

Universidade Federal de Minas Gerais

AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS E OS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO ENTRE
MODELOS. Mitos, Racionalidade e o Campo Institucional da Polícia.

Belo Horizonte
2011

Karina Rabelo Leite Marinho

AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS E OS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO ENTRE
MODELOS. Mitos, Racionalidade e o Campo Institucional da Polícia.

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

Área de Concentração: Organizações, Trabalho e Mudança Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Augusto Pereira Prates

Belo Horizonte
2011

Se a polícia não apresenta condições de combater a criminalidade, ou de prender cada vez mais criminosos, ela pode ao menos possibilitar o decréscimo do sentimento de insegurança, fazer algo para que a população se sinta menos impotente, reduzir a desconfiança entre minorias e polícia, intermediar conflitos, ajudar a pôr fim ao isolamento de grupos marginais, organizar serviços sociais e ajudar a desenvolver o sentimento de comunidade. Esses são, sem dúvida, alguns dos objetivos válidos. A polícia, porém, pode de fato realizá-los? Esses são objetivos distantes daqueles para os quais a polícia foi criada. (BAYLEY, em GREENE e MASTROFSKI [orgs], 1988, p. 228. Tradução da autora da tese).

AGRADECIMENTOS

A confecção do presente trabalho só foi possível graças ao apoio de diferentes pessoas e instituições.

A CAPES (*Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*) me concedeu uma bolsa de estudos, fundamental.

O professor Antônio Augusto Pereira Prates (UFMG), sempre presente e paciente, fez com que, por meio do processo de orientação, eu tivesse acesso à sua extensa experiência como sociólogo e ao seu grande conhecimento em sociologia das organizações. Devo a ele o que existir de positivo no presente trabalho. O restante se deve a mim.

O CRISP (*Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública/UFMG*) possibilitou o acesso a informações sobre meu objeto de estudos, sem o qual, todo o processo de confecção desta tese teria sido dificultado. Na verdade, devo a este centro grande parte de minha experiência de trabalho e estudo em sociologia, particularmente na área de segurança pública. Lá aprendi e sigo aprendendo técnicas de análise, modos de trabalho em equipe e tive contato com a literatura indispensável para minha área de atuação, por meio da orientação do professor Cláudio Chaves Beato Filho (UFMG), a quem também agradeço.

Agradeço também aos professores Renan Springer de Freitas (UFMG) e Joana Domingues Vargas (UFRJ) que, juntamente com o professor Cláudio Beato, formaram a banca para a defesa de projeto da presente tese. Suas recomendações foram fundamentais.

Além disso, a professora Joana Vargas, juntamente com os professores Michel Misse (UFRJ) e Dominique Duprez (Universidade de Lille 1), e por meio do programa CAPES/COFECUB (*Conflitos Urbanos, Violência e Processos de Criminalização*), possibilitou a realização de um estágio de doutorado no exterior entre os meses de julho de 2009 e agosto de 2010, na cidade de Lille, França. Esse estágio foi de grande importância por representar ganhos relativos à minha trajetória profissional, assinalada por forte vinculação a uma mesma instituição de ensino e pesquisa. Agradeço a ela pela oportunidade de *ventilar* minhas experiências acadêmicas.

Os membros da equipe do CRISP têm sido grandes companheiros de trabalho (muito trabalho), mas também de conversas, de risadas... agradeço a todos por tornarem minha rotina mais feliz e meu trabalho mais efetivo.

Ao Frederico que, colega e companheiro, gastou muito do seu tempo em leituras e críticas à presente tese.

Agradeço à Ludmila, à Patrícia e à sua equipe (Marilza, Márcia Vitória, Neide, Tina, Lili, Camila, Remy). Por meio de uma atuação fabulosa em suas áreas, com muito cuidado e carinho, elas tomam conta do que existe de mais importante na minha vida. Sem o trabalho delas, eu não poderia fazer o meu.

Agradeço à minha mãe, ao meu pai e ao meu irmão por tudo o que representam.

À dona Julita por ser o melhor exemplo.

Dedico o meu trabalho ao Pedro e ao Frederico, pois tudo o que faço é para eles...

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo discutir – teórica e empiricamente – o alcance explicativo da sociologia das organizações e suas proposições alternativas ao modelo econômico de ação social e mudança organizacional, mais especificamente em sua abordagem institucional. De um ponto de vista empírico tem como objetivo abordar tais discussões por meio das implicações, de natureza organizacional, do processo de mudança do modelo convencional, profissional-burocrático de policiamento, para o modelo de policiamento comunitário, em organizações policiais militares. Em outras palavras, procura demonstrar que a transição de uma estratégia organizacional para outra implica mudanças significativas na estrutura e “caráter” da organização, com altos custos para a sua estabilidade. Essa afirmação advém de considerações teóricas realizadas na ocasião da dissertação de mestrado. Naquele trabalho, foram discutidos, de um ponto de vista lógico e conceitual, os principais elementos que constituem as organizações de um modo geral e as organizações policiais militares, de modo particular, com o intuito de apontar evidências acerca das consequências implicadas nos processos de alteração do *design* e procedimentos organizacionais. O presente trabalho, por sua vez, tem como perspectiva que processos de mudança em organizações policiais, aqui as organizações policiais militares, refletem mais estratégias de *não mudança*, ou seja, maneiras de absorção de incertezas ambientais, em um contexto de deslocamento entre estrutura e ambiente organizacional, no qual demandas ambientais pouco influenciam o formato estrutural das organizações de polícia. Supõe-se, desse modo, que a polícia, tida como organização formal, está sujeita à análise através da sociologia das organizações, não devendo se submeter exclusivamente às teorias específicas de polícia ou à policiologia, como tradicionalmente tem sido feito. Um dos focos do trabalho, assim, diz respeito a discussões de natureza teórica sobre tensões estruturais entre modelos distintos, buscando evidências empíricas do argumento apresentado, por meio de informações de natureza qualitativa. A abordagem organizacional é apresentada após uma breve consideração de seu *background* teórico, de um modelo racional fechado, à crítica feita pela sociologia organizacional, crítica que possibilitou a construção de um instrumental teórico e metodológico compatível com a análise de organizações complexas, como é o caso das organizações policiais.

Palavras-chave: Polícia, Sociologia, Organizações, Mudança Organizacional

Abstract

This paper aims to discuss - both theoretically and empirically - the explanatory power of the sociology of organizations and their alternative proposals to the economic model of social action and organizational change, specifically in its institutional approach. From an empirical point of view, it aims to address these through discussions about the implications of organizational nature on the change process of the conventional policing model, (professional-bureaucratic) to the community policing model. In other words, argues that the transition from an organizational strategy to another requires significant changes in the structure and ethos of the organization, with high costs for its stability. This statement comes from theoretical considerations made on the occasion of a dissertation for a master's degree. At that work were discussed, in a logical and conceptual standpoint, the constitutional elements of organizations (in general), and of the military police organizations, in particular, with the intention to point evidences regarding the consequences involved in the processes of organizational design and procedure changes. This work, in turn, presents the perspective that processes of change in police organizations, military police organizations here, reflect more strategies to not change, as they are ways to absorb environmental uncertainty in a context of displacement between structure and organizational environment, in which environmental demands little influence the structural format of police organizations. It is assumed thereby that the police, taken as a formal organization, is subject to analysis by the sociology of organizations, and should not be subject only to police specific theories, as has been traditionally. Thus, one of the focuses in this work relates to theoretical discussions about structural tensions between different organizational models, seeking empirical evidence of the argument presented by means of qualitative information. The organizational approach is presented after a brief consideration of its theoretical background, a closed rational model criticized by the organizational sociology, criticism which allowed the construction of a theoretical and methodology tool consistent with the analysis of complex organizations, such as police organizations.

Keywords: Police, Sociology, Organizations, Organizational Change

Lista de Figuras

Quadro 1 – Características de diferentes sistemas nacionais de justiça criminal.....	47
Quadro 2 – Estrutura hierárquica da polícia militar por patente/graduação.....	48
Quadro 3 – Dimensões consideradas na análise de diferentes modelos de organizações policiais..	58

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Efetivo das polícias militares por patente nas polícias militares de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.....	49
Tabela 2 – Área de atuação dos Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco	112

Lista de Siglas

BO	Boletim de Ocorrência
CONSEP	Conselho Comunitário de Segurança Pública
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
ECA	Estatuto do Menor e do Adolescente
GAPE	Grupamento de Aplicação Prático Escolar
GP AE	Grupo de Policiamento em Áreas Especiais
GEPAR	Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco
IARA	Identificação, análise, resposta e avaliação.
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGESP	Integração e Gestão da Segurança Pública
ILANUD	Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente
MP	Ministério Público
PC	Polícia Civil
PIB	Produto Interno Bruto
PM	Polícia Militar
PMES	Polícia Militar do Espírito Santo
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PMRJ	Polícia Militar do Rio de Janeiro
PROERD	Programa Educacional de Resistência às Drogas
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
TER	Teoria da Escolha Racional
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
UMP	<i>Union pour un Mouvement Populaire</i> (União pelo Movimento Popular)

SUMARIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. INSTITUIÇÕES E DEMOCRACIA	21
3. AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS	33
3.1. DEFINIÇÕES GERAIS	33
3.2. O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS NO BRASIL	38
3.2.1. Breve perspectiva histórica	38
3.2.2. Os arranjos das organizações do sistema de justiça criminal brasileiro	42
3.2.3. O funcionamento das organizações do sistema de justiça criminal.....	43
3.2.4. Estrutura das polícias militares em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.....	47
3.2.5. Conflitos e tensões no sistema de justiça criminal	49
4. MODELOS DE POLICIAMENTO	58
4.1. O MODELO POLÍTICO	60
4.2. O MODELO PROFISSIONAL	62
4.3. O MODELO DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS E O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	70
4.4. MUDANÇA EM ORGANIZAÇÕES POLICIAIS	77
4.4.1. Mudanças em direção ao policiamento comunitário	84
4.4.2. Corrupção e letalidade policial como entraves à mudança	114
5. A SOCIOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES E AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS	119
5.1. CRÍTICA À RACIONALIDADE ECONÔMICA NA ANÁLISE DE ORGANIZAÇÕES	123
5.2. ABORDAGENS INSTITUCIONAIS	138
5.2.1. Introdução.....	138
5.2.2. Isomorfismo e cerimonial em organizações.....	142
5.2.3. Mitos, racionalidade e a dimensão comportamental	148
5.3. O CAMPO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA	155
5.4. ELEMENTOS NORMATIVOS E SIMBÓLICOS DA VIDA INSTITUCIONAL DA POLÍCIA	159
6. DILEMAS EMPIRICOS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO POLICIAMENTO COMUNITARIO EM ORGANIZAÇÕES POLICIAIS BRASILEIRAS	168
6.1. INTRODUÇÃO	168
6.2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	169
6.3. RESULTADOS	173
7. CONCLUSÕES	224
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	234
APENDICE A. MATERIAL UTILIZADO PARA A REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS	244
APENDICE B. MATERIAL UTILIZADO PARA A REALIZAÇÃO DE GRUPOS FOCALIS	250

1. INTRODUÇÃO

De um ponto de vista teórico, os estudos voltados para a análise de organizações não compõem um conjunto unificado de perspectivas. São, como os esforços de compreensão de outras dimensões da vida social, campo de dissenso e diversificação, manifestos nas formas de delimitação de objeto e método e nas perspectivas sobre a dimensão humana, partindo de pressupostos teóricos e tradições metodológicas distintos.

Assim, no âmbito do estudo das relações entre organizações e ambiente, por exemplo, análises organizacionais que enfatizam a *ecologia das populações* privilegiam a capacidade organizacional de se adaptar a ambientes que selecionam tipos de organizações. Procuram explicar os processos de seleção ambiental e de engendramento de características organizacionais que melhor se adaptam ao ambiente. Sua unidade de análise, por isso, é delimitada a partir de conjuntos de organizações, e não organizações individuais. (Hannan e Freeman, 1977). Por sua instância, a *Perspectiva da Dependência de Recursos* enfatiza as interações ambientais a partir das quais se dão os fluxos de recursos e, assim, de forma diferente da colocada pela análise ecológica, considera ativo o processo de interação com o ambiente, já que organizações manipulam o ambiente e tomam decisões de natureza estratégica. Tal perspectiva, também, permite a compreensão de relações de poder. Seu nível de análise está nas relações interorganizacionais. A *Teoria da Contingência Estrutural* sugere que a estrutura organizacional é contingente às pressões e incertezas ambientais, tendo como nível de análise os fatores ambientais que condicionam as formas organizacionais. Aqui, a estrutura organizacional ótima é função da natureza do ambiente com o qual a organização se relaciona, não havendo, por isso, uma estrutura organizacional única. Os custos de transação e as formas de governança são a unidade de análise privilegiada pela *Nova Economia Institucional*, perspectiva fortemente influenciada pelas abordagens econômicas. Williamson (1994), nesse sentido, desloca a análise da produção, para o intercâmbio de bens e serviços e para as estruturas que administram estes intercâmbios. Finalmente, o *Novo Institucionalismo* lida com as formas como a ação e a cultura são estruturadas no contexto organizacional. Não o faz, porém, de forma consensual, ora enfatizando, como nível de análise, o sistema regulativo, ora o sistema normativo, ora o sistema cognitivo.

O parágrafo anterior, de modo algum, busca esgotar as diferentes abordagens organizacionais, muito menos suas premissas centrais. Ele mostra, entretanto, que a diversidade e o dissenso são características importantes na análise das organizações.

A análise das instituições se mostra sujeita a esse mesmo estado de coisas ao buscar compreender as ações individuais, suas manifestações coletivas e as mediações entre estrutura e indivíduo. A análise dos fenômenos institucionais, dessa forma, se encontra sujeita às mesmas diferenciações de ênfases entre micro e macro, de abordagens que enfatizam aspectos normativos ou cognitivos da vida em instituições. Diferentemente da abordagem neoclássica, em que a ênfase sobre mecanismos e motivações de caráter autônomo se sobrepõe, o dilema micro e macro na análise das instituições se manifesta a partir de elementos que vão além de uma perspectiva econômica.

Como um campo eminentemente sociológico, enfatizam-se, aqui, embora de maneiras e com intensidades distintas, os conflitos de interesse, poder, a coordenação entre indivíduos, as representações culturais, sem abandono das tentativas de se compreender a ação engendrada a partir da racionalidade instrumental. Grosso modo, as relações entre instituições e comportamentos podem ser entendidas, assim, sob um ponto de vista do *cálculo* ou sob um ponto de vista *cultural*. Perspectivas que se dão sob o ponto de vista do cálculo enfatizam os aspectos instrumentais e estratégicos do comportamento. Instituições, de um ponto de vista advindo daí, são resultados de estratégias de maximização de ações. Perspectivas mais culturalistas, por sua instância, enfatizam as interpretações de situações, em sua dimensão rotineira. Aqui, as instituições são definidas como planos cognitivos de referência para a realização e a interpretação da ação. De um modo ou de outro, têm-se, também aqui, propostas que se dão não exclusivamente no campo sociológico, tomado de forma restrita, mas em um campo interdisciplinar, com conceitos mobilizados do campo da sociologia, da economia e da ciência política.

As reflexões presentes neste trabalho procuram inseri-lo nessa discussão ao trazê-lo para o plano de análise de instituições concretas, as organizações policiais, em geral, e as organizações policiais militares, particularmente. Buscam, assim, identificar pontos fundamentais da análise das instituições para a compreensão dos processos de

engendramento dos arranjos e práticas organizacionais. Portanto, trata-se de uma tentativa de compreensão de uma dada realidade social à luz da literatura proposta. A análise das organizações policiais militares se presta a tais objetivos e se justifica por dizer respeito a organizações que se apresentam como uma das faces mais visíveis para a promoção de um determinado bem público: a segurança coletiva. Sua problematização é interessante, na medida em que a expansão dos conceitos de cidadania as coloca em posições centrais nas discussões acerca da obtenção de segurança e faz com que elas devam propor medidas inovadoras, capazes de fazer jus às expectativas públicas. Uma dessas medidas, mais visíveis para o público em geral, encontra-se na proposição do policiamento comunitário, que, de natureza preventiva, implica em alterações nos modos de se desempenhar a missão policial. Como consequência, o que se tem é a complexificação de suas definições de tarefas e alvos de atuação, compostos por atores múltiplos, portadores de demandas diversificadas.

Ao mesmo tempo, temas relativos ao incremento dos índices de criminalidade urbana e ao medo das populações de serem vítimas de crimes, sobretudo violentos, têm adquirido caráter prioritário nas discussões públicas no Brasil, seja através dos principais meios de comunicação, seja através da agenda política do país. Esse panorama tem colocado as organizações de segurança pública diante de dilemas oriundos da necessidade de demonstração de suas habilidades para o desempenho de suas funções e obtenção de legitimidade e estabilidade institucionais fatores que, como se procurará apontar, não estão necessariamente relacionados.

As pressões para que as organizações policiais sofram significativas alterações em sua estrutura burocrática convencional são manifestas, em primeiro lugar, através do questionamento sobre a eficácia policial para o combate à criminalidade. De acordo com esta perspectiva, o modelo tradicional de policiamento não tem sido capaz de alcançar a complexidade dos problemas diante dos quais se encontra, ou seja, a complexidade dos múltiplos fatores capazes de gerar a ocorrência de eventos violentos. Assim, a eficácia organizacional, no caso das instituições de polícia, está associada principalmente à evolução dos números de ocorrências.

Outro motivador para alterações no arranjo organizacional da polícia está na crescente perda de legitimidade do seu formato autoritário, frente às demandas de expansão do sistema democrático representativo nas sociedades liberais contemporâneas. O que se exige na arena social é uma aproximação maior entre as instituições públicas de segurança, particularmente a polícia, e os mais diferentes estratos sociais, capazes de deliberar sobre seus próprios interesses. Esse tipo de demanda sobre as organizações policiais acaba por gerar descrenças quanto a sua capacidade de satisfazer expectativas sociais, em um quadro em que o usuário dos serviços públicos passa a ser visto como cliente desses serviços. Em pesquisa realizada em 2002, por exemplo, um percentual significativo da população de Belo Horizonte, 56%, acreditava que a polícia militar era apenas razoável nas tarefas relativas à solução de problemas das comunidades, bem como no desempenho de suas atividades de um modo geral.¹

É diante desse cenário que o policiamento comunitário tem sido frequentemente apontado como o modelo organizacional mais adequado à satisfação de demandas dessa natureza, ou para a solução dos dilemas organizacionais diante dos quais as polícias brasileiras se encontram. Segundo os princípios desse modelo, a função policial baseia-se na resolução de problemas da comunidade, que se desloca para a centralidade da missão policial, área tradicionalmente ocupada pelo atendimento rápido às chamadas dos cidadãos, numa perspectiva mais reativa do que proativa². Problemas de segurança nem sempre podem ser esgotados em ações estritamente policiais, e perspectivas comunitárias enfatizam isso. De acordo com essa abordagem, eventos não diretamente relacionados ao crime podem levar ao crescimento do sentimento de medo das comunidades ou, ainda, gerar acontecimentos delituosos, se não levados em consideração, a tempo.

A inclusão desses aspectos no âmbito dos assuntos de segurança implica importantes alterações no desenho organizacional das polícias, fator não comumente destacado pelos defensores desse tipo de estratégia. A autoridade com base burocrática perde força, e as concepções relativas à profissionalização são alteradas em função do

¹ Survey de Vitimização em Belo Horizonte – CRISP/UFMG – 2002

² “A ação policial é proativa quando é iniciada e direcionada pela própria polícia ou pelos próprios policiais, independentemente da demanda dos cidadãos [...] A ação policial é reativa quando é iniciada e direcionada por uma solicitação dos cidadãos. Todas as polícias atuam de forma proativa e reativa. O que varia de uma polícia para outra é a forma de combinar ações e estratégias proativas e reativas: enquanto algumas polícias privilegiam estratégias proativas, outras privilegiam estratégias reativas” (BAYLEY, 2001, p. 36).

envolvimento da comunidade. Em outras palavras, o modelo burocrático, no contexto do policiamento comunitário, tende a dar lugar a arranjos mais flexíveis, o que implica mudanças significativas na estrutura e *caráter* da organização, com possíveis custos para sua estabilidade.

Entretanto, mudanças organizacionais podem não ocorrer exclusivamente em função de pressões ambientais ou ocasionadas por decisões racionais por parte de atores e lideranças. Ou seja, mudanças e pressões ambientais não necessariamente levam à mudança organizacional, bem como lideranças organizacionais não necessariamente podem mudar suas estratégias para refletir mudanças no ambiente externo, daí a recalcitrância em organizações ao processo de mudança. Hannan e Freeman (1984) argumentam que organizações individuais estão sujeitas a significativas forças por inércia, ou seja, comumente organizações resistem a mudanças em suas estruturas, estratégias e formas de trato com o ambiente externo, vendo restrita sua habilidade para adaptarem-se. Nesse contexto, altos níveis de inércia estrutural em populações de organizações podem ser explicados pelo próprio processo ecológico. E tal inércia pode variar em função do tamanho, complexidade e tradição das organizações. Alguns dos fatores capazes de gerar inércia em organizações são de natureza interna, como custos, equipamentos, atores organizacionais, dinâmicas políticas, etc. Outros fatores são de natureza externa, como controles legais, tipo de relação com outras organizações, entre outros. Desse modo, organizações passam por processos de mudança, mas comumente não o fazem de maneira controlada.

Esse dilema coloca em discussão a adequação da estrutura formal das organizações de polícia. As organizações policiais militares caracterizam-se por um modelo fortemente burocratizado, manifesto por sua estrutura militar, pelos seus arranjos hierárquicos e pelas definições e atribuições de suas atividades, características advindas da necessidade de sistematização do trabalho policial em torno de critérios relativos à eficiência.³ Configurações assim acabam por implicar um importante nível de distanciamento entre a

³ Como será mostrado em capítulos posteriores do presente trabalho, Kelling e Moore (1988), entendem a história do policiamento a partir de sua divisão em três etapas distintas: o período da política, a era da reforma - ou policiamento profissional burocrático - e a era da resolução de problemas com a comunidade. No Brasil, a atual configuração organizacional da polícia surge em um contexto histórico em que é imperativa a obtenção de imparcialidade profissional, uma vez que a submissão da polícia a interesses políticos passa a ser vista como problema central para esse tipo de organização.

polícia e as comunidades em que atuam devido à natureza de sistemas burocráticos voltados para a obtenção de estabilidade para a rotina. Diante disso, é interessante conhecer os modos como as organizações de polícia fazem frente a dilemas como este, em que, de um lado, encontram-se demandas por um tipo de policiamento preventivo, mais adequado a contextos democráticos, de modo à obtenção de legitimidade organizacional e, de outro lado, a permanência de estruturas centralizadoras, componente fundamental da identidade das organizações militares de polícia no Brasil. Dito de modo mais direto, o dilema entre privilegiar as categorias de legitimidade ou as categorias referentes à identidade organizacional, categorias não necessariamente compatíveis, como já mencionado. Considerar questões como essas constitui objetivo do presente trabalho.

Abordagens institucionalistas são pertinentes para essa análise na medida em que, por um lado, levam à superação da dicotomia formal / informal no contexto das organizações, entendendo seu comportamento como resultado dessa dupla dimensão e, por outro lado e como consequência, possibilitam o trato de ambientes com altos níveis de complexidade institucional, como é o caso das organizações policiais, permitindo ir além de abordagens que – de um viés funcionalista – tratam as organizações policiais a partir de suas funções (a abordagem funcionalista é limitada, aqui, quando a própria definição de função policial não é dada, é problematizável). Além disso, o Novo Institucionalismo permite que explicações mais pertinentes do que aquelas colocadas por parâmetros trazidos do modelo racional econômico sejam elaboradas, uma vez que

(...) 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, é da crença de que as tarefas na organização se origina e são controladas pela lógica racional da estrutura que as organizações adquirem legitimidade no ambiente externo. (CRUZ, 2005, p. 69. Grifo da autora da tese).

A tese aqui apresentada caracteriza-se como um trabalho de natureza teórica, que conta com evidências empíricas sobre como fatores organizacionais tradicionalmente tratados pela tradição da sociologia das organizações operam no sentido de comprometer modelos racionais de organização e procesos de mudança. Assim, enquanto a abordagem econômica lança luzes sobre as dimensões mais racionais dos comportamentos, a análise sociológica evidencia suas dimensões mais *cegas*. Portanto, não se trata de discutir se o

modelo de policiamento a ser analisado é mais ou menos eficaz do que modelos tradicionais mas, sim, de considerações sobre o processo de aplicabilidade da teoria organizacional em sociologia.

São raras as abordagens organizacionais das organizações policiais no Brasil⁴. O que se tem, na maior parte das vezes e seguindo uma tendência internacional, é que organizações policiais são tidas como específicas demais para se submeterem ao escrutínio da análise sociológica mais geral, como ocorrem com empresas, hospitais, escolas, universidades e outras organizações e instituições. Katz comenta, em seu estudo sobre a criação de unidades policiais especializadas, voltadas para o problema das gangues nos Estados Unidos, que há um grande conjunto de trabalhos teóricos e empíricos voltados para a compreensão dos problemas de gangues. Mas poucos que se dedicam ao exame das respostas organizacionais das polícias tanto aos problemas de gangues, quanto aos problemas de criminalidade e violência de um modo mais geral (KATZ, 2001). Ou seja, a carência de trabalhos que procuram a realização de uma análise das organizações policiais de um ponto de vista eminentemente sociológico não parece ser exclusividade brasileira.

Análises organizacionais das organizações policiais são preteridas às análises da polícia por meio de perspectivas teóricas que lhes são próprias, advindas da policiologia. *O presente trabalho não partilha dessa premissa.* Organizações policiais devem se submeter à análise sociológica. Disto depende tanto o trato das organizações policiais que leve em conta elementos que transcendem sua função, bem como análises propriamente sociológicas e não exclusivamente sociográficas, quanto o avanço da compreensão de seus modos de funcionamento, obtenção de legitimidade, relacionamento com atores que lhes são exteriores, coordenação de atores internos e acirramento ou afrouxamento de sua estrutura burocrática.

Portanto, a tese aqui apresentada tem uma dupla justificativa. Por um lado, e aqui trata-se de uma justificativa de caráter social, busca levantar discussões teóricas relevantes e evidências empíricas para a implementação ou a possibilidade de implementação de modelos inovadores de atuação policial, buscando explicações teóricas, se não para seu

⁴ Os trabalhos de Antônio Luiz Paixão são exceções importantes dessa regra.

insucesso, para as resistências à sua implementação. Por outro lado, de um ponto de vista teórico, busca fazer uso da ocasião oportuna para que se discuta a tensão entre modelos organizacionais distintos – os dilemas institucionais diante dos quais as organizações policiais se encontram. Tal discussão se reveste de caráter abrangente e, por isso, pode ser de grande pertinência para o desenvolvimento e aplicação dos modelos teóricos sugeridos pela sociologia das organizações. A tese apresentada, a partir desses objetivos, é a de que todos os processos de mudança em organizações policiais – particularmente brasileiras – têm refletido mais estratégias de *não mudança*, ou seja, maneiras de absorção de incertezas ambientais, em um contexto de deslocamento entre estrutura e ambiente organizacional, no qual demandas ambientais pouco influenciam o formato estrutural das organizações de polícia.

Para isso, o trabalho conta com evidências trazidas pela literatura sobre polícia, mas também com evidências empíricas advindas das polícias militares que atuam nas capitais dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Tal recorte possibilita, por um lado, a consideração de características organizacionais das Polícias Militares de um modo geral, e a consideração de diferentes unidades da organização que, como se sabe, apresentam graus distintos tanto de burocratização, no que se refere à sua estrutura, quanto de políticas de implementação do policiamento comunitário, ou seja, mesmo não sendo um trabalho de natureza comparativa, considera organizações mais ou menos diversas. Além disso, tal recorte permite considerar as experiências tidas como as mais inovadoras em policiamento comunitário no país, ocorridas naqueles municípios. O presente trabalho irá se debruçar sobre as atividades ostensivas, ou seja, sobre as organizações policiais militares, no caso brasileiro. Os dados, de natureza qualitativa, são advindos da pesquisa “*Estudo da Estratégia Organizacional de Policiamento Comunitário nas Cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória*”, trabalho financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, realizado pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública / UFMG, com coordenação técnica feita pela autora da tese.

Foram realizados 18 grupos focais, distribuídos entre as três capitais, entre os meses de agosto e novembro do ano de 2005, por uma equipe de 10 pesquisadores (entre

moderadores e observadores das discussões). Participaram desses grupos focais sargentos, cabos e soldados das organizações de polícia militar. Cada grupo focal foi formado com a presença de aproximadamente 10 participantes. As entrevistas foram realizadas com oficiais de polícia militar atuantes nas três capitais apontadas (seis entrevistas foram feitas em Belo Horizonte, seis entrevistas em Vitória e apenas duas na cidade do Rio de Janeiro, em função de recusas dos abordados em participar da pesquisa).

O objetivo desses dados é permitir analisar informações qualitativas sobre processos organizacionais nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória (roteiros utilizados na pesquisa nos apêndices do presente trabalho). Técnicas como essas permitem captar significados e normas sociais implícitas em discursos e considerações feitas pelos atores organizacionais. Em específico, a temática explorada por meio desta técnica procura centrar-se na análise feita a partir dos discursos dos policiais, com foco nas suas atitudes em relação à população com vistas a se compreender o policiamento comunitário como estratégia organizacional.

Os temas sugeridos pela pesquisa tiveram como objetivo incluir variáveis outras que aquelas relativas à quantificação dos *inputs* organizacionais (características administrativas, recursos). Consideram também, além da qualificação dessas variáveis, aquelas relacionadas aos processos de consecução das atividades (diretamente ou indiretamente relacionados ao crime), e fatores externos às organizações (limitações legais ou colocadas pelo ambiente, características das comunidades, cooperação, etc.). Com base nisso, procurou-se considerar certas dimensões fundamentais para a análise de todas as organizações consideradas pela pesquisa: características e opiniões individuais, produção de informação, seu impacto sobre a atividade-fim, recursos humanos e materiais, formação e policiamento comunitário. As características/opiniões individuais permitem compreender quais as opiniões dos entrevistados acerca da organização, comunidade, iniciativas de policiamento comunitário.

Os critérios de inclusão e seleção dos participantes em cada um dos grupos basearam-se na distribuição administrativa e espacial das distintas companhias/batalhões pelas capitais dos estados considerados, com atuação em áreas populacionais com perfil

socioeconômico variado, possibilitando uma representação multifacetada do perfil do policiamento comunitário nas diferentes capitais, além da identificação de visões individuais e organizacionais diferenciadas.

Enfim, após este primeiro capítulo, de caráter introdutório, **o capítulo 02** (“*Instituições e Democracia*”) se dedica à breve apresentação de discussões sobre os modos de transição e consolidação democrática. Tal discussão se mostra pertinente por constituir fator importante na definição das maneiras por meio das quais as instituições adquirem suas formas em contextos democráticos. Ainda neste capítulo, são apresentadas certas considerações do conceito de capital social, no sentido de assinalar fatores constituintes do processo de emergência de instituições públicas eficazes, considerando, ainda e analiticamente, a pertinência do contexto cívico e do contexto em que emergem relações de confiança, no processo de engendramento institucional. Ou seja, este capítulo tem no processo democrático e nos processos de incremento de capital social, sobretudo entendido como cultura cívica, o ambiente propício para discussões em torno do processo de mudança nas organizações policiais. **O capítulo 03** (“*As Organizações Policiais*”) procura apresentar os conceitos mais centrais para se compreender as organizações de polícia, de um modo geral, e as organizações policiais brasileiras, de modo particular, apresentando alguns eventos de natureza histórica mais relevantes, brevemente, e, de forma descritiva, o lugar ocupado pelas organizações policiais brasileiras no contexto do sistema de justiça criminal no país. **O capítulo 04** (“*Modelos de Policiamento*”) descreve diferentes modelos, ou períodos do policiamento ocidental contemporâneo, conferindo ênfase aos elementos utilizados por Kelling e Moore (1988) em sua definição de quadro analítico. **O capítulo 05**, de natureza mais teórica (“*A Sociologia das Organizações e as Organizações Policiais*”), busca subsídios, na sociologia das organizações, para a interpretação do quadro atual das organizações policiais, através do modelo tecnológico (que confere ênfase aos elementos estruturais, propriamente organizacionais), do modelo relativo às relações de poder (que introduz o problema do poder real de dominação no contexto da estrutura formal de autoridade), e, principalmente, dos modelos que enfatizam as dimensões externas à organização (elementos ambientais institucionalizados). **O Capítulo 06**, (“*Dilemas Empíricos do Processo de Implementação do Policiamento Comunitário em Organizações Policiais Brasileiras*”) traz algumas evidências empíricas

dos argumentos apresentados, por meio da análise de entrevistas e grupos focais realizados com atores organizacionais das polícias de Belo Horizonte, Vitória e Rio de Janeiro. Este capítulo não pretende ser um estudo de caso mas, sim, a apresentação de exemplos capazes de ilustrar o estado de coisas dessas organizações policiais, no que concerne ao seu possível processo de transição. O **capítulo 07** diz respeito a considerações finais do trabalho. Ao final desta tese, o material utilizado na coleta de dados é apresentado, bem como alguns dos princípios gerais que nortearam sua confecção.

2. INSTITUIÇÕES E DEMOCRACIA

A emergência de governos democráticos latino-americanos entre meados dos anos de 1970 até início dos anos de 1990 é um dos mais importantes acontecimentos políticos recentes. Segundo O'Donnell (1988), a chamada segunda onda de democratização, marcadamente na América do Sul, constitui um processo particularmente complexo, associado à institucionalização de novas regras para a vida política. Przeworski (1995), por sua vez, discute o fenômeno sobre o processo de democratização desde a relação entre política e reformas econômicas, enquanto Huntington aborda a discussão deslocando-a dos problemas da ordem, concebidos genericamente, para as questões relativas aos problemas de conceitualização de democracia, a partir de abordagens tanto conceituais quanto empíricas (em MUNCK, 1994).

Assim, fatores econômicos, sociais e culturais são analisados como precondições para a explicação das origens democráticas e processos de transição em direção a democracia, assim como perspectivas de consolidação democrática. Apesar de diferenças de abordagens teóricas e metodológicas, no entanto, o que estes trabalhos distintos buscam é compreender e explicar os problemas da democracia em contextos atuais, de modo a considerar, com maior ou menor ênfase, por que ocorrem, quando ocorrem e como se dão os diferentes processos de transição democrática.

O modelo estabelecido por O'Donnell e Schmitter (1988) procura estabelecer os motivadores para os processos de democratização. Ele considera como catalizador para o processo de transição certo contexto no qual passa a ocorrer uma série de barganhas entre o Estado e elites de oposição, em uma situação de transição negociada. Procuram, desse modo, considerar certa ressurreição da sociedade civil nesse processo, ainda que desconsiderando o papel desempenhado pela escolha estratégica dos atores.

Uma outra perspectiva sobre o processo sugere que uma atenção exclusiva sobre as tensões internas ao regime negligencia o impacto de atores de oposição, uma vez que transições envolvem complexas interações entre o regime e formas políticas de estágios posteriores do processo. Nesse sentido, Mainwaring (citado por MUNCK, 1994) argumenta

sobre a importância de se levar em consideração o papel das elites políticas sobre a mobilização de massas – em consonância com o modelo proposto por O'Donnell. A abordagem estabelecida por Mainwaring sobre as forças que modelam os processos de transição permite também considerar como tais processos ocorrem. Por conferir ênfase maior sobre a idéia de processo do que à idéia de ruptura, a consideração de modos variáveis de transição ganha centralidade a partir do grau de controle variável de forças autoritárias e sua também variável habilidade em impor condições sobre forças de oposição. Desse modo, advoga pela existência de uma categoria intermediária, na qual ocorre uma espécie de transição por transação, o que incluiria o caso brasileiro.

Explicações sobre quando as transições ocorrem, por sua instância, incluem análises tanto sobre as características e condições de um antigo regime, quanto à formação e as atividades dos grupos de oposição. Przeworski (1995) enfatiza mais as características do regime autoritário do que as características dos processos de transição propriamente ditos. Nesse sentido, os efeitos do regime autoritário são considerados em termos de três elementos tidos como fundamentais: a difusão de informações enganosas, a repressão e o sucesso econômico, com pouca ênfase sobre as estruturas políticas empíricas dos países analisados ou sobre os efeitos das regras autoritárias sobre a sociedade. De forma claramente contrastante, Huntington (1991) propõe uma explicação mais tradicional. Segundo ele, processos de transição ocorrem a partir de uma certa crise de legitimidade, advinda do crescimento econômico, da diversificação da estrutura social e de mudanças de natureza cultural e ideológica.

Em processos de transição, o que está em centralidade é a institucionalização de um novo conjunto de regras para o jogo político, na construção de um novo tipo de regime. A consolidação democrática envolve a eliminação de resíduos do antigo sistema, incompatíveis com a construção de novas instituições, capazes de reforçar regras democráticas, ponto fundamental para a temática do presente trabalho. A definição de consolidação democrática requer, portanto, uma definição mínima de democracia, que inclua votação secreta, sufrágio universal, *accountability* das instituições e uma concepção estratégica dos atores, como proposto por Robert Dahl (citado por MUNCK, 1994). Em outras palavras, um país tem sua democracia consolidada quando uma maioria dos atores

aceita suas regras e quando nenhum desses atores faz uso de recursos não definidos pelo jogo democrático (O'DONNELL, 1996).

De todo modo, o contraste entre diferentes modelos explicativos sobre os modos de transição pode estar relacionado a dilemas peculiares dos diferentes processos de consolidação, relação destacada por O'Donnell (1996) ao se referir especificamente ao Brasil e à Argentina. De um lado, quando a transição ocorre a partir de elites, como na transição negociada brasileira, O'Donnell destaca o importante legado autoritário. De outro lado, quando a inabilidade de suportes autoritários para conduzir a transição coexiste com uma competição desenfreada entre atores democráticos, como foi o caso da Argentina, o novo governo democrático se vê vulnerável a regredir em direção ao autoritarismo, em uma espécie de morte súbita, ou seja, com o clássico golpe militar. O que se estabelece aqui, portanto, é a ênfase sobre o balanço entre lideranças autoritárias e grupos de oposição emergentes, como ingrediente essencial para o processo de transição.

Discussões sobre os processos de transição e consolidação democrática são importantes também – e aqui, sobretudo no que diz respeito ao tema do presente trabalho – porque tangem os modos como as instituições são modeladas nesse novo contexto. Em outras palavras, em momentos críticos de transição, escolhas institucionais mostram efeitos sobre as diferentes capacidades institucionais de se ajustar às trajetórias particulares do processo em diferentes países. Tais escolhas institucionais resultam em instituições que podem ser mais ou menos adaptadas ao processo de consolidação democrática. Essa análise, comumente feita *a posteriori*, diz respeito aos modos como as instituições começam a estruturar a interação entre seus atores em função do processo de consolidação. Nesse sentido, um processo dialético toma forma, ou seja, diferentes *designs* institucionais adotados por novas democracias têm chances diferenciadas de ganharem aceitação de seus principais atores. Por sua vez, tais formatos institucionais afetam as perspectivas do próprio processo de consolidação democrática. Provavelmente, um dos fatores primários que explicam o formato de instituições emergentes, apontado por vários autores, se refere ao poder desempenhado pelos atores envolvidos no processo. Assim, se as novas regras institucionais são impostas ou se são resultado de processos de negociação e compromisso entre atores divergentes, há uma forte diferença sobre o processo de adaptação

institucional. O que se procura evitar, aqui, é a compreensão de instituições como *tàbulas rasas*.

Portanto, a emergência e consolidação da democracia colocam, logicamente, as questões relativas às instituições e à confiança que se tem nelas, no cerne dos debates de natureza sociológica e política. Em outras palavras, as relações entre confiança em instituições e democracia são importantes tanto de um ponto de vista teórico quanto prático e assinalam os critérios de confiança como condição para o funcionamento institucional em contextos democráticos. Em contextos políticos e sociais nos quais há frágil tradição democrática, a confiança institucional é baixa, o que significa dizer que tanto partidos políticos, governos e organizações policiais têm suas ações, e muitas vezes sua própria existência postas em xeque. É o caso da América Latina de um modo geral e, particularmente, do Brasil, segundo estudos que enfatizam a relação entre maturidade democrática e confiança institucional. Segundo essa perspectiva, as instituições em contextos com tais características têm origens autoritárias, com objetivos, manifestos ou não, poucos compatíveis com o processo de democratização, a despeito de tentativas recentes de reforma, que não se mostraram capazes de ter suas novas práticas tornadas rotinas organizacionais ou institucionais, como pode ser o caso das organizações policiais brasileiras em suas tentativas de engendramento do Policiamento Comunitário, questão a ser discutida mais adiante. (MOISÉS, 2005).

Situações de desconfiança institucional, portanto, têm origem em processos falhos ou demasiadamente recentes de democratização. Também, podem gerar, entretanto, problemas para a consolidação democrática de países, eis um paradoxo, portanto. Para a sobrevivência da democracia, é grande a importância do crédito conferido pelos cidadãos a instituições que sejam capazes de mediar interesses divergentes e heterogêneos, de tornar possíveis processos de cooperação e discussões sobre o conceito de capital social a serem feitas mais adiante no presente capítulo, podem ajudar a se compreender melhor tal relação. A democracia se assenta no reconhecimento da heterogeneidade entre os cidadãos tanto de um ponto de vista político (como destacam Robert Dahl e Norberto Bobbio), como de um ponto de vista econômico, como queria Karl Marx ao destacar as desigualdades reais geradas pelo capitalismo. A cidadania, portanto, e em contextos não

democráticos, ou de baixa consolidação democrática, limita-se logicamente pelo não reconhecimento de diferenças e, portanto, das diferentes motivações e interesses para a ação. Assim, se ela se limita pelo não reconhecimento da diversidade, limita-se também pelas possibilidades de busca racional por interesses individuais em detrimento da consecução do bem público. As instituições constituem respostas possíveis para essas duas fontes de limitações, daí a importância da confiança institucional para a consolidação democrática. De um lado, reconhecendo a diversidade social, política e econômica entre atores, ao possibilitar alternativas normativas de ação que planifiquem contextos, já que a democracia e o reconhecimento da heterogeneidade geram situações de incertezas no que concerne aos objetivos sociais e dilemas coletivos. De outro lado, por assegurar que interesses individuais não devem se sobrepor à esfera pública (ao menos em princípio), a partir, também, dos critérios de normatização e planificação, nos quais são estabelecidos critérios e condições específicos para a realização de objetivos de natureza coletiva.

Instituições, assim, surgem como mecanismos capazes de regular as ações dos cidadãos, mediar ou conciliar interesses por vezes divergentes e planificar ações. Instituições são esferas das quais emergem regras específicas que normatizam os modos como a disputa política ocorre. Em contextos complexos, nos quais as incertezas quanto às ações de outros, individuais ou coletivos, é incrementada pela impossibilidade de conhecimento irrestrito de todos os processos de tomada de decisão, mecanismos de coordenação de ações e de garantia de cooperação adquirem centralidade. Trata-se da demanda por coordenação social em sociedades complexas e diferenciadas, argumento sobre as origens do Estado Moderno, mas que, aqui, coloca em evidência a necessidade de confiança atribuída à esfera responsável por esse processo de coordenação, ou seja, na garantia sobre o funcionamento de regras e normas institucionais. Com isso, passa-se de uma discussão sobre as possibilidades de confiança entre indivíduos racionais e auto-interessados, em que a confiança nem sempre é justificável de um ponto de vista racional – oriunda de uma abordagem racionalista e econômica – para uma discussão sobre as possibilidades de confiança de indivíduos e coletividades em instituições, o que, por sua vez, gerou debates importantes sobre os conceitos de capital social, cultura cívica e capital cultural.

No contexto das discussões sobre esse conceito, Putnam (1996) se preocupa com os efeitos gerados pelo capital social, principalmente sobre as possibilidades de ação coletiva. A cooperação entre indivíduos, via de regra, associa-se ao estabelecimento da confiança e do compromisso mútuo, de maneira a minimizar as possibilidades de comportamentos oportunistas. Tal relação diz respeito tanto à confiança que o ator mantém com relação aos indivíduos com quem interage, mas também à crença que o ator mantém a respeito da confiança que os demais indivíduos depositam nele. A confiança, no entanto, pode não surgir de maneira espontânea, mas em função de mecanismos externos à relação estabelecida, como a possibilidade de que o comportamento oportunista seja punido, pela coerção de um terceiro, por exemplo, como na solução apresentada por Hobbes. Tal solução, no entanto, e como diz Putnam (1996), além de excessivamente formal, não implica *equilíbrio estável*, já que não gera por si motivos para que haja mudanças no comportamento do ator. Outra maneira de se estabelecer o comportamento cooperado está na minimização dos custos da transação, por meio das instituições formais que planificam a ação através de normas e coordenação das ações. Mas também aqui Putnam aponta limitações que dizem respeito à insuficiência desta perspectiva em discutir os mecanismos por meio dos quais as instituições se formam e minimizam os problemas da ação coletiva. Soma-se a isso o fato de que tal abordagem não explica os motivos pelos quais as instituições apresentam maiores efeitos sobre a ação cooperada em alguns contextos do que em outros.⁵

O conceito de capital social, para Putnam (1996, p.177), diz respeito a: “[...] características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Assim, a cooperação é mais provável em contextos em que os estoques de capital social são maiores. A sanção, portanto, é mais eficiente em grupos pequenos, nos quais a coesão social é alta e as relações sociais já existentes entre indivíduos contornam os problemas de informação, mas em contextos maiores, em que existem níveis importantes de impessoalidade, a cooperação e a confiança dependem de cadeias mais complexas de

⁵ Para uma discussão mais detalhada desse tema, ver a resenha crítica de Prates (1997) - Making democracy work: civic traditions in modern italy. Resenha, Teoria & Sociedade, n 01.

relações mútuas. Desse modo, o capital social tal qual formulado por Putnam (1996, p.180) é um atributo das coletividades, sub produto de outras atividades sociais. “Por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam”. Ainda, a confiança liga-se, aqui, ao conceito de preferências, já que não se confia em alguém, nesse contexto, porque assim foi acordado, mas, sim, porque se pode prever o comportamento dos atores que preferirão agir em conformidade, dadas as alternativas e consequências possíveis da ação. Assim, as regras de comportamentos que geram a cooperação são sustentadas não apenas pela possibilidade de sanção, mas também por condicionamentos e socialização.

Um dos componentes capazes de produzir capital social é a reciprocidade, já que, associada a um sistema de intercâmbio social, concilia os interesses individuais com as regras de solidariedade. A confiança emerge de acordos que se dão no contexto de uma estrutura de relações pessoais, e a cooperação depende dos intercâmbios sociais que preexistem à ação (PRATES, 2007). Putnam, ainda, confere ênfase aos sistemas de participação cívica como forma de capital social, uma vez que aí há a possibilidade de incremento dos custos do comportamento não cooperado, de promoção de regras de reciprocidade, de melhoria dos fluxos horizontais de informações, já que as relações verticais se caracterizam pela dependência e não pela reciprocidade e de ênfase nos êxitos advindos de colaborações anteriores. A tradição cívica, assim, possibilita que se lide com os problemas da ação coletiva, e um de seus mais importantes efeitos é permitir a emergência de instituições públicas eficazes e um bom desempenho econômico.

As análises de Putnam com intuito de relacionar teoria e prática democrática não têm, nas dimensões materiais, a explicação fundamental para o funcionamento das dimensões políticas, sociais e mesmo da esfera econômica. Para esse autor, portanto, as causas do desequilíbrio no rendimento institucional encontram-se nas diferenças no grau de civismo entre contextos sociais, medido pela natureza da vida social e política, com propostas teóricas embasadas por uma pesquisa que demandou aproximadamente vinte anos. Sua perspectiva é, portanto, histórica e social, e as causas das diferenças, no que diz respeito às heterogeneidades de desempenho institucional, estão nas diferenças de senso cívico, mais do que diferenças de natureza econômica, na história, em um esforço por

agregar, aos debates sobre desenvolvimento socioeconômico, aspectos de natureza sociocultural negligenciados por economistas. Daí a centralidade do conceito de capital social – mais amplo do que capital humano ou econômico, entendido como a dimensão da confiança e das normas que regulam a convivência.

As instituições refletem o desenvolvimento político e social. Assim, os resultados obtidos pela dimensão institucional se relacionam ao ambiente em que operam, mais ou menos em conformidade com a comunidade cívica, ou seja, aquisição de direito pela via comunal. A cooperação, nesse contexto, não se dá exclusivamente pela racionalidade ou pelo autointeresse dos atores, mas pela constituição de uma realidade comum, onde se encontram presentes elementos da comunidade cívica, como o empenho cívico ou participação ativa na vida comum, o senso de igualdade política, e a solidariedade no contexto comunitário, ou seja, um contexto social capaz de engendrar laços sociais horizontais. A vida social e política, por sua instância, é mensurada pela sociabilidade, operacionalizável por Putnam pelo número de associações locais, índice de comparecimento ao processo eleitoral e o número de periódicos cujo tema central são as questões de natureza comunitária. Dito de outra forma, se os contextos e a história são fundamentais para a explicação dos modos de comportamento institucionais, o terreno cívico nos quais as instituições se assentam são causa e consequência do empenho cívico. “Regras e associativismo contribuem para a prosperidade econômica e são, por sua vez, reforçados pelo bem-estar gerado” (BAIARDI, 1997).

Os problemas de cooperação, do qual dependem os rendimentos das instituições sociais, são analisados por Putnam não por meio dos conceitos estritos de racionalidade, como o faz a abordagem econômica, e como já destacado. Aqui, a ação individual – em contextos favoráveis, ou seja, onde há confiança e baixa incerteza ambiental – leva a práticas coletivas. O contrato formal não é suficiente para garantir o comportamento em conformidade com a coletividade, mas é necessário haver também elementos que emergem da convivência comunal continuada e, assim, mais uma vez, as soluções para os dilemas coletivos da cooperação encontram-se nas características do contexto social. É nesse sentido que o capital social emerge como recurso moral de natureza pública, com origens nas normas que regulam a reciprocidade, normas que reduzem os custos da ação

cooperada, e nas redes de empenho cívico, ou seja, redes capazes de aumentar o potencial das sanções ao não cumprimento dos contratos, tornar justas as regras de reciprocidade, facilitar a comunicação e engendrar momentos de colaboração.

Apesar do mérito de dissociar desenvolvimento institucional de crescimento econômico, com consequências sobre políticas públicas (por exemplo, a partir destas discussões, o IDH passa a ser utilizado como índice para medir desenvolvimento, e não apenas o PIB) (PORTES, 2000), o caráter coletivo da versão de Putnam para o conceito de capital social recebe críticas em distintas direções. Uma delas diz respeito à própria definição de capital social que, muitas vezes, permanece em aberto ou encontra-se demasiadamente próxima à noção de sociabilidade, o mesmo ocorrendo com o conceito de desenvolvimento. Outra crítica é de natureza metodológica e conceitual, ou seja, sobre o cerne mesmo da teorização de Putnam, como aquela apresentada por Portes (2000), e diz respeito ao caráter tautológico da tese. “Enquanto propriedade de comunidades e de nações, em vez de indivíduos, o capital social é simultaneamente uma causa e um efeito. Leva, por um lado, a resultados positivos, tais como ao desenvolvimento econômico e a uma menor incidência criminal, mas sua existência é inferida desses mesmos resultados”. (PORTES, 2000, p.150). Putnam, assim, desvincula os processo de desenvolvimento do crescimento econômico, tendência que possibilita tratar as bases da confiança sob uma perspectiva social e não estritamente econômica, mas o faz de maneira circular, explicando o desenvolvimento pelo empenho cívico e vice-versa.

De um modo geral, no entanto, esses conceitos levam em consideração – com maior ou menor força, conforme o caso – questões relativas ao contexto sociocultural. Dito de outra forma, são esses contextos os capazes de favorecer a disposição para a ação comum pela acumulação de capital social e, especificamente, de capital político, indispensáveis à prática democrática.

Tais argumentos, entretanto, não são suficientes por si mesmos para explicar nem a existência de instituições, nem a centralidade e a importância da necessidade de confiança nas instituições em contextos democráticos, já que os procedimentos usados para a manutenção de poder institucional devem, eles próprios, ser controlados. Disto advém que

regras e instituições democráticas são importantes também, além do já mencionado, porque capazes de limitar tais poderes, ou seja, devem ser capazes de exercer controle sobre os riscos da atribuição de poderes. A democracia coloca regras e instituições que têm como função assegurar padrões de competição, diante da impossibilidade de garantia absoluta de resolução pacífica de conflitos. E a confiança em instituições, mais uma vez, não obedece aos mesmos mecanismos que a confiança entre indivíduos, nos quais se pode esperar reciprocidade. Diferentemente, a confiança em instituições supõe o conhecimento coletivo da função atribuída e ela pela sociedade, no caso de organizações de polícia, por exemplo, a crença de que a polícia tem como função a garantia da segurança pública. Tais crenças servem como referência sobre os modos como uma instituição e seus membros devem agir. Instituições, assim, são informadas por valores sociais oriundos das escolhas sociais feitas para obter cooperação ou um determinado bem público. A confiança, portanto, liga-se à capacidade das instituições em permitir que se possa recorrer a seus fins últimos, aceitos e engendrados coletivamente, bem como meios democráticos para sua obtenção. As regras das instituições, desse modo, geram expectativas sobre seu desempenho, o que se mostra determinante para as relações estabelecidas entre instituições e cidadãos. Em outras palavras, as instituições devem ser capazes, por meio de seus modos funcionamento, de ter coerência quanto a sua justificativa, para obter confiança pública. E isso depende das relações estabelecidas entre instituições e cidadãos, na construção dos repertórios que estes últimos constroem em relação ao funcionamento daquela.

Cidadãos, assim, a partir desse repertório de relações com as instituições, são qualificados para avaliar racionalmente o desempenho institucional. Essa avaliação diz respeito às percepções quanto às ações das instituições relativas ao alcance de seus objetivos, que justificam sua existência, ou com relação aos fins e meios socialmente desejáveis para suas ações, ou seja, ao cumprimento da missão normativa atribuída pela sociedade e à forma como fazê-lo. Esse processo implica reconhecer os desempenhos específicos das instituições, distinguindo-os daqueles relativos aos governos, o que se refere particularmente aos serviços públicos, como é o caso das organizações policiais. Mas esse mecanismo não se dá de modo simples, já que os cidadãos podem enfatizar ou avaliar diferentemente distintas dimensões da ação institucional. Pode haver confiança em um nível de atuação e não em outro, o que complexifica a análise. Assim, por exemplo,

uma organização de polícia pode gerar confiança pública sobre sua capacidade de minimizar o impacto de crimes, sendo bem avaliada no que diz respeito à sua eficiência técnica, mas obter baixa confiança no que concerne à sua capacidade de respeito às normas democráticas de igualdade e justiça, ou seja, com relação a seus modos de consecução, para fazer uso de um exemplo simples, mas bastante ilustrativo. Isso implica reconhecer níveis distintos de confiança institucional, como aquele relativo à vinculação do cidadão ao Estado Nação, sua adesão ao regime democrático como ideal, ao desempenho concreto do regime democrático, ao funcionamento de fato das instituições, e à confiança em lideranças institucionais.

De um modo geral, contudo, a confiança em instituições liga-se, como já mencionado, às experiências de relação entre elas e os cidadãos, direta ou indiretamente. Se o aprendizado adquirido pelo funcionamento das instituições demonstra compatibilidade com valores democráticos como o universalismo, imparcialidade e eficiência técnica para lidar com os problemas colocados por seus objetivos de origem, há solidariedade e confiança que não podem ser obtidos na ausência de tais elementos. Perspectivas como essas são pertinentes na medida em que são capazes de demonstrar que os elementos capazes de gerar confiança emergem também das ações das próprias instituições e não exclusivamente em fatores que lhes são externos e sob os quais não há qualquer governança institucional, sem que isso implique a desconsideração de qualquer elemento relativo aos diferentes contextos sociais.

Este capítulo pretendeu apresentar de maneira sucinta discussões acerca da confiança em instituições em contextos democráticos, elemento central na definição das formas a partir das quais instituições são modeladas. De acordo com a discussão apresentada, as escolhas institucionais são elementos importantes para se compreender a emergência de suas capacidades para se ajustar a trajetórias particulares de democratização. Ainda, a abordagem de tal temática é pertinente porque a sobrevivência mesma da democracia se relaciona ao crédito depositado em instituições capazes de mediar interesses, ou seja, em sua capacidade de gerar cooperação. É nesse sentido que a mobilização do conceito de capital social pareceu pertinente no presente capítulo. Isto por, através de Putnam (1996), permitir destacar a relação existente entre teoria e prática

democrática, por meio do uso do conceito de tradição cívica, fator importante, segundo esse autor, para a emergência de instituições públicas eficazes e da consideração das características do contexto social na delimitação dos tipos de formas institucionais para a solução dos dilemas coletivos. As organizações policiais se inserem nessa discussão por se definirem como instituições passíveis de terem seu formato delineado por fatores como processos específicos de transição democrática, determinadas tradições cívicas engendradas em diferentes contextos sociais, por se desenvolverem em ambientes com diferentes processos de relação de confiança tanto no contexto de grupos sociais, quanto no ambiente social mais geral. Diante disso, diferentes modelos de policiamento irão emergir no sentido de fazer frente a tais particularidades. Alguns desses modelos serão discutidos em capítulos posteriores.

3. AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

3.1. Definições gerais

De um ponto de vista de uma conceitualização mais ampla e inicial, organizações policiais são, como outras instâncias da vida social, formas particulares de ação coletiva. Mas constituem, também, uma modalidade de organização burocrática com inspiração militar, onde hierarquia e disciplina são características fundamentais (MONET, 2001). Ainda que organizadas a partir de administrações públicas, a polícia se insere em um universo particular, particularidade esta visível pelo uso de signos muitas vezes imediatamente identificáveis, como o uniforme e o uso de arma entre outros. A singularidade do universo policial, contudo, se destaca, sobretudo, pela sua função, referente ao papel de assegurar uma ordem socialmente estabelecida, mas detida pelo Estado, ordem sob a qual se assentam todos os que se submetem à sua autoridade, em uma importante centralidade da relação entre os conceitos de polícia e Estado soberano. Segundo afirma, por exemplo, Monet (2001), tal função se legitima coletivamente por sua pertinência para o funcionamento político de uma coletividade, ou seja, às organizações policiais cabe a função de conter interesses e paixões individuais em benefício da produção de segurança, tida aqui como um bem coletivo.

Bittner (1970), por sua instância, define o papel da polícia como um mecanismo de distribuição de uma força coercitiva não negociável, posta a serviço de uma compreensão intuitiva das exigências de uma situação. Essa fórmula, muito comumente citada e relativamente técnica, vê na polícia um mecanismo de distribuição de uma força justificada pelas circunstâncias na sociedade. Desde esse ponto de vista, Bittner reconstitui a invenção da polícia a partir de um movimento histórico para restringir a violência, usando seu prerrogativo de aparelho público, profissional e burocratizado. Essa gênese da polícia é esboçada principalmente em *The functions of the police in modern society* (BITTNER, 1970). Não há nada nesta gênese que não seja plenamente conciliável com a perspectiva de Weber (1982), segundo a qual o progresso das sociedades em direção à racionalização implica a detenção, por parte do Estado, do monopólio do exercício da força legítima, assim como posteriormente o faz Monet (2001), em conceitualização brevemente apontada

acima. Assim, Bittner destaca a função do Estado em criar condições que assegurem a coexistência ordenada de estranhos. Nesse contexto, a tarefa da polícia seria gerir conflitos que coloquem em risco a coexistência harmoniosa entre pessoas que não se conhecem. Para Bittner, a realidade urbana é, por definição, multitribal, enquanto a realidade rural, ou do campo, se caracteriza pela homogeneidade de sua população, em que as raízes endógenas permitem que se viva uma paz garantida pelo exercício de um autocontrole informal. Essa concepção minimalista de Estado, que privilegia exclusivamente a segurança interna, é, essencialmente, instrumental. Ainda assim, em um artigo publicado em 1983 e intitulado '*Urban Police*', Bittner enfatiza mais uma moldura fornecida pelo espaço urbano e pelos governos locais ao conceito de polícia, do que a configuração fornecida pelo Estado Nação.

Bittner, assim, questiona a ênfase sobre o legalismo então predominante nos estudos sobre as organizações policiais. Desse modo, enquanto a apreensão do policial de um ponto de vista tradicional se liga à concepção do funcionário de justiça, ou seja, como um aplicador da lei penal e como um autômato cujo programa de operação é ditado pelas restrições dos procedimentos legais, Bittner destaca aí duas limitações. Além de toda a questão do poder discricionário do qual a polícia se investe, ele afirma que, à exceção problemática da força letal, as práticas policiais não obedecem a nenhuma norma exterior de controle exercida sobre elas. De forma mais contundente, ele sustenta que a aplicação da lei penal ocupa quantitativamente pouco espaço no tempo oficial do policial. Tal refutação, no entanto, tem um caráter eminentemente empírico. A aplicação da lei não encontra um amplo espaço na atividade policial porque tal atividade não representa mais do que uma fração do que fazem de fato os policiais. A afirmação de que o recurso à lei penal não é mais do que um meio entre outros no arsenal de alternativas policiais é a pedra de toque da concepção do trabalho policial como um processo de resolução de problemas. (GOLDSTEIN, 2000 e 2003). Se a refutação da exclusiva concepção do policial como funcionário de justiça penal procede de maneira empírica, a aborgagem de Bittner pela definição pelo uso da força policial é mais complexa (BROUDEUR, 2001). Um deles diz respeito à exigência da situação e está ligada à clássica questão *o que a polícia deve fazer?* ou *qual tipo de situação demanda uma coerção não negociável?*. Esse ponto é particularmente problemático porque Bittner reconhece explicitamente a possibilidade de

que as características que ele atribui às situações como aquelas que reclamam o uso da força (ou seja, a urgência e o potencial de violência) sejam produtos de uma interpretação dessas situações pelos policiais, muitas vezes para justificar a intransigência de certas intervenções (BROUDEUR, 2001).

Outro apriorismo se refere às características das intervenções policiais. Em seus escritos, Bittner manifesta uma considerável ambivalência no uso efetivo da força pelo policial. Em trabalhos dos anos de 1970 sobre as funções da polícia, ele considera que a brutalidade policial é um vestígio anterior à profissionalização da polícia, com ocorrência esporádica. No entanto, em textos posteriores sobre a especificidade do mandato policial, ele estima que a brutalidade policial é um vício predominante nas intervenções policiais. Uma outra fonte de análise do uso da força reside nas expectativas daqueles que demandam a intervenção policial. Bittner estabeleceu uma distinção entre o fornecimento e a demanda em matéria de força. O fornecimento é assegurado pela polícia, enquanto a demanda provém do público. Ele afirma que a força é relativamente invisível quando do ponto de vista do fornecimento, dado que ela ocorre pouco frequentemente. De modo contrário, a demanda feita pelo público é manifesta e constitui o mandato para o uso da força policial.

A questão que Bittner apresenta não é, portanto, *o que faz a polícia*, já que a diversidade das intervenções policiais impede que se encontre um denominador empírico comum. Deixando de lado as intervenções policiais individuais, ele se coloca a questão sobre *o que a polícia pode institucionalmente fazer, e que nenhum outro que não ela está habilitado a fazer*. Sua resposta se dá em termos de uma teoria do uso da força. Essa resposta, mais uma vez, não é um resultado de uma pesquisa empírica que nos revela o que a polícia de fato faz. A tese de Bittner diz respeito à um empoderamento exclusivo da polícia e não a sua ação efetiva. (BROUDEUR, 2001)

E, de fato, restringir a função policial por meio dos modos de se assegurar a soberania dos Estados ou como meio para garantir a paz e os interesses coletivos sobre os interesses individuais por meio do uso, ainda que potencial, da força, limita fortemente sua conceitualização. Isto, de um lado, pelo fato de que a polícia permanece existindo, mesmo

em contextos em que a soberania do Estado é assegurada pela legitimidade concedida a ele pelos cidadãos. E, de outro lado, por não haver indicações claras de que a polícia efetivamente impeça a ocorrência de criminalidade e violência. Nesse sentido, por exemplo, Dye (1987) mostrou que quedas nas taxas de criminalidade norte-americanas após meados dos anos de 1970 vincularam-se mais ao declínio relativo de jovens nas populações daquele país, do que às medidas levadas a cabo pelas organizações policiais para o controle das taxas de criminalidade. Isso não significa dizer que a polícia não intervém de modo algum sobre a ocorrência de eventos violentos em um dado contexto. Leva, entretanto, à conclusão de que, no que diz respeito aos critérios relativos à eficiência, a polícia não tem se mostrado capaz de prevenir a ocorrência de crimes (MOORE e TOJANOWICZ, citados por CERQUEIRA, 1999, BAYLEY, 2001, BAYLEY e SKOLNICK, 2001, ECK e MAGUIRE, 2001). Suas estratégias apresentam pouco efeito sobre as taxas de criminalidade, bem como não há uma relação entre o número de policiais e a ocorrência de delitos, seja porque as condições que produzem a criminalidade são amplas e altamente diferenciadas, seja porque as atividades práticas da polícia apresentam pouca relação com tais condições (BAYLEY, 2002). Outros elementos são comumente apontados como mais efetivos do que a polícia no que diz respeito aos impactos sobre a ocorrência de crimes. Por exemplo, os modos de organização das atividades rotineiras podem contribuir de maneira importante para que a intenção de cometimento de crimes se transforme em ação, e tais modos de organização das rotinas escapam ao âmbito de atuação policial, ao menos do modo como a polícia atua (COHEN e FELSON, 1979).

Desse modo, os policiais não são autorizados a utilizar a força porque devem combater criminosos. Ao contrário, eles devem combater criminosos porque eles dispõem da autoridade mais geral para utilizar a força para atender a tais objetivos, e Bittner leva esta perspectiva em consideração. Bittner assinala que essa habilitação não se encontra em um texto da lei. Quando a lei se pronuncia sobre o mandato de polícia, é essencialmente para reafirmar o papel do policial como funcionário de polícia, papel que se submete à habilitação mais geral mencionada acima.

Dentre as teorias que se desenvolvem a partir das conclusões de Bittner, David Bayley apresenta a questão das fontes de habilitação policial para o uso da força e os

fundamentos para sua autoridade. Tanto sua habilitação específica quanto o fundamento geral de sua autoridade deverão ser conferidos pela coletividade. Essa resposta leva a dificuldades bem conhecidas de uma concepção consensual de polícia. Ela é tanto mais problemática que Bittner insiste sobre o fato de que o *métier* de polícia não seria visto como ocupação *limpa* (*police work is a tainted occupation*, Bittner, 1970, p. 94). Na medida em que se torna problemático reconciliar o consenso exigido pela habilitação comunitária de polícia, *versus* o dissenso que exprime a percepção ambivalente de certos extratos da população que não veem o trabalho de polícia como um *métier* limpo, o fundamento da autoridade policial se encontra precário.

Contudo, ainda diante das particularidades de suas definições para o termo *polícia*, Bittner destaca a ideia da monopolização, pelo Estado, do uso legítimo da força, com o intuito de assegurar níveis desejáveis de obediência a normas relativas à existência e resolução de conflitos. De um ponto de vista da moderna polícia burocratizada, ainda, é central a conceitualização do modelo de ordem sob lei, mecanismo democrático de expropriação dos indivíduos dos recursos à violência e de subordinação do trabalho policial ao sistema judiciário (PAIXÃO, 1993).

Monet (2001), entretanto, afirma que o uso legítimo da força é condição necessária, mas não suficiente para uma conceitualização mais completa sobre as organizações policiais. Segundo ele, o uso da força, realizado por policiais se distingue do uso da força levado a efeito por outros atores institucionais – como, por exemplo, enfermeiros em clínicas psiquiátricas – pelo fato de que sua aplicação ocorre sobre atores múltiplos, em situações não previamente definidas. Além disso, o uso da força por policiais não implica qualquer situação de negociação entre quem a aplica e quem a sofre. Desse modo, se o uso legítimo da força não é, por si só, elemento suficiente para uma conceitualização mais precisa para o termo polícia, a inclusão de seu caráter público, especializado e profissional, mostra-se pertinente e, aqui, refere-se às chamadas constantes de Bayley, elaboradas a partir de sua análise sobre as estruturas e diferentes modos de desenvolvimento das organizações policiais em culturas diversas. No contexto da elaboração dessas constantes, Bayley (2001) identificou pontos comuns por meio dos quais generalizações pudessem ser estabelecidas. Nesse contexto de análise, o caráter público das organizações policiais diz

respeito ao caráter coletivo da ação e à sua submissão e financiamento por parte das comunidades, sua especialização se refere à exclusividade para o desempenho de determinada tarefa (caráter que tem como efeito a exclusão dos exércitos dos problemas relativas à ordem interna), e a profissionalização, entendida em termos da busca de critérios de eficiência por meio do conhecimento técnico para o desempenho da função organizacional em sociedades modernas. Esses dois últimos elementos se vinculam mais fortemente aos critérios burocráticos de racionalidade, no sentido usado por Weber (1994) em suas conceitualizações do modelo burocrático. Para Weber, a burocracia é definida a partir de critérios como especialização e impessoalidade profissional, critérios capazes de diferenciar contextos de atuação profissional dos demais âmbitos da vida social (em referência ao modelo de racionalidade burocrática e não a outros tipos ideais como a burocracia patrimonial, por exemplo) (ARON, 1987).

Para os fins do presente trabalho, portanto, ainda que de modo a excluir algumas situações efetivas por se basear em modelos preestabelecidos, as organizações policiais contemporâneas serão entendidas como formas de ação coletiva que têm como missão a segurança do Estado e de seus membros, por meio do uso legítimo da força, em um modelo de ordem sob lei e cujo caráter público, especializado e profissional é central.

3.2. O sistema de justiça criminal e as organizações policiais no Brasil

3.2.1. Breve perspectiva histórica

As organizações policiais modernas, de modo geral, se estabeleceram sob dois padrões distintos. De um lado, por um policiamento subordinado a um importante controle central, tido como voltado para a segurança das instituições do Estado. É o caso do policiamento francês durante o período absolutista, por exemplo, modelo do qual a polícia de Lisboa se inspira antes e durante o período colonial brasileiro. De outro lado, por um tipo de policiamento voltado para o controle e segurança de cidadãos em um nível local, como na polícia inglesa a partir do século XIX, do qual o *Bobby*, policial londrino criado no

período de Sir Robert Peel (primeiro chefe da polícia londrina, cujo lema era *a polícia é o público e o público é a polícia*) se tornou bastante conhecido. A distinção entre esses dois modelos de policiamento traz implicações significativas para o desempenho das organizações de polícia, na medida em que implica modelos organizacionais distintos tanto no que diz respeito à sua definição de funções, quanto no que se refere à natureza das relações estabelecidas entre policiais e cidadãos.

O caso das organizações policiais brasileiras se distingue destes dois modelos por se organizarem em um nível estadual e não em um nível nacional, como no modelo francês, ou local como no modelo levado à cabo na Inglaterra (BRETAS, 1997a). No entanto, desde uma perspectiva organizacional, apresenta, internamente, características que o aproximam das forças francesas, pelo seu caráter altamente burocratizado e, portanto, centralizado. De um ponto de vista histórico e no que concerne à polícia militar, a adoção do modelo policial de Lisboa, à época da transferência da família real para o Brasil, levou à criação do posto referente ao intendente geral da polícia do Brasil, com papéis estabelecidos a partir do modelo de policiamento francês. Atualmente, as organizações policiais brasileiras se dividem em duas forças estaduais. Uma delas, a polícia civil, com funções de natureza judiciária, e a polícia militar, sob moldes militares, e com funções relativas ao policiamento ostensivo, de patrulha e uniformizado.

A organização policial brasileira tem, oficialmente, sua emergência associada à origem das Forças Policiais, estabelecidas durante o período imperial brasileiro. É de acordo com perspectivas que enfatizam essa origem, que a vinda da família imperial para o Brasil, em 1808, implicou em uma transferência do formato institucional da polícia de Lisboa, como já mencionado. No entanto, outras fontes identificam o surgimento da polícia brasileira em 1775, no estado de Minas Gerais, originalmente denominada Regimento Regular de Cavalaria de Minas, em Vila Rica, atual cidade de Ouro Preto. Em um período ainda anterior, 1709, é possível a identificação de Ordenanças e Tropas de Linha (BARROS, 2007), com caráter já militarizado. A identificação das origens da polícia brasileira com preocupações em torno de se assegurar, de modo repressor, a segurança dos membros da corte, por sua instância, aproxima esse período ao estabelecimento de um modelo absolutista, como nos moldes franceses, com ênfase de atuação sobre as *classes perigosas*,

com a criação da figura do chefe de polícia, e com a autoridade local estabelecida por meio da figura dos juízes de paz. As tentativas de estabelecimento de um sistema judiciário centralizado encontraram sérias barreiras no Brasil, advindas de fatores relacionados desde ao tamanho do território nacional, até a pulverização das elites por esse território. Assim, a independência nacional acabou por não desempenhar papel definitivo sobre as instituições do Estado, inclusive a instituição de polícia. (BRETAS, 1997a). Essas dificuldades na organização do aparelho estatal acabaram por gerar descentralização da autoridade, em um contexto em que a polícia passa a ser responsável pelo poder judicial em casos menos graves.

As atividades policiais foram separadas em funções administrativas e judiciárias em 1842, com características que perduram até os dias atuais, por meio da existência de uma organização policial militar e outra civil (BARROS, 2007).

O período da república significou o estabelecimento das organizações policiais em âmbito estadual, como as conhecemos hoje, e consolidou a separação de funções entre polícia militar e polícia civil, ainda que tais funções se tangenciassem em vários aspectos. A república restringe os poderes legais da polícia brasileira, delineando sua atuação ao longo do século XX. A reforma policial ocorre sob o impacto do pensamento científico positivista, fazendo com que a força policial siga a estrutura hierárquica nos moldes militares, incorporando critérios de seleção, treinamento e promoção (BRETAS, 1997a). Também durante a república nascente a polícia legitima-se com base na segurança prestada aos grupos dominantes. Só que as alterações no cenário social, geradas por esse período histórico, alterações referentes à extinção do trabalho escravo e à emergência de camadas médias da população, impulsionam a uma reorganização das forças policiais, no sentido de definir o alvo de sua vigilância, em um contexto em que o campo social torna-se mais heterogêneo. Como menciona Bretas (1997b, p.84), “Desde a criação das modernas corporações policiais, presume-se que as classes superiores devem ser protegidas e não policiadas”.

Esse novo arranjo estabelece, portanto, as relações entre policiais e cidadãos. Neste contexto, o poder de polícia se constitui em entrave para o estabelecimento da democracia.

Isso uma vez que, como destaca Paixão (1993), os policiais, no intuito de distinguir quem deve ser *protegido* e quem deve ser *vigiado*, passam não apenas a executar leis, como produzi-las, com o estabelecimento de relações diferenciadas entre diferentes grupos sociais e definem-se, na chamada prática em uso, os eventos e indivíduos como criminosos ou não. (Paixão, 1993). Assim, o treinamento das forças policiais do início do século XX não se dava de maneira formal e sistematizada. Um recém-ingresso na polícia deveria aprender a atividade com a prática e com a experiência dos policiais mais antigos. Nesse sentido, como destaca Bretas (1997a), o cotidiano tinha papel fundamental em sua formação, e acontecimentos inesperados eram tidos como eventuais demais para que a prática policial não se baseasse na rotina. (BRETAS, 1997a, p. 145).

Zaluar (1996) também destaca esses aspectos. Para ela, a história republicana no Brasil caracterizou-se pelo problema da ordem pública e por novos arranjos para sua conceitualização. A proclamação da República e a abolição da escravatura trouxeram à tona novas questões para a manutenção da ordem, devido ao rápido crescimento das cidades e à inserção de novos atores sociais que tornavam a população cada vez mais diversificada: ex-escravos, imigrantes europeus etc. Desse modo, os conflitos na cidade cresceram significativamente. Nesse mesmo período, o crescimento das cidades levou ao surgimento dos cortiços, habitações surgidas pela insuficiência de moradias. Com as reformas urbanas a partir das quais os governos republicanos pretendem transformar a capital do país em uma cidade moderna, os habitantes dos cortiços foram obrigados a se retirar do centro. Surgiram, dessa forma, as primeiras favelas, com rápido crescimento. A polícia ocupava-se, assim, quase integralmente dos indivíduos sem trabalho ou renda, considerados a principal ameaça à ordem pública e moral da sociedade. O papel da polícia na República nascente relacionava-se, desse modo, à tarefa de reprimir contravenções o que significava “[...] *separar o trabalho da vagabundagem*”. (ZALUAR, 1996, p. 93). A questão social, em todo o país passa a ser uma questão de polícia. Em resumo, a República não significou maiores liberdades ou maiores possibilidades de participação política, o que, segundo Zaluar (1996), irá caracterizar toda a história brasileira das relações entre Estado e cidadão.

A criação, em 1926, da guarda civil acabou por confundir as atividades de repressão realizadas por esta organização e pela polícia militarizada. Apenas em 1967 essa guarda foi extinta. Um período de exceção na organização da polícia militar deve ser destacado. Trata-se do Estado Novo, período no qual a polícia militar se submete ao exército e passa a se organizar em um âmbito federal. Tal exceção, no entanto, se dá de maneira mais formal do que efetiva, com a polícia se organizando, na prática, no âmbito dos estados.

Parece não terem ocorrido significativas alterações nesse estado de coisas, em períodos posteriores. O ano de 1967, apesar disto, é marcado pela implantação da chamada *grande reforma policial*, processo em direção ao modelo burocrático/profissional de policiamento, motivada, entre outras coisas, pelo desenvolvimento industrial e urbano dos anos de 1950 e conseqüente crescimento das taxas de criminalidade. Este modelo implicou o já mencionado fim das guardas civis, na centralização das atividades policiais e na exclusividade de funções, com a separação dos atributos referentes às polícias militares e às polícias civis e das funções militares e de policiamento.(ESPÍRITO SANTO, 1999). A constituição de 1988, no entanto, não alterou a divisão das organizações policiais entre funções de natureza ostensiva e natureza investigativa, por meio da manutenção das polícias civil e militar, estruturadas em nível estadual e sob o modelo militarizado.

3.2.2. Os arranjos das organizações do sistema de justiça criminal brasileiro

Como mencionado, o contexto da transição democrática não significou uma ruptura de um ponto de vista das organizações de polícia, uma vez que as instituições do sistema de justiça criminal não foram redefinidas com a democratização do sistema político e a promulgação da Constituição Federal de 1988, mantendo-se a divisão de papéis e competências que vigoravam anteriormente. As atribuições e os papéis de policiais, delegados, promotores e juízes criminais mantiveram-se praticamente inalterados.

No entanto, de um ponto de vista da constituição teórica, a preocupação com a violência institucional, os direitos humanos e a possibilidade de uma ordem pública democrática impulsionaram a consideração do sistema de justiça criminal como área

temática nas ciências sociais no Brasil a partir da década de 80. O campo de estudos sobre o sistema de justiça criminal no Brasil se desenvolveu e se expandiu recentemente quando foi reconhecido como uma área relativamente autônoma. Apesar de recente no Brasil, há um acúmulo de estudos a respeito do sistema de justiça criminal (ZALUAR, 1999; KANT DE LIMA et al. 2000, SINHORETO, 2006), descrevendo e analisando sua estrutura, funcionamento e o perfil das organizações que o compõem.

A produção teórica e as pesquisas empíricas sobre as organizações do controle e procesamento do crime no Brasil concentraram-se sobre cada uma das instituições da justiça criminal, especialmente as agências policiais e prisões. (KANT DE Lima et al, 2000). As abordagens cobrem inúmeras questões desde fatores extralegais que interferem no funcionamento dessas organizações, as violações rotineiras dos direitos civis e humanos e os limites dos imperativos normativos e legais até questões de caráter organizacional, como cultura, recursos e fluxos (SINHORETO, 2006).

3.2.3. O funcionamento das organizações do sistema de justiça criminal

O sistema de justiça criminal pode ser descrito como o conjunto de instituições encarregadas de aplicar a lei e de distribuir justiça tendo, entre suas atribuições, registrar, investigar e processar os fenômenos sociais classificados como crime na legislação brasileira. O sistema de justiça criminal é, portanto, um arranjo de organizações composto pelos subsistemas policial, de justiça criminal e de execução penal que intervém desde o policiamento preventivo e repressivo, até o processo de apuração da responsabilidade e da execução penal. Trata-se da articulação de subsistemas dotados de singularidades e autonomia institucional, com suposta prevalência de equilíbrio nas relações interorganizacionais, como também entre estrutura e atividades práticas - *network* organizacional (SAPORI, 2007).

A política de segurança pública, de execução penal e a administração da justiça são majoritariamente desenvolvidas pelos poderes estaduais. O sistema de justiça criminal brasileiro é composto pelas polícias (militar, civil e federal), ministério público, defensoria pública, judiciário e pelas instituições prisionais. Ou seja, abrange a atuação do poder público desde a prevenção das infrações penais até a aplicação de penas aos infratores.

O arranjo formal das instituições que compõem a justiça criminal brasileira segue o seguinte fluxo: a polícia militar responsável pelo policiamento ostensivo é a primeira instituição acionada por meio do registro de um boletim de ocorrência, que é repassado a polícia civil que possui atribuições investigativas, que formaliza as evidências no inquérito policial. Esse é, então, remetido ao ministério público, que analisará os dados do inquérito e formalizará a denúncia, transformando, quando for o caso, o indiciado em réu. Acatada a denúncia pelo judiciário, há um processo que se finaliza no julgamento e na sentença. Após a sentença, o culpado é encaminhado a uma instituição prisional de responsabilidade do poder executivo (BRANCO, 2000).

O desenho institucional da justiça criminal no Brasil persiste marcado por uma notória singularidade. As atividades de policiamento ostensivo e o policiamento investigativo são separados entre duas organizações, a saber: a polícia militar e a polícia civil. Ambas pertencem ao executivo estadual, de modo que cada unidade da federação tem suas respectivas polícias. Compõem, ainda, o sistema de segurança pública e justiça criminal, o ministério público, a defensoria pública e o judiciário. O primeiro, com estruturas em níveis estadual e federal, tem vinculações com o executivo, mas não pode ser concebido como parte deste, pois é dotado de autonomia administrativa e financeira. À defensoria cabe representar os interesses dos acusados sem condições econômicas. Ao judiciário, representado por juízes e desembargadores, cabe zelar pelo cumprimento do ritualismo legal e tomar as decisões no fluxo processual criminal. A engrenagem final do sistema é composta pelas unidades prisionais (SAPORI, 2007).

No Brasil, a justiça criminal é mais bem descrita como uma arena de conflitos e de negociações de segmentos organizacionais, do que como sistema. Além disso, há disfunções entre regras legais e a implementação prática pelas polícias, tribunais e prisões. O sistema tem tal disfunção como característica crônica. São as seguintes as características desta baixa articulação:

- autonomia administrativa e funcional do Ministério Público ;
- autonomia administrativa e funcional da Defensoria Pública ;
- dualidade do sistema policial, rompendo o ciclo da atividade de polícia ;
- combinação do modelo inquisitorial com o modelo acusatorial no processo penal ;

- instituição problemática do Corpo de Bombeiros.

Talvez o conflito organizacional mais crítico no sistema de justiça criminal esteja entre o ministério público e a polícia civil, ou seja, entre promotores e delegados. Não são claramente definidos os níveis de subordinação da polícia civil ao ministério público, bem como os limites das possibilidades de o ministério público investigar crimes. Trata-se de um conflito de natureza política, já que o ministério público não tem prerrogativas investigativas. Uma das explicitações do conflito são as críticas, feitas pelo promotor, ao inquérito elaborado pelo delegado. O que pode ocorrer, em tais casos, é o apoio do ministério público, pela polícia militar, para questionar as ações da polícia civil.

Assim, outro grande obstáculo à integração interorganizacional do sistema de justiça criminal são os conflitos existentes entre polícia militar e polícia civil, manifestos, entre outros elementos, pelas desconfianças, por parte de policiais militares, acerca dos níveis de corrupção de policiais civis. Por outro lado, de um ponto de vista da polícia civil, a polícia militar é demasiadamente militarizada para se inserir em um processo de integração, o que coexiste com conflitos por recursos e sobre a pertinência social das instituições.

Os conflitos se mostram, também, por meio da exigência, pela polícia civil, de equiparação, inclusive salarial, com a carreira jurídica, exigência sobre a qual a polícia militar se posicionou como contrária, o que torna o cenário ainda menos propício para a integração, juntamente com as discussões sobre a importância do inquérito policial no processo criminal entre policiais, promotores e juízes.

A defensoria pública, por sua instância, tem autonomia administrativa e financeira. Não depende do orçamento de nenhuma secretaria, podendo pleitear recursos diretamente ao poder legislativo. Há uma interpretação de que tal autonomia é similar àquela do ministério público, sem que haja a mesma autonomia funcional. Defensores, assim como delegados, reivindicam equiparação funcional e salarial com promotores e juizes.

No Brasil, há a divisão de responsabilidades policiais, em que às polícias militares, mais antigas, são atribuídas as tarefas de repressão, e às polícias civis, consolidadas de fato apenas a partir da República Velha, as tarefas de investigação. A partir de 1969, distingue-se melhor as funções policiais das funções de exército, como já mencionado. Nesse mesmo

ano, as guardas civis, de caráter comunitário, foram extintas. O interesse era o de desmobilizar as forças estaduais, o que resulta na dualidade PM / PC.⁶

Na relação do ministério público (promotores) com as polícias, os promotores têm um papel importante nas denúncias, não investigando crimes (apesar de o fazerem na prática). No âmbito criminal, o ministério público depende do processo investigativo policial para dar início ao processo penal (diferentemente dos Estados Unidos, onde a figura do promotor é central, onde o comissário de polícia se submete a ele).

Ocorre do seguinte modo, o fluxo de justiça brasileiro:

Boletim de Ocorrência → Inquérito → Processo → Sentença

O inquérito não compõe o processo, mas é uma peça com maior ou menor peso. O processo tem seu início com a denúncia. O fluxo acima é distinto do modelo americano, que se molda pela oralidade, quando o modelo brasileiro de baseia em documentação, com forte formalismo.

Os juizados especiais criminais são instâncias da justiça com a atribuição de resposta aos pequenos conflitos ou infrações (contravenções ou crimes de menor potencial ofensivo). Não geram inquéritos, mas, sim, Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO), preenchido pelo policial, descrevendo o evento⁷. O TCO é enviado para o juizado especial criminal. Nem todas as cidades têm um local específico para esse juizado, em Minas Gerais, por exemplo. Há audiência com as partes com o objetivo de estabelecer acordo e desfecho amigável (com ressarcimento ou penalidades alternativas), quando não há antecedentes criminais. Críticas aos juizados especiais se apoiam no fato de que estes têm uma lógica acusatorial, quando a justiça brasileira se baseia na lógica inquisitorial.

O quadro seguinte apresenta as principais características de diferentes sistemas nacionais de justiça criminal.

⁶ Também a partir de 1969, a ditadura política deu papel de polícia às polícias militares que passaram a não ser mais aquarteladas, período em que também deixaram de se chamar brigadas.

⁷ Em Minas Gerais, só o delegado pode redigir um TCO.

País	Princípio Jurídico	Grau de Centralização	Divisão de Tarefas
Brasil	Inquisitorial	Estadual / Federal	A polícia investiga, o ministério público denuncia e o juiz tem atribuição decisória importante.
França	Inquisitorial	Federal (Ministério da Defesa e Ministério do Interior)	Polícia investiga sob a coordenação do juiz de instrução, juiz tem atribuição decisória.
EUA	Acusatorial	Municipal / Estadual / Federal	Polícia investiga sob a coordenação das promotorias. julgamentos realizados com Júri.

Quadro 1 – Características de diferentes sistemas nacionais de justiça criminal
 Fonte : Saporì, 2007

De um ponto de vista normativo e jurídico, existe, portanto, um *sistema* criminal, com clara divisão de funções complementares entre instituições que compõem a tríade polícia / justiça / prisões, com ações definidas pelo Código do Processo Penal, amparado pela Constituição Federal. De um ponto de vista do funcionamento, no entanto, a lógica sistêmica nem sempre prevalece. Há entraves nas relações entre instituições, além de descompassos entre as ações institucionais de fato e o que se prevê legalmente como ação institucional.

3.2.4. Estrutura das polícias militares em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo

Nesta seção serão apresentadas algumas informações institucionais a respeito das polícias militares dos estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro⁸. São trazidas informações sobre sua estrutura hierárquica, efetivo segundo oficiais e praças, com o intuito de descrever como estão organizadas e como funcionam as organizações policiais militares nos três estados.

As polícias militares estaduais são estruturadas segundo o modelo militar, a partir do ordenamento do exército brasileiro. A hierarquia baseada no modelo do exército estabelece duas esferas distintas, oficiais e praças, dentro dos quais se dispõem os postos (entre os oficiais) e as graduações (entre as praças) e suas respectivas funções institucionais. Essas esferas distintas constituem subsistemas de um sistema global que funda a permanência e a reprodução da corporação e a mobilidade profissional

⁸ Tais instituições serão consideradas em detrimento das organizações policiais de outros estados brasileiros por dizerem respeito às polícias abordadas através do material de campo do presente trabalho.

A hierarquia corresponde à ordenação de níveis de autoridade e o *respeito à hierarquia* consiste no *acatamento à sequencia de autoridade* correspondente à ordenação dos postos e graduações. Esse é princípio fundamental da divisão do trabalho nas organizações policiais militares, expressando-se papéis, tarefas e *status* que determinam condutas e estruturam relações de comando e subordinação. A antiguidade nos postos e as promoções por mérito são os princípios básicos de reprodução da hierarquia, que norteiam toda a vida institucional nas polícias militares estaduais.

As polícias militares brasileiras são organizadas a partir de uma estrutura de postos hierárquicos que informam a todo o corpo de funcionários sobre a diferenciação, as definições e os limites dos papéis na estrutura militar. Os postos são hierarquizados pelo critério de antiguidade, que estabelece precedência em vários aspectos nas relações corporativas, desde prioridade no quadro de promoções, até autoria principal em trabalhos coletivos realizados nos cursos de formação.

Estrutura Hierarquica	Postos e graduações	Abreviatura	Funções
Oficiais superiores	Coronel PM	CEL PM	Comando, liderança, direção e planejamento.
	Tenente Coronel PM	TEN CEL PM	
	Major PM	MAJ PM	
Oficial Intermediário	Capitão PM	CAP PM	Gerência e administração ; elos de comunicação entre o comando e as Praças
Oficiais subalternos	1º Tenente PM	1º TEN PM	
	2º Tenente PM	2º TEN PM	
Praças especiais	Aspirante a Oficial PM	ASP OF PM	Estágio probatório supervisionado
	Cadete PM	CAD PM	
Praças	Subtenente PM	SUB TEN PM	Execução das diretrizes administrativas e operacionais. Instrução, condicionamento e controle das praças. Participação direta nas atividades rotineiras e especiais de policiamento ostensivo.
	1º Sargento PM	1º SGT PM	
	2º Sargento PM	2º SGT PM	
	3º Sargento PM	3º SGT PM	
	Cabo PM	CB PM	Execução direta das tarefas rotineiras e especiais de policiamento ostensivo.
	Soldado PM	SD PM	

Quadro 2 – Estrutura hierárquica da polícia militar por patente/graduação

Fonte – PMRJ, 2007, PMMG, 2002, PMES, 2001

Unidade da Federação	Oficiais	Praças	Total	Nº habitantes por policial
Minas Gerais	4.437	44.326	48.763	404,4
Rio de Janeiro	3.140	34.810	37.950	414,7
Espírito Santo	691	6.160	6.851	513,8

Tabela 1 – Efetivo das polícias militares por patente nas polícias militares de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo

Fonte - Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. Perfil das organizações de segurança pública 2004; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A estrutura formal da polícia militar corresponde ao modelo burocrático, um modelo hierarquizado e militar, de autoridade centralizada, níveis hierárquicos claramente distintos, em que níveis mais baixos limitam-se a executar comandos da cúpula, ao menos idealmente. Tais padrões burocráticos orientam o acesso às carreiras policiais, à existência de instâncias de controle interno da conduta dos servidores, à estrutura piramidal de poder, à organização do trabalho em torno de procedimentos escritos e regulamentados pelas normas jurídicas. Constitui, assim, uma estrutura formal pouco permeável e refratária a mudanças porque confere muito poder a um grupo restrito de policiais (oficiais superiores) que, pelas regras do profissionalismo, monopolizam o exercício dos cargos administrativos mais importantes, produzindo insulamento da organização a pressões políticas externas.

3.2.5. Conflitos e tensões no sistema de justiça criminal

A produção teórica e as pesquisas empíricas sobre as organizações de controle do crime no Brasil mostram que o sistema de justiça criminal é constituído pela seletividade, desarticulação, baixa eficiência e por seu caráter autoritário. Vários aspectos da organização e arranjo das instituições da justiça criminal brasileira acabam afetando o seu nível de integração: a divisão do trabalho, o tipo de tarefa desempenhada por cada organização, a cultura organizacional e sua respectiva estrutura burocrática, os tipos de vinculação com o sistema político, que afetam o nível de autonomia dos órgãos e as relações e expectativas com o ambiente externo.

Os estudos e pesquisas comparativos sobre o funcionamento das instituições policiais e judiciais no Brasil e nos Estados Unidos, desenvolvidos por Kant de Lima (1989,1995, 1996, 1999; e 2000), evidenciam o caráter hierárquico do sistema de justiça

brasileiro. Apesar das grandes diferenças entre os sistemas de justiça criminal brasileiro e norte-americano, é possível identificar como ponto em comum entre esses arranjos institucionais a existência de um grau de desarticulação no seu funcionamento (KANT DE LIMA, 2008). Na comparação por contraste empreendida pelo autor, em que as diferenças são ressaltadas para identificar suas equivalências enquanto sistemas de produção de ordem e pacificação social, a lógica do sistema de justiça norte-americano é definida como una, inequívoca e universalmente disponível. Em oposição a essa lógica universal e unívoca, o sistema brasileiro apresenta um mosaico de sistemas, tanto em suas disposições constitucionais, como nas suas disposições judiciárias e policiais. Dessa forma, lógicas paradoxais concorrem entre si, como a do inquérito policial, da denúncia e do processo judicial. O efeito da coexistência dessas lógicas distintas entre os subsistemas é a possibilidade de processar um delito e administrar sua resolução de formas díspares, abrindo margem para uma ação diferenciada do sistema para julgar condutas semelhantes, porém praticadas por agentes que ocupam posições hierárquicas diferentes na estrutura social.

As razões da desarticulação são distintas conforme se trate do caso norte americano e brasileiro. A baixa integração no caso norte-americano é debatida como resultado da sua busca por legitimidade em uma sociedade democrática e complexa (acomodando assim interesses diversos e conflitantes), e como forma de manutenção da sua autonomia e imparcialidade frente ao poder do executivo e do legislativo e dos governos (HAGAN 1989).

No caso do sistema de justiça criminal brasileiro, além da baixa articulação e integração, somam-se problemas peculiares como analisado por Kant de Lima et al. (2000) quando afirmam que há uma falsa complementariedade entre as instituições de justiça no Brasil, que encerra lógicas mutuamente excludentes, resultando em uma desqualificação recíproca, impossibilitando assim uma ação sistêmica na justiça criminal.

Desse modo, a racionalidade e coerência da divisão do trabalho postulada no fluxo formal (ocorrência, inquérito policial, denúncia, sentença e aprisionamento) não imperam. Na prática, as instituições da justiça criminal agem segundo lógicas distintas e, muitas vezes, conflitantes (KANT DE LIMA, 2008) inviabilizando a divisão de trabalho do fluxo formal.

A articulação prevista no arcabouço formal do sistema de justiça criminal brasileiro não se realiza na sua dinâmica cotidiana de funcionamento. O sistema de justiça criminal é descrito como uma arena onde prevalece o conflito devido à cultura e autonomia específicos de cada organização. Disputas por espaços de poder são comuns, além da competição por recursos escassos.

Um dos aspectos mais destacados consiste na persistência da herança autoritária nas instituições responsáveis por disseminar e garantir a eficácia e amplitude dos valores democráticos na sociedade brasileira (ADORNO, 1997). Saporì (2007) analisa os entraves burocráticos do sistema de justiça criminal e a ausência de racionalidade gerencial mais sistêmica no âmbito das políticas públicas (de planejamento, monitoramento e avaliação de resultados). Soares (2007) destacou que as mediações burocráticas são responsáveis pela lentidão nos processos, sendo que uma modernização institucional com novos arranjos estruturais para responder ao ambiente externo torna-se imprescindível.

Beato (2001) afirma que as organizações policiais funcionam como no século XIX, mas enfrentam os complexos problemas do século XXI. Adorno (1996) há muito vem insistindo que o aparelho judiciário continua operando como fazia há décadas, mostrando-se pouco permeável ao impacto das mudanças sociais que alteraram as formas e os padrões de conflitualidade social. E, dessa forma, o sistema de justiça criminal é visto como pouco articulado, carente de eficácia e incapaz de realizar as finalidades para as quais foi criado. Há uma desproporção entre as linhas de articulação e a rigidez interna que dificultam o andamento dos processos penais, gerando grande morosidade. Assim, a distribuição da justiça acaba alcançando alguns cidadãos em detrimento de outros, e seu acesso é dificultado por diversas ordens e dificilmente as decisões judiciais deixam de ser discriminatórias.

Saporì (2002), ao se referir sobre o problema da frouxa articulação e efetividade da justiça criminal, salienta que não há consenso sobre os critérios para medir eficácia e eficiência do sistema de justiça criminal. Referir-se ao tempo e à fluidez do supracitado sistema significa explicitar o tempo gasto entre o registro formal de um crime e o desfecho do caso, mediante sentença judicial. É a questão da morosidade do fluxo processual. Isso, entretanto, envolve comparar a relação dos números de crimes oficialmente registrados e os números de sentenças proferidas num mesmo período, captando o *efeito funil do*

sistema. É a capacidade de detectar os eventos criminais efetivamente ocorridos, reduzindo o sub-registro criminal (*cifra obscura*).

A lacuna provocada pela *cifra obscura* seria medida em parte pelos estudos de afunilamento no sistema de justiça do Brasil, em parte pelas pesquisas de vitimização. Elas são ministradas precisamente para estimar qual o diferencial existente entre as estatísticas oficiais e a criminalidade existente (KAHN, 1998).

Lemgruber (2001) ressalta a ausência de dados confiáveis para se determinar a *cifra obscura*, ou a chamada *taxa de atrito*, ou seja, aquela que torna possível dimensionar e localizar as perdas nas várias etapas do sistema de justiça criminal. Quanto mais elevadas essas perdas em cada instância do sistema, mais altos os níveis de impunidade. Outra incógnita é a taxa de esclarecimentos de crimes, isto é, a quantidade de crimes em relação aos quais a polícia é capaz de indicar ao judiciário um provável culpado, tomando-se como ponto de partida o número de crimes registrados. Em suma, não há indicadores confiáveis do funcionamento e da eficácia do sistema de justiça criminal no país.

Outro ponto nevrálgico apontado pelos estudos e pesquisas mencionados acima incide sobre as práticas das instituições que compõem a justiça criminal brasileira e seu desrespeito e violação de princípios constitucionais e direitos humanos por parte dos próprios agentes encarregados da manutenção da ordem pública.

Essas proposições indicam a necessidade de avaliar os fatores extralegais nas decisões judiciais. Explicitando as influências sociais, culturais e morais que incidem não apenas sobre a condução e sobre os procedimentos judiciais, mas também sobre quem está incumbido de processar e de julgar, é possível controlar os interesses em jogo no processo, e que ultrapassam o estrito âmbito da lei penal.

O paradoxo representado pela atuação sistemática de ilegalidade e discriminação dos diversos segmentos que compõem a justiça criminal impôs a necessidade de interpretações sociológicas mais desenvolvidas sobre a administração pública dos conflitos na sociedade brasileira e os obstáculos ao estabelecimento de um controle social democrático. Assim, as pesquisas e estudos citados sobre o campo da justiça criminal

correlacionam diferentes objetos de análise, como tradições jurídicas, tradições políticas, sistemas processuais de produção da verdade jurídica, concepções de ordem, lei, repressão e espaço público (KANT DE LIMA et al, 2000).

O panorama colhido pelo conjunto de pesquisas no campo do sistema de justiça criminal enfatiza o funcionamento discriminatório da justiça criminal, no qual as hierarquias sociais são reproduzidas e reforçadas, principalmente em relação a diferenças étnicas, de renda e de ocupação. As diversas abordagens, desde os anos 80, não permitem reconhecer rupturas introduzidas pela democratização política no sistema de justiça criminal. Os estudos sobre a polícia corroboram essa perspectiva ao apontar importantes conexões das práticas policiais no contexto da consolidação da democracia com práticas do passado, mas sobretudo têm sugerido a existência de um espaço de grande autonomia das organizações policiais em relação aos governantes civis e aos controles formais próprios da nova ordem constitucional. Ou seja, não apenas as polícias não mudam significativamente, como há fortes razões para duvidar que essa mudança possa ocorrer apenas em decorrência da reforma das leis e da troca de lideranças.

O sistema de justiça criminal apresenta características que o distinguem de outros sistemas públicos, como saúde e educação. Sua complexidade é ampliada em função do conjunto de instituições e de organizações, em especial, aquelas que o conformam como os poderes legislativo, executivo e judiciário. A interação entre esses diferentes componentes não é isenta de conflitos e acaba por influenciar os resultados aferidos pelos indicadores de desempenho do sistema (prisões, inquéritos, processos, condenações). Os subsistemas (policial, justiça e penal) relacionam-se estreitamente, de modo que a eficiência das atividades da justiça, por exemplo, depende da atuação da polícia, que, por sua vez, também é chamada a agir quando se trata do encarceramento, para vigiar externamente as penitenciárias e se encarregar do transporte de presos.

A ausência de *accountability* e de indicadores de desempenho nas organizações do sistema de justiça criminal brasileiro pode ser sintetizada no *efeito funil da justiça*. Isto é, entre o número de crimes praticados, os registrados pela polícia e, por fim, os oficialmente denunciados, há uma significativa perda. Dessa forma, ocorre uma redução sistemática das

taxas desde os crimes ocorridos, crimes registrados, investigações realizadas, denúncias subscritas, até as sentenças proferidas. Kahn (1998) destaca que o *efeito funil* do sistema de justiça criminal caracteriza-se pelos crimes cometidos que vão sendo filtrados até chegar à punição de um número reduzido de infratores. O *efeito funil*, para Rolim (2006), é um indicador importante sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal, pois demonstra que são poucos os delitos cometidos que se transformam em condenações judiciais, tornando evidente que a maioria dos crimes cometidos resta impune.

Ao longo das discussões apresentadas, pode-se observar que, em sociedades democráticas, a transformação das instituições que conformam o sistema de justiça criminal tende a ocorrer de forma parcimoniosa e gradual. A construção e adoção de indicadores de desempenho para as organizações do sistema de justiça criminal poderiam atuar como substrato de processos de mudanças necessárias à melhoria nos padrões de gestão do sistema de justiça criminal. A manutenção dos padrões atuais, comprovadamente ineficazes, contribui para a amplificação dos problemas decorrentes da criminalidade e da violência no país.

O crescimento da criminalidade urbana violenta na década de 80 provocou impacto nas organizações de controle e processamento da criminalidade. Passou a haver uma pressão sobre as agências policiais, judiciárias e penitenciárias, sob a forma de aumento das prisões e de processos instaurados. O que agravou a crise institucional, pois não conseguiram atuar por motivos de ordem estrutural, contaminando o sistema de justiça criminal. Por mais paradoxal que possa parecer, justamente em uma era de crescente democratização política da sociedade, as agências encarregadas de preservação da ordem pública tendem a estabelecer estratégias de sobrevivência institucional que apelam para o autoritarismo, cada uma com lógicas próprias de funcionamento, procurando assegurar, cada uma, sua própria autonomia. Junto às polícias, é crescente o arbítrio policial e a seletividade na produção dos inquéritos, expandindo seus mecanismos de controle informal. O judiciário tende a igual esgotamento. Abrandando cominações em casos que considera pouco graves (evitando pressionar o sistema penitenciário), mas, ao mesmo tempo, apresenta-se indulgente. O sistema prisional, último caminho, acaba sendo responsabilizado pelo fracasso no controle e contenção criminal (ADORNO, 1994).

O conjunto das pesquisas e estudos no campo da justiça criminal brasileira (ADORNO, 1994; COSTA, 1995; CASTRO, 1996; VARGAS, 2000; VIEIRA, 2004; LEMGRUBER, 2000; KANT DE LIMA, 2000) reconhecem a incapacidade da justiça criminal (agências policiais, ministério público, justiça e as prisões) em conter o crime e a violência respeitando os marcos do Estado democrático de direito. O crime cresceu e mudou de qualidade, o sistema de justiça permaneceu, porém, operando como há três ou quatro décadas. Em outras palavras, aumentou o fosso entre a evolução da criminalidade e da violência e a capacidade do Estado de implementar a lei e ordem.

Como afirma Adorno (1994), os estudos brasileiros sobre as práticas policiais mostram reiteradamente que o aparelho policial tem transparecido a fragilidade da conexão entre estrutura formal e práticas institucionais, a precariedade de seu controle interno e a patrimonialização de sua organização. As práticas policiais orientadas por considerações sobre a natureza do delinquente, somada à autorepresentação dos agentes policiais como purificadores da sociedade, e à conseqüente rotinização de métodos ilegais de investigação constitui-se como uma cultura organizacional que desqualifica o Estado de Direito e criminaliza segmentos sociais já marginalizados (COELHO, 1978).

No âmbito do aparelho judiciário, a distância entre a lei abstrata e a aplicação cotidiana dos preceitos legais abre espaço para a disputa e negociação entre atores, cujas interpretações são baseadas em interesses particulares e necessidades corporativas. Tendo como resultado a representação de um sistema de justiça criminal desarticulado, ineficaz e alheio à realização de suas finalidades constitucionais.

Apoiadas em etnografias sobre o funcionamento das instituições policiais e judiciais, os estudos de Kant de Lima (1989; 1995; 1996; 1999 e 2000), detectam o caráter hierárquico das agências da justiça criminal brasileira, destacando suas relações paradoxais, entre o trabalho da polícia civil, as práticas judiciais e a cultura jurídica dentro do contexto brasileiro.

Quanto à administração da justiça, Misse e Vargas (2007) consideram que o processo de criminalização/incriminação se estabelece em três etapas. Ainda na fase policial, a existência de negociações ilegais em torno da acusação moral representa uma específica

modulação da força da lei, que tende a fortalecer os agentes policiais às expensas do controle judicial de todo o processo.

Com relação às prisões e penitenciárias, a desigualdade também é sistematicamente legitimada: protelações de julgamentos e celas especiais aparecem como privilégios legais alheios à população, submetida a condições medievais de tratamento. Punições extra-legais são frequentemente aplicadas com a participação dos agentes institucionais (LEMGRUBER, 2000).

No caso brasileiro, a disjunção entre o que está formalmente prescrito e o que se faz na prática, não é interpretado apenas como anomia e incompetência administrativa. Processa-se uma dupla realidade no sistema de justiça brasileiro, uma formal e outra informal, uma assumida publicamente e outra encoberta, mas operando rotineiramente nas instituições. Regras são violadas com frequência, decisões, muitas vezes, não são implementadas, as metas adotadas são ambíguas e as avaliações e prestação de contas, raríssimas.

As organizações da justiça, as prisões, assim como as organizações policiais apresentam disjunções entre estrutura formal e atividades práticas, de modo que a compreensão de sua dinâmica incorpora uma cultura própria. Cultura capaz de gerar um forte corporativismo, que desenvolve um espírito de permanente desconfiança de todos aqueles que não fazem parte da organização, e de autopercepção como a única capaz de garantir a ordem e a segurança.

As análises sustentam que o sistema de justiça criminal é orientado pela lógica da aplicação particular e desigual da lei geral, de modo a se tornar a referência jurídica de um universo simbólico que naturaliza a desigualdade, em contraponto ao discurso político democrático, republicano, igualitário, individualista e de aplicação universal de leis locais. O conflito entre os sistemas de administração de conflitos e produção da verdade jurídica resulta na desqualificação mútua entre os trabalhos dos operadores, impedindo uma visão sistêmica das funções das instituições da justiça criminal.

Descrever o sistema de justiça criminal, como um sistema frouxamente articulado, significa reconhecer uma tensão inerente à implementação da ordem pública na sociedade

brasileira. Os conflitos e a informalidade resultantes dessa desarticulação são realidades constitutivas da justiça criminal e são explicadas por diversas abordagens.

A consequência mais grave da desarticulação do sistema de justiça criminal brasileiro se expressa na baixa credibilidade que ele alcança na população, aumentando a descrença dos cidadãos nas instituições promotoras de justiça. Os que dispõem de recursos apelam, cada vez mais, para o mercado de segurança privada, a grande maioria da população urbana permanece manifestando medo e insegurança. Todas essas consequências contribuem ainda mais para enfraquecer e desarticular o funcionamento do sistema de justiça criminal.

Ainda que, como mencionado, o contexto de transição democrática, manifesto legalmente pela constituição de 1988 não tenha implicado em situações de ruptura formal no que diz respeito às organizações de polícia, com atribuições de papéis inalterados, o ambiente institucional no qual estas organizações emergem e transitam passou a exercer pressões por mudança, em direção a modelos organizacionais ora profissionais com ênfase sobre critérios técnicos, ora mais flexíveis, com ênfase sobre os critérios de legitimidade institucional. Diante de demandas como estas, passa a haver a proposição de diferentes modelos de policiamento, modelos discutidos pela literatura sobre polícia, e levados à cabo por diferentes organizações policiais. Alguns destes modelos serão discutidos no capítulo seguinte.

4. MODELOS DE POLICIAMENTO

Para Kelling e Moore (1988), a história recente do policiamento norte-americano pode ser compreendida a partir de sua divisão em três etapas distintas: o período da política, a era da reforma, ou policiamento profissional, e a era da resolução de problemas com a comunidade. Nessa categorização realizada pelos autores, o termo *profissionalização* não se refere de modo sistemático às constantes de Bayley (2001) mencionadas anteriormente e, segundo as quais, três atributos das organizações policiais são constituintes da definição das organizações policiais no mundo contemporâneo: seu caráter público, especialização e a profissionalização. Kelling e Moore (1988) referem-se, de modo distinto, a um modelo de estratégia policial prevalecente nos dias de hoje e que agrega os conceitos relativos à eficiência e conhecimento técnico. Para a divisão da história do policiamento em diferentes períodos, os autores fazem uso de um quadro analítico que inclui a observação de elementos como as fontes de legitimidade organizacional, as definições de função ou missão policial, o *design* organizacional dos departamentos de polícia, o relacionamento entre as organizações policiais e seu ambiente externo, o tipo de gerenciamento da atividade policial cotidiana e os modos de mensuração e avaliação da efetividade do trabalho policial. O quadro seguinte busca sintetizar a consideração que os autores fazem de cada um desses elementos.

Dimensão	Modelo Político	Modelo Profissional	Modelo Comunitário
Autorização	Primariamente política	Conferida pela legislação e por critérios de profissionalismo	Suporte comunitário, legislação e profissionalismo
Função	Controle da criminalidade, manutenção da ordem, serviços de amplo alcance social	Controle da criminalidade	Controle da criminalidade, prevenção de crimes e solução de problemas
Design Organizacional	Descentralizado e geográfico	Centralizado	Descentralizado
Relação com Ambiente	Próximo e pessoal	Profissional	Consultativo, a polícia defende valores relativos à legislação e profissionalismo, mas considera as preocupações das comunidades

Quadro 3 – Dimensões consideradas na análise de diferentes modelos de organizações policiais, segundo Kelling e Moore (Continua)

Demanda	Orientadas por relações entre políticos e comandantes e entre relações face a face entre cidadãos e policiais de rua	Canalizada por uma central de despacho de atividades	Canalizada pela análise de problemas
Táticas	Policciamento a pé e investigações preliminares	Patrulha preventiva e resposta rápida a chamadas	Patrulhamento a pé, metodologia de solução de problemas, etc
Resultados	Satisfação de atores políticos e cidadãos com a ordem social	Controle da criminalidade	Incremento da qualidade de vida e satisfação das comunidades

Quadro 3 – Dimensões consideradas na análise de diferentes modelos de organizações policiais, segundo Kelling e Moore (Conclusão)

Fonte – Elaborada pela autora da tese a partir de Kelling e Moore (1988)

Desse modo, os três períodos estabelecidos pela análise desses autores se diferenciam pela predominância de uma estratégia particular de policiamento, conforme os elementos mencionados acima. Desse ponto de vista, o período político é assim chamado em função dos laços estreitos estabelecidos entre as organizações policiais e diferentes atores políticos, com preponderância em uma época correspondente ao período entre os anos de 1840 e início dos anos de 1900. O período de reforma, que diz respeito ao estabelecimento do policiamento profissional, constitui uma reação ao seu modelo precedente e acontece durante o período compreendido entre os anos de 1930 e 1960, aproximadamente, chegando até início dos anos de 1970 e prevalecente até os dias de hoje em algumas organizações de polícia. Por fim, o modelo mais recente é aquele que enfatiza os mecanismos de solução de problemas da comunidade (KELLING e MOORE, 1988).

Os tópicos seguintes têm como objetivo descrever brevemente cada um desses períodos ou modelos, conferindo ênfase aos elementos utilizados por Kelling e Moore para a definição de seu quadro analítico.

Cabe destacar que os autores de referência dos tópicos seguintes no presente capítulo se inspiram, sobretudo, nas experiências de policiamento norte-americanas e, eventualmente, canadenses ou britânicas. Como se sabe, a formação do policiamento brasileiro obedeceu a padrões distintos dos experimentados por aqueles países. Assim, o sistema de justiça brasileiro como já mencionado, não mantém, em uma mesma

organização, atividades referentes à investigação e policiamento ostensivo, mas as separa em organizações distintas: polícia civil e polícia militar, respectivamente. O presente trabalho irá se debruçar sobre as atividades ostensivas, ou seja, sobre as organizações policiais militares, no caso brasileiro. Além disto, o contexto político e institucional no qual as organizações policiais brasileiras se constituem é significativamente distinto daqueles nos quais se desenvolveram as organizações policiais norte-americanas, por exemplo. Finalmente, tal categorização não pretende corresponder exatamente à realidade das organizações policiais às quais dizem respeito diretamente, nem, obviamente, às organizações policiais brasileiras. Sabe-se que a realidade é ampla e complexa demais para corresponder *vis a vis* a tais categorizações. Mas elas são úteis para uma compreensão mais acurada. Apesar dessas considerações, contudo, acredita-se ser possível fazer uso do quadro analítico proposto pelos autores aqui apresentados, uma vez que tal quadro faz uso de elementos padronizáveis conceitualmente, como aqueles referentes à definição da missão organizacional, modos de mensuração das atividades de polícia, tipo de relação com o ambiente externo entre outros, elementos caros à perspectiva teórica adotada pelo presente trabalho.

4.1. O modelo político

Originalmente, a polícia norte-americana caracterizava-se por uma forte relação com interesses de variados grupos políticos. Em outras palavras, as estratégias organizacionais estabelecidas pela polícia eram afetadas de modo importante por tais interesses. Sua legitimidade era, assim, função dessa relação, ainda que a legislação fosse fundamental em seu processo de obtenção. Tal relacionamento é recíproco. Atores políticos recrutavam e mantinham a polícia, enquanto a polícia encorajava a população a votar em certos candidatos, por exemplo. Em parte devido à proximidade entre polícia e política, tal período foi assinalado por uma ampla gama de serviços fornecidos pela polícia aos cidadãos. Departamentos de polícia, assim, eram responsáveis pelo controle da ocorrência de criminalidade e manutenção da ordem, mas também podiam prover uma gama ampla de serviços sociais. No final do século XIX, organizações policiais

providenciavam alojamento temporário para imigrantes recém-chegados, auxiliavam na busca por trabalho entre outros tipos de atividades de natureza assistencial (KELLING e MOORE, 1988). De um ponto de vista organizacional, a polícia era descentralizada e organizada geograficamente, fortemente associada aos campos social e político. O recrutamento de policiais se dava em um mesmo grupo étnico e político de localidades bastante restritas.

As demandas por serviços policiais originavam-se fundamentalmente de duas fontes: demandas políticas ou de cidadãos, demandas estas que eram recebidas, interpretadas e respondidas em um nível da atuação policial de rua. A descentralização e a autoridade política, nesse contexto, eram propícias para demandas realizadas dessa forma, em que a tática mais comum de ação policial era o patrulhamento a pé, de modo a possibilitar que os policiais tivessem sua atuação de certa forma guiada pelas demandas da população. As expectativas sobre o desempenho policial incluíam o controle das taxas de criminalidade, a manutenção da ordem e a minimização de vários outros problemas de natureza pública. De forma compatível com o mandato político sob o qual atuavam, as organizações policiais enfatizavam a satisfação de cidadãos e atores políticos.

Críticas a esse modelo de policiamento são variadas. Em primeiro lugar, a polícia, completamente integrada às vizinhanças, dependia do apoio de moradores e se submetia aos interesses políticos dominantes em determinada comunidade. Em segundo lugar e em função dessa proximidade política e com a comunidade, além da descentralização de sua estrutura organizacional, a polícia encontrava-se sujeita à corrupção de maneira importante, chegando a interferir, inclusive, em processos eleitorais (KELLING e MOORE, 1988). Em terceiro lugar, a forte identificação da polícia com as normas de suas comunidades de atuação frequentemente gerava situações de discriminação contra estrangeiros e quaisquer outros grupos ou indivíduos que violassem essas normas locais, especialmente minorias étnicas ou grupos raciais. Por fim, o *lack* de controle organizacional sobre os policiais, resultado, tanto do modelo descentralizado, quanto da natureza política da atuação policial, gerava ineficiências e desorganização. A necessidade de controle sobre a atuação policial, sobre as influências de atores políticos sobre a polícia, conflitos entre as reformas urbanas e interesses de lideranças comunitárias, o reforço da

legislação sobre o comportamento de imigrantes e a fragilidade das organizações policiais no que se refere à corrupção geraram a necessidade de reforma das organizações de polícia. Nesse contexto começaram a emergir discussões sobre as formas de atuação policial e a proposição de um novo modelo chamado comumente de modelo profissional de policiamento. Segundo Cerqueira (1999), o movimento de reforma tem como objetivo romper com um dos princípios do policiamento inglês de Sir Robert Peel, segundo o qual, a polícia deve manter estreita relação com a comunidade. *A polícia é o público e o público é a polícia.*

A polícia perdeu a visão desta relação com a comunidade com um movimento de profissionalização que aposta em uma administração centralizada que resulta na separação dos policiais das lideranças comunitárias. (CERQUEIRA, 1999, p. 05).

De um modo geral e com o objetivo de combater as limitações e disfunções do modelo político de policiamento, o modelo profissional caracteriza-se pelo forte controle interno das atividades proporcionado por uma administração centralizada e por procedimentos operacionais padronizados.

4.2. O modelo profissional

A submissão da polícia a interesses de natureza política passa a ser tida como problema central, como destacado no tópico anterior. Somam-se a isto questionamentos acerca da capacidade policial para orientar seu trabalho em direção a critérios de eficiência. É nesse sentido que o modelo profissional de polícia surge de uma necessidade manifesta de sistematização do trabalho policial em torno, de um lado, do estabelecimento de critérios eminentemente técnicos de atuação e, de outro, em torno de tentativas de obtenção de imparcialidade profissional.

August Vollmer, chefe de polícia de Berkeley (Califórnia), é tido como a primeira liderança organizacional policial a destacar a necessidade de reforma das polícias durante os anos de 1920 e início de 1930. No entanto, foi nas ações empreendidas por Edgard

Hoover que O. W. Wilson, principal teórico das estratégias de reforma policial, buscou as evidências sobre o processo de transformação de um departamento de investigação pequeno e corrupto em um departamento respeitado publicamente, o *Federal Bureau of Investigation* (FBI). Por meio do estabelecimento de padrões de recrutamento, treinamento e controle das atividades policiais, Edgard Hoover implementa um modelo profissional e burocrático de organização de polícia. Nesse sentido, o movimento de reforma rejeita a influência política como fonte de legitimidade policial. De modo distinto, a legislação, particularmente a legislação criminal, e o profissionalismo policial passam a constituir as principais fontes de legitimidade policial, ou seja, o conhecimento técnico sobre leis e mecanismos de combate à criminalidade vem a constituir recurso fundamental para a obtenção de legitimidade organizacional para a polícia, o que gera um considerável incremento da autonomia dos departamentos policiais.

Outra consequência importante do processo de profissionalização das organizações policiais é a limitação das funções de polícia em torno das atividades relativas ao controle das taxas de criminalidade, com ações como apreensões e prisões. Policiais, assim, tornam-se aplicadores da lei (*law enforcement*) e passam a rejeitar qualquer atividade não diretamente relacionada a essa função, como atividades identificadas como de assistência social. Assim, ações como emergências médicas, por exemplo, passam a ser realizadas exclusivamente por outras organizações. Seu objeto de trabalho, portanto, se refere mais às questões relativas ao combate à criminalidade do que às questões relacionadas à ordem pública. Tal distinção será de fundamental importância para a compreensão desse tipo de policiamento e dos movimentos de relação com a comunidade que o seguem.

O formato organizacional adotado pela reforma geralmente reflete elementos importantes da teoria clássica de administração que Taylor estabeleceu no início do século XX. Em primeiro lugar, tal modelo destaca a necessidade de controle sobre as atividades levadas a cabo pelos atores organizacionais. Em segundo lugar e como consequência, é característica desse modelo organizacional a rigidez da hierarquia, bem como a centralização de comando e tomada de decisões. Além disso, a atividade policial passa a ser fortemente rotinizada e padronizada, sobretudo aquela relativa ao patrulhamento, de modo a limitar a discricionariedade do agente policial. Assim, se um problema ainda não

previsto pelo processo de padronização surge, a resposta típica do modelo profissional é a criação de unidades especiais, como aquelas responsáveis por jovens, drogas e unidades táticas, sempre submetidas a uma autoridade central. Em outras palavras, as organizações policiais passam a enfatizar o controle sobre a ação de polícia através de meios tipicamente burocráticos como a supervisão, a formação rígida de policiais, instruções cotidianas sobre as atividades e o estabelecimento de um circuito de informações verticalizado. A padronização da atividade policial afasta qualquer incentivo às iniciativas dos policiais, ou seja, qualquer situação excepcional na consecução das atividades deverá ser resolvida por unidades especiais e não por meio do discernimento pessoal dos policiais. Ora, como já mencionado, tal coordenação das atividades de trabalho demanda forte controle da atividade policial sob um sistema burocrático centralizador.

O policiamento motorizado surge, nesse contexto, como a estratégia mais importante de planejamento da atividade policial, em um modelo de explicação da ocorrência de crimes no qual eventos criminosos são resultado, de um lado, de motivações para seu cometimento e, de outro, da crença de que há oportunidades para o crime (baixa vigilância e alvos disponíveis, por exemplo). Assim, e segundo os teóricos do movimento de reforma, se a polícia não pode ter controle sobre as motivações para que um determinado agente cometa um crime, esse tipo de patrulha se mostraria eficiente por limitar as oportunidades para a ocorrência de delitos. Desse modo,

Afirma O. Wilson que a eficácia da patrulha vai depender da sua capacidade de desenvolver no possível criminoso o medo de ser preso; a evidente probabilidade de ser preso influencia o nível de convencimento do criminoso de que não existe a oportunidade para delinquir". (CERQUEIRA, 1999, p. 08).

O conceito de risco, aqui, constitui elemento central uma vez que, sendo risco toda situação passível de gerar um incidente que requeira atuação policial, é sobre ele que a ação de polícia deve se dar. Riscos podem ser causados por pessoas ou objetos (riscos mais graves são crimes, aglomerações e acidentes, enquanto riscos menos graves seriam pessoas e objetos desaparecidos, suicídios etc. Apesar dessa distinção, contudo, riscos graves ou menos graves demandam sempre atuação policial). Uma classificação de riscos, estabelecida por Vollmer e adotada por Wilson inclui elementos como determinadas categorias de pessoas (como prostitutas, bêbados, loucos e dependentes químicos),

determinados tipos de propriedades (como habitações desocupadas, bancos e postos de gasolinas), alguns tipos de lugares (como vias de trânsito, regiões de povoamento popular e de minorias étnicas) e determinados tipos de acontecimentos (como eventos esportivos, movimentações políticas entre outros). Tais categorias são tidas como riscos em circunstâncias específicas, como nos casos de visibilidade insuficiente em uma via de trânsito, por exemplo, ou a ausência de sistemas de segurança em propriedades, ruas mal pavimentadas entre outras situações capazes de gerar oportunidade para o cometimento de crimes ou o desaparecimento de objetos e pessoas. Ao agente da patrulha cabe conhecer seu setor de patrulhamento, no que diz respeito a esses elementos, uma vez que só desse modo lhe será possível atuar sobre situações que possam gerar oportunidades para que delitos ocorram. Desse modo, o termo prevenção diz respeito, no contexto do movimento de reforma, à atuação sobre tais fatores de risco e sobre tais circunstâncias, apenas, o que supõe grande controle do modelo profissional de policiamento sobre o ambiente no qual atua, considerável grau de previsibilidade de seu objeto e contexto de atuação. Enfim, se o aspecto preventivo é fortemente destacado no modelo profissional, por um lado, por outro, restringir a ideia de prevenção a uma classificação de riscos e circunstâncias significou, ao contrário, uma ênfase sobre serviços solicitados e sobre atividades policiais de natureza repressiva.

Em outras palavras, essa classificação dos riscos, ao nortear a distribuição temporal e espacial das atividades de polícia acaba por constituir outro dos importantes elementos geradores de rotina e padronização do trabalho policial, além de reforçar também o afastamento estabelecido entre polícia e comunidade.

Um outro elemento pertinente do patrulhamento com automóveis, segundo os defensores do movimento de reforma, é a criação de um sentimento de segurança na população, sentimento este conferido pela impressão de que a polícia se encontra distribuída por toda a cidade, dada a sua velocidade de deslocamento. Com isso, o que se tem é a subordinação de atividades de investigação criminal às atividades relativas ao patrulhamento. Assim, o patrulhamento motorizado tornaria possível ao policial abranger uma grande área de patrulha, além de permitir um atendimento mais rápido às chamadas. O patrulheiro tem condições, ainda, de realizar seu trabalho sob as mais diversas

circunstâncias e de transportar outros policiais, presos ou equipamentos. Ora se, como já destacado, o modelo profissional de policiamento considera categorias estabelecidas de elementos contextuais, o patrulhamento motorizado apresentaria maiores vantagens. Ou seja, o patrulhamento poderá ter maior alcance sobre fatores de risco, já estabelecidos, para a consecução de sua prática de trabalho. Para Wilson, o patrulhamento motorizado, além de mostrar-se mais eficiente, representa uma considerável economia de pessoal e custos operacionais se comparado ao patrulhamento a pé. Este só apresentará vantagens nos casos em que a incidência de eventos delituosos for bastante frequente numa área relativamente pequena ou quando todo o tempo do patrulheiro for dedicado a atividades relativas a áreas muito específicas: zonas de habitação popular, de grande incidência de prostituição, etc, desde que não ocupem grande área.

A natureza da relação entre polícia e comunidade também sofre mudanças significativas. A aplicação da lei supõe, agora, imparcialidade, o que exige neutralidade e distanciamento, elementos que acabam por definir o papel desempenhado pelos cidadãos nos processos de controle da criminalidade, de modo a afastá-los. No entanto, um dos elementos mais fundamentais relativos ao modelo de policiamento inaugurado pelo movimento de reforma diz respeito à posse policial da exclusividade sobre a capacidade para o enfrentamento dos crimes, em uma abordagem na qual garantir a segurança pública constitui uma atividade que carece de método, sistematização e disciplina, atividade esta da qual comunidades, leigas, devem ser afastadas. *“Com a reforma, o policiamento passa a ser um assunto técnico-jurídico de exclusiva responsabilidade dos policiais e sob o controle das leis.”* (CERQUEIRA, 1999, p. 5).

O movimento de reforma policial, portanto, tem na polícia um serviço público submetido a critérios de contratação por meio de concursos, do afastamento de influências políticas, em direção a se eliminar ao máximo qualquer ação que não dissesse respeito a atividades estritamente relativas ao cumprimento das leis penais segundo procedimentos padronizados. Em outras palavras, apenas à polícia cabem as atividades relativas ao controle da ocorrência de crimes, já que apenas ela é detentora da capacidade técnica para fazê-lo.

Médicos se ocupam dos problemas de saúde, dentistas dos problemas odontológicos, professores dos problemas educacionais, assistentes sociais de problemas relativos carências sociais e a polícia se ocupa dos problemas relativos à criminalidade. (KELLING e MOORE, 1988: 06. Tradução da autora da tese)

O papel desempenhado pelos cidadãos nesse contexto passa a ser passivo. Cabe à população apenas ser o receptor dos serviços profissionais de controle da criminalidade, restringindo-se a acionar a ação policial e disponibilizar informações quando crimes ocorrem. Cerqueira (1999) também destaca o desenvolvimento tecnológico como fator de distanciamento entre público e polícia. O automóvel, por exemplo, substitui o patrulhamento a pé, por meio do qual havia maior aproximação entre policiais e cidadãos, pelo patrulhamento motorizado. O uso do telefone favorece uma rápida resposta às chamadas para auxílio policial, o que levou à priorização de respostas em detrimento da prevenção de ocorrências. Desse modo, responder as chamadas telefônicas acabou por também contribuir para a diminuição dos contatos entre polícia e público.

Em suma, essa abordagem torna mais possível a previsibilidade da ação policial e o estabelecimento de controle sobre ela. Por outro lado, a polícia pode, por sua instância, moldar e controlar as demandas por seus serviços. As principais estratégias policiais passam a ser o patrulhamento com automóveis e as respostas rápidas às chamadas policiais. O patrulhamento a pé passa a ser visto como ineficiente, por não cobrir áreas de tamanho significativo nas vizinhanças, enquanto o atendimento rápido às chamadas ao 911 (telefone de emergência policial, 190 no Brasil) é tido como capaz de gerar maior controle sobre as situações de emergência. A medida de eficiência desse modelo passa a considerar fatores como número de prisões realizadas, rapidez no atendimento de chamadas e extensão de áreas patrulhadas.

No entanto, durante os anos de 1960 e 1970, as estratégias de reforma começaram a encontrar uma série de significativas limitações. Uma primeira dessas limitações diz respeito à ineficácia para o combate da criminalidade, exatamente um dos argumentos mais importantes para o modelo profissional, ou seja, tal limitação coloca na berlinda os critérios em torno da capacidade técnica para a solução de problemas de segurança. Durante os anos de 1960, a incidência de eventos criminosos cresce fortemente, a despeito

do incremento dos departamentos de polícia e do grande acesso a equipamentos como o sistema 911 e o uso de computadores e automóveis (KELLING e MOORE, 1988). Assim, pesquisas conduzidas durante os anos de 1970 sobre patrulhas preventivas e serviços de resposta rápida a chamadas mostraram que nenhuma dessas estratégias apresentava efetividade para o controle da criminalidade. Tais pesquisas serão mais bem descritas em tópicos seguintes do presente capítulo. Por enquanto, basta mencionar que o caráter reativo do trabalho policial contribuiu de forma importante para esse tipo de limitação, ou seja, a polícia só dava início à ação após o cometimento de delitos, se solicitada, característica fundamental do policiamento ostensivo. Em outras palavras, a estratégia implicada nesse modelo não se mostrou eficiente para a prevenção de delitos, já que enfatiza a ocorrência em si e, não, a eliminação de suas causas, como preconizava O. Wilson.

Junto a isso, e talvez até mesmo como consequência, o sentimento de medo das populações também observou crescimento, passando a constituir problema central, com impactos importantes sobre as rotinas das cidades. Foi neste contexto que as pessoas deixaram de frequentar parques públicos, tentavam não mais fazer uso dos transportes públicos urbanos, abandonaram centros locais de compras, bem como outros locais em suas vizinhanças, a despeito do fato de não haver uma correspondência exata entre medo do crime e ocorrência de eventos violentos. Em outras palavras, mesmo em localidades relativamente tranquilas, o medo da vitimização, com conseqüente abandono dos espaços públicos, mostrou crescimentos importantes. Diversas perspectivas teóricas e trabalhos de pesquisas mostraram que o medo da vitimização relaciona-se mais com elementos de desordem física e social do que com a ocorrência de crimes (SHAW e MCKAY, 1942; SAMPSON e GROVES, 1989; BURSIK e GRASMICK, 1993; SKOGAN, 1990, este último enfatizando a relação entre desordem, crime, medo e concepções de que a criminalidade é um problema para as comunidades). Tais elementos são deixados de fora do rol de atuação proposto pelo movimento de reforma em sua tentativa de padronizar e delimitar a atuação policial. Introduzir o medo da criminalidade aos problemas relativos à polícia complexifica seus planos de atuação, algo evitado pelos preceitos de padronização e controle do movimento de reforma. No entanto, o medo da criminalidade mostrou-se constituir elemento de grande importância para a organização policial por constituir em si mesmo um problema para a aquisição de legitimidade organizacional.

Outro elemento capaz de esvaziar defesas em torno do policiamento profissional diz respeito à incapacidade policial para lidar com minorias étnicas e movimentos de direitos civis. Tais grupos representavam um desafio para as organizações policiais, na medida em que colocavam em xeque a legitimidade da ação de polícia, seja pelo questionamento de suas táticas, seja pelo enfrentamento direto em situações de manifestação pública, por exemplo. A legitimidade da atuação de polícia, também, passou a ser questionada, também, na medida em que vários dos mitos que motivaram a reforma foram postos por terra. Assim, por exemplo, os processos de padronização de situações e ações não se mostraram efetivos como se esperava, assim como a diminuição da ação discricionária dos policiais ou o afastamento do público das questões relativas à segurança pública. Além disto, ao enfatizar situações e localidades de risco como alvos preferenciais da atuação policial, a polícia acabou por incluir em suas classificações de risco as localidades de habitação popular e de minorias. Com isso, essa parcela da população desferiu importantes críticas à atuação da polícia, exigindo ser tratada como cidadã que demanda proteção e, não, como fator de risco.

A baixa adesão aos preceitos do policiamento profissional por parte do pessoal da ponta da linha organizacional constitui mais uma limitação para o modelo. Durante o período de reforma, os atores responsáveis pelo processo de tomada de decisões aderiram às normas do novo modelo, mas os policiais de rua não se mostraram completamente motivados, já que a adoção dos critérios clássicos de administração, com estrutura hierárquica piramidal e forte centralização do controle e tomada de decisões conferiam baixo *status* a esses atores organizacionais, padronizando e rotinizando fortemente suas condutas de trabalho. Finalmente, dificuldades foram geradas pela perda de suporte financeiro para os departamentos de polícia, e a emergência e crescimento do uso de mecanismos de segurança privada acabaram por constituir um questionamento sobre a confiança que se tinha sobre as organizações policiais para a solução de problemas de segurança. A ênfase sobre o caráter repressivo de atuação e, com ele, o afastamento de qualquer discernimento do policial fazem com que a atividade de polícia seja constituída completamente por atividades de repressão, o que não condiz com as demandas cotidianas de um policial de rua. Assim, a tomada de decisões mostra-se importante fator para a

consecução do trabalho cotidiano da polícia, elemento desconsiderado pelo movimento de reforma.

Em resumo, as estratégias propostas pelo movimento de reforma foram bem-sucedidas durante um período relativamente estável, entre os anos de 1940 e 1950, mantendo certo controle sobre a ocorrência de crimes por meio de atuações bastante específicas. As mudanças sociais que começaram a acontecer nos anos de 1960, com a emergência dos movimentos por direitos civis, migrações de minorias, mudança do padrão etário das populações norte-americanas (com o crescimento do número de jovens) e o incremento da incidência de crimes e medo da população, no entanto, criaram condições instáveis para a realização das atividades policiais segundo os preceitos da reforma.

Várias situações de *afrouxamento* do modelo profissional de policiamento começaram a ser observadas em diferentes locais dos Estados Unidos. Em Nova Jersey, por exemplo, tem início o programa chamado *Safe and Clean Neighborhoods*, no qual há uma retomada da ênfase ao policiamento a pé. Em Boston, essa modalidade de policiamento também mostrou muita popularidade, a ponto de políticos prometerem, durante períodos de eleição, incentivar sua adoção (KELLING e MOORE, 1988). Ainda, pesquisas conduzidas ao longo dos anos de 1970 sugeriram que um fator importante para a atuação policial e que vinha sendo sistematicamente ignorado pelo modelo profissional de policiamento era a obtenção e a análise de informações capazes de guiar o planejamento e a consecução da ação policial, de modo a torná-lo mais efetivo. Tais considerações acabaram por levar à proposição de um novo modelo ou período para o policiamento norte-americano. Trata-se do período de solução de problemas das comunidades, movimento ao qual se vincula o policiamento comunitário.

4.3. O modelo de solução de problemas e o policiamento comunitário

A abordagem relativa à solução de problemas proposta por Goldstein começa a ser testada em diferentes comunidades norte-americanas. Em seu artigo, *Improving Policing:*

A Problem Oriented Approach, o autor discute o método de solução de problemas, em oposição à ênfase conferida ao modelo profissional sobre métodos reativos e repressivos de atuação policial (GOLDSTEIN, 2000). De acordo com sua perspectiva, organizações burocráticas de um modo geral tendem a enfatizar seus métodos de operação em detrimento de finalidades propriamente ditas, ou fins que legitimam sua existência, em um sentido próximo à crítica de Robert K. Merton à burocracia weberiana. O modelo profissional de policiamento, segundo Goldstein, pode se submeter a tal crítica, de um ponto de vista organizacional, já que, nessa modalidade de policiamento, grande quantidade de recursos é destinada ao incremento do número de policiais, viaturas e equipamentos de um modo geral, com relativamente baixo investimento sobre metodologias que tenham como objetivo a identificação de problemas diante dos quais as comunidades se encontram. Assim, estratégias comunitárias questionam a ênfase sobre estratégias policiais no contexto do que Goldstein chama de *means over ends*.

O policiamento orientado para problemas surge dessa abordagem. Por definição, esse tipo de policiamento rejeita a perspectiva fragmentada segundo a qual a polícia deve focalizar suas ações sobre incidentes específicos, tomando-os como eventos isolados no tempo e no espaço. Ao invés disso, a ação policial deve dar-se de modo holístico, de maneira a ter a capacidade de trabalhar em conjunto com cidadãos e outras agências na solução de problemas, ainda que mudanças organizacionais nessa direção não se deem de maneira simples. Um dos limites à implementação desse tipo de policiamento, preventivo e com enfoque sobre problemas, se encontra na crença, por parte, tanto do público, quanto dos atores organizacionais das polícias, de que as atividades policiais devem se organizar sobretudo sobre a regulamentação de condutas, por meio da aplicação da lei. Ou seja, trata-se, aqui, de limitações advindas da crença de que o uso do código criminal constitui finalidade da ação policial e, não, um meio para a obtenção de segurança pública. Outro limitador para a adesão ao policiamento preventivo e comunitário advém das dificuldades para a identificação de comportamentos e problemas sociais que emergem em uma comunidade. Goldstein entende por problemas uma variabilidade de situações que possam levar cidadãos a acionar os serviços policiais como a ocorrência de assaltos, roubos, vandalismo, pessoas desaparecidas, ou o medo da violência. Problemas como esses são complexos por não apresentarem, sempre, um mesmo conjunto de características.

Dada essa complexidade, o processo de solução de problemas deve dar-se em etapas distintas, comumente chamada de metodologia IARA⁹. Trata-se de um processo sequencial de identificação do problema, de análise de sua natureza com o objetivo de compreender causas e elementos relacionados, de respostas aos problemas, ou ações sobre as causas identificadas, e da avaliação do processo de resposta, com o objetivo de se conhecer a efetividade das ações para a diminuição de problemas. De forma resumida, cada uma dessas etapas tem como objetivo lidar com a complexidade de problemas que surgem em comunidades e que podem gerar incidentes que demandam a atuação policial. Assim, o trabalho policial se dá sobre incidentes como as diversas manifestações de delitos, atos de vandalismo, desaparecimento de pessoas, entre outras situações, e como já mencionado. Cada tipo de incidentes diante dos quais a atuação policial se encontra representa um problema distinto para a organização de polícia, e restringir sua atuação a categorias estritamente relativas à criminalidade implica se deixar de fora uma gama significativa destes incidentes. Com isso, tem-se que o trabalho policial é significativamente amplo, o que exige um processo de *identificação* de problemas que geram situações de desordem ou delito, primeiro elemento da metodologia de solução de problemas (IARA). Desse modo, enquanto o policiamento profissional enfatiza o evento ocorrido, as reformulações incluídas na metodologia de solução de problemas deslocam o foco de atenção policial para os problemas que geram os eventos, em uma mudança de um policiamento orientado para o evento, para o policiamento orientado para o problema. Nesse processo, cabe à polícia distinguir as diferentes modalidades de comportamentos e situações que possam motivar eventos delituosos e de desordem, o que implica o tratamento distinto dado a casos diversos. Desse modo, a primeira etapa do trabalho policial será a identificação das características do evento que gerou a chamada policial, bem como do problema que motivou a sua ocorrência¹⁰. A partir daí, a polícia deverá analisar o problema, de modo a detectar suas características principais e particularidades, o que constitui a etapa seguinte da atividade policial, ou o processo de análise.

⁹ Identificação, Análise, Resposta e Avaliação

¹⁰ Não se pode desconsiderar aqui que tal abordagem sobre a *função* ou o espaço da atuação policial seja problemática na medida em que a sociedade delegaria para uma instituição burocrática, no caso, a polícia, o poder de definir o que deveria ser tratado como atividade desviante.

O processo de *análise*, no contexto da metodologia de solução de problemas, diz respeito à coleta de informações acerca de problemas específicos, dada a já mencionada variabilidade de eventos que constituem objeto de atuação policial. O que se busca, aqui, é conhecer de modo detalhado situações frequentes, com o intuito de evitar tomadas de decisões baseadas em estimativas, gerando informações organizacionais consistentes com informações concretas. Tais informações passam a ser recurso para orientação da ação de polícia, o que exige um novo arranjo organizacional com maior autonomia policial, já que a discricionariedade da ação é elemento tido como crucial para a compreensão de problemas geradores de eventos e para a implementação de ações baseada nesse processo de compreensão. De um ponto de vista prático, essa etapa do processo de solução de problemas implica, por parte do agente de polícia, conhecer vítimas e ofensores envolvidos em distintas categorias de eventos, as sequências em que distintos incidentes se dão, além do contexto social e a natureza dos ambientes físicos onde eventos que demandam atuação policial ocorrem com maior frequência. Finalmente, levam-se em conta, também, as percepções que membros da comunidade têm acerca de eventos e problemas, já que abordagens como essas requerem apoio de comunidades que fornecem informações cruciais para a análise policial. São, portanto, métodos de análise que geram subsídios para a elaboração de respostas organizacionais a problemas de segurança. Por *resposta*, podem-se entender, por exemplo, alternativas de ação que incluam mudanças físicas ou ambientais de redução de oportunidades para a ocorrência de delitos, ou o desenvolvimento de recursos comunitários, de modo que a etapa de resposta não se esgota na ação policial, envolvendo, por vezes, outras instituições e organizações. Finalmente, a *avaliação* de resultados constitui uma última etapa do processo de solução de problemas, cujo objetivo está em conhecer a efetividade das respostas implementadas pela polícia, por meio de indicadores objetivos. A partir dessa avaliação de resultados, pode-se alterar seu processo de implementação ou, até mesmo, redefinir objetivos e problemas focos de atuação.

A questão, aqui, é não haver compatibilidade entre tais preceitos e o *design* organizacional das agências de polícia, altamente vinculado à rotinização e à padronização de ações e, conseqüentemente, à limitação da discricionariedade dos atores, como já mencionado. De modo completamente distinto, o modelo orientado para problemas prevê altos níveis de tomada de decisão cotidiana por parte dos agentes da ponta da linha

organizacional. É por isso que as mudanças no caráter organizacional não representam meras alterações de táticas, mas, sim, uma nova abordagem organizacional comumente chamada de estratégia comunitária (KELLING e MOORE, 1988). No contexto dessa estratégia, a legislação continua sendo fonte importante de legitimidade para a atuação policial, definindo a atuação básica da polícia, mas não se mostra suficiente para definir ações relativas à manutenção da ordem ou à solução de problemas das comunidades. Tais ações supõem o suporte de vizinhanças e comunidades, de maneira a participar dos processos de identificação e solução de problemas. Assim, de uma polícia insulada, passa-se a discutir a emergência de uma organização que seja capaz de ouvir e atuar em conjunto com diferentes comunidades. Comunidades, nesse contexto, não apenas são capazes de autorizar a ação de polícia, como constituem fonte fundamental de legitimidade. As definições sobre as funções policiais, assim, são ampliadas no contexto das estratégias comunitárias. A inclusão dos mecanismos de manutenção da ordem, de solução de problemas e resolução de conflitos, além da provisão de serviços implicam uma nova ordem de atividades. O controle da criminalidade segue como uma importante função no âmbito da atividade policial, mas, enquanto o policiamento profissional entende o controle da criminalidade como função direta de patrulhas preventivas e rapidez nas respostas às chamadas, as estratégias comunitárias enfatizam o controle do crime e a prevenção da criminalidade como um resultado indireto de atividades de outras naturezas.

É em função dessas diferenças que o policiamento comunitário opera sob um *design* organizacional também distinto daquele implicado no modelo profissional de policiamento. Aqui, processos de descentralização organizacional são de grande importância, em função do envolvimento de policiais nos processos de diagnóstico e resposta aos problemas das comunidades, o que supõe grande possibilidade, ou mesmo, a necessidade de tomada de decisões cotidianamente, por parte do pessoal da ponta da linha organizacional. Isto não significa afirmar que o processo de descentralização foi uma abdicação de obrigações típicas da função policial. No entanto, atividades relativas à articulação e monitoramento estratégico passaram a ser responsabilidade dos gestores organizacionais, enquanto tomadas de decisão relativas a estratégias de natureza operacional e tática foram, estas sim, descentralizadas. Ainda outros dois elementos relacionam-se a esse processo de descentralização: o incremento de processos

participativos nas atividades de gerência e o incremento e o envolvimento de policiais nos planejamentos executivos. Uma das consequências desse modelo organizacional foi, em algumas unidades de polícia norte-americanas, assim como na *London Metropolitan Police*, a diminuição da existência de atores organizacionais intermediários entre o pessoal administrativo e o pessoal da ponta de linha organizacional.

James Q. Wilson e George Kelling também discutem as questões relativas ao policiamento comunitário em um importante artigo, escrito em 1982 (“*Broken windows: the police and neighborhood safety*”). Neste artigo, mais uma vez, é central a discussão do trabalho policial em torno da sensação de segurança nas comunidades e, não, estritamente relativo ao comportamento das taxas de criminalidade, por meio do exemplo do programa *Safe and Clean Neighborhood*, aplicado em vinte e oito cidades do estado de Nova Jersey, em meados dos anos 70. Isso não significa afirmar que a eficácia da polícia no combate à criminalidade deva ser, segundo as perspectivas aqui apresentadas, colocadas em segundo plano. Quer dizer apenas que a sensação subjetiva de medo dos membros das comunidades deve ser levada em conta na implementação das estratégias, o que torna mais complexa a missão policial (WILSON e KELLING, 2000).

É por isso que policiamento comunitário também significa o retorno às relações mais próximas entre polícia e comunidade. Esse retorno surge de diferentes formas. Por meio de programas que sistematizam contatos entre policiais e moradores, como reuniões entre estes atores e visitas policiais às residências, pela revitalização e desenvolvimento de programas educacionais em escolas etc. Dessa forma, a polícia é encorajada a responder às percepções de insegurança das populações, percepções resultantes de problemas sociais ou de eventos de vitimização propriamente ditos. Além de iniciativas como as até aqui apontadas, a polícia passou a reestruturar sua relação com outras instituições e associações de vizinhanças. Por meio do estabelecimento de uma rotina policial mais próxima dos cidadãos, as demandas pela atuação da polícia passam a se dar de maneira descentralizada, e os cidadãos são encorajados a apresentar problemas aos policiais responsáveis por uma determinada área e, não, mais exclusivamente por meio do 911, a não ser em situações de emergência. A ênfase é sempre sobre o policial interagindo com cidadãos, de modo a conseguir determinar tipos de problemas e delinear soluções mais compatíveis com os

problemas identificados, em claro contraste com o modelo profissional. Por fim e, ainda, no que concerne às iniciativas do policiamento comunitário de aproximação entre polícia e cidadãos, suas formas de atuação incluem policiamento a pé, uso de técnicas de solução de problemas, aconselhamento e serviços de apoio a vítimas, consultas a organizações comunitárias, programas de educação e visitas a domicílios, respostas rápidas a chamadas de emergência, entre outras (PEAK e GLENSOR, 1999).

Em suma, trabalhos como os de Goldstein e Wilson e Kelling fornecem os conceitos centrais que embasam as estratégias comunitárias de policiamento. Estes trabalhos serão melhor descritos no próximo tópico do presente capítulo. Por enquanto, é importante apenas assinalar que, de acordo com tais conceitos, as atividades policiais relativas à manutenção da ordem, além de constituir parte fundamental da missão das organizações policiais, não se esgotam na estrita aplicação da lei¹¹. A essa função acrescenta-se a resolução de problemas da comunidade, que se desloca para a centralidade da missão policial, área antes ocupada pelo atendimento rápido às chamadas dos cidadãos, numa perspectiva mais reativa do que proativa¹². A essência do policiamento orientado para problemas, assim, está na busca das condições passíveis de gerar crimes, condições que se desenvolvem dentro de áreas geográficas predeterminadas e na consideração do fato de que os indivíduos fazem escolhas com base nas oportunidades apresentadas pelas características físicas e sociais das diferentes regiões. Finalmente, a negociação de conflitos no contexto das comunidades faz com que o envolvimento dos cidadãos passe a ser considerado como de suma importância para a consecução das atividades policiais.

Os autores finalizam o artigo ao qual fizemos referência em grande parte deste tópico com uma consideração de grande pertinência para o presente trabalho. Segundo

¹¹ Nesse sentido, Michael Banton realiza uma importante distinção entre o chamado *law officer* e o *peace officer*. Bittner também distingue *law enforcement* e *keeping the peace*. Tais distinções sugerem que o trabalho de polícia seja definido a partir de duas funções imperativas para a sociedade: a manutenção da ordem pública e o emprego da lei. (WILSON, 1969)

¹² “A ação policial é proativa quando é iniciada e direcionada pela própria polícia ou pelos próprios policiais, independentemente da demanda dos cidadãos (...) A ação policial é reativa quando é iniciada e direcionada por uma solicitação dos cidadãos. Todas as polícias atuam de forma proativa e reativa. O que varia de uma polícia para outra é a forma de combinar ações e estratégias proativas e reativas: enquanto algumas polícias privilegiam estratégias proativas, outras privilegiam estratégias reativas” (BAYLEY, 2000, p. 36)

eles, a teoria clássica da administração racional não alcança, de um ponto de vista explicativo, grande parte das características desse novo tipo de policiamento em primeiro lugar por negar vários dos aspectos presentes nas atividades reais e cotidianas de polícia e, em segundo, por promulgar mitos insustentáveis sobre a natureza e a qualidade da supervisão sobre a atividade policial (KELLING e MOORE, 1988). Voltaremos a esses temas, no entanto, em capítulos futuros.

4.4. Mudança em Organizações Policiais

Uma pergunta importante em ciências sociais, sobretudo para aquela vertente que se dedica a compreender o comportamento de e em organizações, diz respeito aos motivos e à natureza dos processos de mudança em estruturas e contextos organizacionais. Em outras palavras, preocupa conhecer como e por que inovações e mudanças são adotadas por uma população e não apenas descrever os modos como tais processos se passam. Em termos gerais, pode-se afirmar que o estudo da inovação em organizações policiais, particularmente, tem sido mais descritivo, detalhando o que é uma inovação e como ela funciona, do que explicativo, apontando as razões pelas quais os processos de mudança emergem em suas formas particulares (WEISBURD e BRAGA, 2009).

O objetivo do presente tópico é pontuar, ainda que de maneira geral, alguns dos elementos tidos como motivadores dos processos de inovação em organizações policiais. Primeiramente, a título de exemplo, abordar-se-á esse processo nos Estados Unidos, na França e na Itália, e, posteriormente, no Brasil. Considerar as polícias norte-americanas, permite destacar organizações tidas como pioneiras em vários dos elementos relativos à mudança em polícias, notadamente no que concerne à emergência de um policiamento tido como comunitário. A consideração da organização policial francesa é pertinente não apenas pela grande influência histórica sobre a trajetória de formação das instituições policiais brasileiras, mas também por apresentar características contemporâneas bem diversificadas no que diz respeito a mudanças institucionais em direção a modelos menos burocráticos de organização. Considerar a organização policial italiana permite pontuar sobre o processo de transição em direção a modelos comunitários em uma organização

que, como a brasileira, tem seu ciclo de investigação interrompido, já que dividido em três órgãos distintos, além de se caracterizar como uma organização policial dotada de forte caráter político. Finalmente, a descrição, ainda que breve, dos processos de tentativas de implementação do policiamento comunitário nesses três países mostrará que as motivações para que ocorram são, de certa maneira e, mesmo, diante de contextos organizacionais, sociais e políticos, bastante distintos, semelhantes em diversos aspectos.

As organizações policiais norte-americanas passaram por um notável período de mudança e de inovação ao longo das últimas décadas. Tais mudanças implicaram reavaliações de suas missões institucionalmente dadas, suas estratégias específicas de intervenção e a natureza dos tipos de relação com as populações. Pode-se crer que tal profusão de mudanças policiais nos Estados Unidos não tenha se dado por um acaso, mas, sim, como resposta a uma série de problemas e dilemas tanto propriamente organizacionais, ou internos à instituição de polícia, quanto ambientais, ou seja, se passando fora das organizações, mas exercendo sobre elas impacto fundamental, como os elementos mencionados no tópico anterior. Nesse sentido, observar e analisar a inovação na polícia não pode consistir somente em identificar novas práticas, mas também em compreender como tais práticas respondem aos problemas e dilemas precisos com os quais a polícia se confronta. Assim, a polícia não somente foi confrontada com um enorme processo de mudança social, mas também com pesquisas que tendiam a mostrar empiricamente que os esforços policiais para o combate à criminalidade não demonstravam ser bem-sucedidos, como mencionado.

De um ponto de vista do trabalho científico, problematizar os processos de mudança e inovação nas organizações policiais é importante porque permite tomar como central um problema organizacional tido como dado por trabalhos eminentemente descritivos. Uma possível resposta ao porquê dos processos de inovação é que instituições mudam em face de novas ideias para potencialmente melhorar seu funcionamento. Nesse contexto, a inovação em organizações policiais norte-americanas é tida como simples resultado da realização de pesquisas inovadoras sobre seus domínios, ou é simplesmente consequência dos processos de incremento tecnológico, do surgimento de novas tecnologias e sua difusão, tais como o telefone celular ou o computador. No entanto, um

olhar mais atento sobre o processo de difusão de mudanças e inovações é capaz de revelar uma visão diferente sobre a adoção de novas práticas organizacionais. Uma definição útil para o processo de difusão de inovação diz respeito ao processo pelo qual uma inovação é transmitida entre os membros de um sistema social ou de uma organização, destacando ideias ou práticas tidas como novas pelos membros das organizações ou por outros atores sociais relevantes (WEISBURD e BRAGA, 2009). Assim, não é suficiente, para que o processo de difusão se dê, para a adoção generalizada de uma determinada prática, que uma dada inovação demonstre superioridade técnica sobre uma prática tradicional ou anterior a ela. Existem numerosos exemplos de inovações que constituiriam um avanço inegável em comparação a práticas já existentes, mas que não foram adotadas pela maioria em organizações (WEISBURD e BRAGA, 2009).

A difusão de inovações depende da necessidade percebida de mudança no contexto do sistema social em que emerge. Deve haver, ainda, e segundo trabalhos que problematizam a adesão a inovações (HASSINGER, citado por WEISBURD e BRAGA, 2009) uma predisposição ou uma exposição seletiva a mensagens concernentes a uma inovação. Tais disposições ou necessidades podem ser criadas por grupos de interesse, mas normalmente constata-se a necessidade de mudança organizacional a partir de crises ou de problematizações das práticas preexistentes. Assim, um ponto fundamental para se compreender os rápidos processos de mudança organizacional das polícias norte-americanas, sobretudo nos anos de 1990, diz respeito às crises institucionais sofridas a partir de fins dos anos de 1960, que fizeram emergir uma série de desafios para as organizações policiais, com questionamentos sobre sua capacidade técnica para lidar com os problemas de criminalidade, violência e desordem, como aquelas mencionadas no tópico anterior.

Outro motivador para a mudança nas organizações policiais, nesse mesmo período, foi a realização e divulgação de pesquisas sobre os modelos mais tradicionais de policiamento, pesquisas também impulsionadas pelos questionamentos à atuação policial, como também já destacado no tópico anterior deste capítulo. Como visto, o modelo tradicional de polícia geralmente se organiza a partir de uma aplicação de estratégias reativas de combate à delinquência, baseando-se no postulado, segundo o qual, as

estratégias genéricas de redução do crime podem ser aplicadas sobre o conjunto de problemas de uma unidade territorial. Estratégias como o aumento do efetivo policial, a patrulha aleatória, a resposta rápida a chamadas de urgência ou a utilização sistemática de investigação são exemplos de atuação do modelo tradicional e profissional de policiamento. No entanto, até os anos de 1960, pouco havia sido pesquisado a respeito da efetividade dessas ações. Um importante motivador de pesquisas nesse sentido foi o Ministério de Justiça americano, mais tarde chamado Instituto Nacional de Justiça que, a partir de 1968, passa a investir importantes recursos em pesquisas sobre componentes da justiça penal em geral e polícia em particular. A partir de investimentos desse tipo (a Fundação Ford também desempenhou papel importante nesse processo), as atividades de polícia tornaram-se objeto importante de pesquisas hoje bastante conhecidas e replicadas.

Uma dessas pesquisas é o já clássico *Kansas City preventive patrol experiment*, levado a cabo por George Kelling e associados, e que tinha como objetivo saber se dados empíricos seriam capazes de validar a efetividade da patrulha preventiva motorizada que, nos inícios dos anos de 1970, era ferramenta fundamental para a atividade policial¹³. Assim, o trabalho de George Kelling é importante e tão frequentemente mencionado pela literatura sobre organizações policiais não apenas porque colocou como objeto de investigação uma prática central da polícia, mas também por apresentar uma abordagem metodológica que constituiu uma ruptura com aquelas abordagens de pequena escala, mais comuns em estudos sobre práticas policiais. O *Kansas City preventive patrol experiment* era um experimento em grande escala e com recursos significativos advindos de uma à época já consolidada Fundação Ford. Com isso, esse estudo constituiu uma influência decisiva sobre a polícia e sobre pesquisadores de campo, e a publicação de seus resultados, em 1974, contribuiu para uma quebra dos postulados centrais das forças de polícia, centrados sobre a patrulha preventiva como meio para prevenir crimes e diminuir o sentimento de insegurança entre os cidadãos.

Um outro estudo, conduzido por William Spelman e Dale Brown, publicado dez anos mais tarde, também coloca em questão um dos postulados de base para a polícia da

¹³ Experimento realizado pela *Kansas City police department* com aplicação de patrulhamento preventivo na cidade de Kansas City / EUA, nos anos de 1972 e 1973.

época, segundo o qual, o incremento na rapidez da intervenção policial em casos de chamada de urgência seria indicador importante de eficiência na luta contra a criminalidade. Os responsáveis pelo estudo, com apoio do Instituto Nacional de Justiça, entrevistaram 4.000 vítimas e testemunhas de cerca de 3.330 crimes e delitos em três cidades norte-americanas, e mostraram haver baixa relação entre redução da criminalidade e violência e a resposta rápida a chamadas. De modo distinto do postulado policial de então, o elemento capaz de influenciar a probabilidade de, se não diminuir a incidência criminal, se efetuar uma prisão, era o tempo gasto pelos cidadãos para informar a ocorrência de um crime ou delito. Tais conclusões apontam para o fato de que os elementos a serem manipulados deveriam dizer respeito aos modos de convencer as pessoas a contactar a polícia, e um dos caminhos para isso seria a melhoria da confiança dos cidadãos na polícia, tema a ser tratado posteriormente.

Em suma, o modelo tradicional de polícia parte do princípio de que melhorias globais nos métodos de investigação podem representar ganhos em termos de controle da criminalidade, ao possibilitarem a realização de maiores números de prisões e a dissuasão de criminosos em potencial. Entretanto, uma série de estudos realizados ao longo das décadas de 1970 e 1980, alguns deles mencionados aqui, sugeriram que medidas advindas do modelo tradicional de polícia demonstravam pouca influência sobre a ocorrência de crimes. Esses estudos demonstraram, ainda, que se os cidadãos não fornecessem informações substantivas sobre crimes e criminosos à polícia, as investigações policiais tinham poucas chances de serem bem-sucedidas.

Conclusões como essas geraram um tipo de consenso, no decorrer dos anos de 1990, entre pesquisadores que se dedicavam a compreender as organizações policiais, a respeito da eficácia limitada dos modelos tradicionais de atividade policial. Nesse sentido, Gottfredson e Hirschi (1990, p. 270) apontam que: «[...] *não existe nenhuma prova de que o aumento da intensidade de patrulhamento, o incremento de equipamentos, estratégias de patrulha diferenciadas ou diferentes intensidades de vigilância tenham efeito sobre as taxas de delinquência.*» (Tradução da autora da tese). Em uma mesma direção, também Bayley, (1994, p. 3), destaca que

[...] a polícia não previne o crime. Este é um dos segredos mais bem guardados da vida moderna. Os experts sabem disto, a polícia sabe disto, mas o público não. A polícia afirma ser a melhor defesa da sociedade contra o crime... isto é um mito. (Tradução da autora da tese.)

O consenso sobre a ineficiência das estratégias policiais foi ainda reforçado por estatísticas oficiais de delinquência que sugeriam incremento das taxas de crimes, sobretudo em cidades maiores e no que diz respeito a crimes considerados mais graves, a despeito da realização de atividades policiais solidamente implementadas. Juntamente com preocupações sobre a legitimidade do trabalho de polícia, esse incremento da ocorrência de crimes gerou, então, a percepção sobre a necessidade de mudança organizacional nas polícias norte-americanas.

Um dos esforços em direção a tais mudanças se manifestou na chamada *polícia de solução de problemas*. Adotada de forma generalizada pelos serviços de polícia americanos nos anos de 1990, esse tipo de concepção da atividade policial é oriundo do trabalho de Herman Goldstein, publicado em 1979 (*Crime and delinquency*). De acordo com Goldstein, e como já destacado, as estratégias e táticas policiais deveriam sofrer uma série de mudanças importantes porque, do modo como tradicionalmente organizadas, se centravam sobretudo nos meios de ação, em detrimento dos fins organizacionais propriamente ditos. A perspectiva apresentada anteriormente, referente ao trabalho de Kelling e Moore (1988), se dá em consonância com essa abordagem, ao elencar características desse modelo, como ênfase sobre patrulha preventiva e resposta rápida às chamadas como constituintes da dimensão tática da organização. Herman Goldstein preconizava uma reforma de polícia que contribuísse para que os policiais de base não se restringissem apenas a responder a incidentes, mas sobretudo a resolver problemas, estabelecendo uma ligação entre incidentes e solução dos problemas identificados como suas causas. O policiamento comunitário surge como possibilidade de mudança, ao enfatizar a metodologia de solução de problemas como importante dimensão tática. Nos Estados Unidos, as primeiras ações em direção a esse tipo de policiamento ocorreram no início dos anos de 1980, quando algumas unidades policiais começaram a fazer uso de iniciativas de aproximação entre polícia e população.

Outros tipos de atividades associadas a esses processos de mudança, mas aqui de um ponto de vista mais técnico e administrativo do que propriamente organizacional, mas também em consonância com a abordagem de solução de problemas, são aqueles relativos ao mapeamento do crime e ao *compstat*. A adoção de mapeamento das ocorrências criminais e o norteamento das atividades de polícia a partir das informações daí advindas tem início em fins dos anos de 1980, e se difunde pelas diferentes organizações de polícia norte-americanas ao longo de toda a década de 1990. Também, na década de 1990, tem início a difusão do *compstat* como ferramenta de coleta e disseminação de informação sobre problemas de criminalidade e de controle de iniciativas policiais. Trata-se de uma estrutura com o objetivo de auxiliar a implementação do *Crime control and quality of life strategies*, da Polícia de Nova York. O termo *compstat* vem de uma abreviação que procura cobrir uma série de estratégias de solução de problemas, com quatro eixos principais. O primeiro, relativo a informações precisas sobre criminalidade colocadas à disposição dos atores organizacionais ; o segundo relativo à seleção de táticas eficientes para cada problema colocado ; o terceiro eixo referente à implantação rápida de efetivos e recursos para a operacionalização destas táticas ; e o quarto e último eixo central, referente à avaliação das atividades implementadas. Durante as muito conhecidas, entre pesquisadores de polícia e policiais, reuniões de *compstat*, os atores organizacionais se apresentam diante de seus superiores hierárquicos, a fim de expor problemas de criminalidade frequentes em seus setores de atuação, bem como as táticas elaboradas para fazer frente a eles.

Tanto o policiamento comunitário, quanto o mapeamento de crimes e o *compstat* apresentaram adesão significativa entre unidades de polícia e atores organizacionais norte-americanos na década de 1990. Resta saber se tais adesões significaram processos de mudança efetivos em direção a diferentes modos de se fazer policiamento e, ainda, se representaram mudanças nas estruturas mesmas das organizações. Alguns pesquisadores sugerem que tais inovações são mais cosméticas do que substantivas (WEISBURD e BRAGA, 2009). A implementação de inovações no contexto da polícia seria, dessa forma, superficial, o que explicaria, inclusive, a rapidez no processo de mudança e adesão de atores, e a tendência seria o retorno rápido aos métodos mais tradicionais de trabalho. Segundo a maior parte dos autores em concordância com essa perspectiva, uma análise das

atividades reais de polícia seria capaz de desmontar esse processo de mudança. De todo modo, reconhecer a importância dos desafios diante dos quais as organizações policiais se encontravam no final da década de 1960 ajuda a compreender não somente as causas de um período de inovação rápida (ainda que a efetividade de tais inovações seja discutível) mas também as formas e características das mudanças observadas em períodos posteriores.

4.4.1. Mudanças em direção ao policiamento comunitário

Os principais defensores do policiamento comunitário argumentam que a polícia, historicamente, já fazia bem mais do que combater a criminalidade e que essas funções ampliadas são ainda mais importantes no contexto das grandes cidades. Assim, a redução da criminalidade não é tida, ao menos diretamente, como a única ou a mais importante missão policial no contexto desse tipo de policiamento. Os esforços em torno do policiamento comunitário, por isso, são esforços em direção a uma verdadeira redefinição do papel e da missão policial. Diante disso, policiais e pesquisadores passaram a centrar seus questionamentos em direção a uma forma de se reinventar o trabalho de polícia. A redução da criminalidade, que até então, como já dito, constituía a pedra angular da atividade policial, se desloca dessa centralidade, dando lugar a elementos como sentimento de insegurança das populações, ou a necessidade de combater elementos ambientais de desordem, o que cria novos critérios de performance para as polícias.

Se a polícia não apresenta condições de combater a criminalidade, ou de prender cada vez mais criminosos, ela pode ao menos possibilitar o decréscimo do sentimento de insegurança, fazer algo para que a população sinta-se menos impotente, reduzir a desconfiança entre minorias e polícia, intermediar conflitos, ajudar a por fim ao isolamento de grupos marginais, organizar serviços sociais e ajudar a desenvolver o sentimento de comunidade. Estes são, sem dúvida, alguns os objetivos válidos. Mas a polícia pode de fato, realizá-los? Estes são objetivos distantes daqueles para os quais a polícia foi criada. (BAYLEY, em GREENE e MASTROFSKI [orgs], 1988, p. 228. Tradução da autora da tese).

O policiamento comunitário procura redefinir não apenas os objetivos da polícia, mas também sua relação com a população, elemento periférico no policiamento profissional tradicional, em que questões de segurança são responsabilidade exclusivamente da polícia. Trata-se, mesmo, de uma mudança de paradigma para as

organizações de polícia. Aqui, a referência, no que concerne ao quadro conceitual proposto por Kelling e Moore (1988), diz respeito às dimensões relativas à autorização para o trabalho policial e à relação entre organização e ambiente. A primeira se deslocaria de uma ênfase sobre a legislação para a inclusão de um suporte comunitário, e a segunda, de uma relação estritamente profissional para uma relação de consulta, de modo a considerar as preocupações das comunidades. Um dos elementos-chave do policiamento comunitário diz respeito ao papel desempenhado pela população na definição dos problemas aos quais a polícia deveria fazer frente. Tal incremento do papel desempenhado pela população, porém, com sua inclusão na elaboração das políticas de polícia tem também a função de legitimar de forma geral a função de polícia. A necessidade de incremento do papel das comunidades e populações em geral baseia-se em teorias como a já bem conhecida teoria das janelas quebradas, que teve como objetivo orientar a polícia em direção a problemas tradicionalmente ignorados por ela. Assim, a perspectiva do policiamento comunitário faz uso de elementos sociológicos como ferramentas para explicar o fenômeno do crime e, não mais exclusivamente, conceitos oriundos da psicologia, por exemplo. Ou seja, incorporar as questões sociológicas sobre desordem, implica considerá-las como dimensões fundamentais para explicações do fenômeno da criminalidade. A ideia das janelas quebradas se desenvolveu a partir de um estudo da Police Foundation, o *Newark foot patrol experiment*, publicado em 1981, por James Q. Wilson e George Kelling. Os autores identificaram que havia uma importante relação entre incidência de crimes e desordem social, o que os levava a aconselhar a polícia a dedicar maior atenção a problemas tidos até então como periféricos para o trabalho policial. Afirmavam, com isso, que a luta contra a desordem era um ingrediente essencial para reduzir a criminalidade, já que infrações mais graves se desenvolveriam porque policiais e cidadãos não trabalhavam juntos para a prevenção das desordens físicas e sociais no ambiente urbano.

No nível do bairro, a desordem e a delinquência são intrinsecamente ligados em um tipo de sequência. Psicólogos e policiais estão de acordo quando dizem que, se uma janela de um edifício é quebrada e não restituida, todas as outras janelas terão o mesmo destino. (WEISBURD e BRAGA, 2009, p.1116. Tradução da autora da tese).

A teoria das janelas quebradas não coloca de lado os objetivos relativos ao combate à criminalidade, mas acrescenta a ele objetivos ligados à organização social. Dito de outro modo, o combate à criminalidade passa a ser objetivo de longo prazo, intermediário, sendo

alcançado por meio de subobjetivos de curto prazo, o que implica importantes redefinições de um ponto de vista organizacional, tema deste trabalho, mais detalhado em capítulos futuros. Aqui é suficiente destacar que a teoria das janelas quebradas apresenta uma série de novos problemas para a polícia, levando a mudanças nas prioridades do trabalho policial.

Outra das inovações propostas para o trabalho policial, a partir dos anos de 1990, se baseia na ideia de que a polícia pode ser eficaz na luta contra o crime se adotar uma abordagem precisa e focalizada em direção a problemas de segurança. Trata-se da consideração de *hot spots* criminais (ou de zonas quentes de criminalidade). Tema tratado primeiramente no contexto da pesquisa *Minneapolis hot spots experiment*, em resposta aos resultados do *Kansas City preventive patrol experiment*, e que se apoiava sobre dados empíricos mostrando que a delinquência se restringia a pontos quentes de criminalidade. Parte, portanto, do princípio de que a polícia deve abandonar a abordagem generalista de patrulha, em vigor no contexto do policiamento tradicional, em vantagem da patrulha preventiva em pontos focalizados.

Se as proposições de mudanças apontadas até aqui destacavam a ineficácia policial para o combate da criminalidade como resultado de uma abordagem incorreta ou insuficiente sobre a missão policial, uma outra proposição parte do pressuposto de que o problema policial se encontra na própria forma de organização do trabalho e das ferramentas policiais. Nesse sentido, Herman Goldstein critica a forma de organização do aparelho policial, e o *compstat* surge como forma de se superar esse tipo de insuficiência. O *compstat* constitui uma tentativa sistemática de responder a questão inicial de Herman Goldstein sobre a forma como a organização policial poderia ser redefinida a fim de se concentrar sobre a solução de problemas. Trata-se de um modelo muitas vezes tido como uma resolução de problemas estratégica, mas que se distancia do modelo de solução de problemas por colocar foco sobre a organização de polícia e não sobre os ambientes em que crimes ocorrem e suas características. Interessa-se, assim, não por estratégias particulares de policiamento, mas sobretudo pela forma como a polícia se organiza para se tornar uma solucionadora de problemas, por meio do reforço de estruturas de comando.

Como descrito por William Bratton, chefe da Polícia de Nova York, responsável pelo desenvolvimento do *compstat*,

[...] criamos um sistema no contexto do qual o chefe de polícia, com seu estado maior, responsabiliza e controla o comissário local, levando-o a planejar e operacionalizar um verdadeiro plano de luta contra a criminalidade. Mas isto não deve parar aí. Em um nível hierárquico inferior, o comissário deve desempenhar o mesmo papel que o chefe, responsabilizando e controlando seu oficial. Depois, em um nível ainda mais baixo, o oficial deve interrogar seus graduados, e assim por diante, até que todos, no contexto organizacional, sejam responsabilizados, motivados e avaliados. (WEISBURD e BRAGA, 2009, p. 1120. Tradução da autora da tese).

Qual ou quais dessas inovações propostas para o trabalho policial tiveram maior aceitação ou foram mais efetivamente adotadas no contexto das organizações de polícia, depende de uma série de fatores, como já mencionado. Contudo, um desses fatores, que revela uma tendência a uma certa imobilidade nas organizações policiais, tema de grande interesse do presente trabalho, é a compatibilidade entre as inovações propostas e as estruturas propriamente organizacionais preexistentes. Essa compatibilidade diz respeito ao grau percebido de congruência entre a inovação e valores existentes, experiências passadas e necessidades de usuários potenciais. Inovações distintas, no contexto das organizações de polícia norte americanas, apresentaram maiores ou menores divergências com o modelo tradicional de polícia e representam desafios diferentes para as práticas policiais. Logicamente, inovações mais compatíveis com o modelo preexistente têm menores chances de encontrar resistências no interior dos aparelhos de polícia. Espera-se, assim, que policiais adotem mais facilmente inovações que se distanciem menos de suas estruturas hierárquicas paramilitares tradicionais, de suas estratégias reativas e do monopólio de questões relativas à criminalidade e segurança. Isso explica o sucesso do *hot spots policing* no que concerne à sua difusão (WEISBURD e BRAGA, 2009). Em sua conformação mais fundamental, o *hot spots policing* se contenta em concentrar atividades policiais tradicionais em regiões com maior concentração de criminalidade, abordagem familiar aos policiais, que têm por hábito aumentar pontualmente sua presença em setores problema. Ou seja, e mais uma vez, modelos tidos como inovadores são mais bem difundidos se mais compatíveis com missões e estruturas mais tradicionais da polícia.

Por esses motivos, enquanto os serviços de polícia norte-americanos estão de acordo sobre a importância do policiamento comunitário, de fato, os policiais são

resistentes em sua adoção, o que não é inesperado na medida em que se trata do processo de inovação mais radical em comparação aos modos de organização em vigor. Assim, o policiamento comunitário representa um processo de difusão contraditório. Por um lado, observa uma rápida difusão e aceitação de seus elementos teóricos mais essenciais, mas, de outro, existem evidências importantes de suas dificuldades de operacionalização (WEISBURD e BRAGA, 2009). Em outras palavras, aceitam-se, no contexto das polícias, os principais preceitos do policiamento comunitário quase como uma necessidade moral, mas não se operacionalizam efetivamente seus principais mecanismos. Como mostram Skogan e Mastrofski (*apud* WEISBURD e BRAGA, 2009), existem muitas lacunas na operacionalização dos três elementos-chave do policiamento comunitário. A inclusão da população nos assuntos de segurança, a resolução de problemas e, de um ponto de vista mais estritamente organizacional, que muito interessa neste trabalho, o processo de descentralização das organizações de polícia, ou seja, e de acordo com as dimensões abordadas por Kelling e Moore (1988), mudanças relativas à autorização para o trabalho policial, à função organizacional, à relação com o ambiente e ao *design* organizacional, respectivamente. Mudanças, portanto, profundas, e que tangenciam, por isso, a própria identidade das organizações de polícia.

Os membros das comunidades muitas das vezes são tidos pelas organizações de polícia como fontes de informação, mas raramente como partícipes dos processos de desenho e decisão sobre as formas de atividades policiais. De modo similar, no que diz respeito aos processos de solução de problemas, estes são preteridos em benefício de estratégias de aplicação da lei. Ou seja, de um modo geral, a maior parte dos serviços de polícia, supostamente favoráveis ao policiamento comunitário, não operaram mudanças necessárias à descentralização da tomada de decisão. Em suma, inovações propostas no contexto de organizações policiais encontram dificuldades significativas de operacionalização na medida em que colocam em xeque estruturas organizacionais mais tradicionais de polícia. Ainda assim, é possível que a atividade policial sofra mudanças, distanciando-se cada vez mais do modelo de *linha de produção*, que aplica um conjunto de processos de forma repetitiva e produz os mesmos resultados, para se aproximar de um modelo em que cada tarefa é tratada como um novo desafio que requer novas soluções. O

que implica em ampliação da missão policial, complexificação de práticas e, conseqüentemente, importantes mudanças nas suas estruturas organizacionais.

A partir de 1997, com a introdução de conceitos e iniciativas relacionados à *Police de Proximité*, e contratos locais de segurança, em escala significativa, a França também passa a acompanhar a tendência sobre a orientação geral de polícia comunitária, influenciando posteriormente países francófonos vizinhos como a Bélgica, que adotou mesmo a expressão *Police de proximité*, e a Suíça com a sua *Proxipol*. Em 2002, após uma situação de alternância política, a reforma das polícias é interrompida pelo governo de direita, e o modelo que ela encarna tido como altamente nocivo, segundo declaração de diversos membros do UMP¹⁴, notadamente o Primeiro Ministro J. P. Raffarin e o ministro do interior daquele período, Nicolas Sarkozy. De todo modo, uma política nacional francesa entre os anos de 1997 e 2002 em direção à *Police de proximité* constitui interessante objeto para se compreender essa modalidade de policiamento, sobretudo em dois pontos centrais. O primeiro, no que concerne à definição de orientações de natureza política, e o segundo, no que diz respeito à formulação mesma desta política, ou seja, às negociações implicadas nesse processo, seu alcance, sua doutrina e a definição dos meios necessários à implementação de uma política realizada no contexto central do ministério do interior, particularmente na direção central de segurança pública¹⁵. (LÉVY, 1997)

Voltando ao período inicial de implementação do modelo comunitário de policiamento, em 1997, o Partido Socialista, conduzido por Lionel Jospin, propõe uma orientação geral que afirma a necessidade de um diagnóstico sobre falhas e insuficiência das organizações policiais, seguido de propostas de reformas. A partir daí, dois documentos são produzidos. O primeiro, anterior à alternância política, e o segundo pouco

¹⁴ A UMP, *Union pour un mouvement populaire* (União pelo movimento popular) é um partido político francês de direita e centro direita, inicialmente denominado *Union pour la majorité présidentielle* (União para a maioria presidencial), formado com o intuito de sustentar a candidatura do presidente Jacques Chirac à sua própria sucessão em 2002. A UMP é membro do Partido Popular Europeu e do *International democratic union*, associações internacionais de partidos de centro direita. É ainda o partido político do atual presidente francês, Nicolas Sarkozy.

¹⁵ O Ministério do Interior francês existe há aproximadamente 200 anos e é uma das instituições centrais da administração pública francesa. Sua missão é garantir o exercício de direitos, deveres e liberdades estabelecidos pela constituição da república, por meio da administração do território (assegurando a representação do estado no território nacional, garantindo a integridade das instituições públicas e resguardando liberdades locais em um contexto de descentralização territorial) e garantir a segurança de pessoas e bens. É a esse ministério que se subordina as organizações policiais francesas.

depois, mas anterior ao lançamento da *Police de proximité*. Ambos tinham como objetivo definir as linhas gerais de uma política de segurança pública. As comissões do Partido Socialista, encarregadas de reflexões sobre o tema de segurança apresentam um relatório sobre uma concepção de segurança *para garantir a coesão social* no qual se desenvolve a noção de *sécurité de proximité*, sem referência, ainda, à *Police de proximité*. Nesse período, assim, não havia sido desenhada uma doutrina específica sobre uma reforma centrada nas forças policiais. Esses documentos refletem uma evolução nas reflexões do Partido Socialista sobre as questões de segurança pública, a partir de uma orientação geral. O reconhecimento da insegurança como problema, a percepção da centralidade de contratos locais de segurança e da instauração de laços de discussão e cooperação entre poderes locais e organizações policiais (LÉVY, 1997). Em suma, as noções de uma política de proximidade é encarnada por valores gerais, sem constituir um conjunto de normas precisas capazes de orientar um processo de reforma.

O surgimento da *Police de proximité* como política pública se dá a partir de um conjunto de fatores. Um desses fatores diz respeito ao papel desempenhado pelas lideranças políticas nacionais. Elemento essencial para identificar problemas e propor um programa eleitoral de reforma das organizações policiais, (estruturadas em um nível nacional no modelo francês), implica certo risco político. Esse papel desempenhado pela liderança não se confunde com o estabelecimento de um programa de ação governamental manifesto nas políticas de *sécurité de proximité* e *Police de proximité*. O outro fator essencial para se compreender o surgimento desse modelo de policiamento se refere à elaboração de um programa eleitoral, momento importante na conformação de expectativas e percepções dos atores das organizações policiais e lideranças políticas. Ao longo desse processo de reflexão, são identificados e mobilizados atores e recursos necessários em um posterior processo de reforma. No contexto francês desse período, o fato de se propor uma nova abordagem surge ligado à estratégia de conquista de poder por parte do Partido Socialista, supondo a abertura de debates, a mobilização de especialistas e o risco de surgimento de discordâncias políticas no interior do partido (ROBERT, 2009). É necessário, portanto, que tais riscos sejam equilibrados pela possibilidade de ganhos potenciais. Pode-se pensar, nesse contexto, que a ideia de reforma se encontra ligada à percepção do Partido Socialista sobre as expectativas dos eleitores a respeito da temática de segurança pública.

Assim, se as finalidades últimas dos programas propostos são explícitas – combinar segurança e coesão – restavam ainda grandes incertezas sobre a política pública que refletisse um programa de ação governamental. (ROCHÉ, 2009)

As proposições de ações efetivas de segurança pública naquele contexto podem ser analisadas a partir de dois elementos fundamentais. Um deles diz respeito à escolha de orientações gerais, escolha feita por lideranças na cadeia hierárquica e ligadas aos valores dos partidos políticos, elemento já mencionado anteriormente. Um segundo elemento refere-se às escolhas estabelecidas por atores individuais e suas consequências. Assim, o fato de designar determinados responsáveis para o desenho de políticas públicas tem efeitos posteriores sobre as orientações da reforma tanto no que se refere a seus conteúdos, quanto no que se refere a seus processos de aplicação. Tais efeitos, muitas vezes, não antecipados, contribuem para determinar os modos de ação – sua direção, velocidade e conteúdo. Assim, o processo de decisão se desenvolverá em um ambiente determinado que estabelece, por isso, constrangimentos de diversas ordens, como constrangimentos institucionais, de lealdade e políticos. Além disso, a racionalidade das escolhas nas nomeações não é absoluta, mas, ao contrário, limitada por vários elementos, entre eles, uma baixa implicação do primeiro ministro, compromisso com tradições e regras informais etc. O ministro não pode mudar todos os funcionários dirigentes que trabalham sob suas ordens. Certos diretores centrais ocupam postos muito politizados que mudam a cada alternância, mas, geralmente, as regras informais supõem que os altos responsáveis nas organizações policiais permaneçam em seus postos. Assim, quando da implementação da política de segurança de proximidade pelo Partido Socialista, o diretor central de segurança pública permanece em seu posto durante os seis primeiros meses de reforma, a despeito de sua aversão às orientações propostas. (ROCHÉ, 2009)

Observar a reforma em sua fase de lançamento público, de conceitualização e de impulsionamento pelo governo central mostra que essa seleção de atores envolvidos teve efeitos importantes sobre o modo como foi conduzida, a começar pelo que diz respeito ao Ministério do Interior. Um certo conjunto de características do ministro do interior daquele período criou dúvidas a respeito de sua adequação para participar de um processo de reforma das instituições francesas de segurança em direção a políticas de proximidade e

integração em um nível de comunidades, a despeito de sua liderança, manifesta na legitimidade de sua formação, de sua capacidade de criar alianças e opiniões favoráveis (ROCHÉ, 2009). A começar por suas tendências centralizadoras, com perspectivas distantes do projeto de se passar de uma polícia do Estado a uma polícia dos cidadãos e adaptadas a realidades locais, com maior autonomia em relação ao estado central, e reforço dos laços com *élus locaux*. Como consequência, tem-se, nesse momento, a orientação do processo de reforma em direção a uma certa política de proximidade muito limitada, com a mudança sendo vista como um retorno dos policiais a suas funções mais tradicionais. Os altos funcionários envolvidos no processo de reforma não foram recrutados, em sua maioria, dos corpos policiais (ROCHÉ, 2009). Mas o *expertise* daqueles já habituados ao jogo organizacional das polícias permitiu a proposição de soluções práticas para a aplicação de programas políticos, mais particularmente no que concerne às organizações de polícia, desempenhando, portanto, papel fundamental no processo de operacionalização da reforma. No entanto, diante de situações de divergências entre uma visão de cunho mais político, manifesta pelo Ministério encarregado da reforma, e perspectivas de natureza prática, prevaleceu aquela de cunho político (ROCHÉ, 2009). O conflito, então, se manifestava entre duas concepções distintas de polícia. Aquela relativa a uma proximidade racional e aquela referente à construção de uma polícia capaz de prestar contas aos cidadãos.

Um segundo conjunto de fatores capaz de explicar os modos de desenvolvimento da *Police de proximité* diz respeito aos contextos institucionais que limitam os processos de tomada de decisão dos atores envolvidos na reforma. Por contexto institucional, aqui, podem-se compreender os contextos políticos e administrativos, bem como as formas de representação do papel do Estado. Trata-se, assim, de fatores contextuais ligados a transformação de representações do Estado e de práticas administrativas, sobretudo a partir dos anos de 1980, com sucessivas leis de descentralização e recursos ao contrato nas relações entre Estado e coletividades territoriais. Em outras palavras, uma tendência geral se impõe a partir da difusão de um novo paradigma de Estado. Restava, nesse período, discutir se o que se aplica a outras instâncias da administração pública se aplica também às organizações de segurança. (ROCHÉ, 2009). A *Police de proximité* pode, por isso, ser entendida como um prolongamento lógico e natural de mudanças mais gerais. No entanto,

durante a reforma, entre os anos de 1997 e 2002, essa orientação não foi completamente aceita pelo Ministério do Interior. Apesar de se realizar principalmente nas discussões e políticas públicas de segurança, não implicou mudanças efetivas sobre as organizações de polícia. É fundamental se levar em conta não apenas uma reflexão geral acerca da conceitualização de estado, mas também uma reflexão acerca das práticas policiais propriamente ditas. No que concerne a tais práticas, a tradição francesa de centralização da administração e práticas policiais teve grande peso no processo de reforma, e as mudanças a este respeito foram, por isto, bastante tímidas.

Pode-se discutir, portanto, sobre até que ponto a orientação das políticas públicas de segurança na França em direção a políticas de proximidade se legitimou a partir de mudanças mais gerais no formato do Estado, ou a partir de mudanças introduzidas no interior da administração policial. Se o paradigma de um novo Estado evoluiu, provavelmente não foi de modo suficiente para criar mudanças substantivas sobre as práticas policiais mais específicas. A ideia de que um paradigma geral serve de matriz para mudanças em diferentes setores da administração pública encontra limites importantes quando o assunto são as organizações policiais. A recusa à *Police de proximité* a partir de 2002 mostra como a adoção de uma perspectiva mais geral em matéria de Estado não se impõe de maneira mecânica e homogênea a cada uma das administrações públicas (BROUDEUR, 2002).

Com isso, é possível distinguir diferentes períodos no desenvolvimento da reforma das políticas públicas de segurança. No início do programa, a comunicação governamental e a atividade simbólica surgem como fundamentais, ou seja, a reforma existe essencialmente no conteúdo dos discursos políticos. Trata-se de conferir impulsão, de desenhar regras gerais e de atribuir responsabilidades a cada ator envolvido no processo. Em um segundo momento, as consequências das escolhas de atores individuais e os modos como tais escolhas afetam postos de responsabilidades constitui fator central. Como resultado, as interpretações realizadas pelos atores individuais sobre as diretrizes iniciais e sua margem de manobra participam da definição do escopo da política, ou seja, suas convicções profissionais e políticas parecem determinantes. O peso das interpretações e atitudes dos atores individuais também é elemento importante para se compreender a

maneira pela qual se dá o engajamento no processo de reforma. Os responsáveis pela operacionalização do novo modelo de segurança pública, atores das organizações policiais, por exemplo, mostraram-se menos engajados do que os conselheiros políticos atuantes no Ministério do Interior. Essa situação é reforçada pela centralização do sistema policial, em que as decisões são tomadas em uma esfera única e aplicadas em nível nacional. Aqui, encontram-se diferenças marcantes entre países onde a polícia é essencialmente local ou regional. Abordar políticas públicas a partir de uma perspectiva dos atores individuais que ocupam altos níveis hierárquicos do Estado pode constituir uma conduta reducionista, se outros fatores não forem levados em consideração. No entanto, ainda assim, esse elemento parece fundamental, na medida em que sua abordagem permite conhecer os antagonistas no que diz respeito às finalidades esperadas da reforma e o processo mesmo do estabelecimento de suas premissas, já que analisados em um momento em que ainda existem margens de definição. Além disso, levar em consideração a perspectiva destes atores é pertinente na medida em que a reforma, nos momentos iniciais de definição, é responsabilidade de um pequeno número de *experts*, uma pequena comunidade de atores cujas perspectivas são por vezes heterogêneas, e o sistema, centralizado como já mencionado, depende de decisões tomadas em um nível central, com pouca representatividade de uma sociedade civil capaz de articular suas preferências.

Ao menos dois momentos podem ser usados para se definir a *Police de proximité*. O momento de seu lançamento oficial como política pública e o momento seguinte, ao longo do qual se determinam as ações concretas a serem desenvolvidas. De um ponto de vista metodológico, portanto, a análise das orientações gerais e dos métodos de operacionalização da reforma são igualmente importantes. Assim, é fundamental conhecer os mecanismos pelos quais o programa ou suas orientações gerais são transformados em ações específicas, e as atitudes e convicções dos atores encarregados pela reforma é, aqui, elemento decisivo, na medida em que permitem a adesão ao programa ou mesmo à organização de uma resistência à mudança no contexto do próprio sistema, por meio da apropriação dos mecanismos de alocação de recursos, por exemplo. O que a literatura tem demonstrado é que a adesão tem ocorrido por parte, principalmente, de atores oriundos do ambiente institucional das organizações policiais, enquanto posturas resistentes à mudança emergem sobretudo no interior das polícias, manifestas pela resistência dos sindicatos, de

funcionários que valorizam atividades repressivas e de unidades especializadas. (ROCHÉ, 2009). Tais conflitos surgem como elemento central na determinação da dinâmica da reforma.

Estudos a respeito do sistema policial italiano não são muito frequentes, de um lado em função da desconfiança que a hierarquia policial tem em relação ao olhar acadêmico e, de outro, em função da falta de interesse de pesquisadores sobre o funcionamento do sistema judiciário em geral. (GERMAIN e POLETTI, 2009).

O sistema policial italiano se caracteriza pela coexistência de três forças nacionais. A polícia de Estado (*polizia di Stato*), os Carabineiros (*Carabinieri*, força similar aos gendarmes franceses) e a Guarda de Finanças (*Guardia di Finanza*). A polícia de Estado, historicamente a serviço do governos, busca uma aproximação inédita com a população e seus representantes locais, por meio da implementação de uma modalidade de policiamento comunitário. As polícias municipais, historicamente a serviço das populações locais, tem reforçado igualmente a ancoragem territorial para a criação de uma polícia municipal de proximidade e tende, também, a exercer de maneira crescente missões relativas ao controle territorial, ou seja, a luta contra a delinquência e problemas que surgem nos espaços públicos. No contexto dessas organizações de polícia, as intervenções do Estado e de coletividades locais se inserem em um processo de politização da segurança, politização entendida como um processo de transformação de um fato social em um problema público e pela sustentação desse processo por instâncias publicamente constituídas.

O processo de politização da segurança configura-se, na Itália, a partir da conjugação de dinâmicas estruturais, incorporadas em um contexto político institucional particular. Nos grandes centros urbanos, o crescimento do fluxo de imigração, combinado por vezes com um alto índice de criminalidade, levou a um crescimento da percepção de desordem, elemento não tradicionalmente tido como central para as organizações policiais, como já mencionado. Em um contexto de crise do modelo tradicional de intermediação de interesses fundado sobre a participação política, as populações se mobilizaram para reivindicar, junto aos poderes públicos, sobretudo municipais, o tratamento desse tipo de

problema, bem como o reconhecimento de sua capacidade de mobilização, cujo maior desenvolvimento se deu ao longo dos anos de 1990. Ou seja, trata-se de um contexto, empírico, em que tanto o sentimento de insegurança e desordem, quanto as cifras de ocorrência de crimes mostram crescimento e, simultaneamente, a desconfiança das populações em suas instituições mais centrais, além do incremento de seu processo de mobilização.

O tratamento da desordem e da criminalidade percebidas pela população, assim como a pequena e a média criminalidade, mais frequente e mais próxima das pessoas, não constituíam prioridade para as organizações policiais, já que mantidas, até o final dos anos de 1990 sob o modelo tradicional de policiamento. A polícia de Estado centra-se fortemente sobre a manutenção da ordem pública, entendida como a defesa das instituições do Estado, em detrimento a suas outras funções, principalmente a segurança pública, tida como a luta contra a pequena e média criminalidade e a manutenção da tranquilidade pública, ou seja, relativa à missão de fazer respeitar a paz, se interpondo em conflitos interpessoais, por exemplo, não se tratando de uma polícia contra a sociedade, nem da sociedade, mas na sociedade (MONJARDET, 2003). Em suma, são os elementos citados no parágrafo anterior aqueles que geram uma crise de instituições na Itália e um conseqüente processo de descentralização institucional, particularmente no que concerne às organizações policiais. Dentre esses elementos, encontram-se o relativo desinteresse das instituições de polícia em atividades voltadas para o combate da desordem, da percepção de segurança das populações e da pequena e média criminalidade, a crise de confiança político institucional, principalmente ao longo dos anos de 1990, contexto no qual a sociedade civil e suas formas organizadas se reivindicam como interlocutoras no processo de construção de políticas públicas locais, como destaca Putnam (1996), além do conseqüente desenvolvimento do processo de mobilização social das populações.

Assim, a importância crescente dos debates sobre a questão da segurança se insere, entre outros elementos, em um contexto de redistribuição de competências entre o Estado e as coletividades territoriais. Em diferentes regiões da Itália, a relação entre o Estado e instâncias regionais visa reforçar a cooperação entre polícias municipais e nacionais por meio da implementação de sistemas de mapeamento de crimes, da criação de um sistema

de comunicação, entre forças nacionais e municipais no contexto das atuações em campo, e do desenvolvimento de processos de formação conjuntos. Por sua instância, a descentralização política e administrativa, ao aumentar as competências de órgãos locais e a legitimidade de administrações municipais, possibilitou o incremento da propensão dos habitantes a se mobilizarem em um nível local. Esse estado de coisas gerou mudanças nos modos de legitimação das instituições de polícia, bem como em suas práticas. É nesse contexto que se desenvolvem proposições em torno da chamada polícia de proximidade italiana, de início em torno da figura do *vigile di quartiere*, ou policial municipal de proximidade, a partir da metade dos anos de 1990. A polícia municipal de proximidade se inspira na polícia comunitária norte-americana, mesmo que diferenças contextuais importantes possam ser identificadas. (GERMAIN e POLETTI, 2009). Um estudo sobre os diferentes projetos desenvolvidos sugere que, apesar das diferenças de denominação, no entanto, existem características comuns, ou seja, a organização do trabalho policial se dá a partir de um recorte territorial preciso e uma análise dos problemas específicos, definidos de modo interativo com os moradores. Ainda, a polícia municipal de proximidade se adapta às especificidades e à multidimensionalidade dos problemas, não se estruturando a partir de missões predefinidas. Esse último ponto retoma a dimensão de resolução de problemas à atividade policial.

A nova orientação das polícias municipais em direção ao tratamento da criminalidade e da desordem implica mudanças em seu modo de interação, que passa de uma lógica de urgência, a uma lógica de controle contínuo e territorializado, centrado no desenvolvimento do controle social informal. Esse novo modo de tratamento de problemas supõe tempos de intervenção mais longos e resultados mensuráveis a médio ou longo prazos, contrariamente à vizibilidade imediata de resultados que caracterizam intervenções de urgência. Em Modéne, por exemplo, foi criada, em 2001, uma unidade de vigilância de bairro, composta por agentes de proximidade, que tinham por missão a compreensão de problemas locais, diretamente ligados às questões de segurança ou não, se envolvendo em todos os níveis de intervenção, do início de investigações à resolução dos problemas e, muitas vezes, realizando a *ponte* entre a população e outros órgãos do Estado. Nessa mesma cidade, a abertura em 2000 de um posto de polícia integrada, ainda, representou o

trabalho conjunto de policiais municipais e policiais do estado. (GERMAIN e POLETTI, 2009).

No entanto, um ponto fundamental para se compreender os processos de mudança em direção ao tipo de policiamento comunitário exige, mais uma vez, a observação de modificação de práticas e objetivos policiais. Historicamente a polícia italiana se legitima a partir da função de defesa das instituições do Estado, como já mencionado, função tida como prioritária até os anos de 1980. A aproximação entre polícia e comunidade, nesse contexto, representou uma grande inovação para as organizações policiais italianas, por impulsionar o movimento de reforma em direção à polícia de proximidade, tipo de policiamento baseada em uma legitimidade fundamentada mais socialmente do que politicamente, como é o caso do policiamento tradicional. Atualmente, a polícia de Estado se organiza segundo um duplo critério de especialização e centralização. De um lado, existe uma multiplicidade de unidades independentes no interior de uma mesma organização policial, como a polícia rodoviária, por exemplo. De outro, sua organização repousa sob uma forte centralização hierárquica, localmente fundamentada. Apenas a partir dos anos de 1980 ocorrem processos de reorganização da gestão policial, contexto de surgimento da polícia comunitária na Itália. A necessidade de aproximação entre polícia e população sugere na segunda metade dos anos de 1990, tanto no contexto das normas oficiais da polícia italiana quanto em suas declarações públicas. Em setembro de 2000, o ministro do interior anuncia a introdução da figura do agente de proximidade para a vigilância de estabelecimentos escolares e certos bairros. (GERMAIN e POLETTI, 2009). A queda do governo de então, nos meses seguintes, impede a operacionalização do projeto. Em março de 2001, dois meses antes das eleições legislativas e da vitória da coalizão centro-direita, o então chefe de polícia menciona pela primeira vez, em documento oficial, a polícia de proximidade, anunciando as últimas diretivas ministeriais visando tornar mais capilar a presença de agentes de polícia sobre o território.

A introdução da polícia de proximidade na Itália se efetua em dezembro de 2002, oficialmente descrita como uma filosofia de trabalho revolucionária. Na verdade, certas práticas anunciadas já estavam em curso, mas nesse período receberam a etiqueta de proximidade. A introdução nas cidades italianas de policiais locais constituiu a única

inovação de fato dessa reforma, operada gradualmente. As patrulhas de polícia de bairro se compunham por dois agentes que deveriam cobrir, durante horários diurnos, porções delimitadas dos territórios. Esses agentes percorriam seus setores a pé, tomavam contato com cidadãos para a resolução de pequenos problemas da vida quotidiana, recebendo, em troca, informações sobre problemas de segurança, informações transmitidas ao posto de comando. Os representantes políticos e o estado maior policial afirmaram que a polícia de proximidade consistia, assim, em uma aproximação entre polícia e população, com o objetivo de lutar contra o sentimento de insegurança e reduzir as pressões da criminalidade. Sob este ponto de vista, sua efetividade é de difícil avaliação.

Em suma, um dos elementos fundamentais para se compreender as causas ou as pressões sobre as organizações policiais italianas em direção a essas mudanças está no incremento da mobilização social experimentado naquele período, ou seja, pressões sobre o Estado por poderes locais, eles mesmos solicitados por grupos de cidadãos organizados, a fim de obter o reconhecimento de sua implicação ativa nos processos de gestão da segurança pública, como demonstrado por Putnam (1996). É preciso também se levar em consideração, entretanto, o papel desempenhado pelos atores político-institucionais, uma vez que a reforma da polícia constitui uma reação à contestação da legitimidade da ação policial, encarnada por grupos de cidadãos mobilizados, mas também uma resposta à instauração de um novo estado de coisas interinstitucional que se baseia na participação de coletividades locais em questões relativas à segurança.

Até aqui, o presente tópico procurou mostrar algumas experiências internacionais em torno das tentativas de implementação do policiamento comunitário. Apesar das diferenças contextuais, de um ponto de vista social, político e organizacional, pode-se perceber certa similaridade no que diz respeito aos fatores estruturais associados aos processos de mudança, mas também no que se refere ao impacto de tais mudanças sobre as organizações. Assim, e muitas vezes, o policiamento comunitário é tido não como um processo de mudança organizacional de um ponto de vista estrutural, mas como o cumprimento de uma necessidade moral, relativa à obtenção e manutenção de legitimidade, sem uma correspondência clara nos processos de operacionalização de seus principais mecanismos.

No Brasil, as primeiras tentativas de implementação do modelo se deram a partir dos anos de 1980, e quase a totalidade ocorreu no contexto das organizações policiais militares, em direção à diversificação da ação de polícia, não mais estritamente baseada em atividades de repressão. Foram identificados programas de policiamento comunitário em estados como Pará, Paraná, Sergipe, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Santa Catarina, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais.

A implementação do policiamento comunitário no contexto das organizações policiais brasileiras apresenta algumas ressalvas no que diz respeito à configuração mesma dessas organizações. Tratando-se de um modelo elaborado a partir do formato das organizações de polícia norte-americanas – municipal e detendo funções de patrulha e investigação – pode não haver uma correspondência exata entre os planejamentos clássicos de operacionalização do modelo comunitário com o formato das polícias brasileiras, militares, centralizadas e estruturadas em um nível estadual. Isso, em parte, pelo fato de que modelos comunitários supõem atividades de investigação criminal e policiamento, em parte pelo fato de que as polícias brasileiras têm sua atuação baseada menos nas comunidades, em um nível local, do que em um poder centralizado, fator dificultador para a implementação de estratégias preventivas.

Outro problema nesse processo de implementação do policiamento comunitário se refere às dificuldades de participação cidadã nos órgãos do Estado, em modelos de gestão participativa. A gestão participativa ocorre sob estruturas colegiadas, incorporação de lideranças populares com capacidade de formulação, gestão por projetos, descentralização territorial e integração setorial. No Brasil, todas essas formulações têm ênfase a partir da Constituição de 1988, sem haver, contudo, especificações dos modos como efetivamente a participação cidadã nas políticas públicas de um modo geral e de segurança de modo específico deverão se dar. Tal esfera de negociação pode implicar a combinação entre gestão local e atribuições mais gerais do Estado, de modo a possibilitar também políticas setoriais. Como resultado, o que se tem é a necessidade de estabelecimento de acordos entre as partes constitutivas, a coordenação de distintos atores, além do favorecimento de práticas concretas e soluções diferenciadas para a participação local, atribuição de

mediadores, agentes de interface, que diferenciam intenções e escutam agentes e usuários. (GAUDIN, 2005). A esfera de negociação se dá, ainda, por meio do contrato, principal via de modernização da ação pública. A análise da gestão pública sob o ponto de vista de uma setorização de políticas compartilhadas entre atores claramente definidos se opõe ao esquema de Estado planejador.

As características do poder local em sua interface com o Estado são compreendidas por meio do conceito de política comunitária. Uma política comunitária é constituída por um grupo restrito de atores responsáveis por uma política pública. No Estado Moderno, a política se constitui por setores e subsetores. Seus membros são numerosos e fortemente ligados em torno de uma política pública que os agrega. Esse grupo é principalmente composto por técnicos do serviço público que atuam sobre domínios de objetos de decisão. Assim, caracteriza-se pela limitação de seu acesso e por um grau elevado de consenso em torno de normas que os estruturam. São justamente essas normas comuns que constituem o *cimento* do grupo de decisão.

Os processos de delimitação de políticas de caráter participativo – que incluam as principais noções de cidadania e participação nos processos decisórios – e intersetoriais – que incluam dimensões distintas de um mesmo fenômeno – como é o caso do processo de implementação do policiamento comunitário, exigem reformas de caráter estrutural no contexto das organizações responsáveis pela promoção do bem público (PAIVA, 2003). No que diz respeito às organizações policiais, os modelos tradicionais de atuação, ao privilegiarem medidas de natureza repressiva, não são compatíveis com as políticas comunitárias de segurança, sobretudo no que se refere à sua perspectiva participativa. Como organização vinculada à promoção de segurança, as instituições policiais brasileiras se encontram sob exigências dessa natureza. Ainda, parcerias entre a administração pública e a população não têm, no Brasil, uma tradição de cultura cívica na qual se apoie. Para Cerqueira (1999) a deficiência dessa parceria pode ser entendida como uma das consequências do autoritarismo e do paternalismo, cernes das relações entre governo e população. Esse cenário coloca o Brasil em situações muito distintas das situações norte-americanas, como já destacado, e gera dificuldades para a implementação de estratégias de segurança que se sustentem na parceria entre polícia e cidadãos.

Ainda assim, e como já dito, em diversos estados brasileiros podem ser encontradas iniciativas em torno da implementação do policiamento comunitário, sob diversas denominações, entre elas, o *policiamento interativo*, o *policiamento solidário* ou a *polícia cidadã*, ainda que tais iniciativas não configurem mudanças organizacionais implicadas no modelo, como será mais bem detalhado em capítulos posteriores, já que se constituem mais como iniciativas individuais do que propriamente organizacionais.

Foi nesse contexto que o Rio de Janeiro começou a apresentar suas primeiras experiências de policiamento comunitário nos anos de 1980, durante o primeiro governo Brizola, a partir de proposições do Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, comandante geral da polícia militar naquele período (1983 a 1984 e 1991 a 1994). Naquela ocasião, houve a tradução do livro de Trojanowicz, *Policiamento comunitário: como começar* e a divulgação de um caderno, pela polícia militar, com orientações gerais acerca deste tipo de policiamento (MELO, 2009). Outro ponto importante nesse processo de mudança foi a criação do Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, com o objetivo de aproximar as organizações policiais às perspectivas de direitos humanos (MELO, 2009). Todas essas medidas, que tinham como intuito implementar estratégias de natureza preventiva e comunitária, são comumente tidas como pioneiras no Brasil e refletidas em projetos como a criação do *Centro Integrado de Policiamento Comunitário* na Cidade de Deus, em 1983, e a implementação do projeto *Policiamento de Bairro*, em 1986, com o objetivo de tornar mais intenso o policiamento ostensivo e a aproximação entre polícia e associações de moradores, abrangendo regiões dos municípios do Rio de Janeiro e Duque de Caxias (1º, 13º, 15º e 16º batalhões de Polícia Militar), além de outras iniciativas-piloto.

Durante o segundo governo Brizola, entre 1991 e 1994, é criado o *Grupamento de Aplicação Prático Escolar*, o GAPE, que atuava inicialmente em Grajaú e depois foi estendido a outros 14 bairros, o *Programa Educacional de Resistência às Drogas* (PROERD) e inaugurado o *Programa de Policiamento Comunitário* no 19º Batalhão da Polícia Militar do Rio de Janeiro, em Copacabana. Esse programa tinha como objetivos implementar estratégias preventivas, trabalhos informativos e educativos, no sentido de minimizar situações de risco, informar acerca dos limites da atuação policial e reduzir o

medo da população (MUNIZ et al. 1997). Entretanto, e mais uma vez, as implementações de medidas de policiamento comunitário não chegaram a implicar alterações mais profundas de um ponto de vista organizacional, ou seja, alterações que ocasionem mudanças nos modos de concepção da missão policial, das estratégias de trabalho, das relações de autoridade, definição do ambiente externo à organização etc. Segundo Muniz et al. (1997), são vários os motivos que geraram esse tipo de deficiência. Em primeiro lugar, não havia uma ênfase, por parte das políticas de segurança, sobre as estratégias comunitárias de policiamento como parte de uma reformulação mais ampla das instituições policiais.

Fruto da parceria entre o movimento Viva Rio e setores progressistas da Polícia Militar do Rio de Janeiro, ela [a experiência de Copacabana] não integrou, contudo, um plano mais abrangente de transformação da política de segurança, que já previsse sua extensão a outros bairros, que comprometesse outras unidades policiais, ou que engajasse “a priori” outras esferas do poder público. (Muniz et al., 1997, p. 198).

Desse modo, as ações policiais direcionadas para a resolução de problemas que incluíam não apenas eventos criminosos propriamente ditos, mas também aspectos relativos à desordem percebida pelos membros das comunidades - numa perspectiva mais preventiva do que reativa ou repressiva -, tiveram sua implementação dificultada por vários elementos organizacionais, como a relação entre a organização das unidades de polícia e outras organizações do sistema de justiça, além da forte estrutura burocrática que imperava, ou seja, uma estrutura que implica distanciamento entre a organização e comunidades e baixo grau de discricionariedade conferido ao agente de linha, elementos fundamentais para a implementação de estratégias comunitárias de policiamento.

Em segundo lugar, a organização das comunidades em torno de estratégias preventivas de policiamento é uma das funções da polícia e, não de associações como, por exemplo, a de moradores. Não se deve partir da ideia de que já existe mobilização e predisposição para a participação, com o risco de se privilegiar locais da cidade em que haja uma tradição para a participação. Com tal objetivo, foram criados os conselhos de área, espaço para debates com o papel de educar para a participação, esclarecer os limites da atuação policial e obter soluções para os problemas da comunidade. Entretanto, a organização dos conselhos de área dependia do movimento *Viva Rio*, em um contexto em

que as associações de moradores, a associação comercial e outras entidades civis estavam mal articuladas ou desgastadas. Assim, os conselhos - previstos em seis -, já que, de certo modo, dependentes de uma organização comunitária prévia, foram declinando, sem que se conseguisse ampliar a participação da sociedade civil nas questões relativas às estratégias de segurança.

Outro obstáculo à implementação de policiamento comunitário no 19º Batalhão foi a delimitação do programa. Restrito a 28 quarteirões e ao período de 8 às 20 horas, as estratégias deixaram de cumprir um dos papéis fundamentais da estratégia comunitária, que é a de solução de problemas a partir das demandas da população. Isso porque, como mencionam os autores, os maiores focos de desordem, bem como a população residente - ambos encontrados em um período posterior ao horário de patrulhamento - deixaram de observar um contato necessário com os policiais, o que dificultava o estabelecimento de parcerias importantes para a redução da violência.

O programa de policiamento comunitário, também, acabou por não implicar em maior poder para a tomada de decisões nos níveis mais baixos da hierarquia, devido à internalização, por parte dos próprios policiais, dessa estrutura e cultura organizacional. A cultura das organizações policiais fez com que, além disso, fosse disseminada a idéia segundo a qual as atividades comunitárias não fossem vistas como trabalho de polícia. Grande parte das atividades comunitárias não é registrada nos boletins de ocorrência - já que preventivas - e o sistema de avaliação do trabalho policial baseia-se justamente nos boletins. Mesmo que o trabalho policial incida também sobre a manutenção da ordem, a cultura organizacional dominante valoriza as atuações voltadas para a repressão do crime, muito mais do que as atividades preventivas. Assim, o sistema de avaliação de desempenho das atividades policiais, ao enfatizarem seu caráter repressivo, mostra-se incompatível com as estratégias comunitárias de policiamento.

Um das iniciativas mais recentes no contexto do policiamento comunitário no Rio de Janeiro se deu no ano 2000, com a criação de um grupamento policial destinado à aplicação de policiamento preventivo em áreas tidas como áreas de risco de uma perspectiva da segurança pública. Trata-se do *Grupo de Policiamento em Áreas Especiais*

(GPAE), inicialmente em atuação nas comunidades do Cantagalo, em Copacabana, e do Pavão-Pavãozinho, em Ipanema, e depois ampliado para outras comunidades como as comunidades da Formiga, Chácara do Céu, Casa Branca, Vila Cruzeiro e Morro do Cavalão. Os Conselhos Comunitários de Segurança emergem como meio de grande importância no processo de implementação desse tipo de policiamento, por organizar e sistematizar a participação comunitária nos processos decisórios e de definição de problemas prioritários de segurança pública nas organizações policiais.

Outras experiências de policiamento comunitário foram importantes no Brasil. No estado do Espírito Santo, por exemplo, processos de aproximação da polícia com a comunidade tiveram início ainda no ano de 1985, com a criação de Conselhos Comunitários de Segurança, e a criação do Programa de Interação Comunitária. Dois anos mais tarde, é implementado o Sistema de Policiamento Modular, inspirado nos postos Koban da polícia japonesa¹⁶, cuja finalidade era a aproximação entre policial e comunidade, por meio da oferta de serviços diversos, como aconselhamento familiar, resolução de pequenos conflitos e socorro em caso de pequenos acidentes. A partir de 1988, tais iniciativas começam a se ampliar pelo estado, sendo implementadas nas cidades de Alegre e Guaçuí. Em 1992, a Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) estabelece um sistema de reciclagem profissional chamado de Instrução Modular, que se tornou chave da filosofia adotada no Projeto de Polícia Interativa. Em 1994, a Polícia Militar reinicia o processo de interatividade entre corporação, comunidades, poderes públicos e outras instituições da sociedade civil para implantar uma modalidade de policiamento inspirado na experiência da Polícia Militar do Rio de Janeiro e de algumas cidades norte-americanas. A polícia de Guaçuí deveria ser, nesse contexto, o exemplo estadual de polícia cidadã. Em 2007, foi instituída uma comissão para idealizar um decreto que contemplasse o projeto na Grande Vitória. Hoje, o trabalho é parcialmente realizado por meio de Rondas Comunitárias (Polícia Militar do Espírito Santo, 2008).

¹⁶ Trata-se do tipo de posto policial adotado no Japão desde o século XIX, tido como uma representação física do policiamento comunitário. Nestes postos são alocados três ou quatro policiais cuja ação é preventiva, o que inclui o aconselhamento à comunidade local, visita a domicílios, organização de reuniões com lideranças comunitárias entre outras funções.

O policiamento comunitário no Espírito Santo priorizou os seguintes aspectos: participação comunitária por meio dos Conselhos Interativos de Segurança Pública; apoio financeiro e material dos segmentos organizados da sociedade; busca de interação comunitária com as autoridades municipais, Polícia Judiciária, Ministério Público e Poder Judiciário; desenvolvimento de atividades de relações públicas nas comunidades para obter a interação social entre os membros da instituição e os entes sociais. (CERQUEIRA, 1999). Esse programa de policiamento implicou ainda treinamento dos policiais, por meio de carga horária específica de polícia interativa nos cursos de formação e nos cursos de reciclagem e em controles externos e internos das atividades policiais. Uma das experiências mais bem-sucedidas no estado foi a implantação da polícia interativa no Morro do Quadro. Após a morte, em janeiro de 1997, de policiais nesse local, buscou-se expandir a experiência de Guaçuí (PMES, 2008).

Entre o segundo semestre de 2005 e o primeiro semestre de 2006, foi realizado, pelo comando geral da PMES, um trabalho de avaliação das iniciativas de polícia interativa no estado, a partir do levantamento de opiniões de comandantes de unidades e subunidades do estado. De acordo com essa avaliação, de um ponto de vista da interação polícia e comunidade, uma parte importante dos Conselhos Interativos de Segurança não realizava reuniões periódicas nas comunidades, sendo que a maior parte daqueles considerados efetivos se concentravam na Região Metropolitana da Grande Vitória, membros da comunidade não viam as iniciativas policiais como iniciativas de fato comunitárias, além de ter havido importante queda na oferta de cursos e treinamentos sobre o policiamento interativo. De um ponto de vista da conformação organizacional da polícia às práticas de policiamento comunitário, a avaliação mostrou não haver apoio institucional para o desenvolvimento desse tipo de policiamento, com diminuição do efetivo e do equipamento necessário ao policiamento preventivo, dificuldade de acesso a informações estatísticas e indicadores de criminalidade, desmotivação profissional, baixa participação de outros órgãos do sistema de justiça criminal nas práticas junto às comunidades, além de alta rotatividade policial. Todos esses fatores representaram dificuldades no processo de mudança comportamental nas organizações policiais e levaram à descontinuidade das políticas preventivas em segurança pública no estado do Espírito Santo (PMES, 2008).

Em 2010, contudo, tentativas de rearticulação do policiamento interativo começaram a ser realizadas, a partir de projetos-piloto em cinco regiões, escolhidas a partir de indicadores sociais e relativos à violência: Grande São Pedro, em Vitória; Grande Terra Vermelha, em Vila Velha; Vila Nova de Colares e Feu Rosa, na Serra; Grande Nova Rosa da Penha, em Cariacica e Grande Nova Betânia, em Viana. Os policiais, nessas áreas, deverão diagnosticar problemas de segurança e de ordem pública, recebendo denúncias feitas pela população sobre questões como falta de iluminação, terrenos abandonados, entre outras questões. Foram selecionados 150 policiais para a rearticulação do policiamento interativo, policiais que deverão participar de um curso nacional de promotor de polícia comunitária.

As primeiras experiências de policiamento comunitário em Belo Horizonte ocorreram, em alguns bairros da cidade, a partir de 1993. Seus objetivos, contudo, relativos à confiança que a população tem na polícia e à prevenção e diminuição de crimes não foram alcançados. Em parte, isso se deu devido à própria cultura organizacional que, além de também privilegiar o modelo reativo de polícia, como ocorreu no contexto de outras organizações já mencionadas, apresentou resistências ao controle externo e manteve o programa de policiamento comunitário isolado dentro da organização. Em parte devido à resistência da população em participar do programa, o que dificultava a mobilização da comunidade.(SOUZA, 1999). De um modo geral, as estratégias comunitárias de policiamento não implicaram alterações mais significativas da estrutura organizacional ou da mentalidade dos policiais. Naquele período,

[...] o conceito de polícia comunitária não foi incorporado seja na cúpula ou na ponta organizacional, pelos membros da organização como um valor a ser seguido, capaz de transformar a forma de pensar e operacionalizar a ação policial, sendo alvo de tensão e resistência pela maioria dos policiais (Beato, 2001, p.05).

O programa *Polícia de Resultados*, implementado em 1999, tinha o intuito de suprir essa deficiência. Neste sentido, procurava se constituir de maneira mais ampla, sendo visto não apenas como uma estratégia específica, mas, sim, como uma política organizacional. A estratégia de criação de *Conselhos Comunitários de Segurança* (CONSEPS) em um total de 25 conselhos, adquiriu centralidade na medida em que procurava desenvolver parcerias comunitárias para implementação de programas de prevenção, no contexto de um amplo

projeto voltado para a descentralização das atividades policiais, o estabelecimento de metas e avaliação de resultados, tendo como base os princípios do policiamento comunitário. (BEATO, 2001).

De acordo com o regulamento dos Conselhos, esses têm como metas o (a) treinamento dos comandantes e oficiais subalternos de companhia para atuação comunitária; (b) atrair outros membros para participarem; (c) desenvolver e implantar sistemas para coleta, análise e utilização de avaliações periódicas dos serviços pelos cidadãos atendidos pela PMMG, bem como suas reclamações e sugestões; (d) promover eventos; (e) desenvolver e implantar programas de instrução e divulgação de ações de auto-defesa às comunidades; (f) desenvolver programas de atendimento a problemas sociais persistentes com implicações policiais (BEATO, 2001, p. 05).

Por coincidir com áreas de patrulhamento da polícia militar, o programa incide em todas as regiões da cidade, ainda que seu desempenho variasse significativamente de uma região para outra. Além disso, os conselhos podem significar maior articulação entre município e estado, contornando obstáculos advindos do fato de a polícia ser estadual e, portanto, relativa a instâncias diversas das comunidades. Finalmente, tais perspectivas fazem-se necessárias na medida em que a polícia, além de atuar no combate à criminalidade (agente da lei), envolve-se, principalmente, em ocorrências não relativas à aplicação da lei (agente da ordem), ocorrências essas que constituem objeto precípua do modelo comunitário de policiamento (BEATO, 2001).

Assim, para que as medidas e resultados mencionados de fato ocorram, é fundamental que haja uma mobilização efetiva dos membros das comunidades. Uma vez que a polícia não deve supor que já exista uma organização comunitária *a priori*, ela deverá articular maneiras de identificação de recursos da própria comunidade e formas para mobilização de seus membros. Com esse intuito, foram implementadas medidas como campanhas conjuntas com a iniciativa privada e órgãos públicos, projetos de educação para autoproteção da população em geral e de setores específicos como o comércio e divulgação de reuniões dos conselhos por meio da distribuição de folhetos e das associações religiosas e de bairro.

Um ano após a implementação dessas medidas, foi realizada uma avaliação de seus resultados e processos de implementação,¹⁷ a partir das seguintes dimensões de atuação: funcionamento do programa, avaliação geral, representatividade, fiscalização das atividades policiais, participação nas reuniões, autonomia do conselho, planejamento estratégico, preparação dos líderes, preparação dos policiais, rotatividade dos policiais de comando, apoio dos supervisores, conhecimento do programa pelos policiais e pelos oficiais. (BEATO, 2001).

Algumas conclusões dessa avaliação merecem ser mencionadas. No que diz respeito à representatividade dos conselhos, o que se conclui é que ainda existiam dificuldades para a mobilização de membros das comunidades. Em alguns CONSEPS, havia a predominância de grupos e bairros determinados. De um modo geral, a participação da comunidade ainda era baixa, variando conforme o tema em pauta na reunião. Além disso, a avaliação revelou que os conselhos dependiam significativamente da iniciativa dos policiais e outras associações civis, para que funcionassem, o que implica, como destaca Beato (2001), a necessidade de desenvolvimento de mecanismos capazes de gerar certo grau de autonomia dos conselhos. Finalmente, os CONSEPS não se mostraram eficazes no que se refere à estratégia de solução de problemas - cerne, como visto, da filosofia de policiamento comunitário - e os policiais não apresentaram preparo para lidar com a comunidade, em parte devido ao desconhecimento do programa, em parte por causa da percepção que mantinham acerca da atividade policial relacionada mais ao uso reativo da força do que a estratégias preventivas de negociação.

O fato de estarem andando a pé e impedindo que delitos ocorram nos hot-spots de criminalidade da cidade é muitas vezes concebido como uma atividade aborrecida em que nada acontece. (BEATO, 2001, p. 29)

Todas essas dificuldades de implementação de estratégias comunitárias são oriundas, mais uma vez, tanto da própria cultura organizacional vigente e das maneiras por meio das quais o policiamento comunitário foi iniciado, quanto das características do ambiente institucional no qual tais organizações se situam. Desse modo, aspectos da polícia profissional dificultam o estabelecimento das estratégias comunitárias, na medida

¹⁷ Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG, sob a coordenação de Cláudio Beato.

em que enfatizam o monopólio da polícia no papel de controle da criminalidade e a crença segundo a qual o público não entende a atividade policial e, portanto, não é capaz de avaliá-la. Há, além disso, o predomínio do policiamento reativo nas definições dos papéis e estratégias da organização policial. Finalmente, o treinamento dos policiais para uma nova estratégia de policiamento mostrou-se como um dos elementos mais críticos para a implementação do policiamento comunitário. A avaliação aqui mencionada afirma que a maior parte dos policiais pesquisados desconhecia, naquele período, as estratégias de policiamento orientado para problemas, bem como as experiências de policiamento comunitário descritas pela literatura.

Do ponto de vista das comunidades, por outro lado, também emergem dificuldades. A cooperação e a confiança entre polícia e sociedade civil se dão de modo precário e desigual. « *O que se pôde perceber ao longo da avaliação é que esta cooperação é mais fácil de ser conseguida nos bairros de classe média e mais rica do que em bairros e comunidades mais pobres.* » (BEATO, 2001, p. 23)

Mais recentemente, em 2002, diante da necessidade e das dificuldades de implementação de policiamento comunitário onde a organização comunitária é deficiente, cenários normalmente encontrados nos contextos de aglomerados urbanos, foram criados os *Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco* (GEPAR). O GEPAR diferencia-se dos demais grupos de policiamento por propor a conjugação de práticas repressivas e de policiamento comunitário em regiões das cidades onde a ocorrência de crimes violentos é intensa e onde a organização de nível comunitário é precária. A exclusiva prática repressiva, ou a simples transposição de mecanismos comunitários para estas regiões, portanto, mostram-se insuficientes. Nesse sentido, a criação de um grupo que tivesse como característica a conjugação entre repressão qualificada, práticas preventivas de policiamento comunitário e atividades de promoção social, mostrou-se adequada a contextos de atuação em áreas de risco.

O GEPAR foi criado no âmbito da conformação do programa *Fica Vivo*. Implementado pela *Secretaria de Estado de Defesa Social do Governo do Estado de Minas Gerais* a partir do ano de 2001, o *Fica Vivo* é um programa que procura desenvolver estratégias de prevenção à criminalidade, através da implementação articulada de ações preventivas,

repressivas e de suporte social em comunidades caracterizadas por altos índices de criminalidade violenta (CRISP, 2003). É, portanto, composto por núcleos de prevenção social e de intervenção estratégica, do qual o GEPAR é o mecanismo mais visível. Assim, mesmo sendo uma unidade da Polícia Militar de Minas Gerais, o GEPAR foi criado para atuar em consonância com o planejamento do grupo de intervenção estratégica. (LEITE, 2003).

O GEPAR não poderia utilizar os policiais tradicionais, pois estes já estavam estigmatizados e porque eles provavelmente não saberiam lidar com as exigências de comportamento de uma polícia comunitária. Sendo assim, foram selecionados novos policiais, que passaram por treinamento, freqüentando aulas de direitos humanos e polícia comunitária (LEITE, 2003, p. 91).

De acordo com a instrução que regula a criação do GEPAR, sua necessidade é oriunda de fenômenos particulares às áreas de risco, como o tráfico de drogas “[...] *carro chefe do crime organizado, que encontra campo fértil para se disseminar em aglomerados e vilas, onde a carência social é tão intensa e a ausência do Estado tão notória*” (MINAS GERAIS, Instrução número 002/05-CG 2005), situação diante da qual nem o policiamento comunitário, por si só, nem a exclusiva atuação repressiva são capazes de fazer frente, já que

[...] os confrontos são constantes, as ações das gangues cada vez mais ousadas e a polícia cada vez mais repressora e violenta. A comunidade desses grupos passa a ficar oprimida tanto pelas ações dos traficantes quanto da polícia, gerando grande insatisfação social [...] daí a necessidade de encontrar novas formas para suprir tais deficiências (MINAS GERAIS, Instrução número 002/05-CG 2005).

Seus objetivos são múltiplos de modo a satisfazer tais demandas. De um lado, de acordo também com a instrução que regula a criação do GEPAR, executar o policiamento ostensivo, realizar abordagens em pessoas suspeitas, batidas policiais em pontos estratégicos, apoiar o atendimento de ocorrências, cumprir mandados de busca e apreensão, capturar líderes e membros de quadrilhas, entre outros e, por outro lado, atuar em medidas de prevenção de crimes violentos, desenvolver projetos sociais que possibilitem a interação da comunidade com a polícia, realizar contatos comunitários “[...] *para conhecer os moradores dos aglomerados de forma a distinguir os cidadãos infratores dos cidadãos de bem*”, desenvolver atividades de proteção social, conhecer a realidade social das comunidades. (MINAS GERAIS, Instrução número 002/05-CG 2005).

Pode-se, portanto, resumir em três os objetivos do GEPAR, de acordo com o Major Armando Leonardo, do Núcleo de Prevenção Ativa da Polícia Militar. “*O primeiro é o policiamento comunitário, que se norteia pelas ações preventivas com o envolvimento da comunidade; o outro é a repressão qualificada com atuação das polícias Militar e Civil; o terceiro é a promoção social*”. (PM Notícias, www.pmmg.mg.gov.br).

Por práticas preventivas, assim, a instrução que regula a criação do GEPAR entende a realização de visitas tranquilizadoras, a obtenção de informações relativas aos seus locais de atuação, medidas que possibilitem a obtenção de confiança das comunidades, a realização de batidas e abordagens de suspeitos. A repressão qualificada engloba o mapeamento das áreas de atuação, no que diz respeito à ocorrência de crimes, dos pontos de tráfico de drogas e gangues, à manutenção de banco de dados atualizado com fotos e endereço de presos, de modo a manter o monitoramento dos cidadãos infratores, em uma perspectiva que enfatize atividades de inteligência policial. Finalmente, a promoção social compreende a atuação, em conjunto com outros órgãos, de atividades que promovam o entretenimento, práticas esportivas, palestras, programas preventivos educacionais, etc. (MINAS GERAIS, Instrução número 002/05-CG 2005). Policiais, convocados voluntariamente, atuam nesses grupos após receberem treinamento que prioriza conteúdos relacionados à polícia comunitária, mobilização de comunidades, direitos humanos, e técnicas policiais. Em 2008, eram as seguintes as áreas de atuação do GEPAR:

Área de Atuação do GEPAR	Número de Grupamentos
Morro das Pedras (Belo Horizonte)	02
Pedreira Prado Lopes (Belo Horizonte)	02
Alto Vera Cruz (Belo Horizonte)	02
Barreiro (Belo Horizonte)	01
Cabana do Pai Tomás (Belo Horizonte)	01
Conjunto Felicidade (Belo Horizonte)	01
Ribeiro de Abreu / Paulo VI (Belo Horizonte)	02
São Benedito (Santa Luzia)	01
Palmital (Santa Luzia)	01
Santa Lúcia (Belo Horizonte)	01

Tabela 2 – Área de atuação dos Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco (Continua)

Serra (Belo Horizonte)	01
PTB (Betim)	01
Jardim Teresópolis (Betim)	01
Contagem	01
Rosaneves (Ribeirão das Neves)	01
Veneza (Ribeirão das Neves)	01
Sabará	01
Morro Alto (Vespasiano)	01
Montes Claros	01
Governador Valadares	01
Uberlândia	01
Uberaba	01
Total de Grupos GEPAR	26

Tabela 2 – Área de atuação dos Grupos Especializados em Policiamento em Áreas de Risco (Conclusão)

Fonte - PMMG

No entanto, algumas limitações em seu processo de atuação puderam ser observadas (SILVEIRA, 2007). Uma dessas limitações é decorrente, mais uma vez, da cultura policial, na qual atividades de prevenção muitas vezes são confundidas com atividades de natureza assistencial e, desse modo, não tidas como *trabalho de polícia* (SENASP, 2005). Essa circunscrição da atividade policial faz com que o membro do GEPAR, muitas vezes, seja alvo de brincadeiras dos demais membros da corporação, brincadeiras que ocorrem com o intuito de diminuir a pertinência de sua atuação (SILVEIRA, 2007).

Outra limitação da atuação do GEPAR inscreve-se no âmbito da definição das atividades e atribuições dos grupos (SILVEIRA, 2007). Esta limitação torna clara a deficiência, da própria corporação policial em transmitir os conceitos centrais de policiamento comunitário, fazendo com que os policiais não consigam definir, em suas práticas cotidianas, quais são as atividades de natureza comunitária. Além disso, não há clareza sobre o lugar ocupado pelas práticas repressivas no contexto desse tipo de policiamento e os indicadores de desempenho do trabalho preventivo, componente fundamental da atuação do GEPAR, não têm uma composição ou mesmo existência clara, permanecendo os critérios relativos a número de prisões e apreensões (SILVEIRA, 2007).

Finalmente, a ainda alta rotatividade policial dificulta a identificação dos policiais com as áreas em que atuam, o acúmulo de um conhecimento aprofundado sobre as características de suas comunidades de trabalho, além de constituir um empecilho à

efetividade da formação teórica fornecida, o que gera a necessidade de formações de natureza continuada. A rotatividade, também, é um dos elementos que dificultam o estabelecimento do bom relacionamento entre membros do GEPAR e comunidades, ou mesmo entre membros do GEPAR e atores envolvidos em outros grupos do Programa Fica Vivo, ponto dificultador dos anteriormente mencionados processos de rede e mobilização. A insuficiente troca de informações entre os grupos, os frequentes conflitos em torno das definições do que deve ser o trabalho policial são algumas das causas recorrentes para as dificuldades de relacionamento. Assim, mesmo a despeito da alta rotatividade, membros de comunidades, e de grupos de programas sociais, muitas vezes afirmam (em entrevistas realizadas no contexto de pesquisas de avaliação do programa *Fica Vivo*) que o uso da violência ainda tem sido prioridade da atuação policial em áreas de risco, mesmo quando implementado por membros do GEPAR (SILVEIRA, 2007).

4.4.2. Corrupção e letalidade policial como entraves à mudança

Outro elemento que limita o processo de implementação do policiamento comunitário, não apenas em organizações específicas no Brasil, mas nas instituições de policiamento de um modo geral, é a permanência da alta letalidade policial, do uso da violência fora da esfera da legalidade e de um importante número de eventos de corrupção policial. O objetivo do presente trabalho é conferir ênfase aos aspectos especificamente organizacionais que geram dificuldades de mudança. No entanto, algumas considerações sobre problemas de corrupção e letalidade devem ser pontuadas, ainda que brevemente, em função de sua importância no contexto de tentativas de implementação do policiamento comunitário.

Situações em que a conduta policial no uso da letalidade é questionada comumente são aquelas em que há a ausência da legalidade em sua atuação. O uso da força – fora da esfera da legalidade – não é caracterizado como tal, mas como violência policial, que se manifesta sob a forma de tortura, detenções violentas, mortes sob custódia, abuso da força letal, controle violento de manifestações públicas, entre outras formas de ação. (COSTA, 2004). A corrupção policial, por sua instância, consiste no uso do poder de polícia para a obtenção de ganhos de natureza extralegal. (LEMGRUBER, 2003). Neste contexto, a

violência policial surge como mecanismo de poder extralegal dos órgãos de polícia. É por meio dela que o poder é exercido e é também por meio dela ou de sua ameaça que a corrupção se dá. O controle da atuação policial como mecanismo de diminuição da violência e da corrupção é, assim, fundamental para assegurar a legitimidade institucional das organizações de polícia e o cumprimento dos preceitos de cidadania no contexto dos estados modernos.

O conceito e as situações envolvendo a corrupção policial são de natureza tão diversa quanto as causas associadas a eles. De um modo geral, contudo, entende-se como corrupção policial a ação de agências ou atores institucionais de polícia que não condizem com as práticas legalmente adotadas pela instituição. É importante deixar claro, entretanto, que não se deve confundir todo e qualquer ato irregular cometido por policiais como sendo corrupção. No entanto, corrupção é todo aproveitamento ou mau uso da autoridade e da confiança conferida ao policial. Ou seja, corrupção está ligada à autoridade policial.

A corrupção pode se traduzir na exigência de dinheiro ou de vantagens indevidas – o que normalmente se denomina extorsão – ou na “venda de liberdade” e outras formas de poupar pessoas da aplicação da lei em troca de uma certa soma de dinheiro (LEMGRUBER, 2003).

Desse modo, atitudes como a parceria com o crime (quando a atuação policial se dá de modo a facilitar a ocorrência de comportamentos delituosos), apreensões policiais de mercadorias e produtos apropriados por agentes de polícia, ganhos extraorganizacionais obtidos em troca de proteção, extorsões e aplicação diferenciada da lei sobre minorias sociais são alguns exemplos dos modos como a corrupção policial se manifesta. Neste último caso, a aplicação de poderes extralegais permite que os parâmetros legais convivam com a negação de sua aplicação universal (LEMGRUBER, 2003), e o controle da conduta policial desviante se vincula à ampliação e aplicação dos direitos de cidadania. O que se tem é “[...] *o deslocamento da polícia das regras legais que definem procedimentos legítimos de uso da violência na resolução de ocorrências e conflitos*”. (PAIXÃO, 1993)

Vinculada, portanto, à detenção de poder, a corrupção policial implica o uso da força, ou a probabilidade de seu uso que, se legalmente constitui instrumento de regulação de comportamentos, daí sua legitimidade (PAIXÃO, 1993), volta-se para a obtenção de

finalidades que não condizem com aquelas estabelecidas legalmente pelo Estado, pela sociedade civil e pelas organizações de polícia. Desse modo, a corrupção se refere tanto às agências de polícia quanto às atividades cotidianas que norteiam a prática de indivíduos.

Ainda, a cultura organizacional na polícia pode encorajar comportamentos desviantes por meio da ênfase excessiva sobre a agressividade ou da adoção de medidas de desempenho como o número de prisões (FYFE, 1997), bem como da discricionariedade policial, tão importante para a implementação de modelos comunitários de policiamento, surgindo como mecanismo causal para a ocorrência do fenômeno. A discricionariedade como facilitadora da corrupção se refere às possibilidades que os funcionários têm de desenvolver suas funções sem adotar critérios prévios, claros e conhecidos sobre como, quando, onde, a quem e em que quantidade podem prestar certos serviços, o que abre margem para atividades corrompidas, como privilegiar algum cliente. A falta de critérios institucionais facilita a criação de critérios próprios pelos funcionários, em contextos específicos.

Tratando da esfera externa, é importante observar que o comportamento dos cidadãos é um fator que propicia ou dificulta o desenvolvimento da corrupção entre policiais. A forma como os membros das comunidades nas quais os policiais estão mais diretamente inseridos se organizam, os valores instituídos e estimulados nas interações acabam refletindo no comportamento dos policiais ali alocados. Ou seja, as pessoas podem tanto ser vítimas das atividades corruptas quanto induzirem direta ou indiretamente os policiais a se corromperem. Outro mecanismo capaz de aumentar a susceptibilidade das agências policiais à corrupção pode ser identificado no local social em que se encontram os policiais. Ao serem vistos como profissionais que lidam com a *escória social*, a corrupção e o uso indevido da força surgem como elementos constituintes do trabalho de polícia. Submetidos aos critérios da legalidade, mas também em contato com o mundo ilegal, os policiais encontram-se sujeitos a práticas que os aproximam dos comportamentos desviantes. Trata-se da localização policial em fronteiras sociais de certo modo invisíveis, mas que apresentam, sob o ponto de vista do público, caráter determinante sobre sua conduta (PAIXÃO, 1993). Dada uma situação em que há oportunidade para corrupção (situações com as quais os policiais se deparam com frequência), quanto menor o grau de

controle da corporação sobre ações individuais cotidianas (possível consequência de formas comunitárias de policiamento), maiores as chances de que ela ocorra, ressaltando-se que a eficácia das formas de controle tais como sanções ou mesmo incentivos fica prejudicada pela dinâmica do próprio trabalho policial, ou seja, pelo fato de os policiais possuírem uma grande autonomia já que atuam cotidianamente de forma dispersa. Além disso, o fato de as atuações policiais envolverem alto risco pessoal cria o chamado *espírito de corporação*, que, se acompanhado por atitudes passivas como o silêncio em relação a atitudes *ilegais* dos pares, cria condições propícias para o desenvolvimento da corrupção na instituição.

A existência de corrupção supõe, assim, baixo controle da instituição sobre seus membros, controles de natureza direta, como aqueles exercidos por órgãos internos ou externos, com caráter de inspeção e avaliação das atividades dos membros institucionais – e de natureza indireta, capaz de gerar conformidade das ações dos membros aos preceitos de atuação organizacional. Assim, formas externas de controle dizem respeito, por exemplo, à mídia e órgãos de direitos humanos, enquanto as formas internas de controle se referem a legislações disciplinares, treinamento etc. (BEATO, 1998). Esses mecanismos de controle dependem, por um lado, de níveis importantes de transparência institucional e, de outro, da eficácia das organizações nos processos de adesão de seus membros às práticas institucionalmente estabelecidas. A possível fragilidade desses mecanismos de controle expõe as organizações de polícia aos riscos de corrupção de seus membros, por se tornarem menos capazes de fortalecer os controles internos que asseguram a imparcialidade profissional e a padronização das tarefas policiais. Pode-se sintetizar essa discussão por meio do termo *accountability* que implica a responsabilidade dos governos com os cidadãos, o aperfeiçoamento das práticas administrativas, o relacionamento entre a administração pública e sua população alvo.

Efetivamente, no entanto, o que predomina é a ideia de que não existem instituições com poder suficiente para controlar ou nortear o trabalho policial, o que pode acirrar o já existente distanciamento entre polícia e sociedade civil. Assim, a falta de alternativas para a denúncia de violência policial é comumente preenchida pela rede de relacionamentos pessoais, organizações de defesa dos direitos humanos, imprensa e, mais recentemente,

ouvidorias de polícia, o que explica, ao menos em parte, a má percepção que os policiais mantêm acerca desses órgãos (CRISP, 2005). Além disso, ocorre um significativo distanciamento estabelecido entre parte importante do corpo policial e discussões relacionadas à transparência das organizações de polícia, ao controle do uso da força, às relações estabelecidas com membros e representantes das comunidades, bem como com grupos de direitos humanos

Assim, as limitações das tentativas de implementação de estratégias comunitárias no Brasil são decorrência de características sociais, organizacionais (tema do presente trabalho) e condições políticas. Por estas razões, não se pode afirmar que houve, no país, uma transição de modelos mais tradicionais para um modelo comunitário de policiamento. Entretanto, compreender os motivos pelos quais isso ocorre, ou seja, os motivos pelos quais, apesar dos esforços de líderes organizacionais e das demandas da sociedade, ainda é difícil a implementação desse tipo de estratégia, exige também uma compreensão mais pormenorizada dos mecanismos por meio dos quais uma organização opera.

Procurar-se-á mostrar que a transição entre esses dois modelos, mais do que de vontade política e conhecimento de novas estratégias, requer mudanças significativas na estrutura, na política, no ambiente e na cultura organizacional, o que implica importantes custos para a própria identidade da organização. Diante disto, o capítulo seguinte tem como finalidade expor as principais ferramentas, disponibilizadas pela sociologia das organizações, em direção a análises que consideram mudanças desta natureza para, posteriormente, apresentar algumas considerações tecidas por atores organizacionais de polícia.

5. A SOCIOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES E AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

No presente capítulo, buscar-se-á delinear a trajetória da sociologia das organizações a partir de seu diálogo como modelo clássico de racionalidade econômica, ao incluir, nas discussões e críticas sobre este modelo, dimensões de natureza comportamental. Os modelos teóricos aqui apresentados têm o intuito de buscar subsídios na sociologia das organizações para a interpretação do quadro atual em que vivem as organizações policiais, tema central do presente trabalho.

Uma das abordagens pertinentes para a análise de características de estruturas organizacionais é o modelo tecnológico desenhado por Perrow (1976). Nele, privilegia-se a consideração de elementos estruturais, especificamente organizacionais, por meio da ênfase sobre os aspectos da tecnologia organizacional. A definição de tecnologia, por sua vez, se dá como função do grau de *analísibilidade* e de *variabilidade* das tarefas desempenhadas pela organização, ou seja, em função de o quanto a tarefa organizacional pode ser diretamente analisada pelos atores (sem a necessidade de cálculos mais complexos) ou o quanto as tarefas organizacionais são variáveis (quanto mais heterogêneas, mais complexas e mais dependentes de cálculos também complexos por parte dos atores organizacionais para sua consecução). Dessa forma, propõe duas dimensões independentes: o grau de variabilidade da matéria a ser transformada e o grau de incerteza em procedimentos que articulam causa e efeito no processo produtivo. No entanto, essa forma simplificada do argumento evolui ao longo de sua exposição para esquemas de classificação mais elaborados do que simplesmente rotina e não-rotina. O que se propõe, a partir daí, é uma análise da natureza específica da organização, tratando de sua estrutura e funcionamento. Fazendo uso do conceito de tecnologia, portanto, discutem-se os problemas e combinação de diferentes graus de burocratização, capazes de engendrar tipos diferenciados de estruturas.

Assim, toda organização complexa apresenta, em graus variados, as atribuições conferidas por Max Weber à burocracia, e esse grau adequado de burocratização depende da tecnologia que cada tipo de organização utiliza. É nesse sentido que estruturas burocráticas menos viáveis dizem respeito a modelos *menos burocráticos*,

ao invés de se referirem a modelos *não burocráticos*.¹⁸ Por burocracia, então, esse modelo de análise compreende as organizações que procuram controlar as influências externas por meio do estabelecimento de cargos burocráticos, regulamentos e categorias, no sentido da estabilização e conseqüente criação de rotina na consecução de seus processos (MARINHO, 2005). Diferentemente, como mencionado, do estabelecimento de um modelo dicotômico (rotina e não rotina) admitem-se quatro possibilidades de arranjos organizacionais: a relação entre poucas situações excepcionais e pesquisa analisável (artesanato), entre muitas situações excepcionais e pesquisa não analisável (ausência de rotina), entre poucas situações excepcionais e pesquisa não analisável (rotina) e, finalmente, entre muitas situações excepcionais e pesquisa analisável (engenharia).

A perspectiva proposta por Perrow (1976) é pertinente na medida em que torna possível a superação do falso dilema entre formalidade e informalidade na estrutura organizacional (PRATES, 2000), ou o falso dilema entre diferentes formas de arranjos estruturais. Em vez disso, o modelo tecnológico privilegia a existência de tipos diferenciados de estrutura, diferenciação esta engendrada pela combinação de graus diversos de burocratização, como mencionado.

O modelo relativo às relações de poder também é pertinente, na medida em que introduz o problema do poder real de dominação no contexto da estrutura formal de autoridade. Dessa forma, Crozier (1969) possibilita, assim como Perrow (1976), a ruptura com a dicotomia formal *versus* informal, dado que seu conceito de estrutura de poder engloba essas duas dimensões.

A inclusão de uma perspectiva que leve em conta a dimensão política das relações organizacionais desempenha, em certa medida, um papel de complementaridade do modelo tecnológico. A fundamentação da análise do sistema organizacional burocrático de Michel Crozier se dá a partir da ênfase sobre o potencial de conflito engendrado pela relação organização/ambiente e pela diferença de socialização entre os atores organizacionais (CROZIER, 1983).

¹⁸ Apesar do que, Perrow (1976) faz uso do termo *não burocrático* para designar tal modelo.

Os focos de tensões, na concepção desse autor, encontram-se na busca pelo controle das fontes de incerteza na sociedade. Michel Crozier é influenciado pela tradição que incorpora a teoria da aprendizagem ao estudo da racionalidade da ação organizacional, tradição essa representada principalmente por H. Simon e J. March, na década de 50. Segundo essa perspectiva, a racionalidade do comportamento organizacional é limitada pelo processo de aprendizagem no decorrer de sua trajetória, bem como pelas diferenças entre os níveis de satisfação de seus atores individuais e coletivos (tema a ser mais bem tratado posteriormente).

O conceito de *racionalidade limitada* daí advindo, numa oposição à crença na capacidade dos indivíduos para avaliar de forma objetiva todas as alternativas possíveis de ação, possibilitou a consideração de *definição da situação* como elemento fundamental da ação organizacional, de modo a conferir ênfase aos aspectos cognitivo – interpretativos das ações de atores coletivos e individuais.

Na ocasião da apresentação da dissertação de mestrado da autora desta tese, os modelos tecnológico e relativo às relações de poder e autoridade organizacional foram utilizados para a compreensão das organizações policiais em processos de mudança, de um ponto de vista teórico. Naquela ocasião, conclui-se sobre a impossibilidade de implementação de um modelo inovador em organizações policiais, como é o caso do policiamento comunitário, com a manutenção da atual estrutura organizacional da polícia. (MARINHO, 2002) . No presente trabalho, procurar-se-á enfatizar os modelos explicativos que privilegiam as dimensões externas à organização, elementos ambientais institucionalizados, numa tentativa de buscar conceitos que possam auxiliar a análise sobre o conflito entre as incertezas ambientais e o ritualismo burocrático no contexto atual das organizações policiais. Tais elementos permitem estabelecer um panorama mais completo do objeto em questão, ao sublinhar os elementos capazes de *delinear* estrutura e comportamentos organizacionais. As principais características desses modelos serão apontadas sucintamente por meio da análise das correntes

institucionalistas, sobretudo do trabalho de P. Selznick, o chamado *Velho Institucionalismo*, e Meyer e Rowan, com o *Novo Institucionalismo*.¹⁹

Antes, porém, uma breve exposição sobre os modos como se dá a trajetória da sociologia das organizações a partir de seu diálogo com o modelo clássico de racionalidade econômica se faz necessária, já que de tal diálogo origina-se o modelo interpretativo aqui adotado. Esse diálogo, ainda, permite descartar a pertinência dos modelos institucionais. No momento cabe destacar que a sociologia realiza críticas ao modelo neoclássico, ampliando-o em várias direções. Entre essas críticas, encontram-se as problematizações realizadas pela teoria da escolha racional ao modelo econômico, por este não considerar elementos como o controle sobre recursos transferidos a outros atores, os constrangimentos do direito, e as limitações do pressuposto de equilíbrio econômico e mercado perfeito, o que torna organizações e instituições como apenas cenários para ação racional e, por isso, não problematizáveis (COLEMAN, 1994). Goldthorpe (2000), por sua vez, vê nas perspectivas neoclássicas caráter tautológico, com explicações *ad hoc*, e propõe, diante disso, distinções entre a racionalidade subjetiva e a racionalidade objetiva, distinções essas ausentes no modelo de racionalidade econômica. Além disso, outra crítica se refere ao modo como o modelo neoclássico toma o conceito de racionalidade, restringindo-a apenas pela situação colocada, ou seja, desprezando processos psicológicos incluídos no cumprimento de normas sociais (daí a pertinência da distinção entre tipos de racionalidade proposta por Goldthorpe). Também o conceito de capital social evidencia os limites da abordagem neoclássica. Segundo perspectivas colocadas pelo conceito, o modelo neoclássico desconsideraria a interdependência entre os atores, interdependência esta oriunda da distribuição do controle sobre eventos (COLEMAN, 1990). O modelo neoclássico desconsideraria, também, os limites para obtenção de alternativas de ação, limites que se dão em função da incapacidade dos atores para avaliar de forma objetiva todas as alternativas possíveis de ação e de insuficiências de natureza cognitiva (MARCH e SIMON, 1975). Além disso, seria, também, insuficiente para a compreensão de comportamentos que se dão em um plano institucional (WILLIAMSON, 1994). Finalmente, Perrow (1993)

¹⁹ A distinção entre velho e novo institucionalismo foi realizada por Prates (2000), e se refere à diferenciação entre o paradigma teórico da tradição institucional e sua reelaboração que busca “[...] torná-lo adequado ao tratamento de questões micro e macro no âmbito das organizações.” (PRATES, 2000, p. 90)

destaca os limites do modelo econômico de racionalidade para a abordagem do comportamento de organizações, por este se restringir à consideração do comportamento auto-orientado e por não problematizar normas sociais, tomando-as como dadas.

Abordar, ainda que brevemente, a trajetória desse diálogo é útil na medida em que é a partir daí que se dá a consideração das dimensões propriamente comportamentais no âmbito do estudo de organizações, interesse do presente trabalho.

5.1. Crítica à racionalidade econômica na análise de organizações

A racionalidade da ação, ou como orientadora da ação, é tema privilegiado de um conjunto de orientações teóricas no âmbito da economia e sociologia. Ao incluir o plano da ação racional à análise, muitas das perspectivas sociológicas contidas nessas tradições teóricas trarão à baila aspectos da teoria econômica. E, nesse sentido, Gary Becker, responsável por expandir a aplicação da teoria econômica a domínios até então eminentemente sociológicos, possibilita uma diminuição da rigidez na divisão do trabalho entre sociologia e economia. Trata-se de um autor fundamental, uma vez que foi o primeiro a aplicar o instrumental da economia neoclássica a objetos de natureza não econômica (GOLGHER, 1995). Tal perspectiva vai de encontro às teorias sociológicas canônicas, nomeadamente durkheimianas, uma vez que, nelas, os fenômenos sociais são tratados em função de normas, padrões de natureza cultural e processos de socialização que estabelecem padrões de comportamento, papéis sociais e valores, estes sim norteadores dos comportamentos dos atores sociais (DURKHEIM, 1984).

O empreendimento levado a cabo por G. Becker implica a centralidade de conceitos como comportamento maximizador, equilíbrio de mercado e preferências estáveis, ou seja, conceitos eminentemente econômicos, para os processos de compreensão de objetos cuja abordagem é tradicionalmente sociológica (BECKER, 1988). Em outras palavras, segundo Becker, a abordagem econômica é passível de ser aplicada a um conjunto importante de comportamentos não econômicos, o que forneceria instrumental analítico relevante para a análise da vida social. De acordo com essa abordagem, todo comportamento humano pode ser visto como envolvendo participantes que maximizam suas ações diante de um grupo

estável de preferências e da acumulação de um montante ótimo de informações e outros *inputs* em uma variedade de mercados, de modo que as distinções entre economia e outras disciplinas do campo da ciência social é menos temática do que relativa à abordagem, desde que reformulações na perspectiva neoclássica sejam realizadas (BECKER, 1988). Como evidência empírica para seu argumento, Becker aponta os padrões de casamento ou do comportamento criminoso, operando sob uma lógica de natureza econômica. Assim, o casamento, por exemplo, se daria em um contexto de mercado, no qual os indivíduos racionais realizariam escolhas capazes de maximizar ganhos.

O uso do conceito de racionalidade da ação, empregado para a análise de fenômenos da vida social, se dá em direções bastante diversificadas. De um modo geral, no entanto e, ao menos, inicialmente, seu emprego implica um deslocamento de ênfase na análise sociológica, de um problema da ordem social, para os problemas de engendramento da ação. Desse ponto de vista, o mercado surge como elemento norteador de comportamentos individuais, por meio dos pressupostos de maximização de ações e estabilidade de preferências (BECKER, 1988). É nesse sentido que a abordagem econômica permite que questões relativas à racionalidade sejam incorporadas aos processos de explicação da ação.

A abordagem sociológica que leva em conta a perspectiva da teoria da escolha racional, por sua vez, procura ampliar as considerações colocadas pela abordagem econômica, diminuir as limitações dela advindas, tornando-a capaz de ser aplicada aos fenômenos de natureza social. O que se propõe, nesse contexto, não é a rejeição aos princípios econômicos de racionalidade, mas sua ampliação e reorientação em várias direções, por meio de sua crítica. Ela não despreza, por isso, alguns de seus princípios fundamentais. Um desses princípios diz respeito ao individualismo metodológico, segundo o qual, uma dada explicação não deve partir do sistema em si, mas sim dos elementos que o compõem, sob o risco de gerar explicações de natureza teleológica em que um fenômeno coletivo seria explicado diretamente por outro fenômeno coletivo. Desse modo, o que o individualismo metodológico pressupõe é a necessidade de se levar em consideração níveis distintos – os atores, os recursos disponíveis e os sistemas em que atuam, de modo a ser possível a realização de *links* conceituais entre o nível da ação e o nível do sistema. Ou

seja, a ligação entre esses diferentes níveis deverá ocorrer, conceitualmente, através de uma teoria da ação que aborde os comportamentos individuais (COLEMAN, 1994).

Outro princípio considerado pela teoria da escolha racional é o pressuposto da maximização ou otimização, princípio responsável pela capacidade dedutiva da teoria e que deriva diretamente do postulado da racionalidade, assim como o conceito de otimização social, segundo o qual existe um *ponto ótimo* ou um estado social no qual os ganhos são maximizados. Tal estado social é resultado das ações individuais e não sua causa, como seria para a teoria funcionalista, em que não há uma distinção entre o ponto ótimo e o ponto de equilíbrio. Finalmente, a teoria leva em consideração o equilíbrio social que se diferencia do *ponto ótimo* social no que diz respeito ao nível adotado. Em outras palavras, a diferença entre o *ponto ótimo* social e o *equilíbrio social* é a diferença entre a ação coletiva e a ação individual. O que se adota aqui, portanto, é o pressuposto da racionalidade dos atores (COLEMAN, 1994).

Como já mencionado, o uso da teoria da escolha racional pela sociologia busca ampliar pressupostos herdados da teoria econômica neoclássica. A economia neoclássica enfatiza a distribuição de recursos escassos entre indivíduos independentes, que maximizam seus ganhos possíveis. Admite-se, assim, que cada ganho individual diz respeito ao controle individual sobre os recursos. No entanto, a teoria da escolha racional problematiza essa questão ao considerar a possibilidade de que o controle sobre os recursos seja transferido a outros atores, de maneira racional. Isso ocorre, por exemplo, quando a informação é escassa, ou seja, quando há grande incerteza sobre os resultados da ação. Pode-se ilustrar tal situação nos casos em que as decisões são transferidas para uma liderança ou para um *expert* (COLEMAN, 1994).

Ainda, a teoria da escolha racional, diferente da teoria econômica neoclássica, confere especial atenção à distribuição e origem do direito. Isso implica uma hierarquia da ação na qual as ações em um de seus níveis determinam direitos ao próximo nível, constituindo constrangimentos a ele. A alocação social do direito, portanto, é diferenciada. Tal perspectiva permite tratar o reino da coisa pública como um ramo específico da teoria da escolha racional, que escapa da abordagem econômica neoclássica (COLEMAN, 1994).

Outro elemento que distingue a teoria da escolha racional da abordagem econômica neoclássica é a centralidade atribuída às instituições. Enquanto a abordagem econômica pressupõe situações de mercado perfeito, a teoria da escolha racional reconhece limitações de sua atuação. Assim, uma vez que as instituições combinam ações individuais, há uma distribuição de recursos que dependem de suas particularidades. Mesmo diante de uma estrutura formal, em que as relações são estabelecidas por normas e regras, há o surgimento de uma estrutura informal que introduz variáveis de incentivos adicionais que podem gerar conflitos ou reforçar o formato formalmente estabelecido. O formato organizacional, tema do presente trabalho, assim, implica conhecimentos que vão além daqueles de natureza econômica, referindo-se aos modos como o sistema social se desenvolve e os modos como são afetados por constrangimentos exógenos (COLEMAN, 1994).

Por fim, a teoria da escolha racional destaca que fenômenos que se distanciam do equilíbrio econômico não são raros. Trata-se de situações comumente levadas em conta por sociólogos e psicólogos sociais como fenômenos de imitação ou influência, mas normalmente deixados de lado pela economia. Uma das manifestações desse tipo de fenômeno diz respeito à transferência unilateral de controle sobre a ação, em que não há equilíbrio, já que unilateral. Mas a racionalidade dessas transferências, no entanto, permite prever as condições sobre as quais elas ocorrerão. E a dinâmica desses processos depende do nível de densidade das redes sociais neles envolvidas. Essas considerações permitem explicar fenômenos econômicos como pânico, furor e frenesi de mercado (COLEMAN, 1994).

Coleman questiona menos os conceitos da perspectiva econômica em si, e mais a aplicação do instrumental neoclássico às abordagens da sociologia. De acordo com este tipo de questionamento, o contexto de mercado perfeito das análises neoclássicas excluiriam os conceitos de organizações e instituições da teoria sociológica da ação racional, já que aí são tidas como dadas, ou como exclusivamente contextos ou cenários onde as ações racionais se dão. Diferentemente disto, no entanto, as particularidades institucionais são fundamentais para o engendramento da ação, uma vez que a distribuição de recursos e informações se dá de acordo com tais particularidades. Para ele, não se trata

exatamente de aplicar a teoria econômica neoclássica à sociologia, uma vez que aí o pressuposto de que as ações se dão em um contexto de mercado perfeito não leva em consideração os conceitos de organização e instituições sociais, caros à sociologia. Dito de outro modo, as organizações e instituições sociais, na teoria sociológica da ação racional, desempenham papéis importantes em duas direções. Em uma delas são tomadas como dadas, constituindo estruturas de escolhas. Em outra, são problematizadas, colocando no centro da discussão a origem e a manutenção das normas sociais.

Em suma, a aplicação sociológica da teoria da escolha racional às análises econômicas permite a incorporação de diversos processos sociais ao estudo dos fenômenos econômicos. Segundo Coleman, assim, a combinação dos princípios teóricos econômicos e sociológicos pode proporcionar análises mais complexas e esclarecedoras.

Goldthorpe (2000) afirma que abordagens que se apoiam na teoria da escolha racional se diferenciam de acordo com três critérios distintos. Um deles diz respeito à intensidade do requerimento da racionalidade da ação para o delineamento das explicações. A necessidade da racionalidade para o estabelecimento de explicações será maior quando a ênfase se dá sobre os objetivos dos atores em si mesmos. Dito de outro modo, o requerimento do conceito de racionalidade estaria vinculado à centralidade conferida aos objetivos no delineamento da ação. Esses objetivos, no entanto, não necessitam ser racionais em si, desde que haja racionalidade no empreendimento dos meios. Tal perspectiva se distancia daquela adotada pela análise econômica, uma vez que essas considerações distinguem o *homem econômico* do *homem racional*. Enquanto o primeiro, associado à abordagem econômica, vincula a sua ação à utilidades funcionais, em um pressuposto de preferências estáveis e disponibilidade de informações, o *homem racional* se depara com os custos da própria obtenção de informações e toma decisões baseadas em certo nível de informações, considerando resultados prováveis para sua ação. Ou seja, o cálculo racional considera os custos dos meios da ação. A consideração do *homem racional* exige, assim, que se leve em conta a racionalidade sob a perspectiva do ator, ou seja, a *racionalidade subjetiva* e não exclusivamente a *racionalidade objetiva*.

No que diz respeito à sociologia, a intensidade do requerimento da racionalidade da ação será maior nas abordagens que implicam predições acerca dos comportamentos dos atores em determinadas situações. No entanto, tal abordagem apresenta limitações importantes, na medida em que se mostra tautológica, apresentando explicações circulares. Neste contexto, são duas as possibilidades. Ou as ações que não se mostram compatíveis com o predito são classificadas como categorias residuais, ações de natureza não racional e, portanto, não possíveis de serem preditas, ou as ações são reconstruídas de modo a satisfazer a critérios externos de racionalidade, o que implicaria explicações *ad hoc*, já que, aí, as ações observadas são *reconstruídas* a fim de que se encontrem os elementos de racionalidade nelas incluídos. Por esses motivos, autores como Raymond Boudon e James Coleman, ainda que mostrem que a teoria da escolha racional pode oferecer substratos importantes para a compreensão de fenômenos não usualmente abordados sob um ponto de vista da ação racional, consideram-na como uma teoria específica. (GOLDTHORPE, 2000)

No sentido de minimizar as limitações daí advindas, Goldthorpe (2000) propõe que se leve em consideração o conceito de racionalidade subjetiva, proposto por Raymond Boudon, para o qual a racionalidade é compreendida sob o ponto de vista do ator. De acordo com essa proposta, a ação só será compreendida como irracional se associada a outros tipos de motivação. Além disso, a distinção entre ação racional e a ação que expressa aderência às normas sociais não leva em consideração que um ato de altruísmo, por exemplo, pode ser racional, na medida em que é explicado pela obediência à norma internalizada.

De um ponto de vista da análise econômica, ainda, a racionalidade da ação é entendida como uma resposta a uma dada situação. Assim, diante do pressuposto da estabilidade de preferências, a racionalidade da ação seria constrangida, no limite, apenas pelas situações colocadas (na qual se encontra o nível de informação disponível). No entanto, a inclusão dos processos de escolha mostra-se pertinente, sobretudo em trabalhos de natureza empírica, que revelaram que processos psicológicos estariam incluídos no cumprimento de determinações sociais. Ou seja, por meio dos processos psicológicos, as normas coletivas, por exemplo, são internalizadas. Para a perspectiva sociológica, é pertinente, portanto, entender o comportamento dos atores como um produto das relações

sociais nas quais estejam envolvidos, o que diz respeito a um amplo conjunto de categorias.

Outro modo de problematização das perspectivas neoclássicas incide sobre as alternativas diante das quais os indivíduos se encontram no engendramento de suas ações. Assim, se a abordagem econômica, mais uma vez, tem tais alternativas como dadas, sua problematização implica considerar os modos por meio dos quais elas são obtidas (MARCH e SIMON, 1975). Considerar os processos de obtenção de alternativas, por sua instância, significa trazer para o contexto da análise os processos de tomada de decisão e os elementos de definição de situações, argumentando, ainda, sobre os limites da racionalidade que se dão não apenas em função de informações incompletas, mas também em função de limites de natureza cognitiva.

As circunstâncias diante das quais as ações se dão podem ser desenvolvidas em situações de rotina ou de incertezas. No primeiro caso, o estímulo gerador da ação não é novo, suscitando uma reação já implementada em situações anteriores similares. Trata-se de uma situação rotinizada. No segundo caso, o estímulo, novo para o ator, suscitará uma busca por alternativas de ação ou tentativas de prever as consequências da ação em uma atividade de solução de problemas.

Tais atividades de solução de problemas, por sua instância, podem ter critérios distintos de escolha. Desse modo, o agente pode privilegiar alternativas ótimas (nos casos em que existe a possibilidade de comparação de todas as alternativas possíveis) ou alternativas satisfatórias (nos casos em que há satisfação de requisitos mínimos para uma dada alternativa). Neste último caso, a escolha do ator é mais simples, uma vez que a totalidade de considerações feitas na escolha é reduzida diante de padrões estabelecidos.

O que March e Simon (1975) propõem, desse modo, é que o conceito de racionalidade inclua os processos de tomada de decisão do ator, ou seja, partem da consideração de que os elementos da definição da situação não são dados, mas, ao contrário, problematizáveis, o que inclui o arbítrio dos indivíduos nos processos de tomada de decisão. O arbítrio pode ser encontrado em três processos: (1) o processo de definição

da situação, em que o ator realiza uma procura diante das alternativas colocadas a ele, (2) o processo de definição de estratégias, em que o ator decide qual a melhor estratégia diante de um conjunto de fatores situacionais ou circunstâncias específicas, e (3) a discricionariedade, em que a formulação da ação se dá em consonância com as experiências anteriores. O arbítrio, desse modo, surge nos processos de aprendizado e de solução de problemas, a partir dos quais o ator pode adaptar suas ações às circunstâncias.

Como situações colocadas pelas circunstâncias reais são complexas demais para serem abrangidas completamente pelo ator, as alternativas de ação são limitadas, ou seja, os atores se comportam em relação a um conjunto de informações que compõem uma dada situação, criando repertórios de ação que enquadram determinadas situações a determinadas classes. Diante disso, indivíduos utilizam mapas cognitivos apreendidos e elaborados para interpretar o ambiente no qual atuam. Esses mapas cognitivos permitem aos atores explicarem, daí o conceito de *absorção de incertezas*, dentro de seu próprio *mundo* cultural, os eventos e fenômenos que ocorrem em seu ambiente. E é principalmente nos pontos de absorção de incertezas que a faculdade de arbítrio é exercida.

O ator substitui, assim, uma realidade complexa por um modelo simplificado, ou objetivos finais complexos por sub-objetivos simplificados. A padronização de ações e a substituição de critérios ótimos de escolha por critérios de desempenho satisfatório, ainda, simplificam os processos de comunicação e coordenação, nos casos em que há a ação de múltiplos atores, como em organizações, por exemplo. As definições de situação e os recortes das circunstâncias reais, portanto, dizem respeito não à situação tal como ela se apresenta de fato, mas como ela se mostra ao ator. Ou seja, são levadas em consideração as preferências do ator, suas experiências anteriores, além dos processos de natureza afetiva e cognitiva, que definem seus objetivos.

A ação tem como elemento fundamental os processos de definição da situação, que conferem ênfase aos aspectos cognitivos e interpretativos. O caráter interpretativo da ação, por sua vez, faz com que os critérios de decisão não sejam objetivamente dados. O que a análise empreendida por Simon e March propõe é a inclusão de conceitos relativos à racionalidade limitada, definição de situação e absorção de incertezas.

A detecção da forma como a institucionalização das interpretações dos fenômenos ambientais se dá permite a identificação das bases reais de poder organizacional. Isso porque os atores que se posicionam na área de fronteira entre o ambiente e a organização situam-se estrategicamente de modo a controlar o acesso às informações ambientais, realizar a interpretação dessas informações, bem como ter tais interpretações institucionalizadas, detendo, assim, significativa fonte de poder.

É a partir daí que Michel Crozier formula sua teoria do poder baseada nas relações de incerteza no contexto da ação social. Dessa maneira, o controle das fontes de incerteza, elemento fundamental do conflito e tensões na organização, não está relacionado apenas à conformação da tecnologia, mas também às formas de distribuição das informações (CROZIER, 1989).

O problema da coordenação de ações daí advindo refere-se à impossibilidade de uma completa previsão dos comportamentos dos membros organizacionais, uma vez que tais comportamentos são oriundos de diferentes formas de avaliação de situações, por parte de atores individuais e coletivos. Dada a parcial imprevisibilidade dos comportamentos individuais, a presença de relações de disputa de poder na organização está relacionada à incerteza num contexto de racionalidade limitada. Assim, Michel Crozier conclui que a incerteza produz um potencial de poder e, conseqüentemente, as disputas ocorrerão em torno da busca pelo controle sobre tarefas dotadas de um maior grau de incerteza em seu processo de consecução.

Ainda, a introdução do conceito de instituição pode ser compreendida como limitação da abordagem econômica dos fenômenos sociais ao fazer levar em consideração fatores que restringem comportamentos (WILLIAMSON, 1994). Desse ponto de vista, a análise econômica se limita aos aspectos do comportamento individual, mas a abordagem sociológica é mais útil para a compreensão de ações que se dão no nível institucional, em uma perspectiva de complementaridade, portanto. Tal *divisão de tarefas* poderia se mostrar útil para a análise da cooperação entre indivíduos que não se dá motivada sempre ou

exclusivamente por interesses próprios. Daí a necessidade de que instituições sejam criadas como mecanismos para a solução dos problemas de cooperação, problematizando não apenas a ação, como o faz a abordagem econômica, mas também os dilemas da ação coletiva. Isto se dá por meio da aplicação da teoria econômica às análises de organizações e da teoria dos custos das transações econômicas, principalmente através dos trabalhos de John R. Commons, Ronald Coase e, mais recentemente, Oliver Williamson. Essa perspectiva representa uma maior complexidade em relação à teoria da agência por conferir maior ênfase aos limites da racionalidade e por reconhecer mais frequentemente as contribuições sociológicas. Existem quatro componentes fundamentais nessa teorização: *a incerteza, as limitações dos processos de barganha, a racionalidade limitada e o oportunismo*. A incerteza se refere, por exemplo, a mudanças ambientais que fogem ao controle ou predição das organizações. A limitação dos processos de barganha ou negociação se dá pela rigidez de contratos. A racionalidade limitada, por sua vez, cria problemas de oportunismo, através da imperfeição de informações e restringe os mecanismos por meio dos quais o interesse coletivo é exercido. Para Williamson (1994), especificamente, a possibilidade de comportamentos oportunistas limita as chances de que a ação cooperada ocorra, e daí surgem os custos das transações, ou seja, custos que não estão ligados diretamente à produção, mas, sim, às possibilidades de comportamentos que geram falhas nos processos de cooperação. Cabe à organização incrementar mecanismos de estabelecimento de padrões de comportamentos estáveis, por meio de incentivos e formas que asseguram o cumprimento dos contratos.

A Nova Economia Institucional, em suas abordagens vinculadas à perspectiva econômica, confere centralidade aos conceitos de racionalidade limitada e de oportunismo, em um viés funcional. De uma perspectiva desse contexto teórico, por um lado, as instituições possibilitam a cooperação diante de informações incompletas, ao garantir soluções para este dilema. Por outro lado, “[...] *as estruturas de governança são formas organizacionais voltadas a atenuar os efeitos do oportunismo dos agentes que sempre poderiam descumprir os contratos firmados*” (ABRAMOVAY, 2004, p.49). Assim, a constituição de instituições é racional do ponto de vista do ator, por possibilitar o estabelecimento de padrões e comportamentos estáveis, que minimizam os custos advindos dos riscos contratuais envolvidos nas transações. Daí a pertinência da análise das

instituições a partir do instrumental fornecido pela análise econômica, já que as instituições são resultados de negociações que se baseiam em cálculos de custo e benefício (BUENO, 2007).

Assim, mudanças no mercado, ou seja, a presença de incertezas, combinadas com baixas possibilidades de negociação, insuficiência de informações e possibilidades de oportunismo criam o que essa perspectiva teórica chama de *falhas de mercado*, perspectiva não muito distinta da apresentada pela teoria econômica neoclássica. A solução apontada por Williamson (2000) para essas falhas está na integração para a minimização dos custos da transação, para ele, a chave para a obtenção da eficiência organizacional, e seu modelo explica a concentração da produção em grandes organizações. Considera, portanto, a existência de hierarquias de mercado, em que os custos do oportunismo são reduzidos pela relação de autoridade, possibilitando a continuidade de contratos, mesmo diante de incertezas ambientais. Segundo Perrow (1993), essa abordagem representa um avanço para a compreensão de organizações, por introduzir variáveis negligenciadas por outras perspectivas teóricas. No entanto, não leva em consideração um elemento apontado pela teoria da agência referente ao fato de que as organizações se estruturam encorajando os comportamentos competitivos autointeressados. Além disso, confere ênfase maior aos custos internos das transações do que aos custos externos.

Para Granovetter (1983 e 2007), no entanto, ver as instituições como respostas para os problemas de cooperação pode implicar uma perspectiva subsocializada de atores atomizados. Perspectivas como essas supõem que não possa haver cooperação baseada em relações sociais concretas, a despeito de arranjos institucionais. Em resumo, essa é a crítica que Granovetter faz à Nova Economia Institucional, de um modo geral, e a Williamson, em particular. Por outro lado, Granovetter critica também as abordagens que consideram certo grau de confiança a partir de respostas mecânicas a uma moralidade generalizada, em uma perspectiva, segundo ele, supersocializada da ação. Criticando desse modo os modelos neoclássicos, propõe abordagens que não se detenham nem na ação de indivíduos puramente autointeressados, nem na determinação de moralidades generalizadas, mas em redes de relações concretas.

Outra crítica aos pressupostos estabelecidos pelo modelo neoclássico se insere na elaboração do conceito de capital social, que trata dos elementos que emergem das relações e geram recursos para a ação individual. Para Putnam (1996), o conceito de capital social, ainda, permite compreender a ação coletiva, na medida em que sua emergência leva ao estabelecimento de confiança e compromisso, capazes de minimizar a ocorrência de comportamentos oportunistas. Assim, a reciprocidade engendra capital social, por se dar em um sistema de intercâmbio, conciliando interesses individuais e regras morais. Se para Coleman (1990) e Putnam (1996) o capital social é engendrado pelas relações, para Bourdieu (2002), ele é um atributo de natureza individual. Partindo de uma abordagem não estritamente econômica, distingue tipos diferenciados de capital como o capital social e cultural.

Desse modo, problematizações sobre os conceitos econômicos de mercado e racionalidade foram incorporadas à análise. O mercado, aqui, visto pela perspectiva neoclássica como dado, é tido, pela crítica, como problematizável, como fenômeno social, ele próprio, a ser compreendido e sujeito a mecanismos de diferenciação como tamanho, e nível de organização (SWEDBERG, 1994). Smith (2004), por sua vez, problematiza o conceito neoclássico de racionalidade, ao incorporar as possibilidades de atividades difusas, em que há limitação dos processos de maximização da ação, bem como fatores não levados em conta pela perspectiva neoclássica de competição perfeita, como preferências, tradições e contextos culturais. Em outras palavras, as ações são engendradas não exclusivamente a partir de decisões conscientes, advindas de processos de avaliação e maximização, como pensa a perspectiva neoclássica. De modo similar, Anderson (2001) considera preferências e escolhas que se dão não estritamente em um nível individual, ou tomadas como exógenas e imutáveis como na abordagem econômica, mas também a partir de perspectivas de caráter coletivo. Introduce à discussão, assim, objetivos de natureza coletiva e problemas de cooperação. Aqui, a vinculação a grupos sociais, os objetivos coletivamente dados, bem como estratégias estabelecidas coletivamente participam dos processos de construção de preferências e, por conseguinte, de ações.

Para Perrow (1993), as contribuições realizadas pela economia para a análise de fenômenos sociais em geral e, particularmente, organizações, apresentam limitações em

muitas direções. Como em grande parte das perspectivas, o desenho de teorias sempre implica simplificações da realidade ou a inclusão de fragmentos de teorias alternativas, o que leva a simplificações e limitações de sua capacidade de generalização. Os modelos econômicos, assim, limitam-se por manterem-se baseados nos indivíduos e na competição oriunda de comportamentos individuais auto-orientados, *mais do que nas organizações propriamente ditas*, ignorando a complexidade da vida organizacional, seus mecanismos de regulação de comportamentos e produção. Estes modelos manifestam-se, fundamentalmente, por meio da teoria da agência e da teoria dos custos das transações econômicas que deixam de lado questões abordadas por outras perspectivas sobre as organizações como a limitação e incerteza nas informações organizacionais, por exemplo. Ainda, ao optar por baixos níveis de abstração e níveis micro de análise, a perspectiva econômica diverge fortemente da teoria sociológica sobre organizações.

Em outras palavras, Perrow (1986) destaca a inadequação de se realizar uma explicação das organizações apenas a partir de comportamentos e atitudes individuais ou de pequenos grupos. Esse tipo de orientação acaba, segundo ele, se constituindo como um instrumental útil para a psicologia e para a psicologia social, sendo, contudo, insuficiente para a análise das organizações sob um ponto de vista sociológico.

Outra simplificação contida nas análises econômicas refere-se ao fato de que suas perspectivas não problematizam as normas sociais que geram confiança e reciprocidade, bem como os comportamentos que refletem essas normas, tomando-os como dados. Apenas quando as expectativas geradas por esses mecanismos são quebradas, essas perspectivas envolvem os contratos – outra simplificação – conceito fundamental para o pensamento econômico. Assim, os economistas vêem a vida organizacional como uma *série de contratos*.

Segundo Perrow, a teoria da agência representa uma simplificação mais radical do comportamento organizacional, por assumir fortemente os principais preceitos do pensamento econômico, como a maximização de ações, por exemplo. Interpretando a vida social como uma série de contratos, a teoria da agência considera as relações no contexto de organizações como governadas por contratos específicos que estabelecem

comportamentos, ignorando problemas de confiança, informações limitadas e limites da racionalidade em geral, bem como os efeitos e custos dos tipos de supervisão e motivação sobre as atividades. Preocupa-se, portanto, mais com problemas de quebra de contrato entre organizações do que com aqueles que ocorrem no interior de organizações.

Um dos conceitos centrais da teoria da agência para a análise de organizações refere-se aos problemas de seleção e diz respeito aos processos de formação do corpo organizacional, como a consideração de experiências passadas, nível e tipo educacional, qualificação etc. Esses mecanismos preveem uma situação de *recrutamento ótimo*, na qual os comportamentos podem ser padronizados. Outro problema diz respeito ao *risco moral*, e envolve os problemas de assimetria nas informações. A teoria da agência considera contratos bilaterais, mas tende a negligenciar a natureza bilateral dos contratos quando constrói seus modelos e equações explicativas, ignorando as possibilidades de cooperação entre empregados e empregadores, levando em consideração apenas a cooperação desses sobre aqueles. Assim, ideologicamente, a teoria da ação mostrou-se incapaz de enfatizar ambos os lados do contrato. Os problemas de seleção e de risco moral na teoria da agência baseiam-se, assim, muito fortemente nos pressupostos sobre a natureza humana. De modo distinto, as abordagens estruturais examinam os contextos em que os comportamentos se desenvolvem e reconhecem sua capacidade adaptativa, em parte devido à consideração dos limites da racionalidade. (PERROW, 1993)

Por isso, pouca atenção foi dispensada pela teoria da agência às condições sobre a qual se dá o comportamento auto-orientado, condições que se referem a um conjunto de mecanismos oriundos do tipo de estrutura organizacional. Esses mecanismos dizem respeito a: (1) minimização de interações contínuas, (2) encorajamento para o armazenamento de recompensas e excedentes, (3) encorajamento de esforços individuais, (4) minimização de mecanismos de fluxo entre tarefas individuais, (5) preferência por estabilidade nas lideranças e domínio de autoridade generalizada, (6) favorecimento de hierarquias. Ao não discutir esses mecanismos, a teoria da agência parte do pressuposto de que o comportamento auto-orientado é natural na conformação do comportamento humano, pela sua frequência em contextos capitalistas e burocráticos. Tomam tais mecanismos como dados e negligenciam, assim, tanto outros tipos de comportamentos

organizacionais, como os próprios mecanismos que levam à prevalência do comportamento auto-orientado.

Em suma, aos empreendimentos em torno do uso do conceito de racionalidade para a compreensão dos fenômenos sociais feitos pela abordagem neoclássica, seguiram problematizações que, ora se concentraram na elaboração de seus conceitos, ora na aplicação de seus conceitos fundamentais. No primeiro grupo, encontram-se as críticas feitas ao conceito neoclássico de mercado (SWEDBERG, 1994), e de racionalidade (SMITH, 2004), tidos como dados pela abordagem econômica, bem como ao conceito neoclássico de preferências e escolhas, que negligenciaria as preferências que se engendram de modo coletivo (ANDERSON, 2001), ou os processos de construção de preferências (BOURDIEU, 2002). No segundo grupo, aquele relativo às aplicações teóricas dos conceitos econômicos à abordagem dos fenômenos sociais, encontram-se as críticas para as quais a perspectiva neoclássica toma as organizações e instituições como dadas (COLEMAN, 1994), assim como as críticas para as quais devem ser incluídas, na análise, elementos como os processos de tomada de decisão e definição de situação (MARCH e SIMON, 1975), além dos fatores que restringem os comportamentos (WILLIAMSON, 1994). Finalmente, o conceito neoclássico de ação coletiva é problematizado por meio do conceito de capital social, ora tido como atributo da coletividade, ora como atributo individual (COLEMAN, 1990, PUTNAM, 1996, BOURDIEU, 2002). De um ponto de vista da análise organizacional, a perspectiva neoclássica baseia-se nas ações individuais, negligenciando as organizações. Não problematizam as normas sociais como geradoras de confiança e reciprocidade, reduzindo a vida organizacional a uma série de contratos que restringem a ação. Como consequência, a abordagem neoclássica negligenciaria estruturas organizacionais e burocráticas, com sua distribuição de poder e autoridade (PERROW, 1993).

Nos próximos tópicos serão apresentadas as abordagens institucionais, que têm como intuito a diminuição de tais limitações, ao conferir ênfase aos aspectos organizacionais de natureza comportamental, ênfase do presente trabalho.

5.2. Abordagens institucionais

5.2.1. Introdução

As abordagens sobre as instituições se diferenciam, como já mencionado, no que diz respeito à ênfase sobre aspectos micro e macro da vida organizacional. Enquanto as perspectivas de cunho estrutural, aqui representadas por autores como Powell e DiMaggio (1991) privilegiam o entendimento de organizações como atores racionais que maximizam ações, em uma correspondência com a ação individual, as abordagens que enfatizam os contextos micro de interação privilegiam os limites da racionalidade colocados pela dimensão cognitiva e a ação organizacional que se dá em contextos microestruturais. Representada por autores como Meyer e Rowan (1991) e, em uma abordagem política, por autores como Cyert e March (1964), essa perspectiva se preocupa com as dimensões de comportamentos dos membros de organizações. Com isso, o que essa vertente procura realizar é uma superação de dicotomias presentes na análise organizacional, como aquelas implicadas nas relações entre estrutura formal e estrutura informal de ação em organizações (PRATES, 2000). A racionalidade dos atores não se debruça sobre interesses e maximização de utilidades diante de uma ordem de preferências, mas, sim, se dá em um contexto de interpretação cognitiva de normas institucionalizadas. A instituição, assim, diz respeito a normas e símbolos que conferem legitimidade a formas organizacionais. Se para a perspectiva estrutural, portanto, as dimensões cognitivas da vida organizacional não são consistentes com o ator racional, para as abordagens que enfatizam a dimensão cognitiva o próprio cálculo racional está imbuído de elementos de natureza cognitiva e cultural (PRATES, 2000).

Outra abordagem de grande importância para a compreensão das dinâmicas organizacionais refere-se às perspectivas que enfatizam elementos analíticos da relação organização/ambiente, ou as dinâmicas por meio das quais organizações se legitimam externamente e se institucionalizam. Tal perspectiva, parte de uma formulação elaborada por Selznick (1972), com ênfase sobre a dimensão cultural que perpassa o âmbito racional da administração, ou seja, em uma incorporação dos efeitos não racionais da ação social, até a tentativa de reelaboração dessa tradição. Prates (2000) sugere que uma dessas

vertentes neo institucionais de reelaboração, representada por autores como W. Powell e P. J. DiMaggio, também se aproxima da tradição sociológica estrutural-funcional. Sendo tipicamente macrossociológica e de cunho estruturalista, nela, o *ator estratégico* é o ambiente no qual a organização se insere. Sua explicação do fenômeno organizacional na sociedade contemporânea se dá por meio do conceito de *campo organizacional*, ou seja, o conjunto de elementos que constituem *uma área reconhecida da vida institucional*. Assim, a organização é tida como uma subunidade residual de análise, sendo que a unidade passa a ser o *campo organizacional*, conforme a definição acima. Essa proposição teórica faz uso também do conceito de *isomorfia*, estabelecendo o ambiente como principal fator na constituição de populações organizacionais. O modelo proposto por W. Richard Scott e John W. Meyer também se insere no contexto dessa vertente. Assim como W. Powell e P. DiMaggio, esses autores desenvolvem o estudo do comportamento das organizações na sociedade contemporânea, tendo o *setor organizacional* como unidade de análise. O funcionamento da lógica operacional desses setores constitui-se em função de o ambiente ser caracterizado como técnico (composto por organizações dotadas de um baixo grau de incerteza tecnológica, havendo preponderância da lógica da eficiência) ou institucional (com organizações dependentes da legitimidade para sua sobrevivência, operando sob a lógica da conformidade ritual a agências regulatórias).

Numa segunda vertente neoinstitucional, é central o contexto microestrutural e as dimensões cognitivas da ação social, de modo a conferir ênfase aos aspectos comportamentais dos atores da organização, sem desconsiderar, contudo, as variáveis estruturais da burocracia (PRATES, 2000). Trata-se da articulação dos elementos que constituem o processo de burocratização, tais como a formalização, tecnologia e poder, com os elementos não racionais perpassados por interesses e cognições da ação individual. J. March e H. Simon, com o texto *Organizations* de 1958, inauguram essa versão do Novo Institucionalismo ao incorporar, ao estudo da racionalidade da ação organizacional, a teoria da aprendizagem, de acordo com a qual se estabelece uma metáfora entre os comportamentos organizacional e individual (PRATES, 2000).

O chamado *Novo Institucionalismo* difere do modelo desenvolvido por Selznick (1972), na medida em que alguns de seus autores introduzem a possibilidade de regras, comportamentos e crenças do contexto organizacional engendram interpretações conflituosas da organização, de seu ambiente e das identidades de seus atores. Além disso, enquanto o *Velho Institucionalismo* entende a organização institucionalizada como um ator político que articula suas próprias ações, a segunda vertente neoinstitucional parte da análise que privilegia a dimensão comportamental dos atores individuais, capazes de articular interesses e identidades. Também em consonância com a segunda vertente neoinstitucional, Meyer e Rowan (1991) enfatizam os elementos normativos e simbólicos do conceito de instituição, elementos estes capazes de legitimar os arranjos organizacionais que coordenam as atividades dos agentes. Esses autores argumentam que as sociedades pós-industriais, ao engendram maior complexidade de relações entre suas diversas esferas institucionais, demandam um alto nível de racionalização burocrática e institucional. Contudo, essa conformidade às regras institucionalizadas no ambiente social não necessariamente coincide com os critérios organizacionais de eficiência técnica. Assim, segundo esses autores, o sucesso organizacional depende de fatores outros que a coordenação eficiente e o controle de atividades produtivas. Independentemente da eficiência na produção, as organizações em sociedades pós-industriais existem e se desenvolvem em ambientes institucionais altamente elaborados. A aquisição de legitimidade e de recursos necessários à sobrevivência organizacional encontra-se assim fundamentalmente relacionada a um modelo de isomorfia com tal ambiente. Os critérios cerimoniais de valor que emergem no contexto organizacional têm sua legitimação através da participação tanto de seus próprios membros, quanto do público e do Estado. Trata-se da demonstração social da aptidão organizacional. Nessas condições, as características dos *inputs* e *outputs* e do processo tecnológico são conduzidos sob o intermédio do controle institucional.

Tal isomorfismo com o ambiente institucional acarreta consequências fundamentais para as organizações, tais como a incorporação de elementos legitimados externamente e o emprego de cerimonial externo que estabelece critérios para definir valores dos elementos estruturais. Assim, instituições racionalizadas criam

mitos da estrutura formal, estabelecendo o formato das organizações. Tais mitos são generalizados pela prática organizacional e difundidos por meio das redes de relação, tendo sua legitimidade baseada na suposição de sua racionalidade efetiva. É dessa maneira que organizações que incorporam elementos socialmente aceitos como racionais em sua estrutura formal maximizam sua legitimação e incrementam suas habilidades e capacidade de sobrevivência (MEYER e ROWAN, 1991).

O surgimento de estruturas de organização formal em contextos altamente institucionalizados, situação típica das sociedades modernas, acaba por gerar, como já destacado, conflitos entre categorias de normas, oriundas do ambiente institucional, e categorias de eficiência. Isso porque os mitos institucionalizados podem diferir por completo daqueles relativos à relação entre meios e fins, da maneira mais econômica, atividades cerimoniais são significativas em relação às categorias de normas e, não, em relação aos efeitos concretos, como diria Merton (1968). Assim, pode-se conceber um contínuo no qual as organizações podem ser ordenadas. Há organizações harmonizadas com seus fins, estabelecidas sob forte controle de *outputs* e cujo sucesso depende do manejo das redes de relações internas. E há também organizações cujo sucesso depende do isomorfismo com normas institucionais..

Dois problemas muito gerais surgem face a uma organização, se o sucesso depende do isomorfismo com as normas institucionalizadas (MEYER e ROWAN, 1991). Primeiro, atividades técnicas e demanda por eficiência criam conflitos e inconsistências nos esforços de uma organização institucionalizada para com normas cerimoniais de produção. Segundo, as normas cerimoniais são transmitidas por mitos que podem destacar diferentes partes do ambiente. Sendo assim, as normas podem criar conflitos entre essas partes. Outro conflito entre categorias de normas e de eficiência surge devido às normas que são expressas em termos de altos níveis de generalização, enquanto atividades técnicas variam de maneira mais específica, possibilitando condições únicas. Por fim, ambientes institucionalizados são plurais e sociedades rapidamente promulgam mitos inconsistentes. Como resultado, organizações

em busca de suporte externo e estabilidade acabam por incorporar toda sorte de elementos estruturais incompatíveis.

Essas variações conceituais apresentam implicações no que diz respeito à ênfase que diferentes perspectivas atribuem no decorrer de seu processo de análise. Desse modo, a análise tecnológica confere centralidade aos aspectos relativos à eficiência na produção (ou seja, no processo de transformação da matéria-prima). De maneira diversa, a perspectiva ecológica, fazendo uso do modelo darwinista, tem como ponto fundamental, não mais apenas a eficiência tecnológica, mas principalmente a sobrevivência organizacional, por meio de conceitos como *seleção* e *adaptação*. Finalmente, o institucionalismo confere ênfase aos aspectos culturais que engendram legitimidade. No contexto desse modelo explicativo, algumas distinções ainda são pertinentes. Para Selznick (1972), é central a discussão em torno da liderança organizacional, tida como anteparo às contingências ambientais; seu papel é o de mediadora entre a identidade da organização e os valores da comunidade na qual ela se insere.

A chamada *primeira vertente* do neoinstitucionalismo, representada por autores como Powell e DiMaggio e Scott e Meyer, parte dos aspectos estruturais de legitimação, enquanto March e Simon, bem como Meyer e Rowan, *segunda vertente*, enfatizam as dimensões cognitivas da ação e os elementos normativos e simbólicos do conceito de instituição como já mencionado. Os tópicos seguintes têm como objetivo detalhar um pouco melhor estas dimensões teóricas.

5.2.2. Isomorfismo e cerimonial em organizações

As diferentes concepções sociológicas que tratam distintamente o conceito de instituição, apesar de terem em comum a ideia de que instituições sociais reduzem as incertezas ambientais, estabilizando, assim, os contextos de interação social, diferem por enfatizar, ora a determinação de fatores ambientais estruturais, como no modelo de Durkheim ou Parsons -, ora as dimensões subjetivas da ação social, como, por exemplo, no modelo interacionista, como já mencionado.

Selznick (1972) formulou sistematicamente uma interpretação da dimensão cultural dos valores e identidades que perpassam o contexto racional da administração, incorporando elementos da sociologia estrutural funcionalista ao estudo das organizações. Conforme esse autor, as organizações formais, apesar de se constituírem a partir do modelo administrativo racional, com vistas à articulação de meios e fins da maneira mais econômica, têm, num segundo momento, suas normas, regras e sentimentos de solidariedade engendradas por seus membros consolidadas sob a forma de uma instituição social. Com o decorrer do tempo, esses elementos informais passam a ter *vida própria*, o que consubstancia esse processo de institucionalização.

Em outras palavras, Selznick incorpora à sua interpretação organizacional os efeitos não racionais da ação social. Sugere, assim, que a interação informal, no âmbito das organizações, possibilita o surgimento de focos próprios de identidade, constituindo-se, pois, como uma fonte potencial de institucionalização. A aquisição de uma identidade própria leva a organização a transcender os limites da lógica instrumental que a conduzia em suas origens. Trata-se da institucionalização organizacional.

O arcabouço formal da organização torna-se impregnado de valores e “moralidade”, transformando-se em uma “instituição” assentada nos valores básicos da comunidade que a cerca. Deste ponto em diante, as organizações passam a agir em seu próprio nome, adquirem um status de realidade *sui generis*, e se comportam como atores estratégicos no seu ambiente (PRATES, 2000, p. 102).

A interação entre identidade organizacional e os valores da comunidade na qual se insere, por sua vez, é mediada pela liderança organizacional. Daí a ênfase conferida por Selznick ao papel fundamental desempenhado pela liderança, não apenas de ordenação das atividades que se desenrolam no interior da organização e a defesa de seus valores, mas também como um anteparo às aspirações da comunidade. A tentativa de se redirecionar essa tradição a partir da reelaboração da teoria das instituições constitui a abordagem *neo-institucional*.

Autores como Powell e DiMaggio, por se aproximarem da tradição sociológica estrutural-funcional (PRATES, 2000), enfatizam os aspectos objetivos e as determinações ambientais sobre a vida organizacional, como destacado. Interessam-se, portanto, pela emergência e estruturação de um campo organizacional, entendido como organizações que, de forma agregada, constituem uma área reconhecida da vida institucional (POWELL e DIMAGGIO, 1991). Essa estruturação do campo organizacional se dá a partir de quatro processos: o incremento da interação entre organizações de um campo, a emergência de formas definidas de estruturas organizacionais que dominam o campo, o incremento das informações entre organizações de um campo e o desenvolvimento de trocas entre participantes de um grupo de organizações envolvidas com objetivos comuns. Esses mecanismos podem estar mais relacionados com a adoção de comportamentos capazes de gerar legitimidade em um campo organizacional do que com os critérios capazes de incrementar a performance. Esses autores se aproximam, portanto, de uma tradição sociológica estrutural-funcional, como já mencionado, uma vez que seu *ator estratégico* é o ambiente no qual a organização se insere. Assim, a organização é tida como uma sub-unidade residual de análise, sendo que a unidade passa a ser o *campo organizacional*, conforme a definição acima (PRATES, 2000).

O ambiente organizacional desempenha um papel importante para essa perspectiva, uma vez que as organizações respondem às demandas e pressões dele oriundas. O ambiente, assim, é um fator crucial para a constituição de populações organizacionais, e o conceito de isomorfismo se insere nesse argumento ao definir os processos de homogeneização entre organizações, ou seja, os processos que levam uma unidade organizacional a se assemelhar a outras unidades, diante de um mesmo conjunto de condições ambientais. Assim, as formas organizacionais se constituirão, em uma abordagem da adaptação, em função de sua capacidade ou habilidade para se tornar compatível com as características ambientais, ou, como na abordagem que enfatiza processos de seleção, em função de sua compatibilidade com as características ambientais. Em outras palavras, ou as organizações se ajustam ao ambiente, ou o ambiente seleciona as formas organizacionais mais compatíveis com seu formato. Além dos critérios de adaptação e seleção, existem, ainda, dois tipos de isomorfismo. O de natureza competitiva e o isomorfismo institucional. O primeiro deles, adotado pelas perspectivas de Hannan e

Freeman (1977), admite a existência de um sistema de racionalidade que enfatiza mercados, nichos e medidas de performance. Já o isomorfismo institucional diz respeito às pressões para que as organizações se acomodem sob um determinado formato, pressões de natureza política, relativas à legitimação institucional.

Powell e DiMaggio, ainda, identificam três mecanismos por meio dos quais o isomorfismo organizacional ocorre. São eles: (1) o isomorfismo coercitivo, derivado de influências políticas e problemas de legitimidade, (2) o isomorfismo mimético, resultado de respostas padronizadas às incertezas ambientais e (3) o isomorfismo normativo, associado ao processo de profissionalização. O isomorfismo coercitivo resulta tanto de pressões formais como informais, exercidas sobre organizações por outras organizações, por meio de expectativas culturais sobre as funções organizacionais. Por exemplo, um ambiente legal comum afeta de várias formas os comportamentos e estruturas organizacionais, o que leva à homogeneidade de formas organizacionais que se dão em conformidade com um determinado ambiente institucional. No entanto, nem toda situação de isomorfismo institucional deriva dessas forças de natureza coercitiva. Como posto por Cyert e March (1964), normas ambíguas ou incertezas quanto aos símbolos emitidos pelo ambiente podem gerar situações em que organizações se modelam a partir do formato de outras organizações. Trata-se do isomorfismo mimético, em que, diante de situações incertas, organizações procuram respostas em soluções encontradas por outras organizações, consideradas legítimas ou bem-sucedidas. Finalmente, pressões normativas podem levar ao isomorfismo ao estabelecerem bases cognitivas comuns entre profissionais atuantes em um determinado campo organizacional. A formação dessas bases cognitivas comuns se dá por meio da educação profissional formal e pelo estabelecimento de redes profissionais por intermédio das quais ocorre a difusão de certas práticas e comportamentos profissionais. Trata-se do isomorfismo normativo, que estabelece bases de socialização entre atores organizacionais. Esse mecanismo permite que uma matriz de informações seja estabelecida entre atores de diferentes organizações, através de meios formais e informais, o que possibilita a similaridade entre organizações.

Enfim, para Powell e DiMaggio, a ênfase sobre os aspectos estruturais da vida organizacional deslocam o olhar para os altos níveis de burocratização da sociedade atual e

é por isso que as formas organizacionais se dão não necessariamente em conformidade com os aspectos técnicos de eficiência, mas, sim, de acordo com os níveis de homogeneização entre elas, no contexto do conceito de campo organizacional. Sua ênfase sobre os processos estruturais, assim, afasta a consideração da participação em um nível dos atores organizacionais, o que permite o uso de variáveis macroestruturais.

O modelo proposto por W. Richard Scott e John W. Meyer também se insere no contexto dessa vertente. Assim como Powell e DiMaggio, esses autores desenvolvem o estudo do comportamento das organizações na sociedade contemporânea, tendo o *setor organizacional* como unidade de análise. O funcionamento da lógica operacional desses setores constitui-se em função de o ambiente ser caracterizado como técnico, composto por organizações dotadas de um baixo grau de incerteza tecnológica, havendo preponderância da lógica da eficiência, ou institucional, com organizações dependentes da legitimidade para sua sobrevivência, operando sob a lógica da conformidade ritual a agências regulatórias.

Numa segunda vertente neoinstitucional, é central o contexto microestrutural e as dimensões cognitivas da ação social, de modo a conferir ênfase aos aspectos comportamentais dos atores da organização, sem desconsiderar, contudo, as variáveis estruturais da burocracia (PRATES, 2000). Trata-se da articulação dos elementos que constituem o processo de burocratização, tais como a formalização, tecnologia e poder, com os elementos não racionais perpassados por interesses e cognições da ação individual.²⁰

A abordagem da análise ecológica também supõe que deva haver isomorfismo da organização com seu ambiente. O princípio do isomorfismo implica que organizações sociais em equilíbrio irão apresentar um aspecto estrutural compatível com as características dos recursos ambientais. A explicação para esse princípio se dá de acordo com perspectivas da seleção, devido à emergência de formas organizacionais subótimas

²⁰ Essa vertente é influenciada pela orientação de K. Weik, que considera os processos de interação interpessoal na definição das organizações. Assim, *organizações complexas* constituem-se num conjunto de atividades frouxamente articuladas, sendo a racionalidade e a estrutura organizacionais construções *pós-factum*, elaboradas pelos participantes.

que são selecionadas pelo ambiente organizacional. De modo diverso, uma perspectiva voltada à adaptação ambiental vê o isomorfismo como consequência da tomada de decisões de lideranças, num processo de ajuste de comportamentos. A questão crucial aqui é, portanto, relacionada a *quem* realiza o processo de otimização. Para as análises de seleção, é o ambiente que otimiza. Ele seleciona combinações de organizações, de modo que situações de competição passam a constituir a dinâmica dos processos em questão - o isomorfismo é visto como oriundo de um ajustamento lógico.

Se o ambiente for estável, não haverá dificuldades em aceitar o princípio do isomorfismo. Contudo, e se o ambiente altera sua configuração total ou parcialmente? Suscitar essa questão sob uma abordagem da análise ecológica implica a necessidade de levar em conta os processos da competição. As formas organizacionais podem mostrar-se insuficientes para gerar certezas diante das circunstâncias ambientais. Isso porque formas alternativas competem por elementos essenciais, limitados no nicho de recursos. O nicho, então, consiste em todas as combinações de recursos dos quais as organizações necessitam para sobreviver e reproduzir suas características. A perspectiva da seleção resolve esse problema afirmando que o ambiente irá eleger as formas organizacionais mais eficazes, de um ponto de vista econômico, ou seja, serão selecionadas pelo ambiente as organizações que melhor satisfizerem os critérios da eficácia.

Para perspectivas que se desenvolvem sob uma ênfase na adaptação ambiental, contudo, diante de situações de instabilidade, as organizações devem engendrar uma estrutura geral que não maximize a sua ação apenas diante de determinada configuração ambiental, mas, sim, que otimize sua ação diante de um grupo de características do ambiente. Em outras palavras, o sucesso organizacional depende de sua especialização tanto diante de ambientes estáveis quanto das incertezas ambientais. Perante incertezas, a maioria das organizações mantém um excedente para lidar com a reabilitação de sua performance. Organizações, assim, podem assegurar sua performance por meio da criação de unidades especializadas, ou podem alocar seu excedente para uma determinada função organizacional, para uso em atividades além de sua rotina.

O excedente pode ser usado, assim, para engendrar maior fluidez da forma organizacional. Quando há a estabilidade ambiental, as organizações operam de forma rotineira e coordenam suas ações por meio de regras formalizadas; o investimento de recursos se dá em direção à manutenção desses procedimentos. No entanto, quando a certeza ambiental é baixa, as organizações operam com uma rotina menor. Sob essas circunstâncias, a alocação de recursos para o desenvolvimento e a maximização das formas organizacionais dirão respeito a sistemas menos formalizados capazes de respostas mais inovadoras. E a manutenção de um *slack* de recursos possibilita esse tipo de ação. (PENROSE, 1959; CYERT e MARCH, 1963. Citados por HANNAN e FREEMAN, 1977). O ponto aqui é que as populações organizacionais serão selecionadas com base na capacidade de manutenção do excedente e na forma como ele é alocado.

O chamado *Novo Institucionalismo* difere do modelo desenvolvido por Selznick, na medida em que alguns de seus autores²¹ introduzem a possibilidade de regras, comportamentos e crenças do contexto organizacional engendrarem interpretações conflituosas da organização, de seu ambiente e das identidades de seus atores. Além disso, enquanto o *Velho Institucionalismo* entende a organização institucionalizada como um ator político que articula suas próprias ações, a segunda vertente neoinstitucional parte da análise que privilegia a dimensão comportamental dos atores individuais, capazes de articular interesses e identidades.

5.2.3. Mitos, racionalidade e a dimensão comportamental

Uma importante revisão da literatura sobre as instituições tem como objetivo superar dicotomias como aquelas implícitas nas relações entre contextos micro e macrosociais, estruturas formais e informais, ambiente e estrutura entre outros (PRATES, 2000). Ainda assim, enfatiza os contextos da interação, bem como as dimensões de ordem cognitiva e racional, sem desconsiderar as dimensões estruturais da burocracia. Com esse propósito, o que se tem é a rejeição da ideia, segundo a qual, as organizações podem ser

²¹ Aqui, refere-se à abordagem realizada por March e Olsen (1995), segundo a qual, as instituições detêm a propriedade de estabelecer *regras* de comportamento adequado a situações específicas, situações estas interpretadas pelos atores sociais.

definidas como atores autônomos que articulam mecanismos em direção das satisfações de interesses próprios e a ênfase ou aceitação do caráter cognitivo-interpretativo da ação, em contraposição à racionalidade implícita na concepção de *homo economicus* (PRATES, 2000).

Dessa perspectiva, Meyer e Rowan (1991) propõem que se levem em consideração as dimensões comportamentais dos membros organizacionais, em um contexto estrutural da burocracia, enfatizando o caráter cognitivo e interpretativo de ações individuais e coletivas. Essa reorientação possibilita que instituições sejam compreendidas a partir de sua natureza normativa e simbólica. (PRATES, 2000). De um modo geral, organizações formais são entendidas como mecanismos de coordenação e controle de atividades que se dão imersas em uma complexa rede de relações. A legitimidade organizacional, ainda, é critério fundamental de sobrevivência para organizações e, muitas vezes, independe de procedimentos e práticas imediatamente associados à eficácia técnica. No processo de manutenção dessa conformidade com os critérios de legitimidade, as organizações refletem normas institucionais que tendem a separar sua estrutura formal das incertezas contidas em atividades técnicas, criando lacunas entre sua estrutura formal e atividades de trabalho. Assim, o argumento central de Meyer e Rowan (1991) é que a estrutura formal de grande parte das organizações em sociedades pós industriais reflete mitos de seu ambiente institucional, normas institucionalizadas que são tidas como dadas pela opinião pública, tendo, portanto, a força de leis.

A teoria clássica assume que a estrutura formal racional é aquela mais eficiente para a coordenação e o controle dos comportamentos em atividades de trabalho, em uma derivação da perspectiva weberiana, para a qual a emergência histórica da burocracia constitui consequência da economia de mercado e dos estados centralizados. Fundamentalmente, a prevalência de modelos racionais burocráticos se dá em função da necessidade crescente de coordenação das atividades no contexto moderno, das vantagens competitivas desse tipo de coordenação do trabalho e da formação dos estados centralizados e sua penetração nas sociedades. No entanto, essa perspectiva apresenta limitações por problematizar exclusivamente as questões relativas à coordenação e controle de atividades. Assim, a legitimidade é tomada como dada, não se constituindo como

problema analítico. A questão, aqui, é que as normas de racionalidade são critérios de legitimidade e não simplesmente valores gerais, ou seja, as estruturas formais são, para Meyer e Rowan, manifestações de forças institucionais, que promulgam mitos de racionalidade. Por isso, muitos elementos da estrutura formal são altamente institucionalizados em função desses mitos. Em suma, as regras institucionais de racionalidade são tidas como domínios da atividade de trabalho, e organizações formais incorporam essas normas como elementos estruturais.

Duas conclusões podem ser derivadas dessa perspectiva. Em primeiro lugar, os mitos institucionalizados definem novos domínios da atividade, e organizações formais emergem neste domínio. Portanto, tais estruturas formais são isomórficas com os mitos de racionalidade. Em segundo lugar, organizações formais emergem em sociedades modernas, em conformidade com a complexidade das suas redes de relações e com suas elaboradas estruturas. Assim, ambientes institucionais criam exigências para as organizações que, por sua vez, incorporam elementos estruturais isomórficos com o ambiente, estabelecendo a interdependência. De uma perspectiva institucional, o aspecto mais importante do isomorfismo com o ambiente diz respeito à elaboração de uma linguagem organizacional, já que um vocabulário compatível com as normas institucionais é capaz de gerar maiores níveis de legitimidade. Por isso, as organizações que omitem os elementos legitimados pelo ambiente ou que criam estruturas incompatíveis com suas normas mostram-se mais vulneráveis.

Em suma, os critérios de racionalidade criam mitos sobre a estrutura formal das organizações. Não incorporar esses mitos pode trazer problemas de legitimidade para as organizações e, ao contrário, sua presença gera oportunidades de expansão organizacional. Em ambientes altamente institucionalizados, as organizações se mostram mais sensíveis aos critérios externos de eficácia. Os mitos de racionalidade institucional associam-se também à adoção de critérios externos de avaliação, o que faz com que as organizações se tornem sensíveis a eles. Tais critérios cerimoniais legitimam as organizações diante de seu público, de seus atores internos, do Estado etc. Além disto, o ambiente institucional é capaz de estabilizar os relacionamentos e comportamentos externos e internos à organização. Associações de comércio, associações profissionais e coalizões entre

organizações têm a capacidade de gerar padronizações e estabilização e proteger as organizações de turbulências.

É por isso que o sucesso organizacional depende de fatores que nem sempre estão diretamente associados à coordenação e controle das atividades produtivas. Seu sucesso depende, também, de sua capacidade de isomorfia com ambientes altamente institucionalizados, de modo a obter legitimidade e, conseqüentemente, recursos para sobrevivência. Ou seja, o sucesso organizacional depende dos processos ambientais e da capacidade organizacional de se moldar a esses processos. Organizações que incorporam elementos socialmente legitimados em sua estrutura formal maximizam sua legitimidade e incrementam seus recursos e capacidade de sobrevivência.

Entretanto, o que pode ocorrer nesse contexto é o surgimento de conflitos entre normas institucionais e critérios de eficiência técnica, já que um e outro podem diferir de maneira importante. Ou seja, os mitos institucionalizados nem sempre mostram-se compatíveis com os critérios de racionalidade que se vinculam à relação mais eficiente entre meios e fins. Muitas vezes, os mitos cerimoniais são importantes no que diz respeito às categorias de normas, mas, não, aos efeitos concretos das atividades organizacionais. Tais conflitos se expressam de duas maneiras. Por um lado, as normas cerimoniais, além de nem sempre serem compatíveis com os critérios de eficiência, como já mencionado, também podem enfatizar dimensões distintas do ambiente, sendo, por isso, incompatíveis entre si, ou a pluralidade dos ambientes institucionais pode promulgar mitos inconsistentes, o que faz com que organizações incorporem elementos estruturais incompatíveis. Segundo, as normas institucionalizadas podem se expressar por meio de altos níveis de generalizações, incompatíveis com atividades técnicas específicas.

Pode-se, assim, compreender as organizações a partir das diferenças de ênfases que realizam, ou de diferenças nas formas de solução do conflito mencionado anteriormente. Algumas claramente definem critérios de eficiência associados à sua capacidade técnica de respostas. Outras enfatizam os valores promulgados por seu contexto social, ou seja, conferem ênfase aos critérios de legitimidade.

Dito de modo mais pormenorizado, Meyer e Rowan (1991) arrolam quatro formas de solução parcial para essas inconsistências organizacionais. Uma primeira alternativa está em a organização resistir aos requerimentos cerimoniais. Essa alternativa, porém, pode implicar também a perda de importantes recursos capazes de gerar estabilidade. Outra forma de lidar com os conflitos é manter uma rígida conformidade com as prescrições institucionalizadas. Os limites dessa alternativa, no entanto, estão na possível incapacidade organizacional para lidar com a necessidade de demonstração de eficiência, sobretudo para seus atores internos. Uma terceira solução encontra-se na possibilidade de uma organização reconhecer, de maneira *cínica*, que sua estrutura é inconsistente com os aspectos requeridos externamente. Mas essa estratégia nega a validade dos mitos institucionais, o que também pode causar impactos sobre sua aquisição de legitimidade. Finalmente, uma organização pode se comprometer com mudanças futuras. Mas tal estabelecimento para o futuro também implica o reconhecimento de que sua atual estrutura não se compatibiliza com os critérios de legitimidade.

A despeito dessas soluções parciais, uma organização pode, também, resolver os conflitos entre normas cerimoniais e eficiência técnica pelo emprego de dois mecanismos interdependentes. A absorção de impactos (ou incertezas) e a lógica da confiança. Assim, se as tentativas de controle e coordenação de atividades em organizações institucionalizadas pode levar a conflitos e problemas de legitimidade, elementos da estrutura poderão absorver atividades geradoras de incerteza, através do profissionalismo, da substituição de fins categóricos por finalidades técnicas, já que, muitas vezes, as normas são ambíguas, da *cerimonialização* de inspeções e avaliações, da concentração de esforços sobre os aspectos das relações humanas por meio de elementos informais, já que a exclusiva coordenação formal das atividades pode levar à emissão de normas inconsistentes. Por outro lado, as organizações também podem minimizar ou ocultar sua insuficiente validação técnica por interédio da confiança e da boa fé de seus participantes externos e internos, sobretudo em organizações que constituem forte reflexo de seu ambiente institucionalizado.

Em suma, Meyer e Rowan sintetizam seus argumentos em três teses gerais. Na primeira delas, ambientes institucionalizados que emitem grande número de mitos sobre a

racionalidade tendem a gerar mais organizações formais. Assim, organizações formais emergem e se tornam mais complexas como resultado do incremento de estados elaborados e de outras instituições de ação coletiva. A segunda tese é a de que organizações que incorporam mitos institucionalizados se tornam mais legítimas e com maiores possibilidades de sobrevivência. De modo oposto, organizações que mantêm elementos estruturais não institucionalizados tornam-se mais falhas e se justificam mais fortemente por meio dos critérios de eficiência e eficácia. Finalmente, organizações depositam esforços para a manutenção da conformidade ritual, tanto interna quanto externamente, através do incremento de formas de absorção de incertezas e mecanismos de confiança e boa fé.

Em uma perspectiva teórica similar, Cyert e March (1964) procuram compreender as dimensões políticas das organizações por meio da articulação dos processos estruturais de burocratização nos quais a racionalidade formal se desenvolve, com os fatores não-racionais de incertezas, interesses e cognições presentes nas atividades organizacionais (PRATES, 2000). Esses autores consideram as organizações como sistemas de tomada de decisão, enfatizando, assim, os processos comportamentais, em uma tentativa de integrar abordagens econômicas, superando a abordagem econômica clássica, e abordagens organizacionais. Para tanto, fazem uso dos princípios gerais da teoria da escolha racional, no sentido de incorporar elementos importantes do conceito de racionalidade. Desse modo, sistemas são definidos como ordenamentos de preferências que administram informações sobre alternativas disponíveis e suas prováveis consequências, sendo, portanto, sistemas de escolhas e maximização de expectativas em termos do ordenamento de preferências. Tal modelo aplica-se tanto aos estudos econômicos das escolhas organizacionais como também ao estudo das escolhas dos indivíduos. No entanto, os esforços organizacionais para a obtenção da racionalidade encontram limites importantes na capacidade cognitiva dos indivíduos, nas inconsistências de suas normas internas entre outros fatores. Como resultado, os autores julgam mais adequado caracterizar o comportamento organizacional em termos de adaptação racional, do que em termos de uma racionalidade onisciente. No sentido de ampliar o axioma clássico de racionalidade, então, os autores propõem quatro conceitos críticos. São eles: (1) a quase resolução do conflito entre os objetivos da

organização, (2) a minimização da incerteza e do risco, (3) a busca de solução do objetivo principal e (4) a aprendizagem constante e a adaptação da organização.

A quase resolução do conflito é advinda do fato de que os objetivos organizacionais encontram limites nas aspirações independentes dos membros das organizações. Ou seja, as preferências de seus vários participantes podem ser inconsistentes, o que faz com que as organizações devam assegurar a ação coordenada entre indivíduos e grupos, transformando conflito em cooperação. Uma alternativa para a solução desses conflitos está na emissão de uma série de normas mais ou menos independentes, associadas a distintos centros de decisão. Nesse sentido, a especialização e a delegação são utilizadas para reduzir complexas situações de conflitos. As organizações dividem, assim, os problemas em *subproblemas*. Em outras palavras, as organizações resolvem seus conflitos sobre normas, em parte, atendendo a diferentes normas em tempos diferentes.

Outra limitação à prática racional, por organizações, diz respeito às incertezas de vários tipos com as quais se defronta. Um dos mecanismos para lidar com as incertezas é evitá-las, seja por meio de sua previsão (organizações são capazes de antecipar elementos de incerteza futuros e desenvolver estratégias prévias para lidar com elas), seja através de negociações realizadas com o ambiente externo no sentido de minimizar a emissão de elementos de incerteza. Ou seja, mais do que tratar o ambiente como elemento exógeno e incontrolável, as organizações podem predizer seu comportamento e controlar os elementos por ele emitidos, por intermédio, por exemplo, da negociação. De um modo ou de outro, as organizações procuram, assim, evitar ou minimizar o impacto de situações incertas.

As decisões organizacionais, ainda, orientam-se para objetivos específicos. Ou seja, a busca por soluções de problemas, dentro das organizações, deve se orientar em direção aos seus objetivos principais, sendo motivada por problemas específicos. Esta busca se dá de duas formas principais. Por um lado, pode implicar uma pesquisa em torno dos elementos vizinhos aos problemas principais e, por outro, pode se dar em torno da vizinhança das alternativas de solução disponíveis.

Finalmente, as organizações lidam com as incertezas e limites da racionalidade por meio de processos de aprendizagem e adaptação. Tais processos podem se dar através da adaptação de seus valores, da ênfase sobre determinados aspectos do ambiente (com os quais melhor se adapta), bem como da descoberta de determinados comportamentos bem-sucedidos, passíveis de aplicação em situações futuras.

5.3. O campo institucional da polícia

As organizações policiais relacionam-se com outras organizações, mitos institucionalizados e atores relevantes no contexto de um campo organizacional que lhe é específico. No caso brasileiro, o campo organizacional das polícias é múltiplo, já que se relaciona fortemente a outros tipos de organizações, como aquelas de Justiça e Defesa Social (MEDEIROS, 2004), como também já descrito em capítulos anteriores do presente trabalho. Os tópicos seguintes têm como objetivo caracterizar as organizações policiais, de um modo geral, a partir da constituição de seu campo institucional e do engendramento de mitos institucionalizados. Os conceitos elaborados pelo institucionalismo sociológico, ao permitirem a análise do fenômeno de forma multidimensional, são pertinentes para a compreensão de organizações que agem em um ambiente com alto grau de complexidade, como é o ambiente institucional das polícias. Possibilitam, por isto, superar análises que se concentram exclusivamente sobre a capacidade técnica das organizações policiais para a solução de problemas de criminalidade e violência. Deste ponto de vista, não é sua demonstração de eficiência a responsável pela sobrevivência ou legitimidade das organizações de polícia. Diferentemente disso, o que se enfatiza é a permanência de atividades e estruturas organizacionais que, a despeito de sua demonstração de eficiência e efetividade, sobrevivem nos contextos organizacionais. Isso ocorre porque a tipificação da realidade, por meio da promulgação de mitos, simplifica os processos de tomada de decisão das lideranças organizacionais. Finalmente, possibilita a articulação das dimensões relativas à estrutura e ao ambiente organizacional, ou seja, permite a superação da dicotomia fatores externos/internos, privilegiando, mais uma vez, aspectos de natureza multidimensional. (PAIXÃO, 1983).

A chamada *primeira vertente do neo institucionalismo*, representada por autores como Powell e DiMaggio e Scott e Meyer, parte dos aspectos estruturais do processo de legitimação organizacional. Aqui, conceitos centrais, como já destacado, são aqueles relacionados ao campo institucional, em que se dá o processo de isomorfismo entre organizações que partilham mitos e fontes de legitimidade. O isomorfismo com o ambiente institucional implica consequências importantes para a organização. Ela incorpora elementos legitimados externamente, o que possibilita que o efeito de turbulências e mudanças bruscas do ambiente externo sobre as organizações seja minimizado. O conceito de isomorfismo, além disso, é pertinente para compreender as políticas e cerimoniais que prevalecem na vida organizacional moderna. Desse ponto de vista, a mudança organizacional é tida como de difícil realização. Para Powell, *apud* Jiao e Lau, (2005), as organizações resistem à mudança porque o exercício do poder faz com que a dominação organizacional, em um campo determinado, procure ser persistente. Além disso, há uma complexa interdependência entre estruturas organizacionais e práticas adotadas pelas organizações, ou seja, organizações encontram-se imersas em seus próprios procedimentos e programas. Outra fonte para a resistência organizacional às mudanças reside nos padrões sociais que são reproduzidos de maneira mecânica, bem como em procedimentos organizacionais e arranjos estruturais que se preservam graças a escolhas iniciais das organizações e que se mostraram efetivos em suas origens. Em suma, aqui o foco de análise incide sobre os fatores internos que geram as dificuldades de mudança organizacional.

O campo institucional relacionado às organizações policiais contém organizações que desempenham pelo menos uma das tarefas relacionadas à polícia, ordem ou segurança (investigação criminal, uso da força paramilitar ou patrulhamento de rotina uniformizado). Assim, o campo institucional é formado

[...] pelas organizações que exercem a polícia da ordem, a polícia criminal e a polícia urbana. As duas primeiras funções foram anteriormente exercidas por organizações que se misturavam a justiça e aos exércitos. A última função é marcadamente moderna e depende da inserção das polícias nas funções consensuais de controle social (MEDEIROS, 2004, p.278).

Esse campo ainda é complexo devido aos modos como se organiza. No Brasil, existem duas polícias estaduais (Polícia Militar e Polícia Civil), três polícias nacionais

(Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal), além de guardas municipais. Sua divisão não obedece estritamente a critérios territoriais, mas também a uma determinada distribuição de tarefas ou especialização interorganizacional. Desse modo, à Polícia Militar, por exemplo, cabem as tarefas de uso da força e patrulha preventiva, enquanto à Polícia Civil, a tarefa de investigação criminal. Este tipo de especialização engendra impactos sobre o campo institucional das polícias, na medida em que dificulta a troca de recursos técnicos e institucionais, informações ou de pessoal entre as organizações, em um contexto em que cada organização se submete a critérios normativos distintos. Não há, portanto, um critério territorial ou geográfico para a isomorfia no campo organizacional das polícias no Brasil. “As relações isomórficas são mais fortes entre as diversas polícias civis, entre as diversas polícias militares e até mesmo entre polícia civil e justiça e entre polícia militar e exército” (MEDEIROS, 2004, p. 279).

Como posto pela perspectiva institucionalista de análise das organizações, as relações isomórficas, estabelecidas no contexto do campo institucional das organizações policiais, podem se dar por meio de forças coercitivas, normativas ou miméticas. Assim, por exemplo, no Brasil, constituem forças coercitivas as secretarias de segurança pública ou os conselhos de defesa social aos quais se subordinam as organizações policiais (MEDEIROS, 2004), além das normas do regime jurídico único (CRUZ, 2005). São formas normativas aquelas advindas do estabelecimento de códigos internos, como códigos de ética e de uso da força, e aquelas advindas dos currículos de formação (MEDEIROS, 2004), bem como as pressões feitas por conselhos de classe profissional, que padronizam a atuação, e o próprio processo seletivo de policiais (CRUZ, 2005). Nesse contexto, as pressões exercidas por movimentos sociais de defesa dos direitos civis também podem gerar forças normativas, uma vez que constituem determinantes ambientais de controle da polícia, a partir de sua capacidade de ação efetiva (PAIXÃO, 1993). Podem, por isso, gerar elementos de caráter normativo.

Finalmente, são forças miméticas aquelas que se dão como resultado das atuações conjuntas das distintas organizações policiais, a partir de atividades de integração (MEDEIROS, 2004) e o movimento de acordo com o qual instituições maiores e melhor conceituadas pela opinião pública modelam o comportamento e o arranjo organizacional

de organizações policiais menores, em um processo de respaldo de uma instituição legítima. É o que ocorre, por exemplo, quando da importação de modelos ou práticas organizacionais de instituições norte-americanas. (CRUZ, 2005).

De um ponto de vista do campo organizacional, definido como o conjunto de elementos que constituem *uma área reconhecida da vida institucional* (POWELL e DIMAGGIO, 1991), as organizações policiais se encontram diante de intensa diversificação, com um campo formado por organizações muito heterogêneas. (MEDEIROS, 2004). Assim, falar de um sistema de justiça significa tratar de uma cultura jurídica que perpassa distintas organizações e na qual a polícia se inclui. As práticas e crenças das organizações policiais e acerca das organizações policiais, desse modo, emergem também de um contexto cultural interno a esse campo organizacional. A violência policial, neste contexto, é função do desenvolvimento de maneiras de resposta ao campo institucional e um atributo ocupacional.

A atividade policial é, aqui, dotada de padrões próprios para a orientação da ação, padrões que estabelecem as condições para o exercício da violência, a partir da criação de um *ethos* policial. Tal *ethos*, por sua instância, se dá a partir de uma combinação de fatores que são específicos ao campo institucional das polícias: o perigo contido na atividade policial, a existência da autoridade sobre o público de atuação e a eficiência como valor a ser atingido. Se a existência de cada um desses fatores não é própria apenas ao campo institucional das polícias, a sua coexistência é (RATTON, 2007). Do mesmo modo, a definição de alvos policiais também se dá a partir destes elementos, e se presta à busca de predição e regularidade para a atividade policial. Formam-se, assim, estoques de saberes organizacionais – por meio de tipificações e estigmas – que orientam a atividade policial (RATTON, 2007, p. 144).

Entretanto, os arranjos organizacionais e práticas da polícia emergem, também, das suas dimensões cognitivas. Tais dimensões deslocam o foco de análise das relações macrosociológicas para os fatores que “[...] estruturam a percepção coletiva dos policiais sobre como agir praticamente no combate ao crime [...]” (Paixão, 1993, p. 38). Esse será, portanto, o tema do próximo tópico deste trabalho.

5.4. Elementos normativos e simbólicos da vida institucional da polícia

De um ponto de vista da *segunda vertente ne-institucional*, os elementos normativos e simbólicos do conceito de instituição são enfatizados, especialmente no que diz respeito à sua capacidade de legitimar arranjos organizacionais. Nesse sentido, para Meyer e Rowan (1991), o sucesso organizacional se vincula a fatores que transcendem a coordenação eficiente e o controle de atividades produtivas. Assim, organizações institucionalizadas se apoiam em mitos constituídos externamente acerca de sua eficiência. A aquisição de legitimidade, portanto, vincula-se a certo processo de isomorfia com o ambiente externo. Essa perspectiva se diferencia dos modos como as organizações têm sido tradicionalmente tratadas pela teoria sociológica, ou seja, diferem da orientação para a qual a análise deve dar-se sobre os aspectos normativos, bem como sobre as considerações racionais sobre eficiência e efetividade das estruturas organizacionais, identificando arranjos organizacionais que facilitam a produção de resultados consistentes com as normas da organização.

É por meio de mecanismos de promulgação de mitos e exigências por cerimoniais que o ambiente influencia a estrutura organizacional e as atividades das organizações policiais (CRANK e LANGWORTHY, 1992). Foi mencionado, no tópico anterior, que o foco de análise adotado por Powell (primeira vertente neoinstitucional) incide sobre os fatores internos ao campo organizacional, que geram dificuldades de mudança organizacional. Aqui, diferentemente, de um ponto de vista adotado por Meyer e Rowan (segunda vertente neo-institucional) o foco incide sobre fatores externos que levam a mudanças organizacionais. A ênfase recai sobre mitos produzidos em ambientes altamente institucionalizados, as influências desses mitos sobre a estrutura formal e as atividades policiais, bem como sobre as formas pelas quais o ambiente institucional atribui legitimidade à organização. Em outras palavras, considera as influências que as características do ambiente exercem sobre a estrutura da organização e o relacionamento entre características institucionais dos ambientes e as características dos arranjos e atividades organizacionais.

Partindo dessa abordagem teórica, Crank e Langworthy (1992) procuram identificar elementos ambientais institucionalizados das organizações policiais. Para esses autores, as organizações policiais operam em ambientes saturados de valores institucionais. Com isso, a relação entre o contexto ambiental na qual a prática policial ocorre e sua estrutura organizacional não pode ser analisada simplesmente nos termos da produção econômica ou exclusivamente de um ponto de vista técnico. A legitimidade das organizações policiais não se vincula à sua produção econômica ou capacidade técnica, em uma perspectiva de mercado, mas, sim, a valores institucionais promulgados pelo ambiente.

Alguns exemplos são trazidos pelos autores como formas nas quais as influências ambientais são exercidas sobre a organização policial, de maneira não diretamente relacionada à sua capacidade técnica. Um desses exemplos diz respeito à aparência dos agentes policiais. Para ser reconhecido pela comunidade em que atua, o policial deve se apresentar de forma compatível com o que se espera dele. Os títulos de patentes, as insígnias, o uniforme se prestam a esses objetivos, na medida em que cerimonialmente oferecem os sinais de que um determinado indivíduo é um agente policial. São, por isso, símbolos importantes que fornecem legitimidade para a organização policial em seu ambiente institucional, como ocorre em outras organizações.

Outro exemplo de mito e cerimonial (ou seja, elementos não relacionados com a capacidade técnica da polícia) pode ser encontrado naquilo que se espera que a polícia faça, ou seja, pelas expectativas institucionais acerca da atividade policial. O emprego da lei é percebido pelo público como atividade policial altamente legítima, e, conseqüentemente, a atividade policial tende a ser justificada em termos da necessidade desse tipo de atuação. A existência de unidades especializadas nas organizações policiais se dá em função dessas expectativas (como, no Brasil, as delegacias temáticas, como aquelas voltadas para crimes de homicídio – a Delegacia de Crimes Contra a Vida – crimes contra o patrimônio – a Delegacia de Furtos e Roubos etc, bem como unidades especiais das organizações policiais militares.). O mito, nesse contexto, é o de que a especialização leva a maior eficiência das atividades de controle da criminalidade e emprego da lei. Tal complexidade organizacional, entretanto, além de não ter sua efetividade comprovada no controle da criminalidade (CRANK e LANGWORTHY, 1992), implica determinadas

disfunções para a prática policial. Uma dessas disfunções refere-se ao fato de que as tentativas de atuação policial conjunta (que implique a atuação simultânea de mais de um departamento de polícia, ou mesmo de organizações policiais distintas, em modelos de integração) encontram obstáculos no modelo de especialização, quando tal modelo, pouco articulado e baseado em ações de instituições isoladas, não se mostra capaz de formular políticas de segurança de maneira qualificada, o que implicaria ações inter institucionais e avaliações de resultados. É disfuncional também porque, grosso modo, se a criminalidade se distribui espacialmente, a atuação de unidades policiais que operam sob uma lógica temática, e sua atuação conjunta com unidades que operam sob uma lógica territorial, é prejudicada ou impossibilitada.

Finalmente, as regras técnicas, inicialmente introduzidas por razões relacionadas à eficiência podem se institucionalizar. Foi o que ocorreu com a necessidade de resposta rápida às chamadas policiais (no Brasil, através da chamada de emergência ao número 190) e com a patrulha preventiva, ou seja, a patrulha, grande parte das vezes motorizada, em áreas das cidades. Tais ênfases persistem nas organizações policiais, a despeito de sua insuficiência nas demonstrações de efetividade ou eficiência técnica. Assim, esses procedimentos, implementados com intuítos técnicos, sobrevivem a despeito de sua falha no controle da criminalidade, porque encontram legitimidade pública (CRANK e LANGWORTHY, 1992). Em outras palavras, sistemas de respostas rápidas às chamadas policiais, bem como a distribuição de patrulhas preventivas, constituem um ritual para as organizações policiais.

A ideia de institucionalização organizacional, assim, diz respeito a formas de organizações e comportamentos que se dão em função de valores e crenças prevalentes no ambiente institucional, o que faz com que organizações lidem com uma compreensão ampla de realidade social. É por isso que os elementos anteriormente mencionados, como o ritualismo no uso de insígnias e uniformes, ênfase na especialização de atividades, resposta rápida a chamadas e ênfase na patrulha preventiva, representam mitos fortemente institucionalizados. Tais mitos são incorporados na organização como estruturas particulares ou estratégias operacionais, em um processo de *dramaturgia* que adquire aceitação dos participantes da relação organização/ambiente.

São variáveis as maneiras por meio das quais os mitos são construídos e incorporados à estrutura organizacional da polícia e às suas atividades (CRANK e LANGWORTHY, 1992). Uma das maneiras de construção dos mitos institucionalizados diz respeito à legitimidade oficial. Aqui, autoridades judiciais podem criar mandatos legais, agências administrativas podem estabelecer regras para a prática policial, em um aspecto *coercitivo* da legitimidade. Exemplos desse processo nas organizações policiais podem ser encontrados nos mecanismos de incorporação do serviço civil (tido como mais eficiente ou econômico para a realização de tarefas não diretamente relacionadas às questões de segurança pública), ou no credencialismo, segundo o qual *apenas a polícia pode fazer trabalho de polícia*, ou seja, somente indivíduos que tenham completado o treinamento policial formal podem desempenhar tarefas relacionadas à segurança pública.

Outra forma de promulgação de mitos está na elaboração de redes de relacionamento. Tal elaboração refere-se aos processos que ligam as diferentes esferas da atividade em um ambiente institucional particular, engendrando um novo arranjo organizacional. Pode dizer respeito, também, às relações estabelecidas entre as dimensões formais e informais da organização. À medida que tais relações se solidificam, emergem formas e crenças que ganham o *status* de mito, reafirmando cerimonialmente a relação entre as diferentes esferas. Um exemplo desse modo de promulgação de mitos está na formação policial realizada, em parte, por agências ou organizações externas à polícia, ou pela interseção da atuação policial com outros setores institucionais, como universidades e atores governamentais, o que cria o mito de que há, a partir daí, inovação, dinâmica ou mudança organizacional, em um mecanismo de absorção de incertezas promulgadas pelo ambiente.

Um terceiro modo de estabelecimento de mitos institucionalizados vem do envolvimento da liderança organizacional nos processos de construção dos mitos. Mas tal papel desempenhado pelas lideranças normalmente é confundido com estratégias ideológicas de incorporação de demandas ambientais, uma vez que a promulgação de mitos não atende, necessariamente, a interesses específicos. Em um exemplo de estratégias ideológicas dessa natureza, departamentos de polícia, associações profissionais policiais e lideranças policiais se engajam ativamente no processo de promulgação e modelagem de

ideologias em seus ambientes institucionais. Assim, em Belo Horizonte, por exemplo, houve a construção de um tipo de imagem para as lideranças organizacionais na época da implementação do Policiamento Comunitário em Minas Gerais. O Comandante do Comando de Policiamento da Capital da Polícia Militar, naquele período (aproximadamente os anos de 2001 e 2002), mantinha uma certa proximidade com a mídia, e se esforçava para construir uma imagem de proximidade com o público, através da frequência a programas de televisão e rádio, de um tipo de fala de fácil compreensão para leigos em assuntos de segurança pública, enfim, por meio de esforços por compatibilizar sua imagem às iniciativas de policiamento comunitário propostas pela organização, naquela ocasião. De modo diferente, mas ainda no que diz respeito ao papel desempenhado pela liderança organizacional nos processos de promulgação de ideologias, a polícia pode criar a imagem de defensora da lei por excelência, em uma tentativa de compatibilizar a visão que se tem dela às demandas externas por um policiamento mais duro, que não *poupa criminosos*. Não são poucas as situações em que chefes de polícia ou secretários de segurança pública buscam criar, principalmente através da mídia, a imagem de *xerife*, de *defensor duro da lei* em consonância com certa expectativa pública quanto à atuação policial.

Esse estado de coisas pode ilustrar situações em que há a promulgação de ideologias contraditórias. De um lado, esferas do ambiente externo à polícia, importantes no que diz respeito à legitimidade institucional, podem demandar por policiamento humano, do tipo comunitário, com ênfase sobre o respeito aos direitos humanos, o que implica a demanda por uma determinada imagem organizacional. De outro, podem existir também esferas ou grupos do ambiente, igualmente importantes no que se refere à legitimidade institucional, que promulgam ideologias consistentes com a imagem do policial *duro*, combatente da criminalidade, que implica a demanda por uma imagem organizacional diversa, em uma situação de conflito entre dois grupos ideológicos, que buscam por modelos distintos de polícia. Importante, aqui, é não confundir os processos de promulgação de mitos com os processos de promulgação de ideologias. O segundo, servindo a interesses específicos, pode não comprometer de maneira duradoura a imagem organizacional. O primeiro, por sua instância, pode gerar crises de legitimidade, pois, de um ponto de vista da análise neoinstitucionalista, a legitimidade organizacional é derivada

da capacidade da organização em incorporar mitos institucionalizados à sua estrutura e às suas atividades. Se o ambiente promulga, simultaneamente, mitos que são contraditórios, as mencionadas crises de legitimidade podem ocorrer. Normalmente, a resposta organizacional aos conflitos entre mitos é cerimonial. (CRANK e LANGWORTHY, 1992). Ou seja, as estruturas desenvolvem, aqui, formas pelas quais se mostram ao público, formas que podem ser diversas, sem afetar de fato seus arranjos mais fundamentais.

Ainda assim, pode haver perda de legitimidade (CRANK e LANGWORTHY, 1992). Tal perda também se dá de forma cerimonial, marcada por rituais de degradação moral e substituição de lideranças organizacionais, como nas situações em que graves violações dos direitos humanos, por parte da polícia, ou crescimento abrupto da incidência de crimes causa a demissão do comandante de polícia ou do secretário de segurança pública, em um processo que se dá na arena pública, amplamente noticiada pela mídia. Essas demissões e substituições de lideranças organizacionais nem sempre geram mudanças substantivas nas políticas de segurança ou nas atividades policiais, mas configuram uma *prestação de contas* da organização ao seu ambiente externo, em um ritual catártico que tem como objetivo restabelecer a legitimidade institucional da organização (CRANK e LANGWORTHY, 1992).

Em suma, de uma perspectiva neoinstitucional, as organizações policiais são legítimas não porque demonstram capacidade técnica de combate à criminalidade ou redução da violência, mas porque são impregnadas de valores sociais reconhecidos como parte integrante da ordem natural das coisas. São, por isso, organizações institucionalizadas. Ainda que a distinção entre normas e estruturas organizacionais e ambiente institucionalizado seja analítica, ela sugere que as atividades policiais transcendem a efetividade no combate aos crimes, indo também na direção dos modos como o ambiente percebe sua atividade, o que complexifica significativamente a análise das organizações policiais. Dito de outro modo, de uma análise tradicional, voltada para a mensuração da efetividade policial no combate ao crime, ou voltada para o cumprimento de normas organizacionais, ou ainda, para a descrição dos arranjos organizacionais internos, o que a abordagem neoinstitucional sugere é a análise dos modos como as organizações policiais e suas atividades são percebidas pelo ambiente externo e como tal

percepção ajuda a modelar, via promulgação de ideologias, mitos e estabelecimento de comportamentos cerimoniais, atividades e estruturas para a organização.

A aplicabilidade da perspectiva institucional ao estudo de organizações policiais mostra-se, assim, de grande utilidade. Nesse sentido, Jiao e Lau (2005) discutem as experiências da polícia de Hong Kong e as implicações, dessa discussão, para a compreensão dos processos de mudança organizacional. Segundo os autores, a análise desta organização policial específica é interessante para o estudo da mudança organizacional, por se tratar de um caso que ilustra alterações significativas no ambiente institucional²². A polícia de Hong Kong experimentou mudanças ocorridas tanto no ambiente interno quanto em seu contexto de valores. Apesar de se tratar de um caso único, as considerações teóricas desse estudo de caso podem ser estendidas à análise mais geral de instituições, já que questões de mudança no ambiente institucional não são *sui generis*. A polícia de Hong Kong apresenta certos princípios fundamentais, como a missão primordial voltada para a aquisição de ordem pública. No entanto, vários de seus mitos são engendrados a partir de um longo processo de institucionalização.

Uma fonte de mitos institucionalizados (nesse caso específico, conflituosos) está na interface entre a polícia de Hong Kong, com seus princípios mais tradicionais, manifestos em seu modelo paramilitar e herança do período colonial, mas que ainda permanecem, e os impulsos por mudança advindos do ambiente externo. Nesse contexto, a criação de unidades de emergência é compreendida pelos autores como uma resposta às demandas institucionais. Por outro lado, Jiao e Lau mostram também que a polícia de Hong Kong rejeitou vigorosamente a ideia de criar corpos independentes de investigação de casos de corrupção policial. Em resposta ao incremento da demanda pública pela criação dessas unidades, a polícia de Hong Kong separou sua ramificação anti-corrupção do departamento de investigação criminal (tornando-o mais independente, mas, ainda assim, vinculado à organização de polícia) e retomou as ações do escritório anti-corrupção, já existente. Em

²² Hong Kong se manteve, durante 156 anos, sob o domínio do Império Britânico. Em 1997, voltou a ser território pertencente à nação chinesa. A organização policial de Hong Kong, com fortes influências da polícia inglesa, encontrou-se diante de novas demandas, sobretudo, concernentes às formas de lidar com seu público e configurações ambientais.

outras palavras, procurou satisfazer demandas externas, sem alterar profundamente seu arranjo organizacional.

Outro problema organizacional que emergiu a partir das mudanças no ambiente institucional da polícia de Hong Kong diz respeito a como conciliar demandas por uma melhor relação público/polícia com demandas por melhor eficiência nas atividades de prevenção de crimes. Quando instituição vinculada a uma colônia britânica, a polícia de Hong Kong mantinha uma determinada relação com o público, na qual a população era vista, pela polícia, como população estrangeira. Disso advém que, nesse contexto, a preocupação central da polícia era o controle da criminalidade e da desordem e, não, uma melhor relação com o público. As mudanças no ambiente institucional da polícia, de colônia britânica, para uma região administrativa da China, implicou em impactos significativos sobre os valores organizacionais institucionalizados, especificamente no que diz respeito a essas questões. Assim, a abordagem de controle da criminalidade eventualmente se sobrepõe às ações em direção à melhoria do relacionamento com comunidades, a despeito da importância atribuída a essas questões pela liderança organizacional. Todos esses exemplos procuram mostrar como o ambiente institucional afeta as práticas e os comportamentos das organizações policiais. Permitem, assim, compreender, por meio da análise de situações concretas, os efeitos, sobre os arranjos organizacionais, de mudanças nos mitos promulgados institucionalmente.

Também partindo de uma perspectiva institucionalista, Katz (2001) estuda os departamentos de polícia responsáveis pelo problema da atuação de gangues nos Estados Unidos. Muitas organizações policiais criam unidades especializadas voltadas para delitos e crimes específicos, tais como crimes de violência doméstica, crimes contra o patrimônio etc. No Brasil, tais unidades correspondem, no contexto das polícias civis, às delegacias especializadas, como as delegacias de crimes contra a vida, as delegacias especializadas de atendimento às mulheres e as delegacias de furtos e roubos, por exemplo, e, no contexto das polícias militares, aos diferentes departamentos, como aquele responsável pelas atividades de inteligência policial, pelo departamento cuja função é o emprego operacional, entre outros. Em Minas Gerais, por exemplo, a polícia militar se organiza em PM1 a PM 6, com diferentes atribuições, como mencionado em capítulo anterior desta tese.

Essas unidades especializadas demandam recursos próprios, além de todo um investimento de energia organizacional e capacidade técnica, voltada para situações bastante específicas. A justificativa para isso normalmente se apóia em critérios relacionados á eficiência técnica para o combate de criminalidade. Em consonância com essa justificativa, a criação de unidades especializadas permite que treinamentos específicos sejam realizados e que se desenvolva *expertise* apropriada para que a organização lide com problemas específicos. Apesar dessas justificativas, no entanto, existe um consenso muito baixo quanto à efetividade da solução policial para o problema de gangues, por exemplo (KATZ, 2001). Além disto, muitas vezes, a incidência da formação de gangues, bem como de incidentes violentos relacionados a gangues, é pequena demais para justificar a existência de uma unidade policial integralmente dedicada a ela (KATZ, 2001). A partir daí, Katz mostra, fazendo uso de informações quantitativas e qualitativas (entrevistas tanto com membros de gangues quanto com atores organizacionais da polícia), que a criação de unidades especializadas em gangues é consequência de pressões sobre a organização policial feitas por vários elementos da comunidade externa. Ou seja, advém de uma situação de acomodação de interesses contraditórios dentro das organizações, bem como da necessidade de manutenção de legitimidade ambiental.

De acordo com esse trabalho, e em conformidade com as perspectivas institucionais apresentadas por Crank e Langworthy (1992), a criação de unidades especializadas se dá não necessariamente em consequência de critérios técnicos, mas, sim, da emergência, no ambiente, e a partir da promulgação de ideologias, da concepção segundo a qual o problema de gangues é um problema social sério. Ou seja, mais do que uma resposta aos objetivos de eficiência técnica (combate à violência causada pela formação de gangues), o que a criação dessas unidades busca é a resposta a demandas social e ideologicamente estabelecidas. A visibilidade social desse problema fez com que se tornasse difícil ignorar a emergência de gangues. Esse caso reforça a idéia de que as organizações (policiais, inclusive) não criam estruturas ou se engajam em atividades operacionais exclusivamente porque são mais efetivas ou mais eficientes, mas, sim, porque refletem valores e crenças promulgados por atores relevantes no ambiente institucional. Apesar do fato de que os trabalhos mencionados se deram no contexto de organizações policiais específicas, acredita-se ser possível a análise de diferentes organizações policiais a partir desta perspectiva.

6. DILEMAS EMPÍRICOS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO EM ORGANIZAÇÕES POLICIAIS BRASILEIRAS

6.1. Introdução

Como destacado em capítulos anteriores do presente trabalho, as motivações para a proposição de mudanças em direção a um tipo de policiamento comunitário são, no Brasil, como em outras partes, comumente advindas de dimensões tanto políticas quanto técnicas (CERQUEIRA, 1999). De um ponto de vista político, os processos de construção democrática brasileira geraram demandas pelo estabelecimento de uma ação policial que se desse em conformidade com seu contexto político e social, com ênfase sobre discussões públicas. Nesse contexto, a legitimação das organizações de polícia passou a ter como condição fundamental a incorporação de uma linguagem advinda do processo de democratização ao seu vocabulário cotidiano, já que organizações policiais, como outras organizações, se movem a partir da estruturação de um campo organizacional que constitui área reconhecida de sua vida institucional, como mostram as correntes teóricas do novo institucionalismo. É por isso que a consideração de conceitos relativos ao policiamento comunitário surge no período da Constituição de 1988, assinalando importantes questionamentos acerca do modelo profissional de policiamento, ou seja, a Constituição estabeleceu perspectivas propícias para o desenvolvimento do processo comunitário nas organizações policiais. De acordo com Cerqueira, um dos precursores do policiamento comunitário brasileiro nos anos de 1980,

[...] o novo contexto democrático estava exigindo uma nova polícia, um novo policial e uma nova concepção de ordem pública que fugisse dos parâmetros, até então adotados, da doutrina de segurança nacional. Havia uma unanimidade, nos setores mais progressistas da sociedade brasileira, quanto à necessidade de uma nova formulação filosófica, organizacional e operacional para a polícia brasileira (CERQUEIRA, 1999, p. 90).

De um ponto de vista técnico, considerar a perspectiva comunitária na configuração da ação policial passa a ser tido como ponto fundamental para a obtenção de eficácia para se combater a ocorrência de crimes, função complexa demais para se esgotar no âmbito de atuação policial. À comunidade cabe a participação nas estratégias para a promoção de sua

própria segurança. Passam a ser centrais, nesse contexto, discussões em torno do dilema entre prevenção e repressão como cerne da atividade policial, em que se propõe a criação de uma polícia baseada não apenas no papel repressivo do Estado, mas também no papel preventivo das comunidades. A crise do modelo profissional de policiamento no Brasil leva a demandas pela desmilitarização das polícias, no intuito de aumentar o contato entre policiais e membros das comunidades, por novos instrumentos de controle da atividade policial, como é o caso das ouvidorias, pelo uso de tecnologias como o georreferenciamento e pela implementação do policiamento comunitário.

Assim, desde esse ponto de vista técnico, imagens negativas das organizações de polícia junto às populações, dificuldades em se demonstrar eficácia policial para o combate à criminalidade, entre outros fatores, motivaram a emergência deste tipo de policiamento no Brasil. Segundo Cerqueira (1999, p. 91),

[...] dimensão política envolve questões ligadas ao dever do Estado de prestar contas à população ou ao direito do cidadão de participar das decisões da administração pública, ou seja, envolve aquilo que os teóricos do policiamento comunitário chamam de “concessão de poder à comunidade”. A dimensão técnica responde pela eficácia dessa parceria em atingir os objetivos que lhes são propostos: o controle do crime e da desordem, isto é, os aspectos operacionais da atividade policial.

Se nos capítulos anteriores procurou-se apontar alguns dos elementos conceituais para se compreender as organizações policiais, particularmente em contextos de mudança, neste capítulo alguns dos elementos levantados anteriormente serão abordados a partir de falas de atores de organizações de polícia brasileiras.

6.2. Considerações Metodológicas

O presente capítulo tem como objetivo a consideração de determinadas evidências empíricas, por meio da análise de entrevistas e grupos focais realizados com atores organizacionais das polícias de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória. A inclusão, na análise, de três capitais brasileiras não tem um intento comparativo, mas, sim, o de levar em conta uma maior diversidade de opiniões e percepções coletadas, em função da

diversidade nas experiências organizacionais de distintas polícias. As considerações trazidas aqui não são de caráter comparativo, além disso, por não se tratar de discussões de natureza institucional, mas sobre uma política presente nas três organizações consideradas, a partir dos modos como os atores organizacionais as interpretam, ou seja, a unidade de análise aqui adotada são as estruturas policiais e não cada uma das instituições abordadas. Características contextuais são importantes para a configuração das organizações policiais, mas não constituem foco do presente trabalho. Diferenças entre organizações policiais, portanto, só serão mencionadas quando for o caso.

As falas transcritas aqui foram coletadas na ocasião da pesquisa *Estudo da estratégia organizacional de policiamento comunitário nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória*, trabalho financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, a partir de seleção feita pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e realizado pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), da UFMG, com coordenação técnica feita pela autora da tese. Desse modo, parte das considerações feitas no presente texto podem ser encontradas, também, e embora sob outro formato, no relatório técnico desta pesquisa (SENASP, 2005).

Foram realizados 18 grupos focais, distribuídos de maneira equitativa entre as três capitais, nos meses de agosto a novembro do ano de 2005, por uma equipe de 10 pesquisadores (moderadores e observadores das discussões).

Grupos focais constituem um tipo de técnica de pesquisa de natureza qualitativa com obtenção de informações feita através da interação entre membros de um grupo que discutem tópicos e temas sugeridos por um mediador. Caracteriza-se como um recurso que, entre a observação participante e a entrevista de profundidade, tem como objetivo compreender percepções, atitudes e representações sociais. De acordo com uma definição sintética, o grupo focal é “[...] uma técnica de pesquisa na qual o pesquisador reúne, num mesmo local e durante um certo período, uma determinada quantidade de pessoas que fazem parte do público-alvo de suas investigações, tendo como objetivo coletar, a partir do

diálogo e do debate com e entre eles, informações acerca de um tema específico”.(NETO, 2002, p.05)

Participaram desses grupos focais sargentos, cabos e soldados das organizações de polícia militar (que, ao longo do texto, serão identificados como *policiais* e a partir das cidades em que atuam). Cada grupo focal foi formado com a presença de aproximadamente 10 participantes (os grupos nunca foram maiores do que aqueles formados por 12 membros e nunca menores do que aqueles formados por oito participantes). Em Belo Horizonte, os encontros aconteceram nas dependências da Universidade Federal de Minas Gerais, na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Em Vitória e no Rio de Janeiro, aconteceram nas dependências das próprias organizações policiais. As entrevistas, por sua instância, foram realizadas com oficiais de polícia militar atuantes nas três capitais apontadas (seis entrevistas foram feitas em Belo Horizonte, seis entrevistas em Vitória e apenas duas na cidade do Rio de Janeiro, em função de recusas dos abordados em participar da pesquisa). Ao longo do texto, serão identificados pela patente a que pertencem na hierarquia militar e pelas cidades em que atuam. As entrevistas foram realizadas nas dependências das próprias organizações de polícia militar, por pesquisadores vinculados ao Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP).

As afirmações feitas aqui baseiam-se nas respostas obtidas a questões levantadas durante esses grupos focais e entrevistas. Elas obviamente não esgotam a realidade policial, apenas apresentam pistas, elementos para considerações. Generalizações, nesse sentido, são bastante arriscadas, já que as falas das quais o presente texto trata são oriundas de grupos de policiais, de percepções dos participantes, e, não, de um estado de coisas organizacional mais geral. Ainda assim, pareceu interessante apresentar essas considerações à luz da leitura dos capítulos anteriores. Aqui, também, serão levadas em consideração as falas mais frequentes. Mais uma vez, trechos dessas falas não esgotam o conteúdo da pesquisa de campo, é claro, mas servem de ilustração das respostas obtidas.

A maior parte dos policiais que participaram dos grupos focais, nas três capitais consideradas, é do sexo masculino e atua em atividades de patrulha de prevenção, rádio patrulha, policiamento preventivo a pé ou motorizado. No que diz respeito à hierarquia

organizacional, são sargentos, cabos e soldados. Uma parcela deles atua em aglomerados urbanos. O tempo de vinculação à polícia militar varia consideravelmente, entre três e 24 anos. A maior parte, contudo, tem entre 10 e 15 anos de atuação policial. Os oficiais entrevistados são comandantes de unidades da Polícia Militar de seus estados (companhias e batalhões). A maior parte deles tem em torno de 20 anos de atuação policial. Quase não aconteceram manifestações de opiniões divergentes, havendo uma tendência geral para o *consenso*. Talvez, algumas contradições discursivas, por exemplo, entre a fala dos que têm mais anos de polícia e os mais jovens e, principalmente, entre policiais *praças* e oficiais.

Percebeu-se, entre os participantes dos grupos focais, sobretudo em momentos prévios ou posteriores à dinâmica de grupo (chegada, lanche e partida), um forte componente de convivência, ou seja, são todos colegas de trabalho que, além de compartilharem uma mesma cultura organizacional, convivem cotidianamente numa mesma companhia, embora em funções e postos diversificados. Vale dizer, portanto, que esse componente aponta para convergências psicológicas e sociais institucionalmente constituídas, o que seguramente facilitou a interação de grupo. Por outro lado, é também um indicativo de relações estruturadas em bases de convivência cotidiana que podem implicar cumplicidades prévias que rotinizam e viciam o comportamento coletivo.

Os roteiros propostos e aplicados aos grupos focais (e apresentados integralmente como apêndices ao final deste trabalho) foram organizados em quatro módulos estratégicos para viabilizar uma exploração sistemática das principais dimensões pertinentes à exploração do tema central, ou seja, características organizacionais e mudanças em direção ao policiamento comunitário. Para fins analíticos deve-se observar, portanto, a composição do roteiro a partir de seus quatro módulos: experiência profissional, percepção inter-relacional, cooperação comunitária e policiamento comunitário.

O perfil dos grupos se diferencia em vários aspectos. Entretanto, percebe-se uma tendência à homogeneidade de atitudes em virtude de uma cultura institucional compartilhada, mas persistem diferenças relacionadas ao tempo e à natureza da exposição aos mecanismos institucionais e organizacionais de modelagem comportamental e internalização das regras formais e informais, como já mencionado. Notadamente,

destacam-se como variáveis que compõem as distinções nos grupos: o número de anos de exercício profissional e, conseqüentemente, de exposição aos mecanismos de natureza organizacional. Associadas também a esse aspecto, aparecem as diferenças geracionais. Por outro lado, em alguns dos grupos, contou-se com a participação de representantes do sexo feminino. Aparentemente, a presença feminina não trouxe constrangimentos para o discurso do grupo, apesar de sua formação masculina hegemônica. Outra questão relevante refere-se ao nível de escolaridade dos participantes que poderia implicar vieses cognitivos interpretativos que, atuantes no processo do grupo, inibem a participação. Esses aspectos estratificadores do grupo têm implicações significativas na qualidade da participação e na capacidade analítica das questões apresentadas para discussão nas sessões, mas o contraponto da atitude participativa, e da convivência entre os membros, minimizou em muito os possíveis efeitos inibidores e as barreiras cognitivas.

Ainda que, como já destacado no início do presente capítulo, as falas aqui transcritas representem apenas pistas, representações subjetivas e percepções sobre um estado de coisas organizacional, sem esgotar a realidade policial e suas idiossincrasias, um exercício interessante seria compreendê-las, ainda que brevemente, a partir da literatura organizacional, bem como das constantes arroladas por Kelling e Moore (1988), concernentes às características predominantes em organizações policiais, capazes de inserí-las em um ou outro modelo de policiamento. É claro que se trata de uma espécie de *fôrma* conceitual, da qual ficam *de fora* características muito importantes das organizações em sua vida concreta. Contudo, como se trata de um exercício analítico, acredita-se ser possível a consideração destes elementos.

6.3. Resultados

De um ponto de vista da sociologia das organizações, e, como mencionado, a abordagem neo-institucional confere ênfase a elementos como conflitos de interesses, a processos de coordenação das ações individuais, e a representações feitas pelos atores organizacionais, ou seja, a processos de natureza cultural. Procurar-se-á ilustrar aqui tais elementos, no sentido de apontar os modos como se dá a permanência de uma dada

estrutura formal institucionalizada nas organizações policiais, estrutura esta que ignora a complexidade ambiental das polícias e dos tipos de atuação policial, de modo a diminuir incertezas estabelecendo bases previsíveis e de rotina. Alguns dos modos de manifestação desse tipo de estrutura organizacional se dá em torno da limitação conceitual da missão exercida pela organização (no caso específico da polícia, em torno do combate à criminalidade), dos modos de controle do ator organizacional, formado enquanto tal a partir de contextos de interação estabelecidos pela organização, o que significa dizer que é central o papel de socialização exercido no contexto mesmo da organização, e dos modos como as decisões dos policiais que se localizam na *ponta da linha* se dão em contextos de previsibilidade e maior controle de suas ações.

Como também mais bem detalhado em capítulos anteriores, Kelling e Moore (1988) entendem a história do policiamento (lembrando que, predominantemente trabalham com o policiamento norte-americano, ou seja, podem não corresponder de maneira exata com experiências organizacionais diversas) a partir de períodos distintos. O período político, o período de reforma ou profissional e o policiamento comunitário. A distinção entre esses diferentes tipos de policiamento ocorre a partir da consideração de características organizacionais concernentes a dimensões como tipo de autorização, função organizacional, *design* organizacional, relação entre organização e ambiente, natureza das demandas que iniciam a ação policial, tipo de tática utilizada e resultados. (KELLING e MOORE, 1988)

A autorização do trabalho policial se relaciona às fontes de legitimidade para a missão de polícia, ou seja, à validade pública das circunscrições da atividade policial, de seus modos de definição e de seus parâmetros e limites de atuação. Em modelos profissionais, a autorização para o trabalho policial se apoia em critérios de profissionalismo e na legislação que norteia tais atividades. Entretanto, modelos comunitários incluem, nesse processo, o suporte comunitário, como também aquele capaz de não apenas desencadear, mas também o de autorizar e legitimar a ação de polícia. O que se pode inferir a partir de muitas das falas policiais, no entanto, é a permanência dos critérios legais e profissionais como os principais capazes de realizar essa autorização, ao menos segundo percepções. Não parece existir clareza quanto ao papel das comunidades

no desempenho da autorização da ação policial, ou sua participação nos processos de legitimação desta ação. Às comunidades parece caber o papel de provocadora da ação, em uma perspectiva mais reativa, ou seja, informar à polícia a ocorrência de eventos sobre os quais ela deve intervir.

É nesse contexto que o tipo de relação estabelecida com a comunidade pode ser formado para muitos dos policiais. Se a legalidade e a imparcialidade da atuação policial em critérios técnicos norteia a conceituação do que deva ser um bom policial, mobilizando também conceitos éticos de profissionalismo e honestidade, a relação com a população deveria, logicamente, ser norteadas por tais princípios. Na maior partes das vezes, no entanto, o que se afirma é a respeito da proximidade com membros da comunidade, em relações norteadas pela pessoalidade, o que é tido como positivo para os policiais entrevistados, a despeito do fato de que, de um ponto de vista institucional, tais relações sejam restritas pelas limitações dos processos formais de tomada de decisão na *ponta da linha* organizacional.

“A gente podia viver bem e a minha relação com a comunidade ela foi na verdade muito boa...a ponto de chegar o meu aniversario e eles fazerem festa...até hoje eles me tratam como se eu fosse da família.” (Policial, Belo Horizonte)

“Eu particularmente tenho uma interatividade muito grande com o pessoal lá e eu me tornei amigo de muitos, então, frequento sítio, frequento casa deles, eles vão em minha casa (...)” (Policial, Belo Horizonte)

De modo diferente, para alguns entrevistados, a boa relação e a proximidade com a comunidade ou não existe de fato, ou se dá apenas no que diz respeito à uma parcela da população. Nas situações em que as relações são insuficientes, isso acontece, segundo os entrevistados, não em função de determinada forma de atuação policial, mas, sim, em função das maneiras por meio das quais o imaginário social constroi a figura do policial.. Imaginário este formado no tempo de uma *velha polícia*, violenta, em interface com a ilegalidade, distinta da polícia de hoje. Desse modo, o contato com a população é, muitas vezes, prejudicado pelo medo que se sente da policia, pela desconfiança sobre a legalidade de sua atuação, justamente o elemento mais importante para os entrevistados na composição de um bom policial. Ainda, para alguns, a confiança é conquistada não pela

crença na legalidade e imparcialidade, mas, de modo distinto, pela construção de laços pessoais.

“A sociedade não confia no polícia, esse negócio de falar que a sociedade confia na polícia, isso aí é uma utopia. A sociedade confia no policial, por exemplo, estou lá no bairro grande em Vitória, estou lá todo dia. Aí converso com um comerciante, a sociedade na realidade confia naquele policial, no policial ‘X’, mas ela não confia na instituição de uma forma em geral, porque igual à gente vê na imprensa: policial militar faz tal coisa errada.” (Policial, Vitória)

É nesse sentido que um bom policial é definido pelo grupo participante da pesquisa como aquele capaz de exercer suas atividades dentro de um contexto de legalidade, com distanciamento e padronização das ações cotidianas, seguir regras, agir em conformidade com as normas, tanto aquelas definidas de maneira mais ampla pela Constituição e pelo código de execução penal, como também aquelas definidas organizacionalmente. Todavia, no que concerne aos aspectos relativos às relações com o público, a informalidade surge como elemento fundamental.

Essa forma de delimitação da autorização da atividade policial apresenta importantes consequências sobre a função policial. A definição da função policial, por sua instância, diz respeito aos elementos que definem sua missão organizacional, sobre o que se espera que a polícia faça, quais devem ser, de fato, suas atividades e os tipos de ação a serem implementadas. Com a autorização policial sendo definida fundamentalmente por critérios legais e profissionais, a despeito da permanência informal de relações pessoais, sua missão passa a ser, idealmente, circunscrita ao combate à criminalidade. Indicadores relativos à incidência criminal, desse modo, são tidos como centrais para a avaliação de efetividade da ação.

No contexto dessa missão policial, a eficácia técnica adquire centralidade, daí sua exclusividade para a consecução da missão, devendo a comunidade, leiga, manter-se afastada dos assuntos relativos à polícia. A sociedade ou os membros da comunidade, assim, têm sua participação nos assuntos de segurança limitados à denúncia de situações específicas, limitação compatível com o modelo reativo tradicional, e, não, com

diagnóstico de situações capazes de gerar a ocorrência de crimes, condição para atuações preventivas. As falas seguintes, explicitam essa perspectiva.

“Aí, às vezes nem é com ele, eles vê alguma coisa acontecendo próxima, eles ligam falam: - oh! Tem um homem suspeito assim, assim, assado, tá de olho no carro, tá de olho em alguma coisa. A gente passa, dá uma patrulhada, a gente pega as características, a gente aborda, a gente pode não pegar nada, mas aí, sabe, olha eu to olhando e o cara já tá aqui.” (Policial, Belo Horizonte)

“Às vezes (a participação da sociedade) atrapalha, porque, às vezes, a própria sociedade acha que, conhecendo mais polícia, por exemplo, o policial atuando numa área ele vem querendo mudar, mudar ali o seu foco, aí fala: - não, cê não tem que fazer isso, cê tem que fazer isso. Aí eu acho que já extrapolou o papel dele.” (Policial, Belo Horizonte)

As falas dos praças da Polícia Militar de Minas Gerais são confirmadas pela fala da maior parte dos oficiais entrevistados nessa instituição, como exemplifica o trecho seguinte.

“Então, acho que o ambiente hoje é desfavorável para a participação da comunidade na solução desses grandes problemas que a gente tem. A comunidade participa discutindo... alegando alguns problemas específicos dos bairros, sim. Mas é uma participação muito restrita.” (Coronel, Belo Horizonte)

A missão policial foi definida pelos entrevistados e participantes de grupos focais pela sua pluralidade. Parece ocorrerem, no entanto, resistências com relação a essa heterogeneidade da atuação policial. O que se argumenta é que toda atividade policial que extrapole a aplicação da lei ocorre pela deficiência na prestação de serviços sociais diversos oferecidos pelo Estado.

“Da dificuldade que é, você lidar com vários tipos de crime, com todo tipo de situações, desde uma briga de casal quanto a um assalto a banco, um tráfico... Traz tudo que é pior para a gente entrar, trabalhar em morro, que é um tráfico muito pesado, com armamento muito pesado e que a televisão não mostra. O que mostra na televisão talvez não seja nem um décimo do que realmente a gente vê, de tudo que a gente sabe que acontece. (Policial, Rio de Janeiro)”

“Se tem um gato atropelado ali na rua ela vai chamar o policial, se tem um problema familiar dentro de casa, é um policial, ninguém chama o corpo de bombeiro de imediato,

ninguém chama a ambulância. Ah ! você é polícia? Resolve isso aqui e acabou! E se você não souber resolver, você é criticado. Tá me entendendo? Então, é uma profissão que a gente tem que ter em si um conhecimento geral, mas pelo lado financeiro... (Policial, Rio de Janeiro)”

“A gente serve de babá pra morador, tem fisioterapia marcada, segunda, quarta e sexta, um na fisioterapia na hípica, o outro é aonde?” (Policial, Rio de Janeiro)

Apesar da identificação dessa heterogeneidade, há maior associação da atividade policial com o combate ao crime organizado no contexto da cidade do Rio de Janeiro, do que nas outras capitais pesquisadas. Mais do que isso, a atividade policial é tida como legítima e adequada, ou seja, como de fato atividade de polícia, apenas quando diretamente relacionada ao combate à criminalidade. Assim, a descrição do cotidiano do policial carioca enfatiza a violência de modo marcadamente mais acentuado, como destacam as falas seguintes.

“Tem que correr atrás de bandido. Por quê? A gente sabe o que está acontecendo, que o tráfico está rolando. E vai deixar lá? Se a gente foge e sabe que vai ter combate, que vai ter uma guerra que a sociedade não vê... Você falou que é tiro. Mas os tiros matam, os tiros que as pessoas lá embaixo ouvem, está passando, o tiro está passando pertinho do polícia, quando não atiram em polícia. E o bandido também. É guerra...” (Policial, Rio de Janeiro)

“Nós estamos com um poder de polícia muito enfraquecido, só está aqui quem é muito corajoso, muito herói mesmo para encarar os bandidos que estão aí fora. Porque... Você vê bem, é só uma estatística rápida: um batalhão que tem uma média de seiscentos, setecentos homens, cada morro que tem, uma área de batalhão em média, vamos botar aí de três a quatro morros, tem uma média de cinquenta ou mais bandidos, ou mais até, costuma ter até mais bandidos fortemente armados. Quer dizer, se você for ver o armamento, supera com facilidade o armamento da polícia.” (Policial, Rio de Janeiro)

O principal aspecto criticado por cabos e soldados é apontado por alguns dos oficiais como ponto de interesse no trabalho como policial. A pluralidade da atuação de polícia, bem como o trânsito policial por distintas instâncias da sociedade se destacam na fala seguinte.

“O que eu mais gosto é esse contato que você tem com público mais variado possível e a segurança que nos dá a profissão e essa visão de vida e de mundo que a PM nos dá. Até por causa desse contato com público, contato com tantas pessoas diferentes, de classes sociais diferentes, que você amplia muito sua visão de vida. Eu acho que isso é o mais interessante”. (Coronel, Rio de Janeiro)

Assim, a relação entre ampliação da natureza do trabalho de polícia e os princípios centrais do policiamento comunitário surgiu exclusivamente no discurso proferido por oficiais, que afirmam, muitas vezes, planejarem as atividades de seus subordinados em função desses princípios.

“Você fixa os policiais ali e os policiais não estão ali só pra fazer policiamento preventivo, eles estão também para solucionar os problemas da comunidade. Eles tão pra... eles verificam até que um poste está com a lâmpada queimada e ele no quartel solicita o contato com a Riolut, para que eles vão lá e troquem aquela lâmpada, porque, quando você tem mais iluminação, é mais uma medida preventiva de segurança. Então, se ele percebe que até na porta daquela escola está havendo um determinado congestionamento, ele vai procurar o diretor daquela escola, pra procurar organizar no horário de saída das crianças, pra poder não trazer nenhum transtorno aos demais usuários daquela via. É esse envolvimento do policial com a comunidade daquele local. E esses locais que eu citei, eles estão cobertos de êxito.” (Coronel, Rio de Janeiro)

Se a aplicação da lei e o controle da criminalidade constituem o objeto central da missão da polícia profissional, sobretudo de um ponto de vista dos atores da *ponta da linha* organizacional, a padronização dos fatores relativos à atividade policial adquire centralidade. Nessa medida, o modelo de policiamento adotado pela organização policial parece representar esforços relativos não apenas à missão ou ao objeto da organização, mas também no que diz respeito à consecução das atividades dos policiais. Isso implica diminuição do poder discricionário do policial de linha. A aproximação com a comunidade e a metodologia de solução de problemas propostos pelo policiamento comunitário acarretam a necessidade de consideração do discernimento do agente de linha, em uma menor padronização de seu trabalho e em maiores possibilidades para a tomada de decisão. A descentralização organizacional constitui, portanto, exigência desse modelo de policiamento. A rigidez das regras é substituída pela motivação dos policiais, o que diminui a intensidade do controle para o desempenho de suas tarefas.

Do modo como a polícia se estrutura, no entanto, e segundo as perspectivas dos atores organizacionais, toda ação que extrapole atividades relacionadas diretamente com o combate à criminalidade passa a ser vista como o desempenho de atividade que caberia a outro órgão público, como a realização de um trabalho que não se constitui como trabalho de polícia, que não recebe visibilidade pelos critérios de eficiência, como mencionado. A polícia, assim, é vista como uma organização sobre a qual deságuam demandas fortemente heterogêneas, dada a sua capilaridade, sua capacidade de se distribuir pelos espaços, mas que, idealmente, segundo as percepções de seus atores, deveria se dedicar exclusivamente a ações que têm como objetivo diminuir os indicadores de criminalidade e violência. Assim, as atividades exercidas de fato por policiais são consideradas como atividades que extrapolam a missão policial, de modo a satisfazer demandas amplas demais, e parte importante dos policiais entrevistados não se vê como orientada por normas claras acerca do desempenho de funções tão diversificadas. Assim, ocorre uma incongruência no que concerne à função policial. Se a estrutura organizacional da polícia restringe a ação do policial da *ponta da linha* à atividade de execução penal (ainda que na formalização realizada por documentos oficiais essa definição seja mais ampla), a prática cotidiana dos atores organizacionais mostra-se mais complexa e heterogênea. Como visto quando da abordagem das dimensões propriamente organizacionais das instituições de polícia, a estrutura formal das organizações pode ser compreendida como resultados de normas institucionalizadas que exercem a força de leis (MEYER e ROWAN, 1991). A prevalência de altos níveis de centralização, nesse contexto, pode então ser interpretada como a permanência de uma dada estrutura formal a partir de sua institucionalização, a despeito da complexidade que emana de seu ambiente. Assim, o centralismo burocrático das organizações de polícia participa da identidade mesma da organização, transcendendo a lógica instrumental que predominava em suas origens (SELZNICK, 1972).

Uma das primeiras questões abordadas pela pesquisa dizia respeito às motivações, de natureza pessoal, para o ingresso na polícia militar. Se tornar policial, de acordo com um conjunto considerável de falas obtidas durante os grupos focais, é componente importante das próprias personalidades individuais, ou mesmo de características familiares. Assim, ou o policial ingressou para a organização de polícia porque familiares já eram policiais, ou o desejo de ser policial sempre esteve presente, em uma alusão à ideia de

vocação. Esse tipo de fala se manteve em grupos focais realizados nas três capitais consideradas pela pesquisa.

“Eu fui criado dentro da polícia militar, dentro do âmbito da polícia militar, dentro dos batalhões, meu pai tem oito anos de reformado né, oito anos que ele foi pra reforma, então, fui criado no ambiente policial ” (Policial, Belo Horizonte)

“Eu foi mais por questão familiar; minha família a maioria é militar; tem alguns militares na minha família; e e,u assim, por ver as coisas boas, eu ingressei até por incentivo da família mesmo”. (Policial, Vitória)

Eu particularmente sempre gostei da vida militar, desde que era solteiro eu sempre gostei; e sempre admirei e gostei dessa questão de hierarquia e disciplina, enquanto muita gente é contra.” (Policial, Vitória)

“Eu amo ser policial, eu gosto de ser. Porque eu vim do interior, da roça né, então, eu queria trabalhar numa coisa que eu pudesse ajudar de alguma forma e eu acho que eu sendo policial eu ajudo a sociedade de alguma forma.” (Policial, Belo Horizonte)

“Creio mais que foi por vocação. Foi por vocação, aquela, aquela vocação que já vinha sendo alimentada, hé, desde criança, vinha alimentando aquela coisa toda e até que depois de muita persistência, acabei entrando na polícia, né.” (Policial, Belo Horizonte)

Isso, no entanto, não significa afirmar não haver motivações de natureza mais pragmática para o ingresso nas organizações policiais. Ser policial significa também ser um funcionário do estado, ter um trabalho estável.

“Como a maioria das pessoas que ingressam na polícia militar, mais pela estabilidade do emprego.” (Policial, Vitória)

“Hoje eu gosto de ser, mas nem sempre foi assim. Lá em casa ninguém é policial ; praticamente nunca tive contato com policial algum e quando vi a oportunidade realmente fui pelo salário, pela idealização que eu tinha realmente de fazer o meu curso de engenharia e que realmente eu queria a farda como engenheiro, só que vi a polícia como uma ponte pra poder realizar isso, pra querer pagar uma faculdade”. (Policial, Belo Horizonte)

“Eu, particularmente, quando entrei foi por falta de opção de emprego no mercado; aí com o tempo a gente aprende a gostar, a amar, e gostar mesmo entendeu?” (Policial, Vitória)

“Eu entrei na Polícia Militar porque, na época, não tinha emprego, nunca sonhei ser polícia, não tinha nada a ver com polícia”. (Policial, Rio de Janeiro)

Diante das manifestações quanto às formas pelas quais se deram as motivações para o ingresso na polícia, é interessante conhecer quais são os elementos que formam um bom policial, segundo a percepção dos entrevistados. Interessante notar que se, por um lado, elementos de natureza subjetiva, relativos à vocação, são importantes para explicar as motivações para o ingresso na organização policial, por outro, um dos componentes mais frequentes nas falas acerca da boa atuação policial diz respeito à legalidade desta atuação. Ou seja, se a motivação assinala características individuais, vocações e talentos que constituem aspectos não técnicos, a boa atuação assinala o distanciamento e a padronização das ações cotidianas, com ênfase sobre critérios de natureza técnica. Ser policial e sobretudo ser um bom policial, desde esse ponto de vista, significa o respeito às leis, o que se refere tanto a conhecer e aplicar as normas vigentes de conduta, quanto à imparcialidade no contato com a comunidade (a despeito da já destacada relação personalista estabelecida com o público).

“Bom, um bom policial é procurar fazer as coisas certas, trabalhar dentro da lei. Isso aí, para mim, eu acho que é ser um bom policial. Ser mal policial é trabalhar fora da lei, “né”? Agir incorretamente”. (Policial, Rio de Janeiro)

“Imparcialidade, têm situações que temos que ser muito imparciais cê entendeu? Porque se não a gente fica comovido com determinadas situações, a gente toma parte e não pode tem que ser imparcial.” (Policial, Vitória)

“É igual estava falando, fazer o que tem que ser feito, sem inventar, sem colocar, nem tirar entendeu? Simplesmente fazer o que tem que ser feito, só isso.” (Policial, Rio de Janeiro)

No entanto, apesar dessa ênfase sobre características de natureza técnica, para muitos, um policial não se torna um bom policial a partir de seu ingresso na organização. Ao contrário, ele será definido como um bom policial, segundo essa perspectiva, a partir de características que antecedem seu ingresso. Para tanto, é necessário ter um perfil compatível com as exigências referentes à legalidade e impessoalidade de sua atuação profissional, anteriormente mesmo ao ingresso na organização. Para outros, é a própria

organização que modela o bom policial. Em outras palavras, se ser policial mobiliza questões de natureza moral e ética, mobiliza, também questões eminentemente relativas à socialização da própria organização, à sua capacidade de moldar as ações de seus atores seja pela prática cotidiana do ofício, seja pela convivência com outros policiais, mais velhos, seja por meio de treinamentos e cursos. Assim, os contextos de interação são elementos fundamentais na constituição do ator organizacional enquanto tal. Quando questionados sobre as formas por meio das quais um indivíduo adquire qualidades que o tornem um bom policial, a maior parte dos participantes dos grupos focais fizeram referência a esses elementos.

“Acredito que é nosso... é de caráter de cada um, de pessoa.” (Policial, Belo Horizonte)

“Porque primeiramente, é a criação, estrutura familiar.” (Policial, Belo Horizonte)

“Eu acho que a experiência ajuda muito nisso, em ser um bom profissional, às vezes, você vê aí erro dos seus próprios colegas, e você não quer cometer aquele erro, entendeu?” (Policial, Belo Horizonte)

“Sem dúvida, treinamento, cursos e a experiência, né; o mais novo aqui tem 18 anos de polícia, então experiência conta muito; a gente não deixa se envolver no problema, entendem.” (Policial, Vitória)

“Aprender, isso já vem do curso né; o curso mesmo que você está fazendo logo que entra pra polícia.” (Policial, Vitória)

Seguir as regras, agir em conformidade com as normas públicas e organizacionais, muitas vezes, significa, assim, baixas possibilidades de negociação, de inovação em atuações mais cotidianas. A fala seguinte apenas ilustra essa relação. Mas a proximidade entre as ideias de se agir dentro de um modelo de legalidade e a baixa discricionariedade policial surge em vários momentos do processo de coleta de dados.

“Se você chega em um local, um exemplo, você chega em um local de crime, tem lá o crime já praticado, tem a vítima, e se você conseguiu visualizar o acusado, é pegar as partes e levar pra delegacia, não tem nada que ficar inventando não”. (Policial, Rio de Janeiro)

Fazer referência ao que venha a ser um bom policial implica também considerar a natureza da atividade de polícia. Os policiais entendem suas atividades como idealmente relacionadas estrita e preferencialmente aos objetivos de combate ao crime. Idealmente, mas não de fato, como já apontado. Para os policiais participantes dos grupos, ser policial significa atuar nas mais diversas áreas, cumprindo tarefas que seriam de competência de outros órgãos. A polícia, segundo eles, acaba por se constituir em ponto de referência para a sociedade, atuando em tarefas mais heterogêneas do que aquelas definidas idealmente pela organização. O policial compreende que a realidade é complexa demais para ser esgotada no contexto organizacional. Em outras palavras, a heterogeneidade da atividade policial não condiz com a definição ideal da missão de polícia, tal qual delineada nos discursos dos participantes de entrevistas e grupos focais. Para eles, enquanto a missão das organizações policiais deve concentra-se no combate à ocorrência de crimes, as atividades exercidas de fato extrapolam essa missão, satisfazendo demandas mais amplas da população, como aquelas relativas à assistência de natureza social e à solução de conflitos interpessoais. Assim, se idealmente a missão policial é desenhada de modo restrito, na vida cotidiana, ela aborda elementos comunitários que não os relacionados ao combate à violência, ainda que os policiais não considerem esse estado de coisas satisfatório.

“Então, nós não somos somente policiais militares, mas nós somos amigos, somos confidentes, somos psicólogos, né, tem que ser tudo né, a gente não sabe o que tá esperando a gente lá na frente, então a gente tem que procurar ser tudo.” (Policial, Belo Horizonte)

“Porque nós fazemos parte do sistema de defesa social. A polícia militar faz parte do sistema de defesa social do Estado, mas, na verdade, nós, policiais militares, fazemos as vezes de muitos outros órgãos que fazem parte do sistema e não atuam onde deveria atuar, você vê que o 190 funciona 24 horas por dia e, às vezes, tem órgão aí que a gente precisa ir na madrugada e não tem.” (Policial, Belo Horizonte)

“Ser policial hoje em dia não é só a gente combater a criminalidade não, porque nós somos solicitados em várias ações aí na rua entendeu? Não é só combater o crime; nós temos um trabalho de assistência, tem muitas outras ações aí na polícia militar; se for ver mesmo dados estatísticos aí, a gente atende muito auxiliar de saúde, comércio, pessoa de família aí; às vezes, tem casal que briga, não briga, separa, não separa, e pede para gente conversar; filho que não está obedecendo os pais; tem uns aí que tem a possibilidade de estar conversando com a gente; esse negócio de polícia interativa aí, tem famílias que

procura a gente; às vezes com o filho e nem é onde a gente atua, mas na comunidade, principalmente onde que eu moro; ‘ele vê’ muito isso aí. Você que é policial militar? Meu filho está passando por isso...por isso..., o que que você pode fazer? Você pode ajudar? Então não é só combater a criminalidade não.” (Policial, Vitória)

Portanto, as atividades desenvolvidas pela polícia, do ponto de vista empírico, não se restringem à execução da lei penal, apesar de institucionalmente ter havido definições nesse sentido. A observação dos discursos proferidos por oficiais mostra também haver o reconhecimento desse estado de coisas, de acordo com suas percepções.

“Os problemas são cada dia é uma coisa, cada momento você vive uma crise... de ontem para hoje um policial foi assassinado , de ontem para hoje, também, uma viatura nossa perseguindo um marginal, que tinha acabado de tomar um veículo de assalto, capotou e tem um Tenente internado, estado grave, no hospital, problema aqui é que não falta. Mas o importante é você ter capacidade para dar encaminhamento a estes problema,s né!” (Coronel, Belo Horizonte)

Desse modo, a heterogeneidade da atividade policial é mencionada não exclusivamente pelo pessoal de linha organizacional, soldados e cabos, mas também por indivíduos que representam lideranças na organização ou em unidades organizacionais importantes, como companhias e batalhões.

“As principais demandas são a polícia militar é pra tudo, polícia militar tem que fazer, policiamento de jogo de futebol, em *shows*, em praia, tem que fazer o policiamento ostensivo preventivo, mas a parte assistencial da população, hoje em torno de 50 quase vamos botar 48% das ocorrências atribuídas são assistenciais.” (Coronel, Vitória)

“Parece que tudo tem que ser resolvido pela polícia, e a gente sabe que não é bem assim. Existe todo um sistema que precisa estar funcionando bem, não só um sistema de justiça criminal, mas a própria conjuntura social e política do país, ela tem que estar, é , ter bons parâmetros para que essas questões da criminalidade e da violência possam estar sob controle. Então a gente fica um pouco assustado em ver a criminalidade chegar a patamares tão elevados como estão aí registrados nas pesquisas, nas estatísticas, e a nossa capacidade de reagir a isso, conseguir controlar esse fenômeno, ela é pequena e isso nos frustra um pouco.” (Coronel, Vitória)

“A possibilidade de ajudar as pessoas, de socorrer, de proteger e de assistir, é...,a sociedade como um todo. Eu tenho uma visão, é..., da sociedade muito aberta no sentido que a polícia é um órgão de proteção de socorro e de assistência pública.” (Coronel, Vitória)

Ainda, o oficialato parece compreender melhor a heterogeneidade das causas associadas à ocorrência de crimes, como mostra a seguinte fala.

“Olha, eu não vejo como uma única medida porque o fenômeno da criminalidade e da violência, eu acho ele muito complexo para achar que uma única medida seria capaz de exercer um controle.” (Coronel, Vitória)

No entanto, o que se percebe é que, apesar da heterogeneidade das situações engendradas no contexto da prática policial, a tomada de decisão cotidiana pelo agente da *ponta da linha* organizacional é localizada em situação periférica pela organização policial, mas em situação central pela prática diária dos agentes, em um *descompasso* entre o que é organizacionalmente previsto e o que é de fato implementado, como mostra a fala seguinte.

“(O mais importante para ser um bom policial) seria a pessoa saber ter discernimento das coisas, ter atitude, lutar contra a situação nossa, bom senso, acho que a característica fundamental do militar é ter bom senso, tanto dentro do quartel, como no atendimento de ocorrência, no policiamento a pé, que seria mais o preventivo, né, acho que o fundamental é ter bom senso, essa atitude.” (Policial, Belo Horizonte)

A ênfase atribuída sobre a violência no cotidiano do policial carioca se reflete no rigor em que cabos e soldados reivindicam a aplicação e dureza nas penalidades, em uma alusão à padronização das ações. Os entrevistados, no Rio de Janeiro, destacam, além disso, a normatização de suas atividades e o reforço à autoridade policial para o uso da violência em benefício da aplicação da lei.

“Se você não punir quem comete crime, de forma que a pessoa se assuste... Tipo... Vamos dizer que seja aprovado uma... Uma... Uma... Não vou dizer pena de morte, mas prisão perpétua, eu tenho certeza que muito bandido vai ficar com medo de ser preso. – Imagina, ‘pô’, nunca mais eu vou sair... Eles vão ter medo. Mas não tem, eles sabem que vão entrar e vão sair. Você não pode...” (Policial, Rio de Janeiro)

Mais uma vez, para o pessoal da *ponta da linha* organizacional, o combate repressivo e reativo ao crime surge como a principal atividade a ser desempenhada pela organização policial, pelo menos idealmente. De um ponto de vista dessa perspectiva, todo exercício policial que extrapole essa definição deveria ser desempenhado por outras

instituições. Os policiais não se consideram preparados ou orientados por normas claras e explícitas para o desempenho de papéis tão diversificados nos contextos sociais em que atuam. Sentem-se, assim, despreparados para o trabalho policial heterogêneo por não conseguirem estabelecer relações entre atividades de natureza comunitária e controle da ocorrência de crimes. A missão policial, assim, é delineada de modo a diminuir a variabilidade da natureza da atividade policial: a organização diminui as incertezas com as quais se depara por meio da limitação conceitual de sua missão em torno do combate ao crime, ainda que as práticas cotidianas mostrem a heterogeneidade da atuação policial. Este tipo de policiamento pode, por isso, ser entendido em termos de um maior grau de burocratização e, conseqüentemente, estabelecimento de bases previsíveis e de rotina em um contexto ambiental heterogêneo e de difícil previsibilidade.

Esse estado de coisas afeta a percepção dos policiais, no que diz respeito aos modos como são vistos pelas comunidades, que é, de um modo geral, negativa. Segundo os participantes dos grupos focais, os policiais são valorizados pelas pessoas apenas quando tidos como necessários, em situações específicas.

“Então, a partir de uma semana que nós estamos fazendo essa visita as pessoas que tão incomodando a tendência delas é sair do local, mas a gente continua e chega determinado momento, aquela pessoa já tá enjoada da gente, não quer vê mais a gente entendeu? Então, aquele menor ou aquele marginal que estava incomodando ela, agora já passa a ser a própria polícia militar, então, o passo de a gente ser mal recebido numa dessas visitas nossa” (Policial, Belo Horizonte)

Mesmo que ações de aproximação com as comunidades tenham exercido impacto sobre determinados estigmas sofridos por policiais, ainda é forte a associação entre presença policial e situação de crise (ocorrência de algum evento criminal) ou entre polícia e punição, como destacam tanto praças quanto oficiais das organizações policiais.

“Eu não vou dizer medo, mas um certo receio da própria sociedade, da população da polícia, nós mesmo paramos em certos lugares nós somos indagados por diversas pessoas, perguntando: - Tá acontecendo alguma coisa? - Aconteceu alguma coisa? - Assaltou aí de novo? Entendeu? Nós somos mesmo abordados diversas vezes”. (Policial, Belo Horizonte)

“Mas existe todo um preconceito, de ditadura etc., que a polícia é resistente, a polícia tem alguma resistência, tem de ambas as partes. Do cidadão também.” (Coronel, Belo Horizonte)

As causas apontadas para essa dificuldade incluem questões como o estigma da polícia como instituição repressora e ligada à ditadura, o medo que as pessoas têm da polícia, o descrédito nas instituições, inclusive na polícia e nas leis, que não punem (muitos policiais compartilharam essa visão sobre as leis), a cultura repetida entre as comunidades, de que policial somente pune e, principalmente, a divulgação pela mídia dos casos mal sucedidos. Estes últimos são considerados pelos policiais problemas isolados, mas que tomam lugar das boas ações executadas pela polícia, nunca tornadas públicas.

“E mês passado teve aquela experiência o seguinte, você chega, uma criança tá chorando! Oh, seu pai já disse, se você não parar de chorar a polícia te prende!” (Policial, Belo Horizonte)

“Porque o que a imprensa joga lá na mídia, é só o que a polícia fez de errado. Aí joga a sociedade contra a polícia, joga... a polícia tem medo de... a sociedade tem medo de ajudar a polícia”. (Policial, Belo Horizonte)

Nesse contexto, o policiamento comunitário é visto pelos policiais como uma forma de melhorar as relações estabelecidas com as comunidades. Assim, conversas nas ruas, aproximações em situações que não constituem crise podem, segundo os presentes em nas discussões, minimizar a associação comumente feita entre *polícia* e *problema*. Esse aumento de interação com os membros das comunidades, contudo, consistiam, em 2005, quando a coleta de dados foi realizada, fato recente. Segundo os depoimentos analisados na pesquisa, os policiais antigos apresentavam menor preparo técnico, menores níveis de escolaridade e maior apelo à força física, em detrimento do diálogo e dos esforços de aproximação comunitária.

“E a polícia mais antiga não tinha esse contato com a comunidade. Hoje é o contrário, e a polícia de comando antigamente não achava certo que o policial fazia o contato com a comunidade, hoje em dia, é essencial esse contato”. (Policial, Belo Horizonte)

Ainda que alterações nos perfis dos policiais tenham implicado maiores níveis de relacionamento entre polícia e público e, como consequência, em formas mais bem

estabelecidas de construção da imagem policial, alguns grupos de policiais sugerem queda no comprometimento desse *novo policial* com os seus objetivos profissionais. Segundo essa abordagem, a polícia não era tida como uma *profissão de passagem*, temporária, e o contato entre gerações de policiais facilitava troca de experiências, o que, hoje, é comumente evitado pelo comando.

“Não, eu digo assim, aumentou, hé, a melhoria, a exigência intelectual da PM, mas caiu a qualidade de serviço. Até que ponto é saudável, né, essa melhoria intelectual? Será que não vai prejudicar na prestação de serviço pra sociedade? Por quê? Vão pega o pessoal de 20 anos atrás, era um pessoal que talvez, não tinha um acesso a faculdade, a um segundo grau né. Vão colocar faculdade não! Vão, primeiro grau, o que era difícil. Um PM aí com quarta série ginásial. Mas era pessoa o quê? Comprometida, comprometida!” (Policial, Belo Horizonte)

“A própria Polícia Militar é... ela não quer a gente que tá formado se misture com os policiais mais antigos, porque é... tanto que nos colocaram no policiamento a pé, pra evitar de ter o contato com o policial antigo e... porque alguns chega a ser... não gosta do policiamento comunitário, e a gente que é duma nova geração, da era do computador, pra gente é fácil, mas pra policiais que tá aí há quinze anos é difícil adaptar... a gente sente essa falta, porque lá no curso lá, tudo é muito fácil, os comandos que você dá as pessoas respeitam e tal, ocorre da maneira boa de se acontecer, mas a gente sabe que na rua é totalmente diferente, é o grau de tensão, então é... a gente foi prejudicado por essa situação, mas a gente entende a... o pensamento lá de cima, mas a gente acha que talvez poderia ser feito de uma outra forma”. (Policial, Belo Horizonte)

Quando o presente trabalho menciona a estrutura organizacional da polícia, ele tem como objetivo se referir ao que Kelling e Moore (1988) chamam de *design* organizacional. A hierarquia militarizada das organizações policiais se relaciona fortemente com um alto grau de centralização administrativa e organizacional. Nesse contexto, as decisões são tomadas pelas lideranças das organizações, enquanto a ação do policial que se localiza na base da pirâmide hierárquica deve se submeter a um significativo controle, de modo a tornar possível certa previsibilidade de ação. Enquanto o modelo comunitário de policiamento prevê movimentos em direção a um processo de descentralização organizacional, já que nele o policial deve ser capaz de conhecer os problemas com os quais as comunidades se deparam, tendo papel ativo nesse processo de identificação, bem como no processo de solução de problemas, o que parece existir de fato, ao menos segundo as percepções dos entrevistados, é um baixo grau de discricionariedade.

Se a relação polícia/comunidade é tema central para os entrevistados, a relação entre policiais e a própria organização de polícia também foi problematizada durante as falas, o que permite abordar, mais à frente, questões relativas ao tipo de relação estabelecida entre *praças* e oficiais, bem como os problemas concernentes à baixa discricionariedade. Nesse sentido, um dos temas mencionados no processo de coleta de dados dizia respeito aos planos de carreira das polícias militares. Em Belo Horizonte, foi significativamente lembrada a ênfase da polícia, de um ponto de vista formal, sobre critérios de natureza técnica nos processos de valorização profissional de progressão de carreira. De acordo com as falas que enfatizam esses elementos, a progressão só não ocorre se o policial não fizer os cursos de formação oferecidos pela organização policial, ou seja, trata-se, para eles, de uma escolha individual. Quem tem tempo, interesse e dedicação tem chances de progressão na carreira, segundo esse discurso. Por outro lado, mais um ponto destacado se refere às medidas de produtividade. Tais medidas devem ser diferenciadas segundo o tipo de atividade desempenhada pelo policial. Em outras palavras, desempenho em atividades administrativas deve ser distinto de desempenho em atividades preventivas ou de policiamento ostensivo. A existência dessa distinção, no entanto, mesmo quando presente de um ponto de vista formal, não pareceu clara para os participantes dos grupos focais.

“Porque na polícia para ter acesso à carreira, tudo depende de concurso, provas, estudos basicamente... Eu, por exemplo, eu tenho doze anos de polícia, eu não tenho interesse em fazer concurso em oficial de polícia. Eu não tenho esse interesse, tanto é que eu já tive tempo pra fazer, né, eu não fiz e não tenho interesse de fazer, porque eu acho na polícia, o oficial ele tem menos tempo pra família do que a gente, ele tem mais tarefas, mais atribuições. Então, pra mim, eu priorizo mais a minha família, a minha filha, eu quero acompanhar o crescimento da minha filha, eu quero ter tempo pra ela!” (Policial, Belo Horizonte)

“Tem um militar que trabalha no rádio, e como você pode medir a produtividade de alguém que trabalha no rádio, e comparando com alguém que trabalha na rua, por exemplo, prendendo bandido”. (Policial, Belo Horizonte)

“Porque a produtividade é em relação a prisões efetuadas, armas apreendidas, a quantidade é em relação a isso aí, se você prendeu um jovem, e vai ser autuado, se você prendeu ele com arma e com o produto de furto, produto recuperado, o que conta é produtividade... é neste aspecto”. (Policial, Belo Horizonte)

Se a princípio as falas enfatizaram critérios neutros de promoção, gradativamente surgem afirmações que questionam a efetividade e legitimidade desses mesmos critérios. Uma das mais frequentes é aquela relativa à consideração de avaliações sobre comportamento, a despeito da crença sobre a igualdade de oportunidades oferecida pelos cursos de formação. De acordo com esses critérios, policiais com comportamentos questionáveis pela organização ou pela sociedade, aqueles que respondem a algum processo administrativo, ou que estão sob sindicância, não podem se submeter às formas mencionadas de progressão de carreira. Ocorre que policiais que atuam em atividades preventivas e ostensivas, policiais *de rua*, encontram-se mais sujeitos a tais problemas do que policiais que atuam em atividades de natureza administrativa. Ou seja, aqueles que atuam em contato direto com populações encontram-se em fronteiras sociais que, muitas vezes, implicam certa fronteira com a legalidade, estando, portanto, mais fortemente sujeitos a problemas de comportamento.

“O policial, para ser promovido anteriormente e agora também, ele deveria ter um comportamento bom; não está respondendo nenhum processo, então quer dizer, o policial teria que seguir um certo procedimento.” (Policial, Vitória)

“Na rua você cai na situação de ser processado, às vezes, você comete, trabalha fora de lei, esse é o problema de ilegalidade, você trabalha um pouquinho fora da lei, alguém te denuncia, você tem sindicância, processo administrativo e isso aí te prejudica na sua promoção.” (Policial, Belo Horizonte)

Oficiais estão sujeitos a formas distintas de critérios de promoção. Esse estado de coisas é criticado pelos praças entrevistados. O elemento mais citado, no entanto, no que diz respeito a essa questão, é a presença de critérios não meritocráticos de progressão de carreira. De acordo com tais críticas, a simples proximidade de praças com oficiais, em suas atividades cotidianas, torna maiores as chances de promoção, o que sugere mais um ponto de incongruência com o modelo formalmente adotado pela estrutura organizacional da polícia. Por um lado, a prevalência de uma avaliação de natureza eminentemente técnica do trabalho policial, com uso de indicadores relativos à missão institucional de combate à criminalidade. De outro, a prevalência de critérios não meritocráticos, menos tangíveis.

“Bom, tem o serviço operacional que, no caso, a gente executa, e os cargos políticos que, na maioria das vezes, dos oficiais, o pessoal estão lá na cadeirinha, a gente sabe que os oficiais lá na cadeirinha é bem mais fácil a promoção pra eles do que pra gente, né, são dois patamares completamente diferentes, por isso que entra a gestão da politicagem”. (Policial, Belo Horizonte)

“ Se você trabalha no gabinete militar, trabalhar dentro na administração, lá, aqui, só recebe elogio, nota meritória, é indicado pra promoção, tem que tá em contato com os Coronéis.” (Policial, Belo Horizonte)

A problematização da relação entre policiais e a própria organização surge também a partir da problematização da relação entre oficiais e praças, como mencionado. A hierarquia militarizada não é sinônimo de centralização administrativa e organizacional, mas esses dois elementos são fortemente relacionados na vida prática das organizações de polícia. As decisões são tomadas por oficiais comandantes, e a margem de iniciativa dos policiais que se localizam na *ponta da linha* organizacional deve se dar dentro de um contexto de previsibilidade, do maior controle possível de suas ações, ou seja, trata-se de uma margem pequena, de acordo com as perspectivas dos policiais entrevistados, em um significativo processo de coordenação das ações individuais. Assim, o comando de operações, por exemplo, pertence ao ator organizacional hierarquicamente superior, na cadeia de comando, bem como decisões mais cotidianas. Na ausência de um superior, recorre-se ao policial mais antigo, ou de melhor desempenho. As decisões dos oficiais são tidas, por vários dos entrevistados, como decisões impostas, que se dão e se firmam a despeito das experiências concretas dos praças, justificadas pela superioridade hierárquica, ou pela detenção de informações que não chegam aos policiais da *ponta da linha* organizacional, como a realização de trabalhos de pesquisa como norteadores das decisões tomadas por oficiais, trabalhos desconhecidos pelo policial da *‘ponta’*.

“Igual nos casos, se tiver que formar, fazer uma operação, quem iria comandar agora era a X, a mais antiga, mas se ela não estivesse aqui, entre os soldados, a gente iria escolher o mais antigo, o que teve a melhor nota. Primeiro a hierarquia, depois por quem teve melhor desempenho”. (Policial, Belo Horizonte).

“Eu acho que os oficiais, eles impõem muito, pra mim no meu ver, quando tem mudança de escala da polícia, por exemplo, eles não chegam perto da gente pra ver se aquele horário vai atender a gente melhor, eles simplesmente muda e já manda cumprir a nova mudança e

ninguém preocupa se, se aquele horário vai atender o policial, entendeu?” (Policial, Belo Horizonte)

“É possível se for uma determinação absurda demais; se for uma discrepância muito grande, tem possibilidade de discordar sim”. (Policial, Vitória, em resposta à pergunta: “- É possível não concordar com os oficiais?”).

“Aí, depois eles falam assim: ‘foi feito pesquisa, foi feito levantamento pra mudar a escala só que essa pesquisa não chega até a gente, ninguém nunca me checkou na polícia nesses 12 anos de serviço.’” (Policial, Belo Horizonte)

A polícia é, em diversas falas dos grupos focais, dividida em duas: a *polícia dos praças* e a *polícia dos oficiais*. Em outras palavras, o que essas falas parecem mostrar é a separação entre oficiais e praças não apenas de um ponto de vista formal, mas também em práticas rotineiras, no que se refere à relação interpessoal entre atores organizacionais, não apenas em situações de trabalho e tomada de decisão propriamente ditas, mas também em situações de lazer, por exemplo.

“Eu com um ano e quatro meses de polícia já percebi o seguinte: até mesmo no pátio assim dos quartéis, oficial faz uma reunião com oficiais e praça com praça.” (Policial, Belo Horizonte)

“(oficiais e praças) Não se misturam” (Policial, Belo Horizonte)

“Até mesmo em uma confraternização, entendeu?” (Policial, Belo Horizonte)

Particularmente em Minas Gerais, as informações obtidas durante o processo de coleta de informações mostraram que parecem existir, no imaginário policial, também duas polícias, no que diz respeito, agora, aos níveis de rigidez hierárquica organizacional. Fala-se, em Belo Horizonte, de uma *velha polícia*, caracterizada pela rigidez de comando, pela hierarquia fortemente centralizada, pelo distanciamento com as comunidades e pela disciplina autoritária da organização policial.

Segundo esses discursos, tanto de praças quanto de oficiais, a *velha polícia* foi substituída, a partir do movimento implementado por polícias mineiros em 1997, greve

amplamente mostrada pela mídia e com fortes repercussões, por uma organização mais flexível, dotada de uma disciplina menos centralizada: a *nova polícia*.

“Vamo, vamo pegá por, por, por, por um parâmetro. A polícia antes da greve, até 97 (noventa e sete). Era um tipo de polícia que agia de uma maneira diferente da polícia após, pós greve. Houve uma certa, assim, digamos assim, uma abertura dos olhos, porque, igual ele (outro participante do grupo focal) citô aquela questão du, du tê um comando. Que era ali, um comando assim, ditador por exemplo! Não. Eu determino e você cumpre.” (Policial, Belo Horizonte)

“Não, não temos regulamento disciplinar não. Nós tínhamos regulamento disciplinar, depois do movimento de 97 foi transformado em um código de ética, muito mais brando né. Você não tem penas com restrição de liberdade, ele atualmente precisa de uma reformulação, mais isso só para eu responder essa pergunta para você daria um testamento, que essa discussão, depois da mudança, e essas consequências do comportamento disciplinar e o código de ética.” (Coronel, Belo Horizonte)

Tal estado de coisas ocorre em um contexto no qual as organizações policiais encontram-se diante do dilema de demonstração de sua capacidade técnica, no contexto de um ambiente democrático. Ou seja, se as demandas por policiamento comunitário implicam processos de descentralização organizacional no sentido de demonstrar compatibilidade com um ambiente em mudança, mais democrático, a permanência de estruturas tradicionais justificadas por sua maior capacidade técnica (coordenação das atividades produtivas) estabelecem o dilema. O que pode ocorrer, a partir daí, é a permanência de inconsistências entre normas institucionais e critérios de eficiência. Diante desse dilema, organizações podem resistir aos requerimentos rituais emanados por contextos mais democráticos de tendência à descentralização por meio da manutenção de seu formato estrutural ; podem também, ao contrário, manter conformidade às prescrições institucionalizadas alterando seu modelo estrutural ; podem reconhecer tais inconsistências, adotando uma postura cínica ou podem se comprometer com mudanças futuras. Organizações podem, ainda, apresentar iniciativas de processos de mudança organizacional dos modos como se apresenta para atores e público, sem que modificações profundas sejam realizadas, o que poderia implicar custos para a identidade e o caráter mesmo da organização, dada sua definição de missão e atividade.

Desse modo, apesar da manifesta flexibilização da estrutura hierárquica e disciplinar, praças e oficiais discordam no que diz respeito aos modos de relacionamento estabelecido entre eles. Assim, enquanto praças afirmam haver forte separação entre pessoal de linha organizacional e pessoal responsável pela tomada de decisão, numa permanência da rigidez de estruturas hierárquicas mencionadas anteriormente, oficiais afirmam ter havido certa flexibilização.

“Pra mim são duas polícias diferentes, os oficiais de apoio e os praças.” (Policial, Belo Horizonte)

“Você pode chegar soldado, chegar coronel ou comandante-geral da Polícia Militar, basta que você se dedique, trabalhe e demonstre que você sempre vai ser reconhecido, aqui tem um ambiente que possibilita o reconhecimento das pessoas que são boas em que pesem existir uma certa reclamação nesse sentido, às vezes, de nossos próprios policiais que, às vezes, não entendem isso, sentem que a oficialidade é mais elitizada, não tem nada disso aqui. Há abertura e possibilidade de todos progredirem, então não há nenhum aspecto sinceramente, que me deixa chateado dentro da Polícia Militar.” (Coronel, Belo Horizonte)

“É o curso de formação de oficiais: entra cadete, depois de três anos, aspirante aí é que começa a contar nota meritória, bons serviços, medalhas, essas coisas só contam pra oficial, porque, pra gente mesmo, pra gente ser promovido, ou a gente espera dez anos pra ser cabo, ou então a gente faz o concurso pro curso de formação de sargento, porque para a promoção trabalhar como... ter elogios, receber elogios, essas coisas é melhor pra quem é oficial” (Policial, Belo Horizonte)

A forte separação estabelecida entre praças e oficiais é, portanto, mais bem percebida por cabos e soldados. Para eles, enquanto o oficialato toma decisões de natureza organizacional, cabe a eles a tomada de decisões no exercício cotidiano, ainda que de maneira não manifestada dentro da estrutura formal da organização. A flexibilização da tomada de decisão organizacional, atribuída à *nova polícia*, após a greve de 1997, não encontra respaldo, em Belo Horizonte, nos modos de relações estabelecidos entre praças e oficiais, ou na natureza dos processos de tomada de decisão, como mostraram as informações coletadas durante o processo de pesquisa.

Entre soldados e praças em Vitória, assim como em Belo Horizonte, foi destacado o que se chamou de *autoritarismo* exercido por oficiais, com pouca troca de informações

entre diferentes instâncias da estrutura hierárquica. Críticas ao autoritarismo hierárquico acabaram por se mostrar frequentes nas falas, sobretudo do pessoal de linha organizacional, em que o próprio policiamento comunitário surge como mecanismo imposto aos policiais. No entanto, assim como em Belo Horizonte, há a identificação do surgimento de um segundo momento na vida da organização, com relativo afrouxamento do autoritarismo e maior comunicação entre praças e oficiais.

“A relação hoje, eu aqui na minha opinião acho que mudou muito, a relação antigamente eu que tenho 22 anos de serviço, pra se conversar antigamente com um oficial era muito difícil, porque havia aquela discriminação. E hoje em dia, é o que eu comentei com você, o comandante que eu estou diretamente ligado a ele, comandante da minha companhia, ele é um pessoa de diálogo, ele conversa com o policial”. (Policial, Vitória)

“Até esse negócio da polícia interativa ou qualquer outro projeto e plano que a polícia militar quiser implantar dentro da polícia militar, se eles [oficiais] continuarem a fazer o que eles tão fazendo, esse negócio da polícia interativa aí que eles fizeram, elaboraram o projeto deles aí e jogaram, tipo assim, empurraram boca abaixo da tropa e da população, se eles tivessem conversado um pouco melhor com a tropa e com a própria sociedade, nos convidado pra participação desse plano, com certeza a polícia interativa seria outra”. (Policial, Vitória)

A rigidez das regras é destacada também por oficiais, como exemplificam as falas seguintes.

“Eu acho que o maior absurdo que tem no regulamento disciplinar hoje, é a manutenção de punições restritivas de liberdade, para infrações meramente administrativas”. (Coronel, Vitória)

“Na posição que a gente ocupa, é... a gente tem um certo distanciamento daquele policial que tá lá na rua, na base.” (Coronel, Vitória)

É importante perceber que, apesar do reconhecimento da necessidade de comunicação entre praças e oficiais, comandantes e comandados, muitas das vezes, a centralização na tomada de decisão encontra justificativa na capacidade técnica atribuída às lideranças organizacionais. Essas considerações, tipicamente oriundas do modelo de burocracia clássica, encontram respaldo nos conceitos de racionalidade, em que apenas o *especialista* detém um conjunto de informações e conhecimento técnico e legal, necessários à tomada de decisão, principalmente em situações de maior complexidade, mais uma vez suscitando a possibilidade da existência de um dilema entre eficácia técnica,

com ênfase sobre a coordenação das atividades produtivas, e a consideração de normas estabelecidas institucionalmente. De modo claramente distinto, no policiamento comunitário, o que se procura, idealmente, é o uso e sistematização do conhecimento adquirido pelo pessoal de linha, no exercício de suas funções cotidianas junto às comunidades. Destaca-se aqui, portanto, a incompatibilidade entre os modos com os quais as decisões são centralizadas e os princípios fundamentais do policiamento comunitário.

“Sim. Isso é até uma questão doutrinária dentro de nossa instituição. Quando o problema tem um volume que extrapola sua capacidade de solução ou que até que possa ter uma repercussão grande na sociedade, a gente sempre busca respaldo no escalão superior. E é dessa forma como nós também orientamos o policial de ponta na rua, mas algumas emergências elas acabam obrigando que essa etapa seja queimada devido à urgência que o assunto precisa ser resolvido e, muitas vezes, isso traz problema né? Porque o policial acaba decidindo de forma equivocada, às vezes ilegal, às vezes se excedendo, mas a gente tem como doutrina sempre nos reportarmos ao escalão superior nesses casos”. (Coronel, Vitória)

Essa capacidade técnica, entretanto, não parece ser mensurada de maneira objetiva, como mostra o relato abaixo.

“O desempenho profissional ele só é mensurado pelos elogios que o policial recebe ou das punições que a ele são aplicadas se for o caso né? Os cursos que ele realiza né? Mas assim, o desempenho individual, essa avaliação a cargo de cada comandante pra ele saber com precisão, não de forma pessoal, mas documentada, que tipo de profissional ele dispõe, e qual é... como aquele profissional está naquele momento, isso aí não temos no sistema aqui.” (Coronel, Vitória)

Mais uma vez, de acordo com os membros da organização, a crítica à rigidez das estruturas hierárquicas policiais se dá em um contexto em que a capacidade técnica adquire centralidade e é identificada exclusivamente com as lideranças organizacionais. A crítica surge, portanto, sobretudo no que diz respeito à dificuldade gerada pela forte hierarquia para a transmissão de conhecimentos e habilidade fundamentais ao exercício das funções policiais. Ou seja, *de cima para baixo*, na pirâmide organizacional, no que concerne às habilidades de natureza técnica, e de maneira horizontalizada no que diz respeito ao aprendizado de atitudes profissionais cotidianas.

“Os melhores têm que ser os chefes, os mais capazes têm que ser os chefes. E no modelo de polícia brasileira, nem sempre isso acontece. Os chefes são aqueles que entram primeiro. E não os que se habilitam melhor para o exercício da profissão. Então eu questiono esse modelo de hierarquia militar, no Brasil, para a polícia porque ele não é usado em outro lugar senão no Brasil.” (Coronel, Vitória)

“É uma relação distante, é uma relação não profissional tecnicamente falando, é uma relação apenas hierárquica e temporal, ela não tem efetividade, porque não há repassamento daquele que sabe mais para o que sabe menos. Não há organicidade entre o que determina e o que cumpre. No final a ponta acaba fazendo aquilo que ela acha que deve ser feita com o conhecimento mínimo aprendido na formação”. (Coronel, Vitória)

Finalmente, a rigidez hierárquica da organização é identificada como um dos principais obstáculos à implementação do policiamento comunitário.

“Os nossos gerentes políticos, comandantes não têm essa percepção, ou não têm essa percepção, ou não sabem como lidar com essa filosofia, com essa participação de ouvir as comunidades e, às vezes, você decide alguma coisa em comunhão com a comunidade que sabe que vai dar certo e vem, de cima pra baixo, ordens que não satisfaz o todo então compromete os nossos serviços, compromete muito os nossos serviços porque você trabalha numa perspectiva, num planejamento junto com a comunidade e quando vêm, de cima pra baixo ordens que vão de encontro aquilo que você planejou.” (Major, Vitória)

Qualquer possível alteração no fluxo de informação entre comandantes e comandados permanece submetida à rigidez das regras. O centralismo militarizado das organizações policiais permanece, normatizando fortemente a atuação e o comportamento do pessoal de linha organizacional, apesar de mudanças importantes nas relações estabelecidas entre oficiais e praças. O que ocorre, nesse contexto, é a substituição de fins organizacionais por meios meramente ritualísticos. Como destaca Merton (1968), as organizações burocráticas tendem à priorização dos métodos de operação que geram previsibilidade e controle, em detrimento de suas finalidade, no que o autor chamou de transformação de meios em fins. No contexto policial, Goldstein (2000) mostra como esse estado de coisas organizacional leva as polícias a voltarem-se mais enfaticamente para procedimentos destinados a diminuir o tempo de resposta às chamadas, bem como o nível de controle sobre os atores organizacionais (meios) do que para a detecção de problemas diante dos quais polícia e comunidades se encontram (fins). Por essa razão, grande parte de

recursos da organização é destinada para mecanismos de normatização da atividade policial, com ênfase insuficiente sobre a identificação dos variáveis problemas com os quais os policiais se confrontam em suas atividades cotidianas.

“Eu tava falando com meu parceiro, que ele corre o risco até de ficar preso, porque ele estava sem boné. Porque a gente correu quase um quilômetro atrás do cara pra pegar o cara. Aí o meu parceiro, o boné dele caiu da cabeça, ele pegou na mão e foi, né? Nós fomos atrás do rapaz. Aí eu falei com ele: a gente vai tomar um comunicado e vai levar uma cadeia. Isto já aconteceu”. (Policial, Vitória)

“Eu acho que inclusive os bonés, os bonés eram cinzas, chegou um novo comando, a fábrica que vende bonés, criou um novo boné pra todo mundo branco, e se ele pegar na rua sem o boné, prende na hora”. (Policial, Vitória)

As *duas polícias* identificadas na polícia mineira, em que, após a greve de 1997 há flexibilização nos modos da relação estabelecida entre comandantes e comandados, não são identificadas pela polícia carioca. O que se argumenta, no Rio de Janeiro, é que a norma policial se confunde com a punição a desvios de regras administrativas de baixa importância na consecução das atividades cotidianas, ou no desempenho do *verdadeiro* trabalho policial de combate ao crime.

Policiais, mais especificamente praças, acreditam não encontrar apoio de seus superiores que forneça respaldo a suas decisões na linha do processo produtivo organizacional. A dramaticidade das situações violentas protagonizadas por policiais é colocada em segundo plano diante do cumprimento de normas meramente administrativas, segundo as percepções apresentadas pelos participantes dos grupos focais, como exemplificam as falas seguintes.

“A nossa viatura tá com um tiro no para-brisa, tiro que matou um colega, o tiro tá lá até hoje. Aí, quer dizer, se eu passo com essa viatura sob um comando rigoroso, ele vai falar assim: por que você assumiu essa viatura assim? Ah porque me deram assim! Negativo, você está preso! E pronto!” (Policial, Rio de Janeiro)

“Tem certos oficiais que compreendem, mas a maioria não. A maioria... Muito poucos compreendem. Alguns sim, mas a maioria não compreende, a maioria não compreende. É fácil dizer. Na polícia civil... Morreu um pessoal civil. Morreu policial civil? Mataram três... Mataram três e prenderam treze. A Polícia Militar infelizmente não tem isso.” (Policial, Rio de Janeiro)

Parecem existir, no entanto, duas perspectivas fundamentais quando o assunto abordado se refere às relações estabelecidas entre praças e oficiais. Enquanto praças afirmam a forte separação entre diferentes camadas da pirâmide hierárquica, oficiais argumentam a necessidade e a efetividade de ações que procuram incorporar a tomada de decisão e as informações trazidas pelo pessoal da linha organizacional. Tal *clivagem* de poder organizacional encontra-se presente em toda organização, sendo as percepções sobre ela bastante frequentes, sobretudo entre o pessoal da *ponta da linha*. Aqui, ela se mostra de maneira clara no contexto das organizações de polícia.

“Mas estando certo ele tem que saber isso, ele tem que ter essa confiança no trabalho. Saber que ele pode chegar no comandante para conversar, para levar o problema, que a gente vai apoiá-lo no que for necessário. E Graças a Deus, em todos os batalhões que eu passei, foram assim, sempre que a tropa sempre pediu que eu retornasse.” (Coronel, Rio de Janeiro)

“Não existe dificuldade do subordinado, é... se aproximar do superior, é... nem de trazer nenhum, nenhuma solicitação ou nem mesmo nenhum tipo de ponderação, é costume nosso, ou é costume meu, como eu digo: na maioria das vezes, porta fica fechada, do meu gabinete, por causa o ar refrigerado, mas só fica fechada por isso, as pessoas, qualquer um, pode ter acesso, se nós temos a satisfação de receber qualquer uma da comunidade que nos procure, para tentarmos ajudar com os problemas, nós temos que ter também a satisfação de receber a nossa tropa para ouvir, os problemas que eles têm, ou as sugestões que eles possam ter também.” (Coronel, Rio de Janeiro)

O contato com as deliberações, informações ou ponderações dos praças surgem apenas como decisões e iniciativas de natureza individual. Ou seja, o estilo pessoal do comandante parece ser fundamental para que o contato entre comandantes e comandados ocorra. Ou, como exemplifica a fala seguinte, essas relações se restringem à transmissão de informações *de cima para baixo*, dos comandantes para os comandados.

“Reúno a minha tropa, uma vez por mês. Para conversar e colocar eles a par de tudo o que está acontecendo. Se houver necessidade, alguma coisa antes deste prazo, aí eu faço a reunião esporádica. Hoje, mesmo nós tivemos essa reunião aí de manhã, com a tropa. Eu sou daquele tipo de comandante, que eu tenho reunião no QG com comandante geral, ele passou as diretrizes, eu reúno a tropa e passo para eles. Eles têm que estar sempre atualizados com aquilo que o comando geral está pensando, para que eles consigam trabalhar dentro da linha do comando.” (Coronel, Rio de Janeiro)

Em suma, a tomada de decisão cotidiana do pessoal de linha não parece encontrar respaldo na estrutura organizacional da polícia que privilegia forte separação estabelecida entre praças e oficiais. Em outras palavras, o que parece existir são duas instâncias distintas de tomada de decisão, que não necessariamente se relacionam. De um lado, as decisões tomadas pelo policial que atua junto à comunidade, decisões baseadas em suas práticas e aprendizado cotidiano, sem tomada de conhecimento das lideranças organizacionais, e com baixo controle organizacional, o que pode logicamente (ainda que as informações trazidas pela pesquisa não permitam por si mesmas o estabelecimento desse tipo de conclusão) gerar efeitos não desejáveis como a arbitrariedade da atuação policial, a ocorrência de eventos de violência e desvios, por exemplo. De outro lado, ocorrem decisões de natureza fortemente administrativa, tomadas por oficiais, comandantes, que exercem caráter meramente ritualístico. Mais uma vez, trata-se de um estado de coisas comum em organizações burocráticas e, particularmente, em organizações industriais. Um exemplo disso é a prevalência, em indústrias, de práticas fora das normatizações estabelecidas pelos critérios de segurança no trabalho. Tal estado de coisas se manifesta de maneira importante no modelo atual das organizações policiais brasileiras. No contexto desse modelo, há a prevalência de um conhecimento tácito entre os atores da *ponta da linha* sobre os modos de atuação cotidiana não manifestos formalmente e não coincidentes com as normas formais e administrativas.

Como mencionado, parece haver, entretanto, a identificação de mudanças no que se refere a essa divisão hierárquica entre oficiais e praças em Belo Horizonte e Vitória. Nessas duas organizações de polícia, mas mais frequentemente em Vitória, sem que se tenha identificado o porque desta especificidade nesta organização, a ideia de uma polícia antiga, mais rígida, mais dividida hierarquicamente se faz presente. Isso não significa afirmar ter havido um deslocamento nos processos de tomada de decisão, com alterações estruturais nas organizações de polícia. Pode, entretanto, apontar certa diminuição da hierarquização nas relações mais cotidianas dos policiais com seus oficiais comandantes.

“A relação hoje, eu aqui na minha opinião acho que mudou muito, a relação antigamente eu que tenho 22 anos de serviço, pra se conversar antigamente com um oficial era muito difícil, porque havia aquela discriminação; e hoje em dia, é o que eu comentei com você, o comandante que eu estou diretamente ligado a ele, comandante da minha companhia, ele é um pessoa de diálogo”. (Policial, Vitória)

“Antigamente até o refeitório dos militares era separado; cabo e soldado era ali, sargento era lá; os oficiais era lá; hoje não, hoje tudo num só, num mesmo ambiente.” (Policial, Vitória)

Esse processo de flexibilização nas relações entre oficiais e praças, no entanto, não parece ter importantes implicações de natureza prática, por não encontrar reflexos nas questões relativas à disciplina organizacional. Ou seja, ainda que a relação direta entre oficiais e praças se dê de forma menos rígida, ela parece não corresponder à maior autonomia nas ações de praças. Há relação entre comandantes e comandados, sem que tal relação implique impactos sobre os modos de se fazer policiamento. Se a hierarquização nas relações diretas cumpre menos o papel de diminuir a margem de tomada de decisão dos policiais, com ênfase sobre critérios técnicos de coordenação das atividades produtivas, o estabelecimento de forte disciplina o fará, o que significa afirmar que os critérios de disciplina substituem a rigidez das divisões hierárquicas em seu papel de controle sobre os atores organizacionais. Essa disciplina se manifesta a partir de uma dupla dimensão. De um lado, gerando homogeneidade entre os atores organizacionais (como no sentido estabelecido por Goffman) não exclusivamente em situações de operações ou ações policiais específicas, mas, sobretudo, em elementos corriqueiros, como determinada forma de uso do uniforme, corte de cabelos etc, exemplos já mencionados no presente texto, gerando elementos que o identifiquem como ator organizacional. De outro lado, estabelecendo critérios de controle do comportamento dos membros da organização, de modo a minimizar impactos de atitudes individuais sobre o desempenho organizacional. O policial, desse modo, usa grande parte de seu tempo e de sua energia nas organizações cumprindo metas e preceitos que o homogeneizam e que controlem sua ação e, não necessariamente, metas e preceitos relativos às finalidades organizacionais.

“O coturno, isso aqui é do tempo de guerra; tinha que ter um sapato um pouquinho mais leve; tem um bombacho, essa borrachinha aqui pra quê?” (Policial, Vitória)

“É bastante rígido mesmo, até chegar atrasado, chama-se processo administrativo; dá cadeia de cinco dias, quatro dias, três dias, é bem forte a disciplina.” (Policial, Vitória)

“Tem muito policial excluído, às vezes, não tem problema nenhum, o problema é só chegar atrasado, faltou ao serviço.” (Policial, Vitória)

Com isso e, mais uma vez, quer-se dizer que grande parte da *energia* nas organizações policiais é dedicada ao estabelecimento de um comportamento e de um perfil organizacional para seus atores, perfil que os distingue para seu público e não diretamente às suas finalidades, ou seja, às funções policiais relativas à segurança pública, como já mencionado. Isso não é novidade, nem particularidade das organizações de polícia. Universidades agem desse modo, ainda que de maneira menos importante, por meio de um determinado uso da linguagem acadêmica, entre outros elementos, bem como hospitais, por exemplo, ao tornar obrigatório o uso de uniformes que se prestam não exclusivamente à assepsia, como justificado para o público, mas também à diferenciação hierárquica e de função entre seus atores, empresas privadas também o fazem ao organizar treinamentos e palestras de natureza motivacional periódicos para seus membros, eventos que buscam modelar determinado comportamento nos contextos das empresas. No entanto, aspectos como esses são mais intensos e visíveis em organizações em que há forte hierarquia e estrutura centralizada, como é o caso das organizações de polícia. A disciplina é o reflexo mais claro desse estado de coisas, e os atores sabem disso. Uma das falas, por exemplo, distingue disciplina e organização (*organização*, aqui, entendida como eficiência). De acordo com essa perspectiva, a disciplina não se presta a tornar a organização mais ágil, nem mais efetiva em suas funções. Suas razões são de outra natureza, referente ao controle sobre os membros das organizações.

“Mas disciplina não é a mesma coisa que organização não, porque eu antes de entrar na PM, eu ficava assim, nossa! É organizada demais, tem soldados, tem cabo, tem administração, tem não sei que, depois que eu entrei rapaz, que é isso. Ele mandava você fazer uma coisa, na outra hora já mandava fazer outra, ah não, não isso mais não, aí vinha com esse negócio do cartão... é totalmente....quem vê esse cartão, diz ‘nóó! que chique, tem mapinha atrás do cartão,’ tem.... a pessoa organizada mesmo, mas é totalmente o contrário. É uma desorganização, prende o policial lá e o policial tá mais preso do que bandido na rua, a gente não pode sair de lá...” (Policial, Belo Horizonte)

A fala transcrita abaixo, por sua instância, faz clara distinção entre uma atitude disciplinar que busca o controle sobre o ator, de atitudes referentes às finalidades da organização.

“No meu caso por exemplo, e é... ia ter a festa de comemoração do aniversário do batalhão, e o oficial queria me escalar, no dia da minha folga, pra mim jogar peteca, pra mim

integrar um time pra jogar peteca, ele não perguntou se eu era voluntária, se eu queria, se tinha interesse, então eu acho que uma coisa que não é nem função de policial, eu tenho que, no mínimo, ser voluntária, ele simplesmente chegou pra mim, que eu ia integrar um time de peteca feminino e, no dia da minha folga, eu ia ter que passar por não sei quantos treinamentos, e ia passar por não sei quantos jogos, todos na minha folga.” (Policial, Belo Horizonte)

E, caracterizando a disciplina e processos de homogeneização como elementos que limitam significativamente o processo de autonomia dos atores organizacionais,

“A polícia é sim disciplinada. A polícia é sim muito organizada, e é tão organizada, e é tão disciplinada que é que nem os meninos falou mesmo, é... nós acatamos a tudo, aquilo que achamos certo e aquilo que achamos errado.” (Policial, Vitória)

“A gente não tem aquele direito de reivindicar, então agora o oficial falou que é isso, que você não concorda, que você acata e você engole o que ele falou.” (Policial, Rio de Janeiro)

Assim, e como já mencionado, as decisões tomadas por lideranças são vistas como decisões que se dão a despeito das experiências conquistadas pela prática cotidiana de atuação policial. E a justificativa para esse nível de centralização encontra-se na capacidade técnica das lideranças organizacionais para lidar com os processos de tomada de decisão. Situações que não se dão desse modo surgem como iniciativas isoladas e pessoais de comandantes, o que faz com que iniciativas de descentralização acabem por se submeter a situações de natureza política em que uma simples troca de comando implica grande desestabilização dos processos de mudança organizacional em direção a modelos comunitários. Ou seja, longe de significar um movimento organizacional em direção a um processo de descentralização, parecem constituir o efeito de estilos e iniciativas de caráter pessoal, focalizado. Nesse sentido, a fala seguinte é bastante ilustrativa.

“Acho, mas eu acho que os resultados não são institucionais, acho que os resultados são pessoais, depende muito mais da gestão, ou seja, muito mais de quem está à frente do programa, ou seja, quem está à frente da companhia, quem está à frente do pelotão ou que está à frente do batalhão do que da política de policiamento comunitário”. (Tenente, Belo Horizonte)

A relação da organização de polícia com o ambiente, outro elemento destacado na tipificação proposta por Kelling e Moore (1988,) tem sua configuração em função desse estado de coisas, ou seja, se a ação na *ponta da linha* organizacional se submete a um significativo controle, de modo a manter sua previsibilidade, a relação com o ambiente acaba por se conformar a esse estado de coisas. Assim, não parece existir uma direção organizacionalmente clara, para os policiais que atuam em atividades rotineiras de patrulha, sobre como deve ser dar a relação entre a organização policial e seu público. O que de fato norteia essa relação são as práticas cotidianas, um *saber fazer* obtido pelo dia a dia das ações de polícia, e pelo modo como as comunidades vêem o policial, como já destacado. E este *saber fazer* se reflete em condutas que se dão como função de elementos relacionados às características comunitárias, em que características socioeconômicas de bairros constituem elementos importantes das relações estabelecidas (agir de certa forma em *bairros ricos*, e de forma distinta em *bairros pobres*, por exemplo), ou em função da habilidade do policial em distinguir o *morador do bem*.

A relação de confiança entre polícia e público é função, também, das características de comunidades e, mais uma vez, menos da forma como se estrutura a atuação policial, segundo os entrevistados. Desse modo, comunidades mais organizadas, tidas como *civilizadas* pelos policiais são aquelas onde a relação entre polícia e população de fato ocorre. Em outras palavras, para alguns dos entrevistados, são as características e as condutas das comunidades os elementos centrais que moldam a relação entre policiais e populações, menos do que características e condutas das organizações de polícia.

“A relação com a comunidade depende do local onde você trabalha. Por exemplo, onde eu trabalho, eu sou do Pavão, lá é um local muito conturbado, entendeu? Já onde mais eu trabalho, Casa Branca, já é um... A comunidade já é mais ordeira, a comunidade lá, se você está precisando de alguma coisa, ela pergunta se você está precisando de alguma coisa. Lá no Pavão, ó, o pessoal passa, fala palavra de baixo calão...” (Policial Rio de Janeiro)

“Cospem no chão, entendeu? Como ofensa, entendeu? Foi que nem ele falou, aconteceu um negócio comigo num acidente de... a gente descendo, a gente não morreu, até hoje eu falo isso, a gente não morreu foi de sorte mesmo. Os caras já tudo fora do carro, com a gente dentro da viatura, eles... a gente saiu da viatura e eles... não deu nem tempo da gente tentar uma reação, nem depois mesmo. Aí o que que acontece? Aí ninguém fez nada. Aí morreu um colega lá também e ninguém fez nada”. (Policial, Rio de Janeiro)

Nesse mesmo sentido, características socioeconômicas de bairros são fatores importantes na configuração das relações estabelecidas. O que se tem, aqui, é que, se por um lado comunidades desorganizadas e violentas, normalmente identificadas em contextos pobres, geram dificuldades de contato com sua população, como mencionado anteriormente, bairros tidos como de classe média, ou ricos, também impõem limites para o estabelecimento de boas relações com a polícia. O primeiro, em função da já mencionada *incivilidade*, de acordo com a perspectiva de uma parte importante dos entrevistados. Aqui, o que se tem é a atuação policial em um tipo de fronteira social, na qual as condutas das populações nem sempre são reconhecidas pelos policiais como condutas legítimas ou ordeiras. O segundo, de modo talvez inverso, devido ao distanciamento social entre policiais e clientela. Mais uma vez, são as configurações comunitárias o elemento-chave para se compreender o tipo de contato com comunidades, segundo a percepção policial, e não as configurações organizacionais propriamente ditas, como quer-se demonstrar no presente trabalho. Isto é particularmente interessante de se destacar, uma vez que a percepção dos policiais entrevistados mostra não haver centralidade dos processos de mudança organizacional.

“Classe alta é gente que não depende da gente, como se diz, a sociedade tá mais em cima lá que eles têm uns contato direto com os advogados lá (...), segurança 24 horas, cerca elétrica, cães adestrados. Tem tudo lá e aí eles nem depende da gente, aí eles não fazem a mínima questão da PM. E, quando a gente chega em certos locais desse pessoal, eles assustam! ‘Uai, por que chegou polícia aqui? O que você tá fazendo aqui?’” (Policial, Belo Horizonte)

“– Ah! Tem um suspeito aqui. Mas eles fazem isso não tanto pra colaborar com a gente não, pro bem deles mesmo, porque eles moram lá no edifício que o apartamento custa 1 milhão de reais, na nossa área lá é o que mais tem, aí o que que acontece? Ele tá vendo um menor ou uma pessoa mal vestida lá na porta: - ó! Tem um suspeito ele tá assim, assim, assado tem meia hora que ele tá ali parado olhando pros carros’, às vezes, você chega lá, o cara é encarregado da obra e tá esperando dá a hora pra ele entrar na obra, então, não é tanto pra colaborar com a gente e, sim, se sentir seguro, pra resguardar o lado dele.” (Policial, Belo Horizonte)

Até a abordagem deve ser diferenciada por classe social. Os policiais atribuem essa diferença ao contexto local, não às pessoas.

“Mó gerla! Sabe por quê? Porque, se eu entrar na viatura duas horas da manhã respondendo uma ocorrência e que a gente chama, na nossa codificação, de averiguação do suspeito. Vou lá na favela Pedreira Padre Lopes. Vou chegar e abordar da mesma forma que eu vou subir lá no Luxemburgo, tá. Desce um cidadão de uma BMW X5 2006. Vou imbicar o revólver nele, falar, desce com a mão na cabeça, deita no chão e não mexe na cintura se não eu te queimo daqui! E não vou falar isso com o cara não, poxa! Então a forma que cada um, cada camada da sociedade me enxerga, tô me colocando como polícia num todo, é diferente. A classe alta enxerga a polícia militar como um bando de morto de fome, um coitado que entrou pra polícia.” (Policial, Belo Horizonte)

“Há diferenciamento no tratamento da abordagem, não pela pessoa, mas pelo local que você se encontra, você tá dentro de um aglomerado, favela, não tem como você entrar pra dentro da favela fardado sem tá com a arma na mão pra pronta-resposta, agora você vai abordar uma pessoa na Praça Sete, rodeada de pessoas, num ambiente totalmente diferenciado, onde há mais pessoas idôneas do que ilegais, então, o tratamento é diferente porque, quando você entra num aglomerado, você já entra tenso, você nos corredores, nos becos, às vezes, você tá chegando, as pessoas correndo pra lá, correndo pra cá, às vezes, com arma então, o tratamento é diferente, não pela pessoa, mas o tratamento do local você tem uma pronta-resposta mais imediata, você tá pronto para agir o pior naquele local”. (Policial, Belo Horizonte)

“Às vezes com problemas iguais. A sociedade alta e a baixa ali, os problemas são iguais, mas só de ser regiões diferentes, o tratamento já é outro”. (Policial, Belo Horizonte)

Bairros e comunidades pobres são vistos, por alguns, como os que apresentam menores resistências para solicitar o trabalho do policial, por apresentarem maiores necessidades de intervenções de polícia, mas, para outros, paradoxalmente, muitas vezes como os que têm maiores problemas em acionar a polícia. Nesse caso, devido à retaliação que sofrem por parte de *traficantes*, que não querem a polícia em aglomerados e impõem a lei do silêncio.

“Eu prefiro o pessoal de classe mais baixa, porque eles, por precisarem mais, então dão mais informação, informação mais detalhada, mesmo não querendo aparecer, que é o que mais acontece.” (Policial, Belo Horizonte)

“A área que a gente atua aqui na companhia é dividida em duas áreas, classe média e classe alta. O pessoal que trabalha na área de classe média tem um conjunto melhor com os moradores conversa com o policial, na rua. Já na classe alta não, é mais o comércio às vezes nem olha na sua cara, só quando precisa, e quando precisa ‘polícia’ eu preciso de você, caso contrário, se bobear, até atropela a polícia no meio da rua”. (Policial, Vitória)

“Eu posso falar que tanto eu como a maioria das pessoas que estão aqui já trabalharam em área periférica e área nobre. Na área periférica, você vê as pessoas mais humildes, ela conversa com você, mesmo que ela não vem te oferecer algum bem, algum dote, alguma

coisa, ela entende o seu ponto de vista e já na área nobre, eu não sei o que acontece, se é porque eles vivem em apartamento, ele vê o policial como funcionário dele, não como funcionário do estado.” (Policial, Vitória)

Um dos grupos que constituem o ambiente externo das organizações policiais que, segundo os participantes dos grupos focais, estabelecem boas relações com a polícia militar são as associações comunitárias. Elas fornecem informações que facilitam e direcionam a atividade dos policiais diretamente para o que mais aflige a região em determinado momento.

“Mas quando a sociedade tem uma associação, aí já é mais como uma ajuda mais programada, operações em determinados locais que eles vêm que necessitam, por exemplo, moradores no comando da polícia no caso local lá, aí reúnem e verificam onde que eles acham que tá acontecendo o crime, mostram as estatísticas da polícia, o que que eles estão vendo na rua aí nós vamos nos direcionando, a parti, dessas reuniões, dessas estatísticas”. (Policial, Belo Horizonte)

Durante os grupos focais, porém, surgiram críticas às associações, sobretudo aos Conselhos Comunitários de Segurança, no caso de Belo Horizonte. Segundo os policiais, os comandantes de companhia ou de batalhão são os convidados a participar de suas reuniões, e não o agente de linha, responsável por atuar nas ruas, próximo às comunidades e por prestar contas da atividade policial à população. Além disso, os participantes dos conselhos acabam por se perceber como *clientes preferenciais das atividades policiais*.

“Tem, mas o contato que é feito lá na associação, tem o CONSEP lá, a... quem... quem faz mais esse contato lá, é o... é o comando da companhia. A gente, a gente mesmo, não... não participa não. O nosso contato ali é com a comunidade, direto com o pessoal na rua”. (Policial, Belo Horizonte)

“Outra coisa que acontece, também, é a pessoa que faz parte do CONSEP ou da associação e ela acha que, por ela fazer parte daquela associação ou daquele CONSEP, você tem que dar um enfoque maior, ela é privilegiada, então, quando ela precisa, ela acha que você tem que atender ela com um diferencial, ou seja, tem que dar prioridade pra ela, às vezes, já aconteceu dela se sentir sua chefe: ‘- uai fulano quê que você tá fazendo aqui? - Sua área não é a área de lá? Mas por quê?’ Porque ela faz parte de uma associação que tem reunião com nosso comando que, às vezes, ajuda a companhia mas, às vezes, não é ideal, a viatura tá sem pneu a associação vai lá e compra o pneu e coloca faz a função do Estado e ela acha que, por ela participar daquela associação e fazer aquilo, ela acha que tem condição de interferir no serviço e ter privilégio”. (Policial, Belo Horizonte)

“Esse foi o contato perigoso que eu falei, falei justamente isso aí, que a pessoa, pelo fato de estar dois dias com ela , ela se acha no direito de cometer alguma coisa que você não vai atuar sobre ela...” (Policial, Belo Horizonte)

Esse problema de cooperação das associações se tornou, para os policiais abordados pela pesquisa, exemplo de que a parceria com a população pode ser *perigosa*, uma vez que as pessoas invertem a relação que, para os policiais, deveria existir entre polícia e cidadãos. Grupos mais progressistas de policias, no entanto, acreditam que esse problema pode ser superado por meio da reformulação da idéia que as pessoas têm da polícia. Ainda assim, o relacionamento entre polícia e comunidade parece ser positivo onde existem organizações comunitárias em forma de conselhos de segurança, particularmente segundo a percepção de oficiais.

“A gente só consegue isso (boas relações com a comunidade) naquelas comunidades onde o sistema da polícia interativa, ele é implementado. Então, onde o sistema funciona, que a comunidade tem um conselho organizado, atuante, ativo... nessas comunidades as informações fluem com bastante intensidade, nós não temos nenhum problema”. (Coronel, Vitória)

“Olha, hoje eu ainda vejo que ainda temos problemas na relação com a comunidade, mas hoje a polícia capixaba é menos rejeitada do que era rejeitada há dez anos pela sociedade. Prova de que esse envolvimento interativo gerou uma melhor participação de ambas as partes.” (Coronel, Vitória)

“Vamos falar dois aspectos né é a maioria das pessoas não se envolve com essas temáticas de segurança, a maioria acha que é dever do estado, e que elas simplesmente não tem nada a ver. E algumas são mais engajadas, participam principalmente dentro dos conselhos comunitários de segurança, participam através das ferramentas de denúncias, são várias agora, não só o *disk* denúncia e, em geral, a maioria não participa como deveriam, e nós temos que buscar o engajamento dessas pessoas na causa da segurança”. (Coronel, Vitória)

Em Vitória, a polícia comunitária se estrutura em Conselhos Interativos de Segurança Pública, em que deve haver organização e representação comunitária. No entanto, de acordo com alguns dos soldados e cabos participantes dos grupos focais, além de oficiais abordados pelas entrevistas, tem havido a *captura* desses conselhos para a satisfação de interesses políticos específicos de alguns vereadores, o que acarreta perda de suas funções relacionadas à construção de espaços democráticos de discussão e tomada de decisões,

apesar de a pesquisa não permitir conhecer a extensão desse tipo de limitação. A fala abaixo exemplifica essa perspectiva.

“Hoje em dia é muito sacrificante a gente manter a polícia interativa viva, ainda que os conceitos tenham se dissolvido. E agora tão tentando se reorganizar, né? Usar a polícia como intermediadora da comunidade que é comandada hoje, já há dois anos por vereador, que exerce o cargo em Vitória. Na verdade ele manipula muito, é muito manipulador. Manipula, na verdade, a companhia, principalmente na área dele, ele manipula. A comunidade, junto aos membros que trabalham na área, eles ainda entram num acordo e, na verdade, eles não exigem nada da comunidade e a comunidade não exige nada deles, mas agradecem pelo pouco que eles fazem, porque, na verdade, o que nós podemos fazer hoje é muito pouco porque não tem muitos recursos, entende?”. (Policial, Vitória)

O Rio de Janeiro apresenta particularidades no que diz respeito às explicações sobre as formas de relação entre polícia e comunidade. Nessa capital, é mais marcante a distinção entre o *morador do bem* e o *morador do mal*, distinção que também ocorre em Belo Horizonte e Vitória, mas que surge de modo mais frequente nas falas dos policiais que atuam no Rio de Janeiro. Ao lado do que foi mencionado anteriormente, ou seja, das distinções entre os diferentes tipos de comunidade para a configuração das relações com a polícia, surgem distinções no interior das populações mesmas, em uma espécie de tipificação feita pelos atores policiais dos membros das comunidades em que atuam (uma das manifestações da chamada *prática em uso* da atividade policial, como destacado por Paixão, 1993). Desse modo, a conduta policial deverá variar em função não apenas do tipo de comunidade, mas também do tipo de morador com o qual a polícia interage. Conhecer a comunidade, neste sentido, implica saber distinguir o “*trabalhador*” e o “*bandido*” (como também afirma Zaluar, 1996). E exercícios de tipificação ou de distinção como estes, feitos de fato pelos policiais da ponta da linha organizacional, remete a um importante uso de discricionariedade. Ou seja, se os policiais não têm autonomia institucional para tomada de decisão cotidiana, sendo norteados pela legislação e pela decisão de seus comandantes, como mencionado em capítulos anteriores do presente trabalho, isto se dá apenas de um ponto de vista do desenho organizacional das polícias, ou seja, de um ponto de vista formal. O que ocorre de fato, no entanto, é a decisão cotidiana sobre quem ou o que é objeto de atuação policial ou não. O modelo gerencial das polícias ignora fatos como esses, mas seus atores organizacionais, em diferentes lugares da pirâmide hierárquica, conhecem bem essa distinção.

“O meu relacionamento policial no trabalho é bom mas com aquela porcentagem de pessoas né?” (Policial, Rio de Janeiro)

“Há dois tipos de relacionamento, como se fosse assim uma... o policial tem que ter uma dupla personalidade, quando chega uma pessoa chega pra falar com ele responde de um jeito, e quando chega outra ele responde com outro jeito. Por exemplo, se chega uma pessoa que eu conheço, num lugar na favela que é trabalhador vem falar comigo, até reclamar de alguma coisa, vou responder um de cada vez sem palavrão, baixinho, tentar resolver o problema da pessoa. Se vier outro tipo de pessoa e eu for falar daquele jeito, ele vai cair em cima, vai me bater. Então o policial, numa comunidade, tem que saber com quem ele tá falando.” (Policial, Rio de Janeiro)

E a presença de *marginais*, de *bandidos*, bem como sua relação cotidiana e mesmo de parentesco com a população ordeira afeta a relação do policial com toda a comunidade. Seja porque a conduta do *cidadão do bem* é vigiada por traficantes, *donos do morro*, não permitindo uma boa relação com policiais, seja porque o cidadão tido como ordeiro pelo policial é parente ou amigo de um morador marginal, seja porque a distinção entre o *cidadão* e o *traficante* nem sempre é possível, ou fácil de ser realizada, lembrando que tal distinção não é norteadada pela organização, mas se dá a partir das relações policiais mais cotidianas.

“E como é uma minoria envolvida com a marginalidade, mas essa minoria que controla ‘basicamente o morro’, uma pessoa de bem dentro da comunidade não pode ter uma certa intimidade com o policial dentro da comunidade, se não é mal vista, fora da comunidade a pessoa é uma beleza”. (Policial, Rio de Janeiro)

“Eles (os traficantes) colocam (o restante da população) como escudo, se misturam.” (Policial, Rio de Janeiro)

“O único problema de lá é que todo mundo é parente, no morro lá, no meio da família tem vagabundo, tem pessoa de bem, é complicado. Às vezes, pessoa de bem tá frequentando a polícia pra fazer alguns cursos lá, o irmão, o primo tá traficando, aí é complicado”. (Policial, Rio de Janeiro)

No contexto de um aglomerado urbano, especificamente onde há tráfico de drogas, os policiais afirmaram dever haver uma postura distinta, mais dura, mais distante, diferente do que se entende, no âmbito da atuação policial cotidiana, como a postura de um policial comunitário. Isto acaba por afetar, de acordo com percepções policiais, o estabelecimento

de confiança com a população. Se o policial tem o perfil tido como comunitário, acaba por perder o *respeito* de comunidades e traficantes. Se ele se mostra duro, distante das questões comunitárias, ele se distancia também da população. Vários dos entrevistados veem esta incongruência em suas atuações. Trata-se, mais uma vez, é importante destacar, de uma característica fortemente percebida no que concerne ao policiamento em aglomerados urbanos, onde ocorre tráfico de drogas. Segundo essa perspectiva, o que se vive é um dilema diário no estabelecimento de contato com cidadãos, dilema resolvido pela preferência pelo distanciamento com as comunidades. Comumente, de acordo com as falas, é de dilemas como esse que surge a rejeição a vários dos preceitos do policiamento comunitário. Se esse tipo de policiamento foi concebido em contextos e países onde problemas de criminalidade se dão a partir de eventos como roubos e furtos, como aplicá-lo em comunidades onde ocorrem homicídios e tráfico de drogas?

“Porque se o colega for assim muito sorridente, vamos colocar um exemplo, um policial fardado muito sorridente, brincalhão, a comunidade acha que ele é um bobo, o próprio tráfico acha que ele é um bobo, então infelizmente o policial, no meio do tráfico, ele é respeitado pelo mal que ele proporciona para o tráfico, e razão ao que ele dá aquele transtorno para o tráfico, então até mesmo os moradores passam a respeitar mais o policial., sendo que os moradores não têm nada a ver com a situação, mas infelizmente entre o mar e a areia tem um rochedo.” (Policial, Rio de Janeiro)

“Igual meus colegas falaram infelizmente com o desgaste da convivência, do cotidiano policial, ele acaba tendo que duas personalidades, uma quando ele tá fardado e outra quando ele tá à paisana, porque quando ele tá à paisana ele luta muito pelo lado familiar e, quando tá fardado, o que acontece? Quando tá fardado, ele tem que impor o respeito, de uma maneira um pouco rude, em consequência do dia a dia que a gente vive aí”. (Policial, Rio de Janeiro)

Assim, enquanto em Belo Horizonte e Vitória os obstáculos ao estabelecimento de relacionamento entre polícia e comunidade encontram-se na imagem policial, associada ao autoritarismo e à punição, ou à desarticulação comunitária que a torna incapaz de ações conjuntas, no Rio de Janeiro, outras questões foram destacadas. A principal delas diz respeito à presença do crime organizado. Segundo os entrevistados pela pesquisa, traficantes de drogas assumem a autoridade no contexto de aglomerados urbanos e favelas,

impedindo qualquer possibilidade de articulação comunitária com as organizações policiais.

“Porque eles são autoridade lá em cima. Eles se consideram, entre aspas, autoridades, porque são eles que mandam, então ninguém passa por cima.” (Policial, Rio de Janeiro)

“Não tem resposta. Antigamente, na minha época, quando eu era criança, a gente tinha até medo. Mais novo, né? Com oito anos é mais novo... Mas naquela época tinha respeito, a polícia, hoje em dia, ninguém respeita, ninguém.” (Policial, Rio de Janeiro)

“A associação dos moradores em favela é nada mais, nada menos, que a parte legal do tráfico. É o representante do tráfico. Tanto é que os representantes, pode fazer pesquisa, eu falo da boca pra fora, mas pode fazer pesquisa, levanta a ficha criminal de todos eles, todos eles tiveram envolvimento no tráfico”. (Policial, Rio de Janeiro)

Entretanto, a autoridade exercida pelo crime organizado nos aglomerados do Rio de Janeiro se reflete sobretudo no medo que a população parece ter de ser penalizada por se relacionar com policiais.

“Não é porque... De repente a pessoa até tem vontade, de repente, de falar alguma coisa, te dar um bom-dia, mas ela é proibida, entre aspas, de fazer isso. Ela se sentem acuada de, de repente, alguém ver ela conversando com você.” (Policial, Rio de Janeiro)

“Inclusive eu vou dar um exemplo. Lá na Vila Cruzeiro, se tiver um acidente lá, os moradores não entram numa viatura.” (Policial, Rio de Janeiro)

“O estranho é o policial, que o policial não mora ali, quem mora ali é a comunidade. O estranho, o intruso ali é o policial. A senhora está entendendo? Então o que que acontece? A comunidade, ela, dependendo da comunidade, ela não tem nem como confiar no policial. A comunidade pensa: ‘como é que eu vou, de repente, expor uma... situação policial pra alguém que vai embora, quem fica aqui sou eu!’ ” (Policial, Rio de Janeiro)

A presença policial, segundo essa perspectiva, passa a ser repudiada pelos membros das comunidades, pois representa o desencadeamento de situações de grande violência. Em outras palavras, os policiais entrevistados acreditam no estabelecimento de uma rotina entre crime organizado e população, cuja ruptura, pela polícia, pode representar riscos maiores do que aqueles oferecidos pela presença dos criminosos.

“Que no ano passado teve troca de tiro lá em cima porque teve policial... Os policiais... Eles pediram... Ele pediu o policiamento e teve o policiamento lá em cima. E teve a troca de tiros lá em cima. Aí esse ano é que não quis o policiamento lá em cima. Porque ele sabe que tem, que os bandidos ficam próximo à entrada da igreja lá em cima. Ela...Ali não tem condições de ter esse policiamento comunitário. Que não tem a... É... A comunidade, ela não interage com o policial, ela não conversa com você porque ela não pode fazer isso, conversar com você.” (Policial, Rio de Janeiro)

Finalmente, a ação policial, preventiva ou repressiva, é dificultada pela configuração física dos aglomerados urbanos. Mais uma vez, a fala transcrita abaixo exemplifica tal afirmação.

“Ali ocorre um agravante, que ali, aquilo ali é um complexo. É um complexo para um comando só, que dificulta o trabalho aqui do policiamento comunitário porque, quando eles se sentem acuados, eles pedem reforço para a favela do lado. Ou seja, o efetivo deles é infinitamente maior. Você começa a trocar tiro com ele aqui agora, quando tu vê sai bandido de um beco, sai do outro, sai do outro, sai do outro. Tudo reforço das favelas adjacentes. Quer dizer, se torna muito mais difícil você querer fazer um... Qualquer tipo de... Entendeu?” (Policial, Rio de Janeiro)

Alguns dos oficiais entrevistados, entretanto, parecem ignorar a perspectiva apontada pelos praças. Segundo eles, a aceitação da comunidade depende exclusivamente da qualidade e da natureza da atuação policial.

“Cooperam. Normalmente cooperam. Eu acho que qualquer um coopera, desde que você tenha um trabalho bom. Desde que veja que o teu propósito é bom. A cooperação é imediata.” (Coronel, Rio de Janeiro)

De toda maneira, o que as falas de praças e oficiais parecem indicar é a impossibilidade do estabelecimento de bases confiáveis e sólidas para o estabelecimento de relacionamento entre policiais e membros das comunidades pobres. O que se tem, portanto, é a diferenciação de possibilidades de implementação do policiamento comunitário em diferentes locais das cidades.

A imprensa surge nas falas dos policiais como mais um dos elementos capazes de gerar dificuldades na relação entre polícia e seu público. Isto por ser percebida, pelos policiais, como divulgadora de aspectos negativos das organizações de polícia, com a

publicidade de eventos malsucedidos, divulgação de notícias sobre corrupção e letalidade na ação policial. Aqui, o que os entrevistados acabam por suscitar é a ideia do policial desviante tornando negativa a imagem de uma instituição íntegra ou de problemas focalizados, individuais, serem tomados como generalizados. Esse é um dos elementos mais frequentes nas falas obtidas durante os grupos focais. E a imprensa é comumente tida, juntamente com os grupos de defesa dos direitos humanos, como um dos principais responsáveis por este processo de generalização.

“Parte disso aí, culpa disso aí, completando o que ele falou aí, é a imprensa também, porque a imprensa, quando acontece o fato que o policial errou, ela coloca lá: - polícia militar mata inocente. Não, polícia militar não, o policial militar fulano de tal errou e matou fulano de tal”. (Policial, Belo Horizonte)

“Eu tava dizendo que a população é muito fácil de ser manipulada, hoje em dia a imprensa...é um desses órgãos que manipula a opinião pública. Hoje em dia a imprensa coloca o que a polícia anda fazendo de errado e é o que a população tá vendo, é o que a população vai pegar pra si e... já vai tirar sua conclusão a partir dali, do que ela lê, do que ela tá vendo nos jornais, é a impressão que ela vai ter da polícia”. (Policial, Belo Horizonte)

“Só chega na imprensa quando polícia vai, consegue matar três, quatro, dentro de centena deles: - ah, foi chacina... Isso não podia acontecer... Não deram chance de defesa... ‘Pô’, o cara com arma de guerra... ‘Pô’, em qualquer guerra do mundo, o cara que vier com um fuzil para te matar, você vai esperar ele atirar?” (Policial, Rio de Janeiro)

Ainda no que diz respeito à oposição que os policiais entrevistados fazem ao trabalho da imprensa, surgiram falas que criticam o modo como esta trata a imagem do bandido. Ora como personagem publicamente interessante, ora como vítima de uma atuação policial violenta e equivocada.

“A imprensa só sabe dar moral pra vagabundo, só fala, há duas semanas, só fala de Bem-te-vi, quer falar da vida do Bem-te-vi, das mulheres que o cara teve, tá fazendo o quê? Tá exaltando, tá incentivando a criança a ser bandido”. (Policial, Rio de Janeiro)

“Isso é a coisa mais ridícula do mundo, morre um vagabundo no morro, não tem antecedentes criminais, a imprensa diz que ele é estudante, desempregado...” (Policial, Rio de Janeiro)

“Mostra uma carteira assinada, bota uma marmita do lado, é vendedor ambulante. Pronto. O bandido precisa ter carteira assinada de bandido?” (Policial, Rio de Janeiro)

Finalmente, a imprensa é apontada como capaz de manipular a imagem policial, de forma negativa, associando-a a uma imagem de repressão e violência. Ou seja, mais uma vez as formas como a imagem policial é externamente construída parecem ser mais importantes, segundo os entrevistados, do que as formas como ela é construída pela própria ação policial.

“Sabe o que que eu acho? que a imprensa... tem que tirar um pouco, o que eu vejo que eles ligam muito a polícia militar, essa farda à ditadura, sempre que eu vejo: - ah! Isso é resquício da ditadura, já vi nas brigas que teve aí no Mineirão e até autoridade. Ah! Tem jeito não, esse povo aí é resquício da ditadura não tem jeito não. E sempre ligando nós à ditadura, principalmente a imprensa.” (Policial, Belo Horizonte)

Os policiais participantes dos grupos focais também criticaram os modos de atuação dos grupos de defesa dos direitos humanos. Segundo suas críticas, não há imparcialidade na atuação desses grupos, que atuam de modo favorável somente àqueles abordados pela ação policial.

“O que acontece é o seguinte, a polícia, hoje, ela... por causa do... Eu não sou contra os direitos humanos, eu não sou contra não, mas por causa dos direitos humanos, a polícia perdeu muita a credibilidade dela na rua, caiu muito a confiança dela na rua”. (Policial, Belo Horizonte)

“A visão dos direitos humanos é ampla. Contudo, aqueles que gerem ou alguns que estão gerenciando o órgão dos Direitos Humanos de uma forma política, da forma que vai gerar pra eles voto, que ele entra lá, no ano que vem tem eleição, então, o que que ele faz? ele vai direcionar onde tem ibope, onde a imprensa vai focalizar onde ele vai ficar na mídia”. (Policial, Belo Horizonte)

“Então, hoje os direitos humanos ainda olha simplesmente os fatos em que há abuso de autoridade em geral, não em geral, somente dos policiais, porque você vai numa ocorrência onde que a pessoa te deu tiro, uma troca de tiro recentemente, atingindo viatura, atiraram numa criança no meio da rua e um marginal foi morto e o outro foi atingido, não teve ninguém, ninguém, ninguém pra ir na casa do menino que foi atingido, mas apareceu gente dos direitos humanos pra olhar se houve excesso na hora”. (Policial, Belo Horizonte)

No que diz respeito a avaliações feitas sobre a legislação criminal, houve também referências ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), compreendido como elemento

positivo para a atuação policial, mas distanciado de seus objetivos quando protege adolescentes que cometeram atos graves.

“As instituições ligadas ao ECA, Estatuto da Criança e ao Adolescente entendeu, são fundamentais, mas algumas vezes desvirtuam, tá certo que crianças e adolescentes a gente tem que conter algumas ações dela, mas não pode ter o excesso, muitas vezes, tem adolescente que é maior que eu”. (Policial, Belo Horizonte)

“Então, eu acho que esses conselhos deveriam diferenciar a criança sem condições de se defender e o adolescente, sem condição de se defender, do adolescente já consciente, o adolescente que tem massa corporal, que tem tamanho e que tá ali pronto pra fazer qualquer tipo pra matar, tem adolescente na nossa área que já matou mais de 10 pessoas e tá aí na rua e é considerado adolescente, é chamado de estudante, o cara nunca estudou na vida dele, aí você pega e o conselho tutelar fala: - Ah! Pegaram o estudante fulano de tal”. (Policial, Belo Horizonte).

Em suma, para os policiais ouvidos durante os grupos focais, a relação das organizações de polícia com as populações tem sua qualidade como função de elementos externos à própria organização, ora identificados em atributos das comunidades, como suas características relativas à condição socioeconômica, organização social, ora identificadas no interior das comunidades, ou na composição de seus habitantes (em uma distinção entre *população ordeira e não ordeira*), ora identificadas como efeito das ações de órgãos como a imprensa ou grupos de direitos humanos. Desse modo, não pareceu haver ênfase sobre as atitudes das organizações de polícia, ou dos próprios atores organizacionais nos processos de construção de uma baixa confiança das populações. Apesar disso, quando os participantes dos grupos focais identificam tendências de mudanças nos modos como a polícia é externamente vista, essas mudanças se devem à identificação de uma nova polícia, dotada de uma nova cultura policial de contato com a comunidade, ou seja, se os modos negativos pelos quais a polícia é vista são fruto de características externas à organização, mudanças em direção a formas mais positivas de relação com as comunidades são reflexos de mudanças ocorridas no interior das organizações policiais. Se as comunidades não mudam (inclusive pela ausência de outros órgãos do Estado) se as populações não alteram sua configuração, é a polícia que altera seus modos de atuação, em uma percepção dos participantes dos grupos focais.

“Essa mudança vai partir da gente mesmo porque se quando você, volta e meia, eu chamo atenção dos pais, eu gosto muito de cumprimentar as pessoas, um bom-dia, um boa-tarde,

não conheço não, tô passando, tô fazendo meu policiamento: bom-dia! Criança, eu gosto muito de brincar com criança: oi neném! Aí geralmente os pais fala: - Oh! A polícia aí, se num fizer aquilo, a polícia vai te pegar. (Policial, Belo Horizonte)”

“E isso já é uma cultura antiga né, cultura desde a época da ditadura militar, eu lembro quando eu era menino, hé, via uma viatura assim oito horas da noite eu saia correndo, entendeu? Então tinha aquele medo, porque era uma repressão mesmo né, mas hoje em dia não, as coisas tão mudando gradativamente. (Policial, Belo Horizonte)”

Uma *boa relação* com comunidades, portanto, de acordo com a definição de muitos dos policiais abordados pela pesquisa, se dá com uma parcela da população, aquela capaz de cooperar com o trabalho policial, em relações norteadas pela pessoalidade. O policial se encontra em um dilema entre, por um lado, não ter definições claras quanto ao tipo de contato a ser estabelecido e, por outro, estar tão próximo, cotidianamente, de seu público. A relação com o ambiente, por isso, se dá em função de um processo de aprendizagem informal, mais do que em função de uma atitude organizacional em direção a um maior contato entre organização e ambiente.

E essa configuração da relação entre polícia e comunidades é capaz de conformar o tipo de demanda das organizações policiais. Por demanda, Kelling e Moore (1988) compreendem o tipo de gerenciamento da atividade policial cotidiana, bem como os elementos que provocam a ação de polícia. Em contextos profissionais de policiamento, como já visto, a demanda policial surge em função do acionamento da polícia em situações em que ocorrem eventos de violência, criminalidade ou desordem, e o policial é chamado a partir da canalização por uma central de despacho de atividades. De modo distinto, o policiamento comunitário implica modalidades preventivas de atuação, ou seja, a demanda pela atuação deve se dar a partir da análise de problemas que afligem as comunidades. De acordo com a percepção dos policiais entrevistados, a comunidade é tida como leiga, devendo manter sua atuação apenas no que diz respeito à denúncia.

De acordo com essas perspectivas, a despeito de todos os esforços realizados em direção a um modelo preventivo de policiamento, permanece a ênfase sobre resposta a chamadas (consequência, também, da modalidade de definição da função policial, já mencionada, em torno do combate à criminalidade). Esse tipo de demanda, por sua

instância, se manifesta na prevalência de táticas de patrulha preventiva, rádio patrulha e policiamento preventivo a pé ou motorizado, atividades mais frequentes entre os entrevistados, segundo os depoimentos.

A mensuração dos resultados da atividade policial, dessa forma, se dá sobre a função organizacionalmente dada de controle da criminalidade, enfatizando a utilização de informações presentes nos boletins de ocorrência como seu mais importante indicador, ou seja, conferindo ênfase a critérios como o número de prisões efetuadas ou o número de chamadas atendidas. Não são enfatizadas, ao menos de maneira ampla e sistemática, análises estatísticas mais complexas de redução da criminalidade, de modo a contemplar as variáveis relacionadas às causas de incidência de crimes. Apesar disso, em Minas Gerais, a partir de 2005 (primeiramente em Belo Horizonte e, depois, no restante do estado), começou a ser implementado o programa de *Integração e Gestão da Segurança Pública* (IGESP). Trata-se de um programa proposto pela *Secretaria de Estado e Defesa Social* e que tem como objetivo o planejamento, monitoramento e avaliação sistemática das ações não apenas das organizações de polícia, mas da atuação conjunta de diferentes órgãos de segurança pública. Apesar de iniciativas anteriores e focalizadas nesta direção, passou-se, a partir do IGESE, a sistematizar o uso de informações estatísticas sobre criminalidade. Tais informações mostram-se mais compatíveis com políticas preventivas, já que capazes de mensurar práticas desta natureza, ou seja, tornam possível conhecer o quanto um determinado tipo de evento teve sua incidência reduzida em um determinado local e espaço de tempo. Resta ainda conhecer os impactos desse programa sobre os modos de organização da estrutura mesma da polícia mineira, tema para um trabalho futuro. Tradicionalmente, não são também enfatizados, no contexto das avaliações de polícia, os comportamentos dos policiais nas situações de contato com a comunidade (apesar de que algumas unidades de polícia incluem, nas fichas pessoais dos policiais, elogios quanto ao desempenho no atendimento das solicitações da população, quando é o caso. Esses elogios, no entanto, não constituem critérios de avaliação, mas, sim, formas de reconhecimento dos superiores no comando). Tais critérios de avaliação, por isso, não são capazes de mensurar os resultados de políticas cuja natureza é preventiva, como é o caso do policiamento comunitário. A fala abaixo ilustra a percepção de um oficial da Polícia Militar do Espírito Santo sobre esse estado de coisas.

“A cultura nossa é de avaliar quantidade, então você avalia quantidade de prisões, quantidade de apreensões, você não consegue avaliar o que evitou que acontecesse. Nessa cultura que nós passamos, o policiamento interativo, o policiamento presente ele evita muito mais do que apreende.” (Coronel, Vitória)

Grosso modo, portanto, e fazendo uso dos critérios elaborados por Kelling e Moore (1988) para a compreensão dos modelos de polícia, as falas dos policiais abordados pela pesquisa indicariam uma situação organizacional particular, mas bastante próxima dos modelos político e profissional de policiamento.

- Autorização : conferida pela legislação e por critérios de profissionalismo,
- Função: controle da criminalidade, apesar da permanência de um heterogeneidade de fato, na configuração da ação policial.
- *Design* organizacional: centralizado,
- Relação com o ambiente: personalista, norteada pela prática policial cotidiana.
- Demanda: canalizada por uma central de despacho de atividades, elaborada pela liderança organizacional
- Táticas: patrulha preventiva e resposta rápida a chamadas,
- Resultados: controle da criminalidade.

Cabe novamente destacar que a categorização acima, bem como as considerações do presente capítulo, constituem um exercício analítico. O material de pesquisa utilizado não é suficiente para uma definição categórica. O desenvolvimento de outra coleta de dados, com o uso de informações documentais e observação da prática policial cotidiana, em uma metodologia etnográfica, poderia ser útil para confrontar sua pertinência.

No entanto, a abordagem organizacional das características apontadas nas descrições anteriores permite levar em consideração a problematização das organizações, não tomando tais características como elementos dados, ao discutir a origem e manutenção das normas sociais. Por isso tal abordagem foi realizada no capítulo anterior do presente trabalho, tornando possível a consideração de níveis distintos de análise, como atores, recursos e sistemas. Perspectivas como essas, além disso, permitem considerar instituições como elementos centrais, na medida em que são capazes de combinar ações individuais –

por meio de normas e regras formais, mas também por meio da emergência de uma estrutura informal de negociação –, compreendendo o comportamento dos atores como um produto das relações sociais nas quais se encontram engajados. Ainda, permitem a consideração dos processos de tomada de decisão do ator, já que os elementos de definição de situação no contexto organizacional também são problematizáveis. Situações reais, complexas, geram pontos de incerteza no contexto da atuação das organizações de polícia, e é também sobre esses pontos de incerteza que o arbítrio dos atores será exercido. No âmbito das organizações de polícia, a padronização das ações surge como mecanismo de minimização desse estado de coisas, já que, como abordado no capítulo anterior, a racionalidade é limitada pela capacidade dos indivíduos para avaliar objetivamente todas as alternativas possíveis de ação. E policiais, a despeito de tentativas organizacionais em direção à forte coordenação de suas atividades produtivas, realizam classificações de seu público e decidem cotidianamente sobre processos e alvos de atuação. Nesse contexto, critérios de decisão não são objetivamente dados. Ao mesmo tempo, é daí que surgem problemas de coordenação de ações, ocorre a impossibilidade de uma completa previsão do comportamento tanto do ambiente externo à organização quanto dos próprios membros organizacionais. Assim, cabe às organizações o incremento de mecanismos para o estabelecimento de padrões de comportamento estáveis.

No que diz respeito às relações de poder no contexto das organizações de polícia, tem-se que a identificação de suas bases reais é função da detecção das formas como a institucionalização das interpretações ambientais se dá. E tal processo de institucionalização ocorre comumente por parte das lideranças organizacionais – especificamente no caso de organizações de polícia, fortemente hierarquizadas, por parte de oficiais, comandantes de companhias e batalhões, como indica a fala de policiais descritas anteriormente – lideranças essas situadas estrategicamente de modo a interpretar informações ambientais. E tal situação será mais relevante quanto mais fortemente for centralizada a estrutura organizacional.

Outra limitação à estabilidade organizacional diz respeito à possibilidade de regras, comportamentos e crenças do contexto organizacional engendram interpretações conflituosas acerca da própria organização e de seu ambiente. Mas elementos normativos e

simbólicos, presentes no conceito de instituição, tornam possível a legitimação de arranjos organizacionais que coordenam ações individuais. Daí o uso, no contexto das organizações policiais, de um alto nível de racionalização burocrática e institucional, com forte disciplina hierárquica, sem que tal conformidade às regras institucionalizadas corresponda necessariamente a critérios de eficácia técnica. Assim, organizações passam pelo dilema entre ênfase sobre critérios técnicos, com altos níveis de conjugação entre meios e fins, ou a ênfase sobre critérios rituais ou cerimoniais de obtenção de legitimidade ambiental.

O que as discussões feitas neste capítulo procuram é o apontamento de algumas direções de análise. Por meio delas, quer-se inferir que, por um lado, a missão policial do modo como de fato é desempenhada é complexa, as comunidades são heterogêneas entre si e entre seus membros, os policiais, em suas práticas cotidianas, tomam decisões e realizam tipificações de contextos, pessoas e situações, de modo a simplificá-los. De outro lado, as organizações de polícia parecem não reconhecer nem tal complexidade, nem tamanha intensidade dos processos tomada de decisão de seus atores organizacionais, bem como das tipificações realizadas por eles, ao manter sua estrutura de tomada de decisão fortemente centralizada, sua missão significativamente simplificada em um plano formal, suas tarefas bastante padronizadas em torno de critérios específicos, importante controle dos membros organizacionais por meio de critérios de disciplina, e uma ênfase também importante sobre critérios rituais em detrimento de atuações voltadas para fins. O perfil profissional dos policiais é mais definido pela prática cotidiana, pelos membros organizacionais mais antigos, do que pela organização, de um ponto de vista formal.

O que se tem, diante disso, é uma incompatibilidade entre o que de fato se dá e o que a estrutura formal da organização prevê e uma incongruência com relação aos preceitos do policiamento comunitário. Quando tal incongruência não ocorre, ou se dá de modo menos significativo, isto parece se dever mais a um estilo pessoal do comandante do que à organização propriamente dita, em uma demonstração da importância da atuação da liderança organizacional diante de uma situação de fragilidade do processo mesmo de mudança organizacional. E esse estado de coisas, comum a toda organização burocrática, e presente particularmente nas organizações de polícia, pode comprometer a estabilidade de

processos de implementação de modelos inovadores como é o caso do policiamento comunitário.

Assim, processos de mudança em organizações policiais surgem como respostas às demandas e pressões ambientais e refletem mais estratégias de *não mudança*, de respostas formalizadas e cerimoniais ao público. Constituem maneiras de absorção de incertezas ambientais, em um contexto de deslocamento entre estrutura formal, práticas cotidianas e ambiente organizacional, no qual demandas ambientais pouco influenciam o formato estrutural das organizações de polícia. Mudanças em formatos estruturais, por sua instância, poderiam representar crises de identidade organizacional, e custos organizacionais significativos, diante do fato de que organizações se encontram sujeitas a forças por inércia, resistindo a mudanças em suas estruturas, estratégias e maneiras de relacionamento com seu ambiente externo, o que restringe sua habilidade para adaptação.

7. CONCLUSÕES

Em sua definição, a policia constitui elemento importante da regulação política nas sociedades, por desempenhar função relacionada tanto à manutenção da ordem quanto aos limites das liberdades individuais. São, também, no contexto do debate político, objeto de críticas, mas igualmente laboratório para a construção de conhecimento sobre processos de mudança organizacional, processo geralmente tido como resultado da combinação de fatores distintos, como o papel desempenhado por crises institucionais, ou a evolução de indicadores estatísticos e outras mensurações de insegurança, capazes de gerar demandas por reforma da atuação policial ou ainda, a partir de pressões por reformas advinda de fatores de natureza mais política, a opinião pública, partidos ou grupos políticos. Nesse contexto, são pertinentes as questões que buscam compreender se de fato nos encontramos diante de transformações reais dos modos a partir dos quais as atividades policiais são conduzidas, e quais são os atores predominantes neste processo de mudança.

Os diferentes modos de transição e de consolidação democrática constituem elemento importante na definição das formas pelas quais as instituições sofrem mudanças. E esse processo se dá a partir de escolhas institucionais, como aquelas capazes de criar ajustes com trajetórias particulares. Abordar o papel desempenhado pela emergência da democracia sobre as instituições significa considerar a centralidade da confiança na capacidade institucional para mediar interesses. Em outras palavras, em contextos democráticos, instituições constituem tema de grande importância por serem capazes de gerar cooperação. E organizações policiais podem ser incluídas nessa perspectiva, já que passíveis de terem seu formato desenhado e consolidado em função de processos específicos de transição democrática. Ao considerar brevemente algumas discussões sobre tais processos de transição no segundo capítulo do presente trabalho, o que buscou-se foi apresentar um contexto mais geral no qual as organizações de polícia contemporâneas emergem e se desenvolvem. Tais processos, ainda, são pertinentes na medida em que podem ser considerados como alguns dos principais motivadores para trajetórias de mudança em organizações de polícia.

Mudanças em organizações policiais podem operar em diversos níveis. Primeiramente, tais mudanças podem se fazer sentir sobre a organização institucional das funções e responsabilidades policiais, sendo possível, nesse sentido, a centralização ou a descentralização da gestão policial. Um segundo nível de observação remete às doutrinas de polícia, a partir de palavras de ordem como *tolerância zero* ou *policciamento comunitário*, sem que se saiba, ao certo e em princípio, se tais palavras correspondem a mudanças autênticas de doutrina ou simplesmente recursos retóricos. Finalmente, as práticas policiais mudam na medida em que o cotidiano, o contexto das práticas organizacionais se altera, foco do presente trabalho. Pode-se aqui fazer menção ao exemplo segundo o qual mudanças são conduzidas pela introdução de novas tecnologias, pelo controle direto dos cidadãos sobre políticas ou pela priorização de iniciativas políticas de natureza local.

É diante de variações contextuais, portanto, que se dá a emergência de diferentes modelos de policiamento. Nesse sentido, além de descrever as características centrais de cada um desses modelos, o presente trabalho também procurou apresentar alguns dos mais recentes processos de mudança, no contexto das organizações policiais, de modo a considerar pressões sociais com as quais se deparam, seus modos de adaptação e o peso dos sistemas políticos sobre seus processos de mudança, foco dos capítulos 03 e 04 aqui apresentados. A diversidade de situações organizacionais parece grande. Os Estados Unidos são exemplo típico de uma organização fragmentária, que conta com ao menos 18000 forças de polícia. A Grã Bretanha é modelo de pluralismo moderado, com suas 43 organizações policiais no País de Galles e na Inglaterra, e a França e Itália se adequam ao centralismo dual, como também é o caso do Brasil, com, respectivamente sua *police nationale e gendarmerie*, *polizia di stato* e *carabinieri*, polícia militar e polícia civil.

O capítulo 05 teve como objetivo a compreensão dos elementos propriamente organizacionais das instituições de polícia. Aqui, o intento não foi descrever arranjos organizacionais ou realizar prescrições daqueles arranjos que melhor se prestam à efetividade para o cumprimento das missões organizacionais, mas, sim, procurar compreender os elementos que modelam estruturas e práticas de organizações. Tais elementos emergem do ambiente no qual as organizações se encontram, e são de grande

importância para elas, pois se movem em contextos com altos níveis de institucionalização. Ou seja, elementos culturais e advindos das relações entre organizações e ambiente possibilitam o surgimento de focos próprios de identidade, constituindo-se, pois, como uma fonte potencial de institucionalização, e a aquisição de uma identidade própria leva a organização a transcender os limites da lógica instrumental que a conduzia em suas origens (SELZNICK, 1972). Diante disso, o que se tem é a pertinência de análises que se dão dentro do campo conceitual fornecido pelas teorias do institucionalismo. Isso porque tais teorias permitem superar a dicotomia existente entre a macrossociologia e a sociologia dos comportamentos ao atribuir importância, por um lado, aos campos organizacionais – entendidos a partir das relações entre organizações, mitos e atores relevantes – e, de outro, aos elementos normativos e simbólicos da vida institucional, incluindo crenças, valores e cerimoniais institucionais, capazes de conferir legitimidade às práticas e arranjos organizacionais.

A teoria institucional, ou o velho institucionalismo, elaborada principalmente por P. Selznick, incorpora o conflito e a negociação como elementos importantes para a criação de instituições. Assim, embora instrumentos para a obtenção de fins específicos, organizações dizem respeito, também, a dimensões não racionais do comportamento, dimensões estas advindas do caráter holístico de seus participantes, ou seja, dos elementos da vida extraorganizacional trazida pelos atores. Tais elementos restringem a capacidade dos atores de agir racionalmente de um ponto de vista da racionalidade da organização, na medida em que extrapolam lógicas e interesses estritamente organizacionais. Daí ser de grande importância para essa corrente institucional a consideração das estruturas organizacionais formal e informal, distinção segundo a qual as organizações se estruturam formalmente para resolver os problemas da cooperação e coordenação de ações, mas também geram soluções informais para lidar com o ambiente organizacional (SELZNICK, 1972). Tais soluções são, com o tempo, incorporadas à estrutura formal, passando a constituir a cultura organizacional. Dito isto, o processo de institucionalização constitui-se no engendramento de valores que transcendem as necessidades técnicas demandadas pelas tarefas desempenhadas pela organização.

O ambiente, aqui, é o ambiente local, aquele capaz de influenciar a forma organizacional, e o nível de análise é a organização individual, o que permite levar em conta a diversidade entre as organizações, já que respostas particulares às demandas locais são engendradas por diferentes organizações. Organizações, por isso, se adaptam ao ambiente externo, não sendo portanto, completamente compreendidas pelas estruturas formais, mas também pelos comportamentos organizacionais informais. Instituições, assim, como diz P. Selznick, podem ser compreendidas como produtos de processos de adaptação social a forças locais e se distinguem das organizações. Se organizações são orientadas tecnicamente a partir da lógica meios e fins, economicamente racionais, instituições são voltadas para ambientes sociais, com lógicas de cunho valorativo.

A teoria neoinstitucional originalmente busca entender as instituições como construções sociais, ou seja, como engendradas pelas interações sociais e que funcionam como guias da ação, deslocando o foco das normas e regras para a formação dos sistemas de crença e conhecimento. Daí a predileção do presente trabalho por um recorte que não enfatiza o estudo de documentações e legislações, por exemplo, o que sublinharia as limitações de caráter legal para os processos de mudança. No entanto, teve destaque seu cunho macroestrutural, em que o foco de análise comumente recai sobre o ambiente institucional, como aquele capaz de restringir a ação dos atores, e assim garantir o comportamento cooperado, e não sobre o papel dos atores na construção do ambiente institucional. Nessa abordagem, também é central a questão da legitimidade organizacional, já que ambientes são aqueles capazes de fornecer elementos que legitimam práticas organizacionais, o que gera tendências estratégicas isomórficas, ou seja, mecanismos isomórficos difundem regras e práticas institucionalizadas entre organizações que buscam legitimidade e redução de incertezas. Assim, tem-se que a abordagem institucional focaliza a relação da organização com o ambiente e os modos como ela se ajusta a ele, bem como os efeitos das prescrições sociais sobre as organizações e suas características mais fundamentais. Tal ambiente diz respeito não aos ambientes locais (como o faz o velho institucionalismo), mas ambiente institucional e técnico (tidos, aqui, como conceitos distintos).

Outro conceito central diz respeito ao campo organizacional, *locus* de competição e busca por recursos críticos do mercado. Aqui, a ênfase sobre o desempenho técnico e econômico, como o atribui a análise de viés economicista, é substituída pela ênfase sobre a conformidade da organização às regras para obtenção de recursos relevantes para seu suporte social. O campo organizacional é também a unidade de análise desta abordagem, entendido como aquelas organizações que constituem a área reconhecida da vida institucional (POWELL e DIMAGGIO, 1991).

As perspectivas propostas pelo novo institucionalismo, assim, permitem que o entendimento do comportamento das organizações transcenda aquele baseado em explicações de natureza funcionalista, bem como aqueles fundamentados em modelos de atores racionais, ou seja, no individualismo auto-orientado, ao enfatizar, mais uma vez, a importância dos sistemas simbólicos, cognitivos e normativos, do papel desempenhado pelos contextos socioculturais das instituições, trazendo a esfera social para a análise organizacional e, não apenas, as ações econômicas e racionais. Por isto organizações são afetadas não exclusivamente pelo ambiente técnico, mas também e, mais importante, pelo ambiente institucional nos processos de obtenção de legitimidade. No entanto, algumas limitações podem ser apontadas. Uma delas, relacionada ao conceito de isomorfismo, faz com que a teoria neo-institucional seja hábil para explicar semelhanças entre organizações dentro de um dado campo, mas limitada para explicações sobre a diversidade e a mudança organizacional. Uma alternativa a essa limitação está em assumir que os ambientes institucionais são, eles próprios, múltiplos e, por vezes, conflitantes, o que torna mais complexa a análise. Outra limitação está nos aspectos da teoria em que o ambiente é tido como dado, não problematizável, aspectos aos quais se opõem perspectivas neo-institucionais nas quais os atores se relacionam com o ambiente tendo sobre ele um papel ativo, ou seja, atores também criam, alteram e mantêm regras e normas institucionais. Finalmente, ao enfatizar ações não econômicas, o novo institucionalismo apresentou dificuldades em analisar organizações em que os critérios técnicos de eficiência são imperativos, como as organizações de natureza econômica, em que a eficiência se sobrepõe à legitimidade institucional.

Alguns mitos e cerimoniais podem ser apontados como relevantes para a constituição dos arranjos organizacionais da polícia, identidades das organizações de um modo geral e aquisição de legitimidade, como aqueles relacionados à aparência – importância do uso de uniformes, símbolos e insígnias – que permite a identificação de seus atores, aqueles que dizem respeito às expectativas acerca da atividade organizacional, de sua missão e atribuições, bem como aqueles relativos às regras técnicas. Pressões ambientais também podem se manifestar, no contexto das organizações, por meio da satisfação das demandas por melhores relações com o público, bem como de atuações de repressão à corrupção e ao desvio dentro das organizações, sem que tais medidas se relacionem diretamente com critérios de eficiência técnica (JIAO e LAU, 2005), além da criação de unidades especializadas como respostas às necessidades de manutenção da legitimidade ambiental. (KATZ, 2001). Os próprios processos de mudança ou reestruturação organizacional podem surgir como respostas às demandas e pressões ambientais. Diante de crises, propostas de reestruturação não são raras. No entanto, nem sempre se refletem nas atividades cotidianas dos atores organizacionais, mantendo-se como propostas (ou meras respostas formalizadas e cerimoniais ao público), já que a introdução de mudanças implica custos organizacionais que nem sempre as lideranças estão dispostas a pagar (BARROS, 2007).

De maneira similar, a constituição da atividade organizacional como dotada de *status* profissional também pode ser vista como advinda de pressões por legitimidade institucional. As principais características da profissionalização são forte controle interno das atividades, proporcionado por uma administração centralizada e por procedimentos operacionais padronizados. Comumente, os processos de profissionalização têm sido interpretados como resultados de desenvolvimentos científicos e tecnológicos e têm como consequência a atribuição de poderes e privilégios que legitimam atuações organizacionais baseadas em suas especialidades (MENKE et al., 2002). Deste ponto de vista, a profissionalização pode ser vista como forma de obtenção de legitimidade, a despeito da eventual ineficácia técnica para o cumprimento da missão de organizações. Desse modo, o profissionalismo tem sido visto como uma ideologia capaz de resguardar a atividade organizacional. Justifica a manutenção de um grupo ocupacional capaz de exercer controle exclusivo sobre um conjunto de especialidades, com conhecimento técnico sobre seu

campo de atuação (daí o longo período de educação e treinamento), a relevância social atribuída ao trabalho organizacional, a reivindicação de autonomia para o desempenho profissional e a formação de uma comunidade profissional, dotada de códigos de ética, motivação e desempenho (MENKE et al., 2002).

Práticas e crenças, porém, também emergem de um contexto cultural interno aos campos organizacionais, onde ocorrem tipificações de atores ambientais, situações e missões. Tais tipificações diminuem, no processo de engendramento das práticas organizacionais, a complexidade dos contextos nos quais os atores se movem e aumentam as possibilidades de sua discricionariedade.

São por meio desses instrumentos teóricos que perspectivas que compreendam as organizações além de definições sobre suas funções são possíveis. Em outras palavras, a incorporação da perspectiva segundo a qual a organização também reproduz e interpreta a ordem social permite análises diferentes daquelas colocadas pela abordagem funcional e que levam em conta a complexidade de ambientes institucionalizados.

Portanto, não há como delinear um formato único para organizações, baseados em elementos como missão e matéria-prima, daí a insuficiência de análises que têm prescrições como objetivos centrais, já que as estruturas e práticas se vinculam a determinantes ambientais, a crenças sobre o trabalho organizacional e a mitos sobre sua eficiência, manifestos em práticas cerimoniais. Ou seja, é falsa a perspectiva de estabelecimento de uma estrutura organizacional ideal. Formatos organizacionais, assim, variam e o fazem em função de aspectos culturais. Por outro lado, análises que descrevem as organizações a partir de conceitos que emergem dela própria, ou seja, que se dão em um campo analítico próprio, são insuficientes por não permitirem compreender os mecanismos culturais que afetam as formas organizacionais. Propõem, assim, uma análise mais sociográfica do que sociológica.

A apresentação de evidências empíricas de três organizações policiais militares brasileiras, de acordo com a perspectiva de seus atores organizacionais, teve como objetivo inferir sobre aspectos desse possível processo de mudança (sexto capítulo do presente

trabalho). Ali, foi possível observar indicações acerca de um baixo nível de mudança organizacional, em direção a modelos comunitários de policiamento, no qual critérios de profissionalismo e advindos da legislação são centrais para a definição da função e fontes de legitimidade organizacional, características de um modelo tradicional de policiamento (tradicional, aqui, se forem tomados como inovadores os modelos comunitários). Do mesmo modo, o apontamento desses aspectos mostra a possibilidade da permanência de um *design* organizacional centralizado, *design* este incompatível com modelos comunitários, além de dificuldades na relação entre organização e ambiente ou público, em moldes comunitários.

O que se tem, portanto, é que, nas três organizações policiais pesquisadas, não parece haver compatibilidade entre as estruturas organizacionais formais, constituídas de modo fortemente centralizador, e os elementos que compõem o modelo comunitário de policiamento. Ora, diante do fato de que se trata de organizações apontadas como pioneiras ou bem-sucedidas nos processos de implementação do policiamento comunitário, acredita-se ter havido forte confusão entre estratégias focalizadas de metodologias comunitárias e os processos de implementação do modelo.

A expressão *policiamento comunitário*, diante disso, tem sido usada para designar uma série de iniciativas que refletem muito mais o estilo profissional de determinadas lideranças organizacionais do que um modelo organizacional propriamente dito, ainda que presente em orientações normativas das polícias, quando a expressão deveria dizer respeito a mudanças no contexto organizacional como um todo, bem como nas lideranças das unidades policiais, entre o *staff*, supervisão, no processo de recrutamento, treinamento, avaliação, ambiente de trabalho e na relação que a polícia mantém com o ambiente institucional no qual se situa. Portanto, alterações nessa direção requerem, se forem efetivadas, mudanças simultâneas nas mais diversas áreas afetadas pelo empreendimento.

Em suma, a manutenção da atual estrutura organizacional das organizações policiais impossibilita o processo de implementação do policiamento comunitário. Diante disso, um equívoco comum tem sido atribuir a ineficácia das organizações policiais exclusivamente à precariedade dos equipamentos utilizados por policiais, quando

investimentos em educação, especialmente do *pessoal de linha*, flexibilização da estrutura policial, como já destacado, e sistematização e maior circulação da informação organizacional ao longo da estrutura hierárquica parecem ser mais urgentes. Tal processo exige participação das instâncias decisórias da polícia, além do esclarecimento, especialmente daqueles que atuam de maneira mais direta com a população.

Processos de implementação de estratégias comunitárias, no contexto das organizações policiais brasileiras, parecem se limitar em função tanto dos tipos de organização comunitária, quanto em função também das próprias formas de estruturação das polícias, este último fator, objeto do presente trabalho. De um ponto de vista, trata-se de uma insuficiência de cultura participativa nas comunidades mas, por outro lado, trata-se da insuficiência de indicadores de desempenho compatíveis com atividades preventivas, das limitações de práticas que tangenciam elementos da estratégia comunitária, do forte nível de centralização organizacional, dos modos como são definidas as funções e atividades de polícia, entre outros elementos. Ao mesmo tempo, mudanças estruturais nas polícias implicam em custos para sua estabilidade e identidade, daí sua limitação. Dito de outra forma, organizações passam pelo dilema entre ênfase sobre critérios técnicos, com altos níveis de conjugação entre meios e fins, ou a ênfase sobre critérios rituais ou cerimoniais de obtenção de legitimidade ambiental.

Não cabe, aqui, a identificação das práticas policiais mais eficientes para o combate à criminalidade, como já mencionado, mas, sim, compreender como as organizações de polícia respondem aos dilemas diante dos quais se encontram. E problematizar seus processos de mudança como respostas a tais dilemas é pertinente na medida em que permite considerar questões organizacionais tidas como dadas por trabalhos de natureza descritiva, daí a pertinência do uso da sociologia das organizações. Como visto, de acordo com alguns pesquisadores sobre a polícia, práticas inovadoras são tidas mais como cosméticas do que propriamente substantivas, uma vez que o que se encontra em jogo são os modos de obtenção de legitimidade organizacional, ou seja, mais os modos como as organizações policiais se apresentam ao público do que os modos como atuam de fato. O caráter cosmético dos processos de mudança se revela, entre outros fatores, na incompatibilidade entre as inovações propostas e as estruturas organizacionais

preexistentes. Ou seja, as estruturas organizacionais das policias, tal como definidas atualmente, não se mostram compatíveis com as características demandadas por modalidades comunitárias de policiamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *Entre Deus e o Diabo: mercados e interação humana nas Ciências Sociais*. Tempo Social. Volume 16, número 02, São Paulo, novembro de 2004.

ADORNO, Sérgio. *Sistema penitenciário no Brasil: problemas e desafios*. Publicado originariamente na Revista USP, n. 9, 1991. Revista Cons. Nac. Pol. Crim. E Penit., Brasília-DF, p. 63-87, jul./dez. 1993.

ADORNO, S. *Cidadania e administração da justiça criminal*. In: Diniz, E.; Leite Lopes, S. E Prandi, R. (orgs). *O Brasil no rastro da crise*. Anuário de Antropologia, Política e Sociologia. São Paulo: Anpocs/IPEA, Hucitec, 1994.

ADORNO, Sérgio. *Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo*. Novos Estudos CEBRAP, n. 43, nov. 1995.

ANDERSON, Elizabeth. *Unstrapping the straitjacket of preference: A comment on Amartya sens's contributions to philosophy and economics*. Economics and philosophy, Cambridge University Press, 2001.

BAIARDI, Amilcar. *Fazendo a democracia funcionar ou a tradição cívica nas regiões italianas. Comentários sobre a obra de Robert Putnam*. Cadernos CRH, Salvador, 1997.

BARROS, Marcelo. Políticas Públicas de Segurança no Brasil: Mito ou Realidade? In: RATTON, Jose Luiz e BARROS, Marcelo (coords). *Polícia, Democracia e Sociedade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

BAYLEY, D.H. *Community policing: A report from the devil's advocate*. Em J. GREENE, J. e MASTROFSKI, S. (eds). *Community policing: Rhetoric or reality ?* New York, Praeger, 1988

BAYLEY, D.H. *Police for the future*. New York, Oxford University Press, 1994.

BAYLEY, D.H. *Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, NEV, 2001.

BAYLEY, D.H & SKOLNICK, Jerome. *Perspectivas da inovação na polícia* In: _____. *Nova polícia*. São Paulo: Edusp, 2001 pp.223-241.

BAYLEY, D.H. *Policiamento comunitário*. São Paulo: Edusp, 2002.

BEATO, Claudio. *Ação e estratégia das organizações policiais*. Artigo. CRISP. UFMG. Belo Horizonte, www.crisp.ufmg.br, 1998.

BEATO, Cláudio. *Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário*. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2001, mimeo.

BECKER, Gary. On the new theory of consumer behavior. In: *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago, The University of Chicago Press, 1988

BITTNER, Egon., 1970, *The function of the police*, National Institute of Mental Health, Crime and Delinquency Issues Series, Rockville, Md, Center for Studies of Crime and Delinquency. BITTNER E., 1991, De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police/The Capacity to use force as the core of the police role?, Les Cahiers de la sécurité intérieure, 3, novembre 1990/janvier 1991, 224-235. 1970

BITTNER, Egon. Urban police, in *Encyclopedia of Crime and Justice*. New York: The Free Press, 1983.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: EDUSP, 2003

BOURDIEU, Pierre. *The Forms of Capital*, In Biggart, Nicole (org.) Readings in Economic Sociology. Malden – MA: Blackwell Publishers, 2002.

BRANCO, Antônio C. Sistema e funções de segurança pública no Brasil. In: CERQUEIRA, D. LEMGRUBER, J. MUSUMECI, L. (orgs.) *Fórum de debates: Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil*. IPEA, 2000

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade: O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907/1930* – Rio de Janeiro, Rocco, 1997a.

BRETAS, Marcos Luiz. *Observações sobre a falência dos modelos policiais*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 79-94, maio de 1997b.

BROUDEUR, Jean-Paul. *Le travail d'Egon Bittner : une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée*. Déviance et Société, v. 25, n. 3, p. 307-323, 2001.

BROUDEUR, Jean Paul et alli. *A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o modelo de policiamento comunitário*. In: _____. Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: Edusp, 2002.

BUENO, N. P. A Revolução de 1930: *Uma sugestão de interpretação baseada na Nova Economia Institucional*. São Paulo, Estudos Econômicos, v. 37, n. 02 abr/jun 2007.

BURSIK, Robert. e GRASMICK, Harold. *Neighborhood and crime: The dimensions of effective community control*. San Francisco, Jossey-Bass Inc, 1993.

CASTRO, M.M. P. de. *Vidas sem valor: um estudo sobre os homicídios de crianças e adolescentes a atuação das instituições de segurança e justiça*. Tese de Doutorado em Sociologia. 1996, PPGS/FFLCH-USP, 279p.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. São Paulo: Freitas Bastos, 1999 (Coleção Polícia Amanhã)

COELHO, Edmundo. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. *Revista de Administração Pública*, v. 12, n. 2, 1978.

COHEN, L.E. e FELSON, M. *Social change and crime rate trends: A routine activity approach*. *American Sociological Review*, Vol. 4, 1979

COLEMAN, James S. *Foundations of social theory*. The Belknap Pres of Havard University Press, 1990

COLEMAN, James S. *A rational choice perspective on economic sociology*. In: SMELSER, N. SWEDBERG, R. (orgs.) *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press, 1994.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem. Violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Fundação Getúlio Vargas, 2004.

COSTA, Carlos. *Cor e crime: estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro (1900-1930)*. Rio de Janeiro: Editorada UFRJ. 1995

CRANK, J.P. e LANGWORTHY, R. *An institutional perspective of policing*. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Nortwesterns University, vol 83, n 02,1992

CRISP / UFMG. *Survey de vitimização em Belo Horizonte*. UFMG, 2002. Relatório de pesquisa.

CRISP / UFMG. *Programa Fica Vivo: Ações simples, resultados efetivos*. Boletim Informativo, ano 01, número 03, abril de 2003.

CRISP / UFMG. *Pesquisa de vitimização em Belo Horizonte e Região Metropolitana*. Relatório de Pesquisa, UFMG, 2005. Relatório de pesquisa.

CROZIER, Michel *O Fenômeno burocrático* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1969 (Coleção Sociedade Moderna, vol. 2)

CROZIER, Michel. *A Sociedade bloqueada*. Editora Universidade de Brasília, 1983.

CROZIER, Michel. *Estado Modesto Estado Moderno*. Estratégia para uma Outra Mudança. Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, Brasília, 1989.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves. *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. Belo Horizonte, 2005.

CYERT, R. M. e J. G. MARCH. *The Behavioral Theory of the Firm: A Behavioral Science – Economics Amalgam*. in COOPER W. W. Et alli, *New Perspective in Organization Research*, NY, John Wiley, 1964.

DUBOIS, Jérôme. *Communautés de politiques Publiques e projets urbains*. Paris, L'Harmattan, 1997

DURKHEIM, E. *As Regras do Método Sociológico*, Sao Paulo, ed. Nacional, 1984.

DYE, R. Thomas *Understanding public policy* Prentice Hall, 1987

ECK, John E. e MAGUIRE, Edward R. *As Mudanças no policiamento reduziram os crimes violentos? Uma avaliação da evidência*. Texto traduzido e fornecido pela PMMG, 2001

ENGLAND, Paula. *Theories of labor market*. In ENGLAND, Paula, "Comparable Worth: Theories and Evidence. NY: Aldine de Gruyter, 1992

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio *Modelo de polícia e justiça no Estado Absoluto* IBP Instituto Brasileiro de Policiologia, 1999

FYFE, James J. et al. *Police administration*. The McGraw-Hill Companies, 1997

GAUDIN, Jean Pierre. *O significado do contrato nas políticas públicas*. Revista Teoria e Sociedade, número especial, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2005

GERMAIN, Séverine e POLETTI, Cristian. *Répondre aux mobilisations sociales. Le système policier italien en transition*. Revue Française de Science Politique, vol. 59, nº6, dezembro de 2009, p. 1127-1145.

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

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. Editora da Universidade de São Paulo, Coleção Polícia e Sociedade, 2003

GOLDTHORPE, John, H. *Rational action theory for sociology*. Em *On sociology: numbers, narratives, and the integration of research and theory*. Oxford, University Press, 2000

GOLGHER, Bruno Braz. *Racionalidade e ação Social*. Dissertação apresentada ao curso de mestrado em sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1995.

GOTTFREDSON, M. HIRSCHI, T. *A General theory of crime*. Palo Alto, Stanford, University Press, 1990.

GRANOVETTER, Mark. *The strength of weak ties: A network theory revisited*. Sociological Theory, Volume 01, 1983

GRANOVETTER, Mark. *The sociological and economic approaches to labor market analysis: A social structural view*. In FARKAS et al. *Industries, firms and jobs: Sociological and economic approaches*. Hawthorn NY: Aldine de Gruyter, 1994.

GRANOVETTER, Mark. *Ação econômica e estrutura social: O problema da imersão*. RAE Eletrônica, v. 6. n. 1. art. 5, Jan/jun. 2007

HAGAN, John. *Why is there so little criminal justice theory?* Journal of Research in Crime and delinquency, vol. 26, n 2 May 116-135, 1989.

HANNAN, Michael T. e FREEMAN, John H. *The population ecology of organizations*. In: *Environments and organizations*, Jossey Bass Publishers, 1977

HANNAN, Michael T. e FREEMAN, John H. *Structural inertia and organizational change*. American Sociological Review, volume 49, número 02, pp. 149 – 164, abril de 1984.

JIAO, A.Y. e LAU, R.W.K. *An institutional analysis of organizational change: The case of the Hong Kong police*. International Criminal Justice Review. Vol. 15, n 01, 2005.

KAHN, Túlio. *Medindo a criminalidade: Um panorama dos principais métodos e projetos existentes*. In: Fórum de Debates: Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. Org. Cerqueira, Daniel; Lemgruber, Julita e Musumeci, Leonarda, IPEA, 1998.

KANT LIMA, R. *O Sistema de justiça criminal no Brasil: Dilemas e paradoxos*. In: *Fórum de debates: Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil*. In CERQUEIRA, D. LEMGRUBER, J. MUSUMECI, L. (orgs.) Forum de debates, Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

KANT LIMA, Roberto. *Ensaio de antropologia e de direito*. Editora Lumen Juris, RJ. 2008.

KANT LIMA. MISSE, M. e MIRANDA A. *Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia*. BIB, SP, ANPOCS/Relume Dumará, n.50, 2, 2000.

KATZ, C. M. *The establishment of a police gang unit: An examination of organizational and environmental factors*. Criminology, 39(1), 2001.

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

LARA, Maria Helena. *Polícia comunitária y el cambio de imagen institucional. La experiencia de São Paulo*. Policia y Sociedad Democrática, ano 3, numero 9, 2001.

LEITE, Flávia Lana. *O Programa Fica Vivo. Uma análise sob a perspectiva do capital social*. Monografia apresentada para a conclusão do Curso Superior de Administração –

habilitação em Administração Pública, à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2003.

LEMGRUBER, Julita. *O Sistema Penitenciário Brasileiro. Informações sobre a violência*. In Cerqueira, D. Lemgruber, J. Musumeci, L. (orgs.) Forum de debates, Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

LEMGRUBER, Julita. *Controle da criminalidade: Mitos e fatos*. Encarte da Revista Think Tank, São Paulo: Instituto Liberal, 2001.

LEMGRUBER, Julita et al. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*. Editora Record, 2003

LÉVY, René. *A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 53-77, maio de 1997.

MARCH, James & OLSEN, Johan. *Democratic governance*. New York: The Free Press, 1995

MARCH, James & OLSEN, Johan. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989

MARCH, J. G. E SIMON, A. H. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1975.

MARINHO, Karina R. Leite. *Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário*. Belo Horizonte: UFMG (Dissertação de mestrado do Departamento de Sociologia e Antropologia), 2002.

MEDEIROS, M.A. *Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil*. Dados, Revista de Ciências Sociais, vol. 47, n. 02, Rio de Janeiro, 2004.

MELO, Thiago de Souza. *Policiamento comunitário no Rio de Janeiro: Uma estratégia de ampliação do controle social no contexto do neo-liberalismo*. Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito, Niterói, 2009.

MENKE, B.A. et. Al. *Profissionalização da Polícia: Em Busca da Excelência ou de Poder Político?* In: GREENE, J. R. (org.) Administração do Trabalho Policial. Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

MERTON, R. *Social theory and social structure*. New York: Free Press, 1968

MEYER, J. W. E ROWAN, R. *Institucionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony in The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral / 3ª Seção do Estado Maior. Instrução número 002/2005: Contém o regulamento sobre a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento em Áreas de Risco – GEPAR. Belo Horizonte, 2005.

MISSE, Michel; VARGAS, Joana (2007) *A produção decisória do sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: Um estudo preliminar*. Trabalho apresentado 31º Encontro da ANPOCS, 2007 em Caxambu, Minas Gerais.

MOISES, José Alvaro. *Cidadania, confiança e instituições democráticas*. Lua Nova, São Paulo, n 65, pp 71-94, 2005.

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

MONJARDET, D. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: Edusp, 2003

MUNIZ, Jacqueline, LARVIE, Sean Patrick, MUSUMECI, Leonarda e FREIRE, Bianca. *Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário* São Paulo, Revista Tempo Social, número 1, volume 9, 1997

NETO, Otávio Cruz, et al. *Grupos focais e pesquisa social qualitativa: O debate orientado como técnica de investigação*. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe. *Transições do regime autoritário*. São Paulo, Vértice, 1988

O'DONNELL, Guillermo. *Illusions about consolidation*. Journal of Democracy 7, págs 34-51, 1996

PAIXÃO, Antônio Luiz. *Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Crime, violência e poder*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1983.

PAIXÃO, A. L. *A Política da polícia*. Estudos Implementares, FJP, Belo Horizonte. Mimeo, 1993.

PEAK, Kenneth J. e GLENSOR, Ronald W. *Community policing & problem solving – strategies and practices* – 2ª ed., Prentice Hall, 1999

PERROW, Charles. *Análise organizacional: Um enfoque sociológico*. São Paulo: Atlas, 1976

PERROW, Charles. *Neo-weberian model: Decision making, conflict and technology* In: *Complex organizations: a critical essay*. New York: McGraw-Hill, 1986

- PERROW, C. *Complex organizations: A critical essay*. Cap. 04, McGraw-Hill, 1993
- POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Projeto de Reestruturação da Polícia Interativa no Espírito Santo*. Comando Geral. Vitória, 2008.
- POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. PM Notícias, www.pmmg.mg.gov.br. “GEPAR Discute Redução da Criminalidade”.
- PORTES, Alejandro. *Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea*. Sociologia, set. 2000, no.33, p.133-158.
- POWELL, W.W. e DiMAGGIO, P. J. *The iron cage revisited: Isomorphism and collective rationality in The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991
- PRATES, A. A. P. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Resenha, Teoria & Sociedade, no 01, 1997.
- PRATES, A. A. P. *Organização e instituição no velho e novo institucionalismo*. In Novas perspectivas na administração de empresas. Rodrigues Suzana, B e Cunha, Miguel, P. São Paulo, Ed. Iglu, 2000.
- PRATES, A. A. P. et al. *Capital social e redes sociais: Conceitos redundantes ou complementares? O Caso do Acesso a Benefícios Sociais Entre as Comunidades Pobres de Belo Horizonte*. Em AGUIAR, Neuma (org.) Desigualdades Sociais, Redes de Sociabilidade e Participação Política. Belo Horizonte, Ed. Da UFMG, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy as an equilibrium*. New York, New York, University Press, 1995
- PUTNAM, Robert. *Capital social e desempenho institucional*. In Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna. São Paulo, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RATTON, José Luiz. *Aspectos organizacionais e culturais da violência policial* In RATTON, J. L. BARROS, M.: Polícia, democracia e sociedade. Editora Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2007.
- ROBERT, Philippe *Dés modèles européens de prévention et sécurité et de leurs evolution*. Apresentação feita no 6º PCRDT, CRIMPREV, WP4,WS6. Local Public Policies in Response to Contemporary Insecurities. Université de Porto, Janeiro de 2009)
- ROCHÉ, Sebastian. *Politique et administration dans la formulation d’une politique publique. Le cas de la police de proximité*. Revue Française de Science Politique, vol. 59, n°6, dezembro de 2009, p. 1147-1174.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no séc. XXI*. Rio de Janeiro: Zahar, Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SAMPSON, Robert J. e GROVES, Byron. *Community structure and crime: Testing social-disorganization theory*. American Journal of Sociology, Vol. 94, Issue 4 (Jan.), 1989

SAPORI, Luis Flávio. *A inserção da polícia na justiça criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado*. In: Polícia-desafio da democracia brasileira. Coleção Estado e Sociedade. Porto Alegre: CORAG, 2002.

SAPORI, Luis Flávio. *Os Desafios da polícia brasileira na implementação da ordem sob lei* In: Ratton, J. L. Barros, M. (coord.) Polícia, democracia e sociedade. Editora Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2007.

SCOTT, Richard W. and MEYER, John W. *The organization of societal sectors: propositions and early evidence*. In: POWELL, W. W. and DIMAGGIO, P. J. (org.) The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

SELZNICK, Philipe. *A Liderança na administração: Uma interpretação sociológica* – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1972

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública / Ministério da Justiça. *Análise organizacional da implementação do policiamento comunitário nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória* – Coordenação: Cláudio Chaves Beato Filho e Karina Rabelo Leite Marinho.–Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas. http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/anpocs/concurso.htm – 2005

SHAW, Clifford and McKAY, Henry. *Juvenile delinquency and urban areas*. Chicago, University of Chicago Press, 1942

SILVEIRA, Andréa Maria. *Prevenindo homicídios: Avaliação do programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG (Tese de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política), 2007.

SIMON, H. *Administrative behavior*. New York: Free Press, 1976

SINHORETTO, Jacqueline. *Ir onde o povo está. Etnografia de uma reforma da Justiça*. Tese de doutorado, USP. (Para discussão os estudos sobre sistema de justiça no Brasil – justiça criminal, polícia civil, ministério público) p. 133-179, 2006.

SKOGAN, Wesley. *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American Neighborhoods*. Berkeley, University of California Press, 1990

SMITH, Vernon. *Behavioral economics research and the foundations of economics*. The Journal of Social Economics. Vo. 34, número 02, pp. 135-150, 2004

SOARES, Luiz Eduardo e Guindani, Miriam. *A violência do Estado e da Sociedade no Brasil contemporâneo*. Nova Sociedade, março – abril. 2007

SOUZA, Elenice *Avaliação do policiamento comunitário em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1999. Dissertação (Mestrado em sociologia) FAFICH, UFMG

SWEDBERG, Richard. (1994), *Markets as social structures*. Em *The handbook of economic sociology*. Princeton/Nova York, Princeton University Press/Russel Sage Foundation, 1994

THÉRET, Bruno. *As instituições entre as estruturas e as ações*. São Paulo, Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n. 58, 2003.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Desigualdade e limites do governo das leis* Perspectiva, Fundação Seade, SP, v. 13, nº 3, 2004.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1994

WEISBURD, David e BRAGA, Anthony. *La Diffusion de l'innovation dans la police. Quelles leçons retenir de l'expérience américaine?* Revue Française de Science Politique, vol. 59, nº6, dezembro de 2009, p. 1097-1126.

WILLIAMSON, Oliver. *Transaction cost economics and organization theory*. In: SMELSER, Nel e SWEBERG, Richard (orgs). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton – NJ: Princeton University Press, 1994.

WILSON, James. *Varieties of police behavior*. Cambridge: Harvard University Press, 1969

WILSON, James Q. e KELLING, George L. *Broken windows: The police and neighborhood safety*. In. *Community Policing – Classical Readings* – Willard M. Oliver, Prentice Hall, 2000

ZALUAR, Alba. *Da Revolta ao crime S. A.* São Paulo: Editora Moderna, 1996 (Coleção Polêmica)

ZALUAR, Alba *Violência e crime*” in: *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995) – Antropologia* – ANPOCS. 1999

APÊNDICE A. Material utilizado para a realização de entrevistas

Perfil das Organizações Policiais Militares

Questões para entrevistas com oficiais das Polícias Militares de Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ e Vitória/ES

Os temas aqui sugeridos têm como objetivo incluir variáveis outras que aquelas relativas à quantificação dos inputs organizacionais (estrutura, características administrativas, recursos). Consideram também, além da qualificação dessas variáveis, aquelas relacionadas aos processos de consecução das atividades (diretamente ou indiretamente relacionados ao crime), e fatores externos às organizações (limitações legais ou colocadas pelo ambiente, características das comunidades, cooperação etc.)

Com base nisto, procurou-se considerar seis dimensões fundamentais para a análise de todas as organizações consideradas pela pesquisa: características e opiniões individuais, produção de informação, seu impacto sobre a atividade-fim, recursos humanos e materiais, formação e policiamento comunitário.

Características/opiniões individuais:

Módulo que procura compreender quais as opiniões dos entrevistados acerca da organização, comunidade, iniciativas de policiamento comunitário. Este módulo das entrevistas permite que sejam realizadas comparações entre as opiniões de oficiais e praças.

Produção de informação e impacto sobre a atividade fim:

Este módulo procura medir a relevância e a circulação, na organização, das informações referentes aos vários níveis de competência e execução de tarefas. Procurou-se, assim, conhecer como ocorre o uso e a sistematização de informações relativas à função desempenhada pela organização, como essas informações são compartilhadas com outros órgãos de segurança pública e sociedade civil, qual a periodicidade da circulação e organização de informações. Além disto, é importante considerar também o modo como ocorre a avaliação do impacto da análise das informações, onde ela existir, sobre o planejamento e a consecução da atividade.

Recursos humanos e materiais:

Conjunto de variáveis que diz respeito não apenas à descrição da alocação dos recursos das organizações, mas às maneiras a partir das quais os recursos são alocados. O objetivo aqui é conhecer quais os critérios de distribuição dos recursos, humanos e materiais,

possibilitando tipificar organizações conforme a ênfase em estratégias proativas ou reativas de policiamento e organização de atividades.

Formação:

As perguntas relacionadas à formação dos membros das organizações além de procurar descrever os cursos e os temas abordados, buscam inserir questões que definam como os cursos e os temas existentes se relacionam às atividades fins das organizações, como os cursos são avaliados, com base em quais critérios eles são distribuídos. Em suma, procurou-se conhecer qual o impacto da formação dos policiais sobre os resultados e sobre o desenho organizacional.

Policiamento comunitário:

O bloco de questões relacionadas ao policiamento comunitário abordou a existência desse tipo de policiamento não por meio de questionamento direto, mas, sim, por meio de iniciativas organizacionais e operacionais associadas a ele. Isso é particularmente útil porque sabe-se que a definição do que venha a ser policiamento comunitário varia significativamente de uma organização para outra. Além disso, com base nessas variáveis, espera-se poder distinguir organizações policiais que implementaram mudanças em direção a modelos comunitários daquelas que experimentam estratégias comunitárias específicas sem que isso tenha implicado mudanças organizacionais mais abrangentes.

Nas páginas seguintes, o questionário utilizado.

I – Características/Opiniões Individuais

Por que o Sr. decidiu tornar-se um policial militar?

Que idade o Sr. tinha?

Quando o Sr. decidiu tornar-se um oficial de Polícia?

Nessa época, o Sr. já era um policial?

Quais foram as principais razões que o levaram a tornar-se policial?

Em sua família existem outros policiais? (Se sim, grau de parentesco)

Quando se compara seu trabalho com o de outros profissionais, de que o Sr. mais gosta na profissão que escolheu, o que lhe dá mais gratificação?

E, nessa mesma comparação, o que mais lhe desagrada, o que menos o gratifica?

Como o Sr. avalia o regulamento disciplinar da Polícia Militar? Em sua opinião, existem aspectos do regulamento que deveriam ser alterados? Quais? Por quê?

E os critérios para promoção na carreira, o Sr. concorda com eles? Como o Sr. percebe as chances de promoção em sua carreira?

Quais são os principais problemas que o Sr. encontra no dia a dia de seu trabalho?

É fácil conhecer as pessoas que vivem ou trabalham na região onde está sua Companhia (ou Batalhão)? Essas pessoas tendem a ter rotinas?

Essas pessoas tendem a cooperar com a Polícia? (Se a resposta for sim, com que frequência? Como cooperam? Que tipo de informação fornecem? Se a resposta for não, por que razão as pessoas não cooperam, não informam?)

E a Polícia Civil, normalmente o Sr. encontra apoio dela para seu trabalho?

Em sua opinião, qual a medida mais importante que deveria ser tomada para reduzir a criminalidade na região onde o Sr. trabalha?

Isso é feito? (Se sim, é feito como? Se não, por que não se faz? A adoção dessa medida depende apenas da Polícia? Se não, de quais outros órgãos?)

O Sr. tem autonomia para decidir o que fazer em seu trabalho?

Para os policiais que trabalham na linha, como se dá o relacionamento com os superiores? E com os outros policiais que trabalham na burocracia?

Quando se olham os problemas que o Sr. tem de enfrentar no dia a dia de seu trabalho, o curso que o Sr. fez na Academia proporcionou-lhe os conhecimentos necessários para enfrentá-los?

O Sr. discute esses problemas com seus colegas? Trocam experiências? (Com que frequência isso ocorre?)

E com os subalternos, o Sr. discute os problemas que tem? O Sr. tende a aproveitar suas experiências? Aceitar seus conselhos? Como se relacionam?

Quando acontece um grande problemas, um imprevisto, como o Sr. age? Normalmente, o Sr. recorre a alguém? A seus superiores ou a seus colegas? Em sua opinião, que tipo de questão deve ser levada ao superior hierárquico? Quais podem ser resolvidas de modo mais satisfatório se discutidas com os colegas?

A greve feita pelos praças, a primeira da história, marcou muito a Polícia Militar. Como o Sr. vê o movimento? A forma como o movimento de deu, a maneira como terminou, afastamentos, demissões etc. afetou o moral da tropa? De que maneira? Para nós que somos de fora da corporação, a greve fez transparecer a ideia de existência de duas polícias: uma dos praças, outra dos oficiais. Em seu entender, essa percepção é verdadeira? A greve deixou arestas? Quando se compara o relacionamento que havia antes com o que

existe hoje, entre oficiais e praças, mudou alguma coisa? Em que sentido? Como o Sr. avalia essa mudança? Essas questões afetaram seu trabalho? Como?

Como o Sr. avalia o policiamento comunitário?

Aqui, na região de sua Companhia (ou Batalhão), o policiamento comunitário tem dado resultados? (Se sim, quais? Se não, Por quê?)

A Associação Comunitária coopera com a polícia? E a diretora da escola? E os comerciantes? (Se sim, que tipo de cooperação é prestada?)

Em sua opinião, o relacionamento da polícia com a comunidade é satisfatório? Poderia ser mudado? (Se sim, como e por quê?)

Qual é a imagem que a opinião pública a sociedade têm da polícia?

Essa imagem tem mudado ou continua a mesma que sempre existiu? Por quê? (Se mudou, em que aspecto mudou? A imagem que existe hoje é melhor ou pior que a que existia antes?)

Nos anos mais recentes, o Sr. acha que a polícia mudou sua forma de agir com o público? Por quê? (Se mudou, em que sentido?)

Em sua opinião, o público sabe o que é ser polícia? Sabe o que a polícia faz? Quais são as principais coisas que a opinião pública não entende do trabalho que a polícia faz? Em sua opinião, o que dificulta o entendimento da população sobre o trabalho feito pela polícia?

E a imprensa? Que imagem ela tem da polícia? Em sua opinião, ela cobre de modo correto o trabalho que a polícia faz? Por quê? Como que ela deveria agir?

II – Produção de Informação e Impacto sobre a Atividade Fim

Existem estudos que buscam compreender as características dos tipos de solicitações de serviços feitas à Organização? Quais?

Os serviços prestados pela Organização podem ser classificados em três grupos: Combate ao crime (1) – Manutenção da ordem (2) – Serviços de assistência (3). Informe para o último ano, qual o percentual aproximado de serviços prestados segundo a classificação acima.

Existem estudos, feitos pela organização, acerca da ocorrência de crimes?

E sobre o comportamento temporal e/ou espacial das ocorrências?

E sobre as possíveis causas das ocorrências de crimes?

E sobre as características de vítimas e agressores?

As análises temporais, espaciais, das possíveis causas das ocorrências bem como das características de agentes e vítimas afetam o planejamento da organização? Como?

As informações obtidas nas análises temporal, espacial, das causas de ocorrência e das características de vítimas e agentes são compartilhadas com outras organizações do sistema de segurança pública? E do sistema de defesa social? E com organizações políticas e da sociedade civil?

Qual a periodicidade da avaliação do impacto da organização sobre as solicitações de controle do crime? E da manutenção da ordem? E sobre os serviços de assistência?

Existem programas especiais de intervenção para áreas problemáticas quanto à natureza da demanda e incidência de crimes violentos?

III – Recursos humanos e materiais

Quais critérios são considerados no processo de recrutamento, avaliação e promoção dos membros da organização?

Existem critérios que garantam a diversidade ou heterogeneidade dos membros, no processo de seleção (sexo, idade, raça, perfil socioeconômico etc.)?

Existe pessoal especialmente alocado e treinado para lidar com públicos específicos (crianças e adolescentes infratores, ou em situação de risco, mulheres em situação de risco, moradores de rua, minorias raciais ou sexuais, vendedores ambulantes etc.)?

Qual o tipo de treinamento específico é destinado a esses profissionais?

Descreva o tipo de treinamento oferecido ao pessoal destinado ao desempenho de atividades preventivas.

Com base em que tipo de informações a alocação de recursos (humano e material) é realizada? (análise temporal ou espacial das ocorrências, tamanho ou análise demográfica da população, do tipo de ocupação urbana, efetivo etc.)

O planejamento para a alocação de recursos (humano e material) considera demandas externas à organização? Quais? Como?

Quais são os órgãos, externos à organização, que realizam demandas no processo de planejamento da alocação de recursos humanos e materiais?

IV – Formação

Existem treinamentos específicos para as diferentes atividades da organização (administrativas gerenciais, análise estatística e gerenciamento de informações, planejamento de estratégias preventivas, repressivas, rotina, especiais e de investigação etc.) ?

Quais as atividades cujos cursos e disciplinas têm sua efetividade (impacto sobre a atividade-fim) avaliada?

V– Policiamento comunitário

A organização oferece cursos específicos em policiamento comunitário?

Para policiais que desempenham determinadas atividades? Quais?

Qual a carga horária dessa formação?

O treinamento é oferecido pela própria organização ou por agência externa? Qual?

Existem atividades cuja formação em policiamento comunitário têm sua efetividade (impacto sobre a atividade-fim) avaliada? Quais? Como?

Quais são os critérios utilizados na seleção dos membros organizacionais para participação em cursos de formação em policiamento comunitário?

Quais são as principais iniciativas operacionais associadas à estratégia de policiamento comunitário?

Existe avaliação das iniciativas operacionais associadas á estratégia de policiamento comunitário? Como ela se dá?

Descreva como as iniciativas operacionais associadas ao policiamento comunitário afetam o planejamento e alocação de recursos humanos e materiais.

Identificação:

Data da entrevista

Bairro/cidade de residência do entrevistado

Sexo

Religião

Escolaridade (além dos cursos oferecidos pela Polícia Militar)

Ano de nascimento do entrevistado

Estado civil

Raça ou cor

Rendimento mensal aproximado

APÊNDICE B. Material utilizado para a realização de grupos focais

PROTOCOLO 1 PERFIL E CULTURA PROFISSIONAL

INTRODUÇÃO

Bom dia (Boa tarde/noite). Meu nome é _____. Nossos colegas que irão participar conosco desta reunião são _____. Queremos agradecer a presença de cada um de vocês para participarem conosco desse encontro.

Nós somos da Universidade Federal de Minas Gerais e estamos juntos nesta pesquisa para estudar as questões referentes ao policiamento comunitário.

Por favor, sintam-se à vontade para participar e expressar suas ideias. Sabemos que cada um aqui tem sua própria experiência que gostaríamos de conhecer.

Queremos acumular o máximo de informações de seus depoimentos por isso, essa discussão será gravada. Podem, porém, ficar absolutamente tranquilos com relação ao sigilo de todas as informações. Em outras palavras, vocês não serão identificados em nenhum relatório, livro ou qualquer outro texto. Nesse mesmo sentido, pedimos que vocês não comentem depois, lá fora, a discussão compartilhada aqui.

Antes de iniciarmos, gostaria de saber se vocês têm alguma pergunta.

INTERAÇÃO INICIAL

Em primeiro lugar, nós gostaríamos que cada um de vocês se apresentasse, falando nome, onde mora, se é casado, se tem filhos, quantos anos tem e também onde atua, quanto tempo de profissão, o que faz. Também gostaríamos que cada um falasse como está se sentindo por ter sido convidado para participar deste encontro.

QUESTÕES

Módulo 1: Experiência policial

EP. 1 O que é ser policial para vocês? [] { }

EP. 2 Considerando a sua experiência profissional, como você caracteriza o bom profissional na atividade policial? [] { }

Probes

2.1) Por quê? [] { }

2.2) Tem algum caso concreto que demonstre isso? [] { }

2.3) Como se adquirem essas qualidades? [] { }

- Treinamentos
- Cursos
- Experiência na profissão
- Experiência de vida
- Convivência com os colegas
- Convivência com a comunidade

2.4) O tempo dentro da polícia é importante para desenvolver esses aspectos?

[] { }

- Em outras palavras, em que medida o tempo é que vai levando a se tornar um policial?
- O que se aprende?

2.5) Aprende-se mais com os outros policiais mais antigos, ou se aprende mais sozinho?

[] { }

OBS:

Módulo 2: Carreira profissional

CP.3) Em sua opinião, o que é importante para subir na carreira policial? [] { }

Probes

3.1) Por quê? [] { }

3.2) Ser um bom policial influencia ou não? [] { }

CP.4) Você já ouviu falar sobre o plano de carreira? Qual é a sua impressão? [] { }

Probes

4.1) Você considera que o plano de carreira funciona? [] { }

4.2) Você está satisfeito ou não com o plano de carreira? Por quê? [] { }

4.3) Você acha que alguma coisa deveria mudar no plano de carreira? O quê?
[] { }

OBS:.....

Módulo 3: Hierarquia institucional

HI.5) Falem-me um pouco como é o relacionamento de vocês com seus oficiais. []
{ }

Probes

- 5.1) Vocês podem dar sugestões profissionais aos oficiais? [] { }
- 5.2) É possível não concordar com as opiniões dos oficiais? [] { }
- 5.3) Para quem olha de fora, parece que na polícia militar tem que se ter muita disciplina. [] { }
- Realmente tem que ser muito disciplinado?
 - Cumprir muitas ordens e normas à risca?

OBS:

Módulo 4: Satisfação profissional

SP 6) Agora eu queria que cada um de vocês falasse, de forma mais livre, bem à vontade, a respeito do que mais gosta de fazer como policial. O que lhe agrada em ser policial? [] { }

Probes

6.1) Existe alguma coisa que vocês não gostam, que desagrada? Também gostaria que vocês falassem sobre isso, a partir das suas experiências. [] { }

OBS:

CONCLUSÃO

Nós queremos agradecer a todos vocês por terem participado desse encontro que, da nossa parte, chegou ao fim. Alguém gostaria de acrescentar mais alguma coisa que não tenha dito antes e considera importante dizer?

Cada opinião mostra um ponto de vista diferente e acrescenta algo novo para nosso trabalho, pois permite conhecer aspectos diferentes sobre o trabalho policial.

Esperamos que cada um de vocês também possa sair daqui levando um pouco da experiência das outras pessoas que participaram deste grupo.

Mais uma vez, muito obrigada por tudo. Bom dia/tarde/noite a todos.

OBS:

Codificação

Adequado [A] Inadequado [I] Repetitivo [R] Saturado [S] { } Tempo em minutos

PROTOCOLO 2

POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

INTRODUÇÃO

Bom dia (Boa tarde/noite). Meu nome é _____. Nosso colega que irá participar conosco desta reunião é _____. Queremos agradecer a presença de cada um de vocês para participarem conosco desse encontro.

Nós somos da Universidade Federal de Minas Gerais e estamos juntos nesta pesquisa para estudar as questões referentes ao policiamento comunitário.

Por favor, sintam-se à vontade para participar e expressar suas idéias. Sabemos que cada um aqui tem sua própria experiência, que gostaríamos de conhecer.

Queremos acumular o máximo de informações de seus depoimentos. Por isso essa discussão será gravada. Podem, porém, ficar absolutamente tranquilos com relação ao sigilo de todas as informações. Em outras palavras, vocês não serão identificados em nenhum relatório, livro ou qualquer outro texto. Nesse mesmo sentido, pedimos que vocês não comentem depois, lá fora, a discussão compartilhada aqui.

Antes de iniciarmos, gostaria de saber se vocês têm alguma pergunta.

INTERAÇÃO INICIAL

Em primeiro lugar, nós gostaríamos que cada um de vocês se apresentasse, falando nome, onde mora, se é casado, se tem filhos, quantos anos tem, e também onde atua, quanto tempo de profissão, o que faz. Também gostaríamos que cada um falasse como está se sentindo por ter sido convidado para participar deste encontro.

QUESTÕES

Módulo 1: Experiência profissional

EP. 1 O que é ser policial para vocês? [] { }

EP. 2 Considerando a sua experiência profissional, como você caracteriza o bom profissional na atividade policial? [] { }

EP. 3 De um modo geral, como você avalia a relação da polícia com a comunidade?

[] { }

Probes

3.1) Entretanto, como isso tem acontecido com você? [] { }

3.2) Há algum caso concreto que demonstre isso? [] { }

OBS:.....

Módulo 2: Percepção inter-relacional

PI. 4) Gostaríamos que vocês começassem nos dizendo como é lidar com as pessoas que não são policiais no dia a dia. []{ }

Probes

Estando na rua, fardado, como se sentem em relação às pessoas?

[]{ }

As pessoas respeitam vocês? []{ }

Esse respeito tem a ver com medo? []{ }

Como vocês se sentem em relação a isso? []{ }

PI. 5) De uma forma geral, o que vocês acham que as pessoas pensam da polícia? []{ }

OBS:.....

Módulo 3: Cooperação comunitária

CC.6) Quem, fora da polícia, que tipo de gente ajuda ou coopera mais no trabalho policial?

[]{ }

Probes

Por exemplo, vocês consideram que é melhor lidar com pessoas de classe baixa, ou pessoas de classe alta? []{ }

As pessoas ajudam vocês dando informações? Se sim, que tipo de informações? []{ }

Vocês costumam ter contato com alguma associação de bairro? Vocês consideram que traz alguma ajuda ou atrapalha o trabalho da polícia?

[]{ }

E os grupos ligados aos direitos humanos? Vocês acham que ajudam ou atrapalham a polícia? []{ }

De acordo com sua experiência, que outros grupos comunitários colaboram ou atrapalham o trabalho da polícia? []{ }

OBS:

Módulo 4: Policiamento comunitário

PC.7) Agora eu queria que cada um de vocês me falasse sobre a filosofia de policiamento comunitário. Todos vocês a conhecem? O que é policiamento comunitário para vocês? []
 { }

Vocês chegaram a ter cursos específicos para trabalhar com policiamento comunitário?
 [] { }

Com esses cursos, o que vocês aprenderam? [] { }

Há muitas coisas que mudaram na prática depois que os fizeram? O que, por exemplo?
 [] { }

Alguém aqui trabalha mais diretamente com policiamento comunitário? Se sim, fale sobre sua experiência. [] { }

Você acha mais fácil trabalhar com policiamento comunitário nos bairros de classe baixa ou alta? [] { }

- Por quê?

7.6) A partir da prática do policiamento comunitário, você acha que as necessidades locais influenciam o seu trabalho? [] { }

OBS:

CONCLUSÃO

Nós queremos agradecer a todos vocês por terem participado desse encontro que, da nossa parte, chegou ao fim. Alguém gostaria de acrescentar mais alguma coisa que não tenha dito antes e considera importante dizer?

Cada opinião mostra um ponto de vista diferente e acrescenta algo novo para nosso trabalho, pois permite conhecer aspectos diferentes sobre o trabalho policial.

Esperamos que cada um de vocês também possa sair daqui levando um pouco da experiência das outras pessoas que participaram deste grupo.

Mais uma vez, muito obrigada por tudo. Bom dia/tarde/noite a todos.

OBS:

Codificação

Adequado [A] Inadequado [I] Repetitivo [R] Saturado [S] { } Tempo em minutos