “Reforma da Polícia no Brasil: Diagnósticos e Propostas para a Polícia”; em 11 maio 2002. Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com.br/docs/palestra_oxford.doc>. Acesso em: 1 out. 2002.
- SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados,** São Paulo, v.17, n.47, p.75-96, jan./abr. 2003.

- SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000.
- SOUSA, Rosânia Rodrigues de. **Os processos de construção da identidade no trabalho do policial militar na atividade de policiamento ostensivo em Belo Horizonte**. 2001. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SOUZA, Adriana Barreto. **O Exército na consolidação do Império**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999a.
- SOUZA, Elenice. **Avaliação da polícia comunitária em Belo Horizonte**. 1999b. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SOUZA, Eliene Lima. **A carreira policial militar: uma abordagem dos fatores determinantes da escolha**. 2002. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- SOUZA, Renato Vieira 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 em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- SPELMAN, Willian; ECK, John E. The police and delivery of local governmental services: a problem oriented approach. In: FYFE, James J. (Editor). **Police practices in 90's**. Washington D.C.: International City Management Association, 1989.
- STEPHAN, James J. **Census of Jails, 1999**. Washington, D.C.: Bureau of Justice Statistics, August 2001.
- STEPHAN, James J.; KARBERG Jennifer C. **Census of State and Federal Correctional Facilities, 2000**. Washington, D.C.: Bureau of Justice Statistics, August 2003.
- STERLING, Claire. A. **Máfia globalizada: a nova ordem mundial do crime organizado**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- STONE, Christopher E.; WARD, Heather H. Democratic Policing: a framework for action. **Policing & Society: an international journal of research & policy**; Edinburgh, v.10, n.1, p.11-46, 2000.
- SWANSON, Charles R.; TERRITO, Leonard. Liderança Policial e Estilos de Comunicação Interpessoal. In: GREENE, Jack R. (Org.). **Administração Trabalho Policial: questões e análises**. São Paulo: Edusp, 2002.
- SWANSON, Charles R.; TERRITO, Leonard; TAYLOR, Robert W. **Police Administration: structure, processes, and behavior**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1998.
- TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v.9, n.1, p.155-167, maio 1997.
- TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Novos processos sociais globais e violência. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.3, p.18-23, jul./set. 1999.
- TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.1, p.3-12, jan./mar., 2004.

- TEIXEIRA, Hélio Janny; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. Segurança e justiça no Estado de São Paulo. **Revista de Administração**, São Paulo, v.27, n.1, p.69-72, jan./mar. 1992.
- TEIXEIRA, Hélio Janny; CAMARGO, Ricardo Luiz; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. Reconstrução da administração pública: aspectos do caso brasileiro. **Revista de Administração**, São Paulo, v.34, n.1, p.53-60, jan./mar. 1999.
- THIBAUT, Edward A.; LYNCH, Lawrence M.; McBRIDE, R. Bruce. **Proactive Police Management**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2004.
- THOMPSON, Augusto. **A questão penitenciária**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- THOMPSON, James. **Dinâmica Organizacional**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.
- TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia and NORD, W. (Org.); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. versão brasileira). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.
- TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Editors). **Modern Policing**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policamento comunitário: como começar**. Rio de Janeiro: Editora Palma, 1998.
- UCHIDA, Craig D. The Development of the American Police: an historical overview. In: DUNHAM, Roger G.; ALPERT, Geoffrey P. (Editors). **Critical Issues in Policing: contemporary readings**. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press Inc., 2001.
- UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais. **Survey de vitimização em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2002. (Relatório de Pesquisa) Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/relatorios.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2003.
- UNESCO. Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura. **Mapa da Violência IV: os jovens no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2004.
- USDOJ. United States Department of Justice. Federal Bureau of Investigation. **Uniform Crime Reporting Handbook**. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1984.
- USDOJ. United States Department of Justice. Bureau of Justice Statistics. **City-level homicide characteristics database**. Washington, D.C.: USDOJ, 2003.
- VANAGUNAS, Stanley. Planejamento dos Serviços Policiais Urbanos. In: GREENE, Jack R. (Org.). **Administração Trabalho Policial: questões e análises**. São Paulo: Edusp, 2002.
- VAN MAANEN, John. Police socialization: a longitudinal examination of job attitudes in a urban police department. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v.20, p.207-228, June 1975.
- VARELLA, Drauzio. Raízes orgânicas da violência. **Gazeta Mercantil**, Belo Horizonte, 1, 2 e 3. Caderno Fim de Semana, p.5, out. 2000a.
- VARELLA, Drauzio. Raízes sociais da violência. **Gazeta Mercantil**, Belo Horizonte, 6, 7 e 8. Caderno Fim de Semana, p.5, out. 2000b.
- VARGAS, Joana Domingues. **Crimes sexuais e sistema de justiça**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- VELHO, Gilberto. Violência e cidadania. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.23, n.3, p.361-364, 1980.

- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.
- VIANNA, Luís Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1999.
- VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **A comparative study on quality management in the brazilian and the scottish prison service**. 1996. Thesys (Ph.D in Bussiness Studies) - University of Edinburg, Edinburg.
- VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. Campos Organizacionais: de wallpaper à construção histórica do contexto de organizações culturais em Porto Alegre e em Recife. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 27, **Anais...** Atibaia, SP, 2003. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003.
- VOX POPULI. **Relatório de pesquisa quantitativa opinião pública**. Estado de Minas Gerais – Segurança Pública. Belo Horizonte: Vox Populi, ago. 1998.
- WALKER, Samuel. “Broken Windows” and fractured history: the use and misuse of history in recent police patrol analysis. **Justice Quarterly**, v.1, p.57-90, 1984.
- WALKER, Samuel. **The Police in America: an introduction**. New York: McGraw-Hill, 1992.
- WALKER, Samuel. **Police Accountability: the role of citizen oversight**. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2001.
- WALSH, William F. Compstat: an analysis of an emerging police managerial paradigm. **Policing: an international journal of police strategies & management**, Bradford, v.24, n.3, p.347-362, 2001.
- WARD, Heather H. **Police Reform in Latin America**. Paper presented at Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., April, 19 and 20, 2001.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 1994.
- WEICK, K. E. Organization design as improvisation. In: HUBER, G. P.; GLICK, W. H. (Editors). **Organization change and redesign: ideas and insights for improving performance**. New York: Oxford University Press, 1993.
- WEISBURD, David; MASTROFSKI, Stephen D.; MCNALLY, Ann Marie; GREENSPAN, Rosann; WILLIS, James J. Reforming to Preserve: Compstat and strategic problem solving in American policing. **Criminology & Public Policy**, v.2, n.3, p.421-456, 2003.
- WEISS, Alexander. The communication of innovation in American policing. **Policing: an international journal of police strategies & management**, Bradford, v.20, n.2, p.292-310, MCB University Press, 1997.
- WEITZER, Ronald. Citizens’ perceptions of police misconduct: race and neighborhood context. **Justice Quarterly**, v.16, n.4, p.819-846, December 1999.
- WILBER, Del Quentin. 90 Minutes A Day That Shape Fight To Cut Crime: Top D.C. Police Officers Gather and Are Grilled. **The Washington Post**, Washington D.C., p.B01, Tuesday, June 1, 2004.
- WILLIAMSON, Oliver E.. **Markets and Hierarchies-Analysis and Antitrust Implications**. New York: The Free Press, 1975.
- WILLIAMSON, Oliver E.. The Economics of Organization: The transaction cost approach. **American Journal of Sociology**, v.87, n.3, p.548-577, November 1981.

- WILLIAMSON, Oliver E.. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.
- WILSON, James Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. Basic Books, 1989.
- WILSON, James Q.; KELLING, George L. Broken Windows: the police and neighborhood safety. **Atlantic Montly**, v.249, p.29-38, March, 1982.
- WOOD JÚNIOR. Thomaz. **Novas configurações organizacionais: pesquisa exploratória empírica sobre organizações locais**. São Paulo: FGV, 2001. (Relatório de Pesquisa n.37).
- WOODS, DeVere; ZIEMBO-VOGL, Ziembo. **The mission of policing: the lost imperative**. 1997. (mimeo)
- WOODWARD, Joan. **Organização industrial: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1977.
- YIN, Robert K. **Case Study research**. Thousand Oaks, California: Sage, 1989.
- ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- ZALUAR, Alba. **Condomínio do diabo**. Rio de Janeiro: Revan, UFRJ, 1994.
- ZALUAR, Alba. Brasil na transição – cidadãos não vão ao paraíso. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.5, n.11, 1991a.
- ZALUAR, Alba. Gênero, justiça e violência. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.34, n.2, p.191-218, 1991b.
- ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: NOVAIS, Fernando A. (Coord.); SCWARCZ, Lilia Moritz (Org. v.4). **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- ZALUAR, Alba. Violência e Crime. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Ed. Sumaré - ANPOCS, v.1, 1999a.
- ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.3, p.3-17, jul./set. 1999b.
- ZALUAR, Alba; LEAL, Maria C. Violência extra e intramuros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.16, n.45, fev. 2001.
- ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- ZAVERUCHA, Jorge. **Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma**. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2003.
- ZAVERUCHA, Jorge. Semidemocracia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, sexta-feira, 26 de novembro de 2004, p.5, Opinião.
- ZHAO, Jihong “Solomon”; LOVRICH, Nicholas P.; ROBINSON, Thomas H.. “Community policing: is it changing the basic functions of policing?” Findings from a longitudinal study of 200+ municipal police agencies. **Journal of Criminal Justice**, v.29, n.5, p.365-377, September 2001.
- ZHAO, Jihong “Solomon”; SCHEIDER, Matthew C.; THURMAN, Quint. Funding community policing to reduce crime: have cops grants made a difference? **Criminology & Public Policy**, Social Science Module, v.2, n.1, p.7-32, November 2002.
- ZHAO, Jihong “Solomon”; HE, Ni; LOVRICH, Nicholas P. Community policing: did it change the basic functions of policing in the 1990’s? A national follow-up study. **Justice Quartely**, v.20, n.4, p.697-724, December 2003.

Jornais e Revistas

A D.C. CRIME CRISIS. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.A22, Saturday, August 23, 2003.

ALVES, Márcio Moreira. O fantasma ninja. **O Globo**, Rio de Janeiro, sexta-feira, 3 agosto 2001.

ARRUDA, Antônio. “Arquitetura do medo” isola cidadão e provoca fobia social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/equilibrio/noticias/ult263u2335.shtml>>. Acesso em: 1 maio 2003.

BATISTA, Vera Malaguti; DUMANS, Alexandre Moura. A estrela da morte. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 dezembro 2002.

BELO, Eduardo; FALEIROS, Gustavo; GUTERMAN, Débora; ROCKMANN, Roberto. Empresário quer reforma tributária e política industrial. **Jornal Valor**, São Paulo, sexta-feira e fim de semana, p.A8 e A9, 4, 5 e 6 de outubro de 2002.

BRAGA, Ernesto. Polícia prende 22 criminosos em um mês: autoridades avaliam como positivo o primeiro balanço da “Operação Grande BH Contra o Crime”, divulgado ontem. **O Tempo**, p.B3, 24 Janeiro de 2004.

BRANT, Rosana. Nomeação de Severo é suspensa. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, p.5, sábado, 25 Janeiro 2003.

CABRAL, Paulo. **Polícia de Washington aposta na informação contra o crime**. BBC Brasil.com, 3 agosto 2004. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2004/08/040803_vramseypci.shtml>. Acesso em: 1 dez. 2004.

CALIGARIS, Contardo. Entrevista. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p.20, quarta-feira, Caderno Cidade, 9 de maio de 2001.

CAUVIN, Henri E. Homicide Prosecutions Flounder in D.C. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Tuesday, September 16, 2003.

CHIEF RAMSEY Announces New Push To Combat Crime. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B02, Thursday, August 21, 2003.

CITY OF GOD and gripes. Violence in Brazil. **The Economist**, London, January 23rd 2003.

COTES, Paloma; AZEVEDO, Solange. Mortos pelos homens da lei. **Época**, p.94-102, 3 de maio, 2004.

CRIME in Brazil: Gangs vs the state. **The Economist**, London, Mar 27th 2003.

DVORAK, Petula. Chief Cites Crime “Crisis”, Halts Leave: move puts officers on 24-hour call, prompting union protests. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Friday, August 22, 2003.

FAHRENTHOLD, David A. Police Faulted on How Cases are Closed. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B03, Tuesday, March 2, 2004.

FAHRENTHOLD, David A. Homicides Decreased Slightly in Area in '03. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.A01, Friday, January 2, 2004.

- FAHRENTHOLD, David A. Ramsey Makes Case to Officers: crime spike leads to staffing change. **The Washington Post Staff Writer**, Washington, D.C., p.B01, Saturday, August 23, 2003.
- FAHRENTHOLD, David A. New Breed of D.C. Gang Emerges. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Monday, August 11, 2003.
- FAHRENTHOLD, David A. Mayor Takes Campaign for D.C. Police to the Streets. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Wednesday, April 16, 2003.
- FAHRENTHOLD, David A. Ramsey, Williams in Accord over Pact. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Wednesday, May 7, 2003.
- FAHRENTHOLD, David A., WILLIAMS, Clarence. Drug Rivalry Cited In 3 NW Slayings. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Monday, January 26, 2004.
- FISHER, Marc. Gang Violence Here, There, Everywhere. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Tuesday, October 21, 2003.
- FISHER, Marc. A Portrait of Injustice in Black and White. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Tuesday, July 29, 2003.
- FRAGA, Alberto. A unificação não é a solução. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.A3, sábado, 11 ago. 2001, Opinião.
- GETTING away with murder. **The Economist**, London, Feb 20th 2003.
- GILLETTE, Felix. Island of tranquility: what can D.C. learn from a non-murder capital? **The Washington City Paper**, Washington, D.C., v.23, n.19, May 16-22, 2003, p.11. The District Line.
- GILLICE, Tom. The Kids are Tougher than D.C.'s Laws. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B02, October 8, 2003.
- JANOFISKY, Michael. Chief of Washington Police resigns amid budget turmoil. **The New York Times**, New York, N.Y., p.A16, Jun 13, 1995.
- KILLING a City. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B06, Sunday, January 4, 2004.
- KRAMER, Dora. "O sistema carcerário está falido" Entrevista: Cláudia Chagas, secretária Nacional de Justiça. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, segunda-feira, 7 de abril de 2003, Caderno Brasil.
- LENGEL, Allan. After 6 Years of Doubt, a Nod of Vindication. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Monday, October 20, 2003.
- LOMBARDI, Renato. Sob o domínio do medo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, domingo, 22 de dezembro de 2002, p.01, Caderno Dois.
- LOOSE LIPS. Snap out of it. **Washington City Paper**, Washington, D.C., v.7, n. 19, Friday, May 16-22, 2003, p. 8.
- MENAI, Tânia. Afastem os corruptos. Entrevista: Rudolph ("Rudy") W. Giuliani, ex-prefeito de Nova Iorque. **Veja**, São Paulo, ed. 1801, ano 36, n. 18, 7 de maio de 2003.
- MENEGAT, Marildo. Um contrato social desfeito. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, sábado, 31 de maio de 2003, Caderno Idéias. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/jb/papel/cadernos/ideias/2003/05/30/joride20030530008.html>>. Acesso em: 31 maio 2003.
- OPINIÃO. **Folha de São Paulo**, São Paulo, sexta-feira, 16 de abril de 2004.

- POLICE TRAINEES “join” Marines for four weeks. **The Washington Times**, Washington, D.C., Friday, October 13, 1993.
- RAMOS, Mariana; WERNECK, Lourival; RIBEIRO, Luiz. Atuação social: nova arma da PM. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, domingo, 13 de junho de 2004, p.21-22, Caderno Gerais.
- RAMSEY, Charles. An Open Letter to District of Columbia Residents and Leaders. **The Washington Post**, Washington, D.C., Friday, July 25, 2003; Page A03.
- RICO, Rosi. PM usa ensino à distância para reduzir despesas. **Jornal Valor**, São Paulo, p.B4.quinta-feira, 24 de outubro de 2002.
- ROHTER, Larry. As Crime and Politics Collide in Rio, City Cowers in Fear. **The New York Times**, New York, N.Y., May 8, 2003.
- SOARES, Gláucio; CANO, Ignácio; LEMGRUBER, Julita. Sete teses equivocadas sobre a criminalidade e a violência. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 2001.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. O novo milênio político. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Opinião, p.3, Terça-feira, 10 de abril de 2001.
- STOCKWELL, Jamie, DVORAK, Petula. Drivers Suffer, Police Struggle with Car Thefts. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.A01, Sunday, September 7, 2003.
- The D.C. Police Blotter. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.A18, Monday, August 18, 2003.
- The Police Budget Fight. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.A22, Monday, April 21, 2003.
- TIMBERG, Craig, FAHRENTHOLD, David A. Mayor Grants Ramsey 17% Raise. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Friday, May 9, 2003.
- TIMBERG, Craig, SANTANA, Arthur. D.C. Council, Williams Approve Budget. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B01, Wednesday, May 7, 2003.
- TIME TO POLICE THE CHIEF. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.B08, Sunday, June 1, 2003.
- TUCKER, Neely. Gangs Growing in numbers, Bravado Across Area. **The Washington Post Staff Writer**, Washington, D.C., p.A01, Thursday, September 18, 2003.
- UNLOADING on the Chief. Editorial. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.A26, Wednesday, July 9, 2003.
- VEJA SUA SEGURANÇA. **Veja**, São Paulo, ano 34, n.23, 2001. Edição especial.
- WILLIAMS, Anthony A. My First 100 Days. **The Washington Post**, Washington, D.C., p.A25, Saturday, April 26, 2003.

ANEXOS

ANEXO A
Organograma das Organizações Policiais

ANEXO A -1-4

ANEXO A – 2-4

ANEXO A – 3-4

ANEXO A - 4- 4

ANEXO B

Divisão Geográfica das Organizações Policiais no MPD e na PMMG

Anexo b 1-2

Anexo b 2-2

ANEXO C

Boletim de Registro de Ocorrências - MPD e PMMG

ANEXO c 1-6

ANEXO c 2-6

ANEXO c 3-6

ANEXO c 4-6

ANEXO c 5-6

ANEXO c 6-6

APÊNDICES

APÊNDICE A
Roteiro de Entrevistas

ROTEIRO DE ENTREVISTAS – ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

Identificação

Quais as principais mudanças na organização policial nos últimos tempos?

Como essas mudanças influenciaram a polícia na sua opinião?

Quais foram na sua visão as mudanças estruturais?

Em que grau você acredita que as pessoas aderiram a estas mudanças? Qual sua impressão dos diferentes cargos da organização policial – oficiais, praças, administrativos, comando, e comunidade.

Na sua opinião em que grau a estratégia adotada de policiamento comunitário está implementada efetivamente na sua organização policial? Compare com os graus de aplicação da lei, prevenção e estruturação da comunidade.

Quais os principais os atores externos e internos que contribuíram para a adoção dessa forma de policiamento? Quem menos apóia essa forma de policiamento?

Quais são as expectativas desses diferentes públicos?

Quais foram as principais barreiras a essa forma de policiamento? O que ainda é necessário para a adoção dessa forma de policiamento?

Na sua opinião a organização policial é centralizada? Qual a relação da organização policial com suas unidades especializadas?

Qual a sua perspectiva da formalização da organização? A hierarquia é ainda o valor mais importante?

Qual sua avaliação do sistema de produção de serviços policiais?

Qual a sua avaliação da relação entre a sua organização policial e a comunidade? Qual a sua avaliação da relação entre a organização policial e outros integrantes do sistema de justiça criminal? Qual a sua avaliação da relação entre a organização policial e outras agências governamentais?

Quais os principais desafios para a organização policial na sua perspectiva?

ROTEIRO DE ENTREVISTAS – COMUNIDADE

Quais as principais mudanças da polícia nos últimos tempos?

Como essas mudanças influenciaram a polícia na sua opinião?

Em que grau você acredita que as pessoas da comunidade aderiram a estas mudanças?

Na sua opinião em que grau a estratégia adotada de policiamento comunitário está implementada efetivamente na sua comunidade? Quais os principais problemas?

Quais os principais os atores externos e internos que contribuíram para a adoção dessa forma de policiamento? Quem menos apóia essa forma de policiamento?

Quais são as expectativas de sua comunidade para a polícia?

Quais foram as principais barreiras a essa forma de policiamento? O que ainda é necessário para a adoção dessa forma de policiamento?

Qual sua avaliação do sistema de produção de serviços policiais?

Quais os principais desafios para a organização policial na sua perspectiva?

APÊNDICE B

Relato de Reuniões na Comunidade em Washington, D.C. - 2003

APÊNDICE

RELATO DE REUNIÕES NA COMUNIDADE EM WASHINGTON, D.C. – 2003

Primeiro Distrito – 1ºD:

Na reunião realizada na área do Primeiro Distrito, em 6 de maio de 2003, com aproximadamente 40 moradores, as reivindicações eram voltadas para o aumento do poder dos PSA, assim como para a melhora do seu gerenciamento, com maior número de policiais e sua continuidade nos PSA. Os policiais deveriam conhecer os padrões de criminalidade em suas áreas, para melhor acompanhamento do processo, e alguns policiais deveriam ser designados para assuntos específicos (violência doméstica, crimes sexuais, etc). Sugeriu-se um aumento do conhecimento da comunidade e dos policiais sobre as prioridades da polícia, para que um efetivo trabalho com a comunidade. O sistema atual de PSA deveria ser avaliado e seus equívocos corrigidos antes de um novo redesenho, pesquisando-se aqueles PSA que davam boa resposta e aqueles que não davam resultados, aplicando os fatores de sucesso naqueles problemáticos. Especificamente quanto ao redesenho, PSA menores favoreciam os esforços de mobilização da comunidade, enquanto PSA maiores poderiam levar à perda do senso de comunidade, pois os policiais não teriam como conhecer toda a comunidade e seus problemas. Além disso, os tenentes tenderiam a ter sobrecarga de trabalho em PSA maiores.

Segundo Distrito – 2ºD:

No Segundo Distrito Policial, a reunião foi realizada em 30 de abril de 2003, com aproximadamente 20 moradores, e além do número de policiais, veículos e recursos, a estabilidade dos policiais designados para os PSA foi outro ponto recorrente. No caso de promoção dos policiais, esses deveriam ter suas tarefas adequadas a sua nova responsabilidade no âmbito do PSA. Os tenentes deveriam realizar patrulhas nos PSA pois ficavam muito afastados dos mesmos, devendo ter acesso constante as mensagens via computador e dominar as ferramentas básicas de informática. Os tenentes deveriam ter um fundo de recursos para dar suporte ao seu trabalho na comunidade, além de flexibilidade na escala de seus policiais. A modificação dos formulários da policia poderiam eliminar alguns dos diversos trabalhos burocráticos. Um melhor acompanhamento das chamadas de serviço pelos policiais seria recomendável. Os militares deveriam ser usados em eventos federais e não os policiais da cidade. Policiais deveriam ter maior dedicação à comunidade. As recomendações sobre os novos limites, as novas sugestões da comunidade deveriam ser consideradas. A comunidade como um todo deveria ser informada sobre o novo sistema e

sobre o que o policial deveria saber. Os policiais de reserva poderiam ser mais bem utilizados, assim como para tarefas de trânsito, e ficarem atento para delitos como urinar em público (típico na área, cheia de bares e restaurantes, uma grande universidade, e trânsito de veículos).

Terceiro Distrito – 3ºD:

Na reunião de 22 de abril de 2003 no Terceiro Distrito Policial, com aproximadamente 30 residentes, foram suscitados comentários gerais sobre os novos limites de PSA, a quantidade de policiais na área, como a redistribuição tornaria a comunidade mais segura, sugeriu-se que os policiais mais antigos e novos pudessem interagir e aprender sobre a comunidade, que fossem alocados mais recursos nos distritos com taxas de crime mais elevadas, houve solicitação para a participação do chefe de polícia e do prefeito nas reuniões, sendo que em alguns PSA não havia reuniões mensais. Um resumo dos tópicos levantados apontava de modo geral, que os membros de comunidade que assistiram a esta reunião estavam mais preocupados com a alocação de policiais nas áreas propostas. A promessa de que haveria ao menos 21 oficiais em um PSA foi levantada repetidas vezes. Havia uma desconfiança quanto a real alocação de policiais conforme promessa do MPD, especialmente se os PSAs se tornam maiores. Os cidadãos queriam saber exatamente o que isso significaria em termos de policiais em patrulha. Adicionalmente, havia uma confusão se no efetivo foram incluídos sargentos e tenentes, ou se significa 21 policiais de patrulhamento. A preocupação maior não era exatamente quanto aos limites das áreas de segurança, mas se as estratégias policiais seriam mais eficazes com os novos limites. Alguns membros da comunidade expressaram o desejo de ouvir dos policiais o seu sentimento quanto a melhor forma de configuração do sistema para um policiamento eficaz. Muitos expressaram a opinião que era importante rever com certa periodicidade os limites de PSA para se assegurar de que o sistema trabalhasse bem naquela comunidade.

Foram solicitados ainda o aumento do lançamento de policiais em áreas com atividade criminal mais elevada, e oficiais bilíngües para lidar com nacionalidades diferentes.

Quarto Distrito – 4ºD:

Na consulta realizada na área do Quarto Distrito Policial, em 29 de abril de 2003, compareceram aproximadamente 125 moradores, com recomendações que reconheciam a necessidade de mudança, mas voltadas para reivindicações tradicionais, como presença maior de policiamento e resposta mais rápida aos chamados, com pessoal de apoio no distrito com

mais experiência, manutenção dos policiais no posto por pelo menos três anos, para que adquiram experiência e manutenção das premissas do policiamento comunitário. Os policiais de todos os níveis deveriam ser avaliados, não apenas aqueles na rua, mas também os que ficavam na retaguarda, com maior comunicação entre policiais e comunidade. As reuniões mensais da PSA melhorariam com os policiais ficando na platéia, com um líder policial e um facilitador da comunidade realizando acompanhamento das decisões da comunidade. A comunidade solicitava o aumento no número de patrulhamento por bicicletas e a pé, e também nas ruas adjacentes. E ainda que policiais deveriam visitar as residências, de porta em porta e um livro de registro de suas atividades devesse ser deixado para consulta da comunidade no distrito policial. As reuniões do PSA deveriam ser coordenadas com o conselho comunitário. A premiação dos melhores policiais deveria ser incentivada. Treinamento de atendimento ao cidadão deve ser providenciado para os policiais. Melhor comunicação entre o comandante de área que entra de serviço e o que sai deve ser providenciado, assim como os mesmos devem ser treinados no modelo de policiamento por prevenção. Melhoria no apoio e equipamentos ao líder no PSA, com um mínimo de policiais por área. Um maior número de policiais bilíngües deve ser formado.

Outras sugestões versaram sobre melhoria de iluminação em algumas ruas, acesso aos comandantes durante o fim de semana, não utilizar as reuniões comunitárias para realizar orações ou coletar dinheiro, terminar com os turnos de doze horas, apresentar estatísticas mais apuradas para a comunidade e treinar melhor os atendentes do sistema de emergência e de atendimento da polícia (311 e 911).

Quinto Distrito – 5ºD:

No Quinto Distrito Policial, a reunião de 24 de abril de 2003 contou com aproximadamente 40 moradores. As principais recomendações sugeriram uma melhor comunicação entre os policiais, dos policiais com a comunidade, seja mediante meio impresso ou meio eletrônico, com locais e datas das reuniões, nomes dos sargentos, tenentes e policiais para contato. A responsabilização sobre o sargento e tenente do PSA deveria aumentar, com os policiais tendo maior conhecimento de sua área de jurisdição, realizar patrulhamento e adotar o plano de ação planejado, além de prover as informações solicitadas, incluindo os resultados alcançados e acordados. Mais policiais nas ruas era necessário, pois o 5D tinha claros no efetivo, assim como os policiais devem ter mais tempo para lidar com as ocorrências no distrito. As relações deveriam se estreitar entre policiais e “advisory neighborhood commission”, com os tenentes e policiais apresentando-se para a platéia das reuniões. A

comunidade deveria ser instruída quanto ao funcionamento do telefone da polícia 911, a coordenação e comunicação com outras agências municipais e policiais deveriam aumentar, os despachantes do sistema 911 deveriam ser treinados e monitorados, pois eram rudes, pouco profissionais e “briguentos”.

Sexto Distrito – 6ºD:

No dia 1º de maio de 2003, cerca de 35 moradores reuniram-se no Sexto Distrito Policial para discutir sobre a mudança nos limites do PSA. Para alguns, deveriam ser dados maior consistência e recursos aos PSA, utilizar uma escala de serviços mais criativa, colocando mais policiais nas áreas de maior criminalidade. Havia necessidade de treinamento para os policiais no conceito do PSA e de polícia comunitária. Melhor coordenação com outros departamentos de polícia, como a Polícia Florestal. Incrementar as comunicações da polícia com a comunidade, pois a comunidade necessita saber o que acontece para confiar em seus policiais, apresentando-os nas reuniões dos PSA. Os tenentes devem ter melhor desempenho nos PSA, e os policiais não devem ser deslocados dos PSA para cuidar de eventos, como as manifestações na cidade. O redesenho dos limites dos PSA devem respeitar os bairros. O departamento de polícia deveria ter uma resposta mais rápida para o roubo de veículos.

Sétimo Distrito – 7ºD:

No Sétimo Distrito Policial, a reunião de 25 de abril de 2003 teve aproximadamente 35 moradores, e as reivindicações foram: maior número de policiais nas reuniões da comunidade e PSA, melhora do treinamento de tenentes e policiais no sistema de PSA, para serem mais efetivos e melhorar o relacionamento com a comunidade, objetivando uma comunicação mais eficiente com a comunidade; realizar uma supervisão de modo geográfico, com os policiais permanecendo em seus próprios PSA. A comunidade deveria estar apta para participar na avaliação do desempenho dos policiais. Quando um policial fosse promovido, deveria permanecer no PSA. Os policiais deveriam deixar seus carros e realizarem policiamento de bicicleta, motonetas, a pé e a cavalo. Quanto aos limites dos PSA's, o comentário seguiu os parâmetros de outros distritos:

as recomendações quanto aos novos limites reforçam que menos PSA não melhora o sistema pois áreas com maiores problemas tendem a receber toda a atenção. Os cidadãos deveriam ter mais conhecimento sobre os limites dos PSA, e não serem apresentados a uma solução pronta. Não dividir os bairros com os novos limites. (Comunidade, D.C.)

o realinhamento dos com os 37 Conselhos Consultivos Comunitários (ANC), pois estes são constantemente acionados para participar das decisões relativas aos assuntos de segurança dos bairros, e não conceber uma nova divisão que soa como artificialmente concebida e atende mais ao desejo dos investidores e ao escritório de planejamento da cidade do que a rotina e necessidades tradicionais dos cidadãos. O alinhamento dos PSA com os ANC define os limites das áreas dos serviços da cidade para os cidadãos, elimina a necessidade de reuniões extras para o PSA pois os assuntos seriam tratados nos encontros regulares dos ANC, permitindo uma melhor coordenação e cooperação entre as agências municipais prestadoras de serviço, valoriza os representantes da comunidade a realizar um serviço para os moradores, e melhora a fiscalização do serviço policial pelos moradores da comunidade, além de fortalecer o policiamento comunitário. (Comunidade, D.C.)

APÊNDICE C
Indicadores Sociais e Econômicos

APÊNDICE C 1-3

APÊNDICE C 2-3

APÊNDICE C 3-3

APÊNDICE D
Indicadores de Criminalidade

Apêndice d 1-2

Apêndice d 2-2