

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Daniel Araujo de Azevedo

**O Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais: um
estudo sobre mudança organizacional**

Belo Horizonte
2017

Daniel Araujo de Azevedo

**O Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais: um
estudo sobre mudança organizacional**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-
Graduação em Sociologia da Universidade
Federal de Minas Gerais, como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Belo Horizonte
2017

301
A994p
2017

Azevedo, Daniel Araújo de

O policiamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais [manuscrito] : um estudo sobre mudança organizacional / Daniel Araújo de Azevedo. - 2017.

159 f. : il.

Orientadora: Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro .

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Sociologia – Teses.2. Desenvolvimento organizacional - Teses. 3. Policiamento comunitário – Teses. Minas Gerais. Polícia Civil – Teses. I. Ribeiro , Ludmila Mendonça Lopes . II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.



Programa de Pós Graduação em Sociologia
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal de Minas Gerais

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO

DANIEL ARAUJO DE AZEVEDO

Aos 09 (nove) dias do mês de março de 2017 (dois mil e dezessete), reuniu-se a Banca Examinadora de Defesa de Dissertação de Mestrado, intitulada: **“O policiamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais: um estudo sobre a mudança organizacional”**. A banca foi composta pelos professores doutores **Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro** (Orientadora- DSO/UFMG), **Alexandre Antônio Cardoso** (UFMG) e **Karina Rabelo Leite Marinho** (FJP).

Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da Banca Examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela:

Aprovação
Reprovação da Dissertação ()

Para constar foi lavrada a presente ata, datada e assinada pelos examinadores.

Belo Horizonte, 09 de março de 2017.

Profa. Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (Orientadora - DSO/UFMG)

Prof. Dr. Alexandre Antônio Cardoso (UFMG)

Profa. Dra. Karina Rabelo Leite Marinho (FJP)

**Ao Gordon,
Amigo e companheiro fiel.**

Agradecimentos

Há dois anos iniciei uma jornada de luta e muito trabalho para finalizar essa dissertação. Quero, portanto, deixar meus agradecimentos às pessoas que, de alguma forma, estiveram envolvidas nessa jornada:

Aos meus pais por sempre apoiarem e darem-me força para continuar, mesmo nos momentos que pensei em desistir da carreira de sociólogo.

Aos amigos e demais familiares que torcem por mim e fazem parte da minha vida.

Aos colegas da Polícia Civil de Minas Gerais, que de alguma forma contribuíram para que eu pudesse finalizar esse trabalho. Em especial aos colegas da Coordenação de Direitos Humanos, na qual eu faço parte desde o primeiro ano de pesquisa. À Delegada Cristina, que me acolheu e valorizou meu trabalho de sociólogo e pesquisador junto à Coordenação. Aos meus colegas da Coordenação pelas conversas e aprendizado sobre a Polícia Civil.

À minha orientadora, Ludmila, que me apoiou em todas as fases do mestrado. Que sempre esteve trabalhando junto comigo, que compreendeu minhas limitações e sempre representou a segurança e profissionalismo que um aluno de pós-graduação espera de seu (sua) orientador(a).

À Rafaele, namorada, companheira e amiga, que tive a oportunidade de conhecer justamente nas aulas da pós-graduação. Obrigado por estar sempre junto a mim mesmo nos meus momentos mais difíceis. Obrigado pelo companheirismo, amor, apoio, por todos os conselhos tanto pessoais quanto acadêmicos.

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Resultados obtidos pelo Programa Mediar entre Janeiro e Setembro de 2016:	108
Tabela 2 - Indicadores de produtividade do NAVCRADI	115
Tabela 3 - Quantidade de atendimentos e encaminhamentos realizados pelo Dialogar (2013 a 2015).....	122
Tabela 4 - Quantidade de casos encaminhados ao NAC-LGBT por demanda espontânea	128
Tabela 5 - Quantidade de casos encaminhados ao NAC-LGBT por demanda do DISQUE-100	129
Tabela 6 - Indicadores de produtividade do MEDTRANS (2015).....	136

Índice de Quadros

Quadro 1 - Características do modelo ideal de burocracia weberiana	24
Quadro 2 - Variáveis da Tecnologia.....	30
Quadro 3 - Variáveis da teoria organizacional que serão utilizadas na análise do Policiamento Comunitário na Polícia Civil	42
Quadro 4 - Semelhanças e diferenças entre os modelos de policiamento tradicional (profissional) e comunitário:	60
Quadro 5 - Realidade e teoria nas mudanças decorrentes da inserção do modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais.....	76
Quadro 6 - Grade curricular do curso de formação para Delegados, com identificação da carga horária	97
Quadro 7 - Projetos de Polícia Comunitária da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais	104
Quadro 8 - Análise comparativa entre o Programa Mediar e o modelo de Policiamento Comunitário.....	109
Quadro 9-Análise comparativa entre o Programa de Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância e o modelo de Policiamento Comunitário.....	116
Quadro 10 - Análise comparativa entre o Programa de Facilitação do Diálogo - DIALOGAR e o modelo de Policiamento Comunitário	123
Quadro 11 - Análise comparativa entre o Programa de Atendimento e Cidadania LGBT e o modelo de Policiamento Comunitário	129
Quadro 12 - Análise comparativa entre o Programa MEDTRANS e o modelo de Policiamento Comunitário.....	136

Índice de Figuras

Figura 1 – Princípios orientadores do Policiamento Comunitário	57
Figura 2 - Estrutura formal da Polícia Civil de Minas Gerais	74

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Percentual da carga horária de cada curso de formação que é destinado a disciplinas com o conteúdo de Policiamento Comunitário	100
--	-----

Lista de Siglas

ACADEPOL – Academia de Polícia Civil de Minas Gerais
CF – Constituição Federal
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
COORDH – Coordenação de Direitos Humanos da Polícia Civil de Minas Gerais
CPB – Código Penal Brasileiro
CPP – Código do Processo Penal
CRPC – Centro de Referência de Polícia Comunitária
DEAV – Delegacia Especializada em Acidentes de Veículos
DETRAN – Departamento de Trânsito de Minas Gerais
DH – Direitos Humanos
DIALOGAR – Programa de Facilitação do Diálogo
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EI – Estatuto do Idoso
GAB – Gabinete
IP – Inquérito Policial
MEDTRANS – Programa de Mediação Restaurativa de Trânsito
MJ – Ministério da Justiça
MP – Ministério Público
NAC – LGBT – Núcleo de Atendimento e Cidadania – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais
NAVCRADI – Núcleo de Atendimento a Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância
PC – Polícia Civil
PC – Polícia Comunitária
PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais
PCNET – Sistema de Informatização e Gerenciamento dos Atos de Polícia Judiciária
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
POP – Polícia Orientada ao Problema
REDS – Registro de Evento de Defesa Social
RG – Carteira de Identidade
SEDS – Secretária de Estado de Defesa Social

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SESP – Secretaria de Estado e Segurança Pública

SIPJ – Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária

TCO – Termo Circunstanciado de Ocorrência

Resumo

A proposta deste trabalho é compreender como o modelo de Policiamento Comunitário se insere na Polícia Civil de Minas Gerais e em que medida esse modelo promove uma verdadeira mudança organizacional. Alternativamente, problematizo o fato de que se, ao invés de promover a mudança organizacional, o Policiamento Comunitário é tão somente um novo nome para velhas práticas dentro da Polícia Civil de Minas Gerais. Assim, esta dissertação apresenta o mapeamento do modelo de Policiamento Comunitário, através dos projetos de ensino e estratégias de ação policial baseados nesta filosofia dentro da PCMG, vistos como um processo de mudança organizacional que pode ser explicado pelas teorias da sociologia econômica e sociologia das organizações.

Palavras-chave: Sociologia das Organizações - Aprendizagem Organizacional - Mudança Organizacional – Polícia - Polícia Civil de Minas Gerais - Policiamento Comunitário.

Abstract

The purpose of this paper is to understand how the community policing model is inserted in the Civil Police of Minas Gerais and to what extent this model promotes a true organizational change. Alternatively, I problematize the fact that if, instead of promoting organizational change, community policing is just a new name for old practices within the Civil Police of Minas Gerais. Thus, this dissertation presents the mapping of the community policing model, through the teaching projects and strategies of police action based on this philosophy within the PCMG, seen as a process of organizational change that can be explained by the theories of economic sociology and sociology of organizations.

Keywords: Sociology of Organizations - Organizational Learning - Organizational Change - Police - Civil Police of Minas Gerais - Community Policing.

Sumário

Agradecimentos	6
Índice de Tabelas	7
Índice de Quadros	8
Índice de Figuras	9
Índice de Gráficos.....	10
Lista de Siglas.....	11
Resumo	13
Abstract.....	14
Introdução	16
Metodologia.....	18
Estrutura e Organização do Trabalho	20
Capítulo 1 - Teorias Organizacionais	22
Uma breve exposição das Teorias Organizacionais	23
A expansão dos modelos sociológicos	27
O velho e o novo Institucionalismo na análise das organizações.....	34
Considerações finais	41
Capítulo 2 – Modelos de policiamento: a virada organizacional	47
Do modelo profissional ao modelo comunitário: continuidades e mudanças	50
Envolvimento dos policiais com a comunidade	57
Policiamento Orientado para a Solução de Problemas.....	58
Descentralização da autoridade	59
A mudança na formação policial	60
A teoria das organizações na análise dos modelos de policiamento	60
Considerações finais	65
Capítulo 3 – A Polícia Civil de Minas Gerais e o Policiamento Comunitário	66
História e Organização da Polícia Civil de Minas Gerais	66
Aspectos gerais sobre o modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais.....	76
Considerações finais	93
Capítulo 4 - O Policiamento Comunitário na Polícia Civil: desvelando o significado nativo do conceito.....	94
O Policiamento Comunitário como uma nova forma de treinamento	95
O Policiamento Comunitário como um conjunto de programas	102
Programa Mediar	106
Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância.....	113
Programa de Facilitação ao Diálogo – DIALOGAR.....	120
Programa de Atendimento e Cidadania LGBT.....	127
Programa de Mediação Restaurativa de Trânsito – MEDTRANS	134
Considerações finais	140
Capítulo 5 – Afinal, existe Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais?	143
Referências	148
Roteiro de Entrevista	157

Introdução

Atualmente, as organizações policiais brasileiras têm sofrido enormes pressões por mudanças para que alterem sua estrutura convencional e possam realmente se profissionalizar. A justificativa para tais mudanças é a desconfiança sobre a eficácia do trabalho policial, que não tem se mostrado capaz prestar um serviço eficaz diante da complexidade dos problemas com os quais a organização se depara (BEATO, 2001). Além disso, as organizações policiais vêm perdendo a legitimidade de seu trabalho perante a sociedade, principalmente devido ao seu caráter autoritário que hoje não se encaixa nos padrões de uma sociedade que pretende ser democrática (LIMA e SINHORETTO, 2015).

Com isso, o Policiamento Comunitário surgiu como uma espécie de solução para reverter o desprestígio social e político das organizações policiais. Esse modelo de policiamento tem levado as autoridades policiais a tentar de forma simplista e, muitas vezes, acrítica, implementá-lo sem qualquer estratégia de mudança estrutural das velhas organizações policiais. (MARINHO, 2002).

Esta dissertação tem como objetivo principal tentar entender como o modelo de Policiamento Comunitário se inseriu e de que forma se encontra hoje estruturado dentro da organização Polícia Civil de Minas Gerais. É bom lembrar que a Polícia Civil é a responsável pelo trabalho de polícia judiciária, isto é, por investigar a autoria de delitos, permitindo que o Judiciário possa processar esses fatos e, desta maneira, punir os responsáveis por sua prática. Já a categoria Policiamento Comunitário pode ser entendida como a que designa uma grande mudança das organizações policiais, fazendo com que essas instituições fossem orientadas para a "solução do crime, dos problemas que levavam ao crime, em detrimento da tradicional orientação para a resposta à ocorrência do crime, do problema" (RIBEIRO, 2014). Neste sentido, entender o modelo de Policiamento Comunitário no âmbito da Polícia Civil significa compreender em que medida essa instituição se desloca de sua atribuição constitucional, de investigação de delitos, para uma postura mais proativa, no sentido de evitar a ocorrência desses eventos e, desta maneira, diminuir a carga de trabalho futura.

A escolha do tema desta pesquisa deve-se ao interesse sociológico em se compreender como ocorrem processos de mudanças e aprendizagem em grandes

organizações modernas e como isso ocorre na esfera pública, uma vez que, grande parte dos estudos sobre mudança e aprendizagem organizacional está focada na análise de organizações privadas.

Além disso, a escolha pelo estudo sobre mudança e aprendizagem em uma polícia brasileira representa um esforço científico de se tentar compreender uma organização policial de suma importância para a história brasileira, que teve seu auge no período de ditadura militar, em que muitos de seus membros denominam de “anos dourados” da Polícia Civil. Desde 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal – também chamada de Constituição Cidadã – de caráter bastante democrático, a Polícia Civil precisou se readaptar aos novos tempos. Considerando que a promulgação da CF/1988 ocorreu há quase trinta anos, faz imprescindível entender os seus efeitos do ponto de vista da constituição de uma polícia mais voltada para as demandas e anseios da comunidade.

Nesse contexto, esta dissertação tem como finalidade apontar como a inserção do modelo de Policiamento Comunitário acontece nesta instituição policial e de que forma hoje ela se encontra estruturada. Desse modo, exponho quatro questões que delimitam os propósitos dessa dissertação: **Qual é o processo histórico de desenvolvimento do Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais? Em que medida o Policiamento Comunitário vem se institucionalizando por meio de normativas, programas e projetos dentro desta instituição? Qual é o papel do treinamento policial em relação à introdução do modelo de Policiamento Comunitário e ao processo de mudança organizacional nesta organização policial? Em que medida o Policiamento Comunitário promove uma efetiva mudança da Polícia Civil de Minas Gerais?**

A escolha dessas perguntas para a pesquisa teve como finalidade auxiliar o trabalho de campo como forma de contribuir com a aquisição de dados que foram utilizados na análise organizacional sobre o tema proposto. Portanto, o foco dessa dissertação é uma discussão de natureza teórica e empírica sobre a inserção do modelo de Policiamento Comunitário na PCMG, no qual se pretende verificar a aplicabilidade da teoria organizacional na interpretação desse processo de mudança dentro da entidade.

Entende-se como estruturas reconhecidas e estabelecidas aquilo que auxilie o

processo de mudança organizacional todas as estruturas formais (regras, ritos, procedimentos que devem ser seguidos) desenvolvidas pela organização como meio de transmissão da filosofia de Policiamento Comunitário para todas as áreas da organização policial. Essas estruturas podem ser vistas como tecnologias organizacionais, ou seja, algo que transforma uma matéria-prima em um produto. A matéria-prima é a filosofia de Policiamento Comunitário e o produto é a inserção dessa filosofia na cultura dos membros dessa organização. Para entender como, partindo deste pressuposto, organizo esse estudo, a seção seguinte descreve a metodologia de coleta e análise de dados.

Metodologia

A metodologia de coleta e análise de dados utilizada teve como objetivo responder às quatro perguntas de pesquisa anteriormente citadas. Assim, como as duas primeiras perguntas tratavam do desenvolvimento histórico e institucional do modelo de Polícia Comunitária na Polícia Civil de Minas Gerais, foi necessário, primeiramente, o desenvolvimento de uma pesquisa bibliográfica sobre a história desta organização policial, além da história do surgimento e desenvolvimento do Policiamento Comunitário internacional e nacionalmente.

Em seguida, houve um levantamento de dados e uma análise documental das leis, regras internas e disposições que regulam o que a própria PCMG reconhece como Policiamento Comunitário, com o objetivo de tentar identificar a introdução deste modelo na organização policial, além de ajudar no mapeamento de programas e projetos considerados por essa instituição como sendo relacionados ao Policiamento Comunitário.

Foram realizadas visitas de campo com o intuito de conhecer de perto cada um dos programas de Policiamento Comunitário em vigor na Polícia Civil de Minas Gerais. Nestas visitas tive a oportunidade de conversar informalmente com os membros da organização que trabalham diretamente nesses programas com o objetivo de conhecer melhor o trabalho realizado no dia-a-dia. Todos os programas serão devidamente descritos em capítulo posterior de forma a demonstrar a história, modo de

funcionamento e objetivos de cada um.

Para responder à terceira pergunta, esta dissertação se propôs a verificar a seguinte hipótese: o treinamento aplicado no curso de formação dos futuros policiais civis representam (ou não) um estratégia eficiente e verdadeiramente utilizada para a implementação do conhecimento do modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais? Para esse fim, busco avaliar documentos sobre os cursos de formação cedidos pela Academia de Polícia Civil (ACADEPOL). A importância dessa verificação remete ao fato de que, segundo parte da teoria revisada neste trabalho, o treinamento é uma das principais estratégias comumente utilizadas nos processos de aprendizagem, mesmo que, de acordo com a crítica sociológica que será demonstrada, o treinamento em si não garante uma mudança completa que envolva toda a organização. Além disso, o próprio Centro de Referência de Polícia Comunitária se encontra na Academia de Polícia Civil, o que remeteu à possibilidade de que o treinamento seria demasiadamente usado como uma forte estratégia de introdução deste modelo de policiamento, da mesma forma que ocorre em outras instituições.

Em seguida, adotando a aprendizagem organizacional como ponto chave do trabalho de reconhecimento e entendimento do modelo de Policiamento Comunitário, procuro entender se a implantação deste modelo de policiamento foi capaz de promover uma mudança organizacional na PCMG. Para a identificação e análise dos meios estruturalmente reconhecidos e estabelecidos que, de alguma forma, auxiliam essa mudança organizacional, foram utilizadas as dimensões apontadas pela teoria organizacional. A não existência dessas dimensões, ou o não reconhecimento delas pelos membros da organização, somente ajudariam a comprovar uma suposta ineficiência do processo de aprendizagem organizacional nessa organização. Em suma, a partir desta análise, procuro responder à última pergunta, sobre a capacidade da Polícia Civil em promover uma efetiva mudança organizacional para abraçar o Policiamento Comunitário.

Por fim, para que não houvesse qualquer lacuna em relação à análise bibliográfica e documental realizada, optei pela realização de entrevistas semiestruturadas com Delegados de Polícia que têm suas respectivas carreiras ligadas às tentativas de introdução, manutenção e organização de estratégias, projetos e programas que podem ser relacionados ao modelo de Policiamento Comunitário. Foram realizadas

apenas duas entrevistas com Delegados de destaque. O principal motivo para escolha dessa técnica de pesquisa é que a entrevista representa o acesso à observação e percepção do outro a ser entrevistado (WEISS, 1994). Quando é bem executada, a entrevista pode capturar do mais básico ao mais profundo nível de significados fornecidos pelo entrevistado.

O roteiro de entrevista foi elaborado de forma a captar os questionamentos elencados nessa introdução. Para a execução da entrevista um gravador foi utilizado, já que se trata de um instrumento bastante útil, para facilitar o registro de todo o conteúdo da entrevista, evitando que vários pontos importantes não passem despercebidos. Em seguida, o material foi transcrito e analisado de forma a suprimir algumas lacunas de acontecimentos históricos ligados ao Policiamento Comunitário na PCMG.

Estrutura e Organização do Trabalho

O texto final da dissertação está organizado em cinco capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo é uma revisão da literatura de estudos organizacionais. Ele apresenta algumas teorias organizacionais envolvendo-as numa discussão acerca do modelo de Policiamento Comunitário como processo de mudança e aprendizagem organizacional na Polícia Civil de Minas Gerais, principalmente em relação a inserção do modelo de Policiamento Comunitário nesta organização policial. A necessidade desta discussão deve-se ao fato de que é a sociologia das organizações a base que possibilitará compreender em que medida o Policiamento Comunitário, como processo de mudança e aprendizagem organizacional, ocorre (ou não) na Polícia Civil de Minas Gerais.

O segundo capítulo tem como objetivo descrever a história das organizações policiais na modernidade. Além disso, é apresentado de forma comparativa, as principais características dos modelos de policiamento tradicional e o comunitário, levando em conta seu histórico internacional. Isso é interessante na medida em que se possa avaliar o modo como a inserção deste modelo de Policiamento Comunitário ocorre na Polícia Civil de Minas Gerais sob a luz das teorias organizacionais.

O terceiro capítulo busca apresentar uma breve história sobre as origens, forma

de organização e missão institucional do objeto de estudo desta dissertação: a Polícia Civil de Minas. Além disso, são descritos os aspectos gerais do modelo de Policiamento Comunitário nesta organização policial mineira. Esse capítulo é importante na medida em que proporciona uma visão ampliada tanto sobre a organização policial que é o foco deste trabalho, como do entendimento dos aspectos gerais do modelo de Policiamento Comunitário na mesma organização.

No quarto capítulo é feito um mapeamento dos programas de policiamento que a própria PCMG reconhece como sendo relacionados ao modelo de Policiamento Comunitário. Procuo problematizar de forma comparativa qual é o objetivo desses programas e, ainda, se eles podem (ou não) efetivamente serem considerados como modelos de Policiamento Comunitário segundo os critérios de avaliação utilizados, formulados a partir da teoria organizacional. Essa avaliação comparativa dos programas / projetos de Policiamento Comunitário possibilitou um mais adequado acompanhamento dos significados que a categoria Policiamento Comunitário adquiriu, durante esses anos para essa organização policial.

O quinto capítulo é, na verdade, um capítulo conclusivo, escrito de forma a sumarizar as principais descobertas desse trabalho. Nesta seção, resgato o processo de aprendizado e mudança organizacional na Polícia Civil de Minas Gerais, que nessa dissertação é representada pela inserção do modelo de Policiamento Comunitário nesta polícia, além de demais aspectos que podem envolver esse processo. Por fim, problematizo em que medida a categoria Policiamento Comunitário adquire um significado nativo no âmbito da Polícia Civil, passando a denominar projetos que prestam serviços de forma tradicional, em detrimento de uma efetiva mudança na lógica de funcionamento da organização policial.

Capítulo 1 - Teorias Organizacionais

A teoria das organizações opera através da identificação de estruturas formais de coordenação de indivíduos e suas atividades, no sentido de alcançar objetivos previamente definidos (Paixão, 1980). Em qualquer organização, suas estruturas são afetadas através de mudanças organizacionais que operam devido a influências externas (adaptação ao meio-ambiente organizacional). Desse modo, acredito que a inserção do modelo Policiamento Comunitário seja a mudança organizacional, que se operará através do processo de aprendizagem organizacional, em toda a organização Polícia Civil, com o objetivo de se alterar características da estrutura formal e informal, influenciando a cultura dos membros da organização. De forma que, no final do processo, haja uma institucionalização desse modelo de policiamento.

Antes de discutir a inserção do modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais, é necessário definir o que é uma organização e seus diferentes tipos. Assim, organização pode ser definida, de forma simplificada, como um sistema composto por indivíduos que buscam atingir metas e objetivos de comum acordo, por meio de distribuição de funções e responsabilidade de forma coordenada. Portanto, as organizações são sempre criadas para produzir algo. Elas procuram transformar uma “matéria-prima” em um produto desejável. Esses produtos podem ser tanto tangíveis como intangíveis.

A análise organizacional funciona através da identificação de estruturas formais e informais de coordenação dos membros da organização e suas atividades, com o propósito de entender os objetivos previamente definidos. As estruturas da organização podem ser afetadas pelo meio externo no qual ela se insere e pelas tecnologias disponíveis para o processamento de matérias-primas em produtos organizacionais (Paixão, 1980). No caso da Polícia Civil, a matéria-prima é o crime e o principal produto oferecido pela organização é a investigação policial, que ocorre através da utilização do Inquérito Policial, que visa o apontamento de um suspeito pela prática de um delito.

Este capítulo tem como objetivo apresentar algumas teorias organizacionais e discutir como suas diferentes dimensões podem se articular para promover a análise da Polícia Civil de Minas Gerais, principalmente em relação à inserção do modelo de Policiamento Comunitário, como processo de mudança organizacional. É necessária

uma discussão deste tipo porque é a sociologia das organizações que determinará as variáveis que se transformarão nas questões a serem abordadas para entender em que medida o Policiamento Comunitário se aplica (ou não) à Polícia Civil de Minas Gerais.

Uma breve exposição das Teorias Organizacionais

As organizações nascem para produzir alguma coisa. Como exemplo, uma organização policial pode ter o objetivo de produzir ordem social. Assim, pode-se dizer, aqui, que uma organização que pretende produzir algo seja o mesmo que a organização ter um objetivo. O objetivo de uma organização representa uma situação desejada e tem duas funções de destaque: é fonte de legitimidade e justifica a existência da mesma.

Max Weber (1947) elaborou sua teoria organizacional de forma a se distanciar das características epistemológicas do “modelo de racionalidade fechada” e aproximando sua teoria da burocracia para um tipo ideal, puramente conceitual e analiticamente instrumental, sem qualquer compromisso com verdades absolutas. Esse distanciamento deve-se ao fato que ele não era um gestor tentando melhorar a produtividade de uma empresa, mas um intelectual considerado um dos fundadores da sociologia. Sua teoria é mais bem conhecida como o “tipo ideal da burocracia racional-legal”.

Essa burocracia racional-legal denominada posteriormente de modelo weberiano constituiu, pela primeira vez, em um sistema de relações sociais, voltado para a consecução de objetivos específicos, baseado fundamentalmente no “saber técnico”. De acordo com Weber, se não tivesse ocorrido à burocratização racional-legal dos Estados Nação e das empresas capitalistas do ocidente, não se poderia hoje pensar em um sistema capitalista-racional de produção e em um sistema democrático-liberal de governo. O tipo ideal da burocracia racional-moderna é apresentado por Weber como o instrumento mais poderoso e eficaz de controle do comportamento humano. Neste primeiro quadro é apresentado um sumário das principais características desse modelo.

Quadro 1 - Características do modelo ideal de burocracia weberiana

Característica	Descrição
Divisão do trabalho e especialização	Os quadros são selecionados na base das suas qualificações técnicas, a administração significa o exercício da dominação baseada no saber técnico e empírico que a prática permite.
Hierarquia de autoridade	Cada cargo inferior está sob controle e supervisão do cargo superior, mas as pessoas não obedecem a superiores hierárquicos, mas sim a regras tecnicamente interpretadas.
Separação entre cargo e pessoa	Os cargos são atribuídos por nomeação e os nomeados são escolhidos em virtude da sua competência técnica, separação que protege os processos organizacionais da incerteza dos indivíduos e propõe que as relações estabelecidas entre os participantes sejam administrativas e não pessoais.
Regularidade de procedimentos	As atividades são definidas e distribuídas em condições de serem executadas de modo fixo e existem dispositivos que asseguram a execução regular e contínua das tarefas atribuídas.
Regras escritas e conhecidas	As regras são escritas, para serem impessoais e reduzir a ambiguidade na sua interpretação, e são publicadas, para que ninguém alegue desconhecimento.
Registro escrito dos atos administrativos	A escrita é a técnica oficial da memória organizacional, os atos administrativos, incluindo decisões e ordens, são vertidos em forma escrita para tornar o passado sempre passível de consulta e rastreio.

Fonte: Elaboração própria

Como foi salientado por Weber, o tipo ideal de uma organização formal é a burocracia. Ela protege seus membros através de suas características, como envolver uma clara divisão de atividades integradas, que são como obrigações inerentes ao cargo e também evitar o debate público de suas técnicas, embora possam ocorrer discussões públicas de suas diretrizes. Por isso, todos os processos que envolvem uma burocracia devem ser formais e impessoais. Assim, do ponto de vista weberiano, a burocracia racional-legal serve para que as organizações possam ser eficientes, entretanto, isso somente seria possível se o ambiente organizacional fosse estável, ou seja, se o ambiente não influenciasse os membros da organização. É por esse motivo que a organização weberiana é ideal, ela não existe e o principal motivo é que os fatores externos influenciam na vida dos membros da organização. Uma organização não representa toda a vida de uma pessoa. Em geral, a sociedade afeta os indivíduos de várias formas, o que traz implicações quando esses indivíduos ingressam em uma organização.

Talvez, as organizações não funcionassem se os seus membros não fossem moldados pelo ambiente. É na sociedade que os indivíduos são socializados e aprendem a se submeter às estruturas de autoridade, ou qualquer outro tipo de conduta ou regra social. Sem essa socialização seria impossível que as pessoas se unissem em torno de um objetivo e assim formassem uma organização. Desse modo, o modelo burocrático ideal entra numa dicotomia entre proteger-se da influência da sociedade que o rodeia,

mas ao mesmo tempo depende dessa sociedade para que os indivíduos sejam preparados para serem membros da organização.

Assim, através do paradigma teórico weberiano realizo a análise das diversas dimensões de uma organização moderna, além de mensurar em que medida os procedimentos que orientam o funcionamento da organização são burocráticos, de acordo com o modelo teórico apresentado por Weber e explicitados no Quadro 1.

Como exemplo, é possível analisar a forma como a organização controla os indivíduos que dela fazem parte. O controle é considerado elevado quando delimitado por regras claras (burocracia racional-legal). É intermediário quando a supervisão depende de outros indivíduos, com regras maleáveis dependendo da situação. E é baixo quando não existem regras para o controle sobre os membros.

Todas essas dimensões ideais weberianas orientam o funcionamento do modelo profissional (tradicional) de policiamento. A institucionalização desses princípios burocráticos nas organizações policiais representou um esforço dessas instituições em tentar controlar os efeitos de fatores externos sobre o pessoal de dentro da organização, além de tentar controlar as ações dos próprios policiais, no sentido de profissionalizá-los na direção de tornarem-se prestadores de um serviço público (TRAVIS, 1992).

Em contraposição ao modelo weberiano, pesquisadores, como R. K. Merton (1957), demonstraram que o modelo racional de administração na forma da racionalidade burocrática produzia, por si mesmo, “efeitos perversos” ou não antecipados que podiam de alguma forma comprometer a eficiência do sistema. Dessa forma, o status da “engenharia administrativa” como instrumento racional de previsibilidade e intervenção foi fortemente abalado. Merton percebe que mesmo com ações baseadas em um intenso treinamento, que levam a habilidades empregadas com sucesso em diversas situações. Todavia, quando as condições se modificam podem acontecer reações inadequadas. Assim, uma inflexibilidade da aplicação das habilidades resultará em um ambiente instável e conflituoso. No dia-a-dia da burocracia, “as pessoas desenvolvem preferências especiais, antipatias, discriminações e ênfases” (Merton, 1957, p. 274). Merton classifica esse fenômeno “psicose organizacional” que se desenvolvem a partir das pressões que a burocracia exerce sobre os indivíduos. Para o autor, no modelo weberiano, a adaptação aos regulamentos por parte dos burocratas, seja qual for a situação, tornou-se um valor em si na organização da vida do burocrata e não um meio que leva aos objetivos de uma burocracia. Esse deslocamento de meios

para fins transforma-se em aspectos inflexíveis e rígidos, e numa incapacidade para o pronto ajuste. Ou seja, o burocrata se torna incapaz de se ajustar às demandas do ambiente o que causa um efeito não desejado pela burocracia.

Em outra situação, Merton (1957) mostra que os funcionários imaginam que há um destino comum para todos os seus pares. Isso acontece devido ao “*esprit de corps*” e a busca pelos mesmos interesses. Por isso, os burocratas tentam se defender sempre que se encontram em situações em que acreditam que o grupo está ameaçado. Por exemplo, se o burocrata acreditar que a sua posição não é adequadamente reconhecida por um funcionário recentemente eleito, informações detalhadas serão mantidas sob-reserva em relação a este elemento, resultando em erros pelos quais ele é considerado responsável. Ou, se ele procurar exercer domínio completo e assim violar o sentimento de auto integridade dos burocratas, poderá fazer com que documentos lhe sejam trazidos em tal número que ele não possa assinar todos, nem muito menos lê-los.

O aporte teórico de Merton é importante na medida em que ele pretende analisar o que a teoria burocrática weberiana deixa em segundo plano: os defeitos de uma burocracia racional-legal. Weber quando propôs o seu conceito de burocracia como um tipo ideal, pretendeu criar um modelo de funcionamento para qualquer organização existente, uma vez que seu modelo de burocracia não existe na realidade. Merton, provavelmente, utilizou-se desse conceito ideal para formular sua teoria das disfunções de uma burocracia. Essas disfunções como um modo de comparação entre a realidade e o tipo ideal de burocracia podem, portanto, ser utilizadas para a análise de qualquer organização moderna, inclusive as policiais.

Para a análise organizacional clássica existem dois modelos de organização: as organizações burocráticas e as não-burocráticas. Além desses dois modelos, existe um modelo misto denominado de organização complexa (PERROW, 1967). Nesse modelo de organização, as suas atividades estão divididas entre atividades rotineiras e não-rotineiras. As atividades rotineiras são aquelas que a organização pode programar e disponibilizar de forma que todos os seus membros possam responder, de forma simples e rápida, os problemas cotidianos. A rotinização é comum nos setores burocratizados da organização, pois estes são marcados pelo grande potencial de controle que a organização possui de seus membros através de estruturas e regras formais. Nestes setores, a organização busca controlar a ação dos seus membros de forma que, ao enfrentar um problema, os indivíduos apliquem modelos programados para a sua

resolução, tornando as ações individuais dentro da organização em sistemas simplificados de ação.

A expansão dos modelos sociológicos

A expansão dos modelos teóricos relativos à análise organizacional ocorreu a partir de orientações distintas, que enfatizavam dimensões variadas do contexto organizacional, o que implicou em diferentes alcances de sua capacidade explicativa. (MARINHO, 2002). Neste ínterim, J. March e H. Simon (1958) criaram um novo paradigma teórico para o estudo das organizações mediante um enfoque fenomenológico-cognitivista.

A teoria do comportamento organizacional caracterizava-se por uma visão conjunta entre indivíduo, estrutura formal e estrutura real da organização. Entre as principais características dessa teoria têm-se as pessoas, sendo que as organizações buscam simplificar seu sistema de ação, uma burocracia busca sempre rotinização, previsibilidade e estabilidade. O que é denominado de “estrutura organizacional” se refere ao fato de as organizações agirem por meio de programas de atividades, que articulam pessoas com seus sentimentos e biografias, cargos formais, lideranças formais e informais em um conjunto de atividades orientadas para um ou vários objetivos formais e informais. O pressuposto da abordagem de March e Simon é que, tal como as pessoas humanas, as organizações “absorvem incertezas” ambientais por meio de suas experiências passadas, de ideologias e crenças sobre a realidade.

Para esses autores, a racionalidade humana é limitada, pois os indivíduos não conseguem prever todas as possíveis consequências de uma decisão. Essa nova abordagem da ação humana é contrária ao conceito econômico clássico de racionalidade que sugere a consideração de todos os fatores envolvidos na decisão. Assim, a ação dos indivíduos é limitada: eles selecionam as partes da realidade ou do seu ambiente que consideram relevantes para a tomada de decisão. Em resumo, para o conceito de racionalidade limitada, as decisões humanas são condicionadas pelas experiências no passado e pela seleção de informações que as pessoas fazem ao considerar um objeto qualquer em seu ambiente.

Nesse cenário, os indivíduos buscam alternativas satisfatórias para a tomada de decisões. Isso acontece devido ao fato de uma decisão perfeita ser quase impossível de ser realizada, pois os indivíduos não conseguem obter todas as informações necessárias e nem sabem sobre todas as consequências que uma decisão pode gerar. Essa solução satisfatória pode ser exemplificada de acordo com a seguinte frase: Ele fez o melhor que podia ter feito. Essa frase mostra que quando um indivíduo toma uma decisão pensando na realização de um objetivo, sem saber perfeitamente sobre todas as informações e todas as consequências que a ação pode gerar, ele busca fazer o melhor naquelas condições em que a decisão deve ser tomada.

Para March e Simon, as organizações são sistemas comportamentais que agem sob normas de racionalidade, assim, metaforicamente as organizações são semelhantes às pessoas humanas. Os indivíduos e as organizações buscam simplificação e estabilidade no seu sistema de ação. Nas organizações, essa simplificação pode ser entendida como busca de rotinização, previsibilidade e estabilidade. A rotinização é um processo e pode ser encontrada tanto na vida cotidiana dos indivíduos como na vida organizacional. Em uma organização ela é limitada pelo conhecimento disponível sobre os processos de transformação em matéria-prima em produto. Quando não há conhecimento disponível, é necessário tomar decisões satisfatórias, o que significa a avaliação de crenças, ideologias que proporcionariam melhores alternativas de ação para a organização. Assim, a rotina é algo necessário para que os indivíduos simplifiquem seus modelos de ação para que suas decisões possam ser tomadas de forma simplificada e visando resultados satisfatórios.

As atividades não-rotineiras são aquelas atividades que não podem ser programadas de forma simplificada. A tomada de decisão neste caso acontece através de discussão e reflexão sobre as melhores alternativas. As alternativas são sempre experimentadas de forma que os membros da organização possam avaliar os melhores resultados. Depois que uma alternativa de ação é escolhida, em alguns casos, ela pode se tornar o modelo de ação que a organização seguirá. Todavia, esse modelo pode ser substituído todas as vezes que a organização achar necessário.

A partir desse novo paradigma teórico é possível, no âmbito da análise das organizações policiais, mensurar a previsibilidade de situações enfrentadas. Essa previsibilidade representa a possibilidade, ou tendência que, segundo March e Simon, as organizações têm de elaborar programas de ação e disponibilizá-los de forma que todos

os membros encontrem e possam utilizá-los como resposta simples e rápida aos problemas cotidianos.

De acordo com esse paradigma teórico mensuro o grau de previsibilidade para se verificar como a organização policial elabora programas de ação e os disponibiliza a todos os membros, para que eles possam utilizá-los como resposta simples e rápida aos problemas cotidianos. Desse modo, a previsibilidade pode ajudar a medir o grau de rotinização das atividades da organização policial.

O mais importante é que esse novo paradigma rendeu frutos. Assim, surgiram duas tradições teóricas da sociologia das organizações denominadas “organizações complexas”. Essas duas tradições constituem os enfoques tecnológicos e políticos da teoria organizacional. Segundo Prates (2005), o comportamento organizacional passa a ser visto, muito mais, como resultante de um sistema social do que de um instrumento racional.

Uma orientação teórica, influenciada pelo paradigma de March e Simon, é apresentada por Charles Perrow (1967), que elaborou o conceito mais sofisticado de tecnologia no âmbito da Sociologia. Para ele, tecnologia é um processo de transformação de uma matéria-prima, qualquer que seja ela, de natureza física ou simbólica, em um produto. Assim, uma organização pode desmembrar um processo tecnológico de acordo com sua estrutura interna. Para esse autor há dois tipos extremos de organizações: a organização burocratizada e a não-burocratizada.

A organização burocratizada é a mesma organização de tipo ideal defendida por Weber. Uma organização de característica racional-legal que tem seus processos de tecnologia rotinizados e tenta, de todas as formas possíveis, prever as inconstâncias do ambiente operacional interno e externo para assim, manter uma boa produtividade da organização.

Todavia, nas organizações ditas modernas existem outros profissionais além dos burocratas. Estes são os especialistas, que não possuem conhecimentos em Administração, mas possuem conhecimentos em áreas específicas como engenharia, medicina, sociologia. Esse especialista pode realizar funções fora das organizações, mas devido ao aumento da necessidade de recursos dispendiosos e de um corpo de auxiliares, os profissionais liberais transferem seu trabalho para as estruturas das organizações, como ocorre nos hospitais e firmas de advocacia.

Com a institucionalização do trabalho do especialista, verifico a existência de outros modelos de organização para além das organizações simplesmente burocráticas. Dessa forma, surge a organização não-burocrática, que segundo Perrow (1972), é um termo que diz respeito às organizações que enfrentam um rápido ritmo de mudanças e as novas técnicas são pouco seguras para resolver problemas, de forma que o modelo burocrático é aplicável apenas em parte dos problemas que a organização enfrenta.

A diferença entre esses dois grupos depende das situações que a organização enfrenta. Quando a organização passa por poucas situações excepcionais e a forma como essa enfrenta essas situações pode ser analisável, então, essa organização possuiu uma “rotina” simples e, dessa forma, a burocratização de suas normas é aplicável e desejável. Já quando a organização enfrenta muitas situações excepcionais e a forma como ela lida com isso não é facilmente analisável, então, essa organização apresenta ausência de um sistema burocrático rígido. Entre esses dois extremos existem outros modelos organizacionais que podem ser classificados como (i) uma oficina artesanal, que enfrenta poucas situações excepcionais, mas a forma como as enfrenta não pode ser analisado; e (ii) uma firma de engenharia, que enfrenta muitas situações excepcionais, mas a resolução dos seus problemas pode ser previamente definida e analisada. O quadro abaixo exemplifica as diferenças do que seria “analisável” e o “não analisável” em organizações de acordo com a teoria de Perrow.

Quadro 2 - Variáveis da Tecnologia

Natureza das situações excepcionais	Poucas situações Excepcionais	Muitas situações Excepcionais
Não analisável	“Artesanato”	Ausência de Rotina
Analisável	Rotina	Engenharia

Fonte: Adaptado de PERROW (1976, p. 104)

Para a análise das organizações policiais, é preciso identificar quais áreas se enquadram no modelo burocrático ou no modelo não-burocrático. Essa identificação é importante de forma a mensurar o processo de transformação de uma matéria-prima, qualquer que seja ela, de natureza física ou simbólica, em um produto. No caso da Polícia Civil, em princípio, o processo de investigação policial, por exemplo, seria uma ação que não poderia ser analisada a partir da estrutura organizacional, devido à natureza excepcional das situações que os policiais se deparam no dia-a-dia. Entretanto, como as organizações tendem a buscar rotinas, o Inquérito Policial representa um

modelo de burocratização para a investigação policial.¹ Sendo assim, há uma dicotomia na análise desse tipo de organização, entre a discricionariedade policial e as regras que limitam sua ação.

De certa forma, pode-se também analisar o Quadro 2 de acordo com a teoria organizacional elaborada por James Thompson (1968). Para esse autor as decisões dentro de uma organização não são tomadas por indivíduos onipresentes. Um indivíduo com essa característica somente seria possível em uma burocracia racional-legal weberiana. Entretanto, no mundo real a complexidade da tecnologia ou tecnologias excede a compreensão dos indivíduos. Assim, o processo de decisão dentro de uma organização leva os seus membros a buscarem os objetivos da mesma, sendo que os processos de decisão são marcados por relações de causa e efeito. Em outras palavras: o indivíduo ao tomar uma decisão baseia-se em crenças sobre as consequências que essa decisão irá acarretar. Ou seja, o indivíduo tenta antever quais as consequências de suas atitudes, mas a total previsão de todas as consequências é impossível, portanto, em cada decisão tomada existe uma grande parcela de consequências incertas, não previstas pelos indivíduos.

Assim, para que uma organização possa ser analisável, suas decisões devem ser baseadas em uma estrutura rotinizada. Para se criar esse tipo de estrutura de acordo com modelo teórico de Thompson, a organização deve desenvolver um sistema de controle das premissas de cada decisão tomada. Esse sistema nada mais é do que a sistematização, esquematização e publicização de cada decisão que possa vir a ser tomada dentro da organização e quais são as consequências previstas, anulando o máximo possível das consequências imprevistas. Todavia, o desenvolvimento desse controle só é possível em uma organização que não enfrente situações excepcionais.

Para Thompson (1968), a tomada de decisão é outro ponto chave para a análise organizacional. A tomada de decisão poderá ser (i) estruturada, quando existe um controle sobre as decisões tomadas, sendo os membros do nível superior hierárquico os que tomam as decisões; (ii) semiestruturada, quando em alguns momentos os membros do nível superior delegam algumas decisões para os membros dos níveis mais baixos da hierarquia; e, (iii) fluída, quando o responsável pela tomada de decisão é quem se depara com o problema, independentemente, do seu cargo.

¹ Os detalhes relativos ao funcionamento do Inquérito Policial serão descritos no próximo capítulo.

Assim, se cada unidade da organização toma suas decisões baseadas em um sistema de crenças de causa e efeito especificado e controlado pelo nível superior na hierarquia, então, a estrutura da organização pode ser comparada ao modelo weberiano. Já no caso em que a decisão tomada é referente a um objeto dinâmico, ou seja, quando algumas das variáveis pertinentes não se acham sob o controle da organização, a organização é denominada pelo autor como organização complexa (termo semelhante à organização não-burocrática de Perrow), pois possui um ambiente operacional dinâmico e sua estrutura é composta por diversos tipos de tecnologias que se diferenciam por setor ou departamento organizacional.

Qualquer organização policial se enquadra naquilo que Perrow (1972) denomina de “organizações mistas” e Thompson (1968) denomina de “organizações complexas”. São organizações que convivem com a existência simultânea de áreas cujas atividades podem ser burocratizadas e rotinizadas e áreas de atividades que não podem ser padronizadas. Assim, essa organização, para ambos os autores, poderá ser analisada de acordo com a complexidade da tecnologia utilizada para a transformação de sua matéria-prima em produto.

Outros teóricos também foram inspirados pelo paradigma de March e Simon. Michel Crozier (1964), por exemplo, apresentou um enfoque analítico que aborda principalmente as dimensões de poder real e de mecanismos de agregação de interesses e de resolução de conflitos nas organizações. Esse autor acredita que todas as mudanças de foco referentes à análise organizacional não resultam em uma melhor compreensão dos problemas de poder. No caso dos teóricos clássicos da organização, eles acreditavam que se em todos os escalões de uma organização, e dentro do próprio funcionamento do conjunto, não pudesse existir outra solução melhor – *one best way* -, o comportamento de cada membro da organização seria inteiramente previsível. Cada indivíduo teria sua conduta limitada e determinada, já que não haveria outra escolha, porém, ao mesmo tempo, ele também poderia prever os comportamentos de seus colegas e contar com sua regularidade. Se ninguém pode mudar o comportamento de ninguém, e também não existe interesse em mudá-lo, as relações de poder deixam, efetivamente, de ter qualquer sentido. Entretanto, esse tipo de análise mostrou-se ineficaz.

Para Crozier, isso ocorre porque alguns membros da organização complexa possuem poder sobre outros membros. Isso acontece em casos em que o comportamento

de alguns se encontra limitado por regras, enquanto outros não estão. Em casos como este, as situações de incerteza que um indivíduo enfrenta se encontram em posição de poder sobre os que serão afetados pelos resultados de sua escolha. Com isso, é possível ver, nas organizações modernas, a uma inversão completa das perspectivas sobre a racionalidade. A ilusão causada pela preocupação do rigor lógico e da coerência unitária imediata transforma a *one best way* em algo que somente assegurou a decisão dos dirigentes ao longo dos anos. O fato é que o homem nunca foi capaz de encontrar soluções ótimas, ele sempre teve de contentar-se com soluções satisfatórias, correspondentes a um ou diversos critérios particularistas e geralmente pobres em relação à complexidade do problema.

A relação de poder entre os membros de uma organização também pode influenciar a estrutura de uma organização. É indispensável que em uma grande organização exista uma ordem hierárquica e uma estrutura institucional que discipline e coordene as reivindicações de cada grupo e de cada indivíduo. Todavia, isso não pode ser absoluto, sob o risco de tornar-se ineficaz. Segundo Crozier (1964), é necessário conciliar-se com aqueles que se tornaram indispensáveis, em todos os escalões e, para ser capaz disso, é preciso que eles também disponham de uma moeda de intercâmbio e de uma força de pressão.

Existem, segundo Crozier (1964), dois tipos de poder que se desenvolvem dentro da organização em situações de incerteza que exigem a intervenção da ação humana: o primeiro tipo é denominado de poder de perito e se refere a um indivíduo que dispõe de capacidade própria para controlar uma determinada fonte de incerteza, que afeta ao funcionamento da organização. O segundo tipo de poder é referente à hierarquia funcional, isto é, o poder que alguém possui devido ao cargo em que ocupa.

Dentro da organização, alguns indivíduos possuem liberdade de ação suficiente para solucionar conflitos ocasionados pelas disputas entre os peritos e os indivíduos que estão nos cargos mais elevados. Para conseguir resolver esses problemas, os indivíduos que possuem essa liberdade têm o poder de estabelecer regras gerais ou podem exercer o poder de fazer exceções ou ignorar a regulamentação. Logo,

“Sua estratégia consistirá em procurar achar a melhor combinação entre essas duas series de meios em função dos objetivos que ele deve atingir e do grau de interesse dos membros da organização por esses objetivos. A estrutura formal e as relações informais se complementam e se completam, dentro

dessa perspectiva, e não podem ser estudados, a não ser em conjunto e à luz das condições objetivas da luta pelo poder.” (Crozier, 1989, p. 241).

O conceito de “poder de perito” é importante na medida em que ajuda a analisar a relação entre a organização e o controle de informações (controle de incertezas). Assim, o poder de perito seria a capacidade de algum membro da organização (ou alguma área específica) de controlar informações consideradas importantes para determinada área de atuação, ou para toda a organização. A relação é inversamente proporcional: quanto maior o controle de informações por um menor número de membros, maior será a dependência da organização para com eles.

Esse conceito pode ajudar ainda na análise do tipo de liderança que se apresenta na organização policial. Segundo a literatura de estudos organizacionais, somente é possível a existência de dois tipos de liderança: a liderança formal, que possui legitimidade devido ao cargo hierárquico que possui, e as lideranças informais, que são consideradas como lideranças devido a sua capacidade para controlar uma determinada fonte de incerteza, que afeta o funcionamento da organização. Porém, nem sempre essa liderança encontra legitimada na estrutura organizacional.

Esses dois últimos enfoques, inspirados no paradigma da racionalidade limitada de March e Simon, contribuíram em grande medida para a melhor compreensão da dinâmica organizacional. Esses dois modelos, tecnológico e político, possibilitaram maior aproximação entre a teoria e a realidade da vida das organizações complexas. Porém, essas teorias não foram suficientes para abranger todos os aspectos da vida das organizações, sendo que somente com as teorias do novo institucionalismo houve uma maior ênfase na relação entre as estruturas organizacionais e os modos de ação dos indivíduos.

O velho e o novo Institucionalismo na análise das organizações

Os estudos institucionais dão ênfase à mudança e evolução da adaptação de tipos e práticas organizacionais. Segundo Selznik (1957), a análise mais interessante desse tipo mostra a organização reagindo a um problema, adaptando-se, o que muda significativamente o papel e o caráter da organização. Para o autor, as organizações passam por tendências naturais que se combinam para formar a estrutura social de uma

organização. As organizações possuem uma história, que é composta de fórmulas para responder pressões internas e externas através de modos visíveis e que se repetem. Quando as respostas se solidificam em padrões definidos, emerge uma estrutura social. Quanto mais desenvolvida for essa estrutura, maior será o valor da organização por si mesma, transformando-se em um complexo institucional da integridade e aspirações do grupo.

A principal diferença entre o velho e o novo institucionalismo é que enquanto o velho institucionalismo parte da premissa de que a organização é um ator político individual, o novo institucionalismo vai além, e considera os membros da organização como capazes de articular interesses e identidades que influenciam na vida organizacional como um todo.

No “velho” institucionalismo, enfatiza-se o lado da cristalização de valores e normas gerados no decorrer do processo biográfico da organização buscando fortalecer-se mediante a criação de laços com o ambiente de forma a integrá-lo e fazer parte dele como se fosse sua própria criação (PRATES, 2005). Enfatiza-se o processo de institucionalização de uma organização.

Para Philip Selznick (1957), uma organização passa por um processo de institucionalização a partir do momento em que começa a tomar consciência de como depende das forças exteriores para atingir os seus objetivos. Mas essa é apenas uma das fontes de experiência institucional. Há um mundo social que deve ser levado em conta. Quando uma organização que possui fins técnicos transforma-se num grupo social, o conjunto dos indivíduos ultrapassa os limites definidos da organização e do procedimento racional. Primeiramente, isso visa proteger a integridade do grupo, que exerce uma influência incessante nos padrões formais de delegação e controle. Segundo Selznick (1948, p. 14):

“Institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao seu ambiente. O grau de institucionalização depende da proteção que existe para a interação pessoal com o grupo. Quanto mais precisa for a finalidade de uma organização e quanto mais especializada e técnica as suas operações, menores chances de forças sociais afetarem seu desenvolvimento.”

A institucionalização acontece quando os membros da organização deixam de lado seus desejos particulares e começam a pensar mais nos objetivos organizacionais. Ou seja, os membros interiorizam os objetivos, modos de comportamento, estrutura e cultura organizacional de forma que tudo isso passe a ser considerado como importante para seus objetivos como indivíduo. Quando a organização se torna uma instituição, pode-se pensar naquela metáfora de que a organização age por si própria na sociedade. A proposta dessa dissertação não é entrar na discussão de como uma organização se torna um agente ativo. Neste caso, é o indivíduo ou o conjunto deles que, possuindo maior poder de influência na organização, faz com que a organização decida agir de uma forma em detrimento de outra.

A organização, ao longo de sua história, pode passar por constantes processos de adaptação e readaptação em diversas situações. Para que surtam efeito, esses processos devem acontecer em toda a organização. Os membros da organização estão em constante competição por seus desejos dentro da organização. Essa competição se caracteriza pelo fluxo de poder, que ocorre principalmente nas organizações complexas. Independente da hierarquia estrutural, indivíduos e grupos conseguem exercer suas influências entre os outros membros. Se a constante disputa por interesses individuais for elevada, pode tornar inviável qualquer tipo de processo de aprendizagem organizacional, e também de institucionalização. É nesse momento que se deve buscar uma nova solução para que a organização não seja somente uma arena de batalha de interesses individuais.

A abordagem institucional das organizações enfatiza, também, o papel das lideranças para a condução do processo de institucionalização. Para Selznik (1957), o líder é um agente de institucionalização que oferece orientação a um processo que, de outra forma, ocorreria mais casualmente ou estaria mais sujeito aos acidentes e circunstâncias da história. O líder institucional é, nesse caso, um “perito” na promoção e proteção de valores na organização. Dessa forma, as lideranças representam os principais catalisadores da mudança organizacional.

A liderança organizacional representa o principal responsável por tentar mobilizar os diversos membros e grupos da organização na busca por objetivos comuns que possibilitem assim a existência da organização. Segundo Selznik (1948), a liderança é a defensora dos valores organizacionais, além disso, a:

“Liderança de grupo é muito mais do que a capacidade de mobilizar alicerces pessoais; é mais do que a manutenção do equilíbrio através da solução rotineira dos problemas diários; é a função de líder-estadista, tanto de uma nação como de uma associação particular, para definir as finalidades do grupo existente e cuidar que os planos transformem em viva realidade.” (SELZNIK, 1948, pp.32).

Dessa forma, a liderança organizacional se encontra onde existe disputa política dentro das organizações. Nas organizações estritamente burocratizadas, a liderança organizacional será a autoridade racional legal, segundo o conceito de Max Weber. Ela será a liderança formal devido às características burocráticas da organização. Nas organizações burocratizadas podem existir lideranças informais, porém como os objetos de disputa são politicamente mais rígidos, a influência dessas lideranças se torna mais complicada. Nas organizações complexas é mais fácil entender o papel tanto da liderança formal como da informal: a que apresentar as melhores condições de influenciar a organização, faz valer o poder de suas decisões. Assim, nas organizações complexa existem vários tipos de líderes e eles nem sempre se encontram nos altos cargos da organização.

As lideranças organizacionais são aquelas que conseguem primeiramente interiorizar os objetivos da organização, fazendo com que os propósitos organizacionais sejam os seus próprios objetivos de vida. Quando isso ocorre, as disputas na organização, apesar das diferenças ideológicas entre os membros, faz com que todos busquem resolver os problemas que a organização enfrenta de acordo com os objetivos organizacionais e não de acordo com seus objetivos individuais, ou os objetivos do grupo. Os objetivos individuais ou os do grupo não deixam de existir, mas os interesses da organização se tornam mais importantes, pois sem a organização seus membros não conseguiram atingir seus objetivos particulares.

O segundo modelo teórico da dimensão institucional é conhecida como novo institucionalismo ou neo-institucionalismo. Para Prates (2000), essa versão possui um vínculo teórico com a tradição neo-weberiana, enfatizando as dimensões comportamentais dos membros da organização, sem perder de vista as variáveis estruturais da burocracia: formalização, tecnologia e poder.

Para esse modelo, as organizações são vistas como sistemas que, constrangidos pelas normas de racionalidade, operam, em alguns de seus setores, como burocracias fechadas, rotineiras, e, em outros, como ambientes abertos à negociação da sua ordem

interna e externa. Em áreas em que o sistema burocrático é ineficiente, são acionados novos mecanismos de controle que preenchem o espaço deixado pelos mecanismos formais de controle burocrático. Esse modelo neo-weberiano enfoca, nas organizações, os microcenários de ação de seus membros, sem perder de vista as dimensões estruturais da organização. Segundo Prates (2000), o modelo recorre muito mais ao aparato analítico-conceitual da tradição sociológica interpretativa do que ao da sociologia normativo-estrutural parsoniana.

A partir dos modelos teóricos do institucionalismo e do neo-institucionalismo é possível analisar algumas variáveis importantes para o entendimento do funcionamento organizacional. A liderança organizacional pode ser vista como um catalizador de mudanças organizacionais, por isso entender seu papel em uma organização pode ser de suma importância para a análise. O tipo de liderança pode ser analisado de acordo com a forma que ele se apresenta dentro da organização: formal / hierárquico ou informal / especializado.

O processo de institucionalização em uma organização policial pode ser útil para ajudar-nos a entender outras variáveis como o grau de centralização das funções desempenhadas pelos membros, a extensão da discricionariedade policial e como se dá o grau de especialização dos membros. Os modelos institucionalistas (clássico e novo) podem ajudar a perceber como acontece o “enraizamento” de algumas características da organização através de sua história, estrutura interna, pressão do ambiente, racionalidade dos membros, além do tipo de liderança existente. Porém uma outra variável que deve ser considerada é o ambiente em que essa instituição opera.

A relação entre a organização e o ambiente de acordo com a perspectiva da vertente institucionalista da sociologia das organizações mostra que os fatores ambientais são fundamentalmente importantes, pois se referem aos elementos culturais da organização, influenciam o comportamento dos membros, além de diminuírem as incertezas sobre os processos de mudança organizacional.

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. (MARINHO, 2002, pág. 63 e 64).

W. Powell e P. J. DiMaggio (1983) são autores que apresentam uma das vertentes do novo-institucionalismo de tradição sociológica estrutural-funcional, tipicamente macrossociológica, em que o ator estratégico é o ambiente no qual a organização se insere. Esses autores apresentam o conceito de campo organizacional, que consiste no conjunto de elementos que constituem uma área reconhecida da vida institucional. Assim, a principal unidade de análise passa a ser o campo organizacional, deixando em segundo plano a análise tipicamente focada na organização. Essa vertente teórica utiliza-se do conceito de isomorfia, que inicialmente pode ser entendido como processo de homogeneização, o que torna as organizações mais semelhantes. Essa perspectiva estabelece o ambiente como o principal fator na constituição de membros organizacionais (PRATES, 2000).

Segundo Prates (2005), existe outra vertente neo-institucional, de caráter microestrutural e de dimensões cognitivas da ação social, que confere maior ênfase nos aspectos comportamentais dos membros da organização, sem desconsiderar os elementos estruturais da burocracia. Essa nova dimensão do modelo neo-institucional “introduz a possibilidade de regras, comportamentos e crenças do contexto organizacional engendram interpretações conflituosas da organização, de seu ambiente e das identidades de seus atores” (MARINHO, 2002, pág. 66).

Nessa outra vertente do novo institucionalismo, classificada como institucionalismo ecológico, encontram-se Meyer e Rowan (1977). Esses autores apresentam o conceito de isomorfismo organizacional, que se refere a aquisição de legitimidade e de recursos necessários para a sobrevivência da organização, através da busca de práticas vigentes no seu campo organizacional, utilizando-se da imitação dessas práticas. O ambiente onde a organização se insere influencia sobre as consequências sobre ela, principalmente em relação ao surgimento de estruturas formais, pois as mesmas são baseadas na incorporação de elementos legitimados externamente e justificados pela suposição de sua racionalidade efetiva. Esses elementos tornam-se mitos e são institucionalizados pela organização através de práticas rotineiras, difundidas através das redes de relações internas.

Essa abordagem ecológica pressupõe que há isomorfismo entre a organização e seu ambiente. Segundo o princípio do isomorfismo, as organizações em equilíbrio irão apresentar um aspecto estrutural compatível com as características dos recursos disponíveis em seu ambiente externo. Entretanto, têm-se ambientes considerados

estáveis e outros que alteram sua configuração de maneira total ou parcial. Em todo caso, o sucesso organizacional dependerá de sua especialização tanto diante de ambientes estáveis quanto de ambientes de incerteza de recursos.

Diante de incertezas, as organizações normalmente podem optar por manter um excedente de matéria-prima para lidar com a reabilitação de seu desempenho. Assim, quando há estabilidade no ambiente, as organizações operam de forma rotineira e coordenam suas ações através de regras formais. Todavia, quando há grande incerteza ambiental, as organizações operam de forma mais discricionária, para que possam dar respostas mais inovadoras aos diferentes problemas que a organização enfrenta em ambientes de grande incerteza.

Importante também mencionar como a análise ambiental de Meyer e Rowan (1999) conceitua mitos organizacionais, algo que será utilizado na análise sobre a Polícia Civil. Para os autores, mitos são como prescrições racionalizadas e impessoais que identificam como sendo técnicos vários propósitos, de modo que representam os valores e crenças compartilhados entre os integrantes de um dado campo de atividade de forma que possam ser percebidos por esses próprios integrantes e outros como prescrições técnicas, formas adequadas para o agir organizacional, e que devem ser, portanto, seguidas. Todavia, esses propósitos são sociais, definidos de acordo com os meios adequados, o que assegura que tais mitos sejam fortemente institucionalizados em forma de dogmas que se colocam fora do julgamento individual ou organizacional.

Para os autores, existem dois extremos que coexistem nas organizações. O primeiro é o controle burocrático dos modos de ação dos membros, o segundo se refere à institucionalização dos valores ou mitos organizacionais, que alcançam confiança e estabilidade para com os membros da organização mediante o isomorfismo das regras institucionais. O posicionamento de uma organização em relação a esses dois extremos variará de acordo com o seu grau de absorção dos mitos ou valores institucionais.

Muitas vezes as organizações assim agem como forma de garantir a sua sobrevivência, pois “as organizações que incorporam elementos socialmente legitimados e racionalizados em suas estruturas formais maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e sua capacidade de sobrevivência” (MEYER & ROWAN, 1999, p.93).

Assim, os mitos institucionais são importantes por estabelecerem uma relação entre as dimensões simbólicas e técnica, colocando valores e crenças compartilhados entre os membros da organização, fazendo com que esses sejam percebidos como prescrições técnicas, ou seja, formas adequadas de agir, e que devem ser, portanto, seguidas.

Em resumo, a análise ecológica do novo institucionalismo determina que as organizações respondam às mudanças no ambiente externo de forma a reelaborar sua estrutura interna, de modo a se manter isomórficas com o ambiente. Isso ocorre através de duas vias. A primeira é através de sistemas de adaptação, em que as mudanças na forma da organização são baseadas em uma adaptação interna, em outras palavras, a organização se adapta às exigências ambientais. A segunda via ocorre através de uma seleção determinista, segundo a qual o ambiente seleciona quais os tipos organizacionais que devem sobreviver. Nesse caso, a competição por recursos é o fator principal das atividades organizacionais.

Considerações finais

A proposta deste capítulo foi revisar a teoria das organizações de forma a explicar quais são os conceitos centrais dessa abordagem e, ainda, elucidar como ela pode ser utilizada para a compreensão da existência ou não do Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais.

A revisão a literatura indicou que a organização necessita do ambiente para existir, pois é dele que extrai a sua matéria-prima e é para ele que devolve o seu produto. Para a transformação de uma dada matéria-prima em produto, a organização deve valer-se de uma estrutura, que dispõe indivíduos de acordo com a sua habilidade para a execução de determinadas tarefas, o que se denomina de tecnologia. A vivência dos indivíduos dentro da organização pode levar à institucionalização dessa, o que significará o reconhecimento da organização como uma agência de destaque no próprio ambiente em que ela atua. No entanto, a institucionalização está eminentemente relacionada à cristalização de uma cultura organizacional, na qual os indivíduos que atuam na organização sejam partes eminentemente ativas, o que termina por dificultar processos de mudança organizacional, mesmo os que visam a melhor adaptação da organização às demandas do ambiente.

Essa forma de estruturação e funcionamento de uma organização burocrática qualquer pode ser melhor compreendida a partir da análise de dimensões específicas. Assim, para o entendimento de como a Polícia Civil de Minas Gerais se constitui enquanto organização e de como ela se transforma (ou não) para a inserção e institucionalização da filosofia de Policiamento Comunitário, foram escolhidas as seguintes variáveis (Quadro 3):

Quadro 3 - Variáveis da teoria organizacional que serão utilizadas na análise do Policiamento Comunitário na Polícia Civil

Dimensão	Tipo de variável	O que é?
Ambientais	Tipo de matéria-prima	Natureza dos inputs que a instituição recebe para o processamento e a transformação em um produto final.
	Crítérios de Eficiência	Crítérios a partir dos quais a eficiência de uma organização é mensurada. Diz respeito a sua capacidade em apresentá-los ao ambiente e, dessa maneira, justificar a existência da própria organização.
	Tecnologia Organizacional	Processo de transformação de uma matéria-prima, qualquer que seja ela, de natureza física ou simbólica, em um produto.
Estruturais	Nível de burocratização das atividades	Corresponde a quantidade de características descritas no Quadro 1 que a organização possui ou não.
	Comunicação	Forma como as informações se disseminam dentro da instituição. Pode ser formal (quando canais rotinizados são estabelecidos) ou informal, quando os próprios membros cuidam de disseminar os assuntos mais importantes.
	Controle sobre os membros	Forma como a instituição assegura a prevenção e a repressão a eventuais desvios de conduta por parte de seus membros.
	Informação	Capacidade de controlar informações consideradas importantes para determinada área de atuação, ou para toda a organização. Diz respeito ainda a mecanismos a partir dos quais a informação é classificada em pública (de amplo conhecimento) ou privada (restrita a determinados indivíduos, o que significa a valorização do segredo).
	Estrutura hierárquica	Forma de organização dos cargos e funções.
	Tipo de produção	Forma como a organização dispõe tecnologias e indivíduos, para a transformação da matéria-prima em produto.
	Abertura da organização para a sociedade	Existência (ou não) de mecanismos que garantam a troca de informações e experiências entre o ambiente e a organização burocrática.
Institucionais	Tipo de Liderança	Forma de seleção e empoderamento do principal responsável por tentar mobilizar os diversos membros e grupos da organização na busca por objetivos comuns que possibilitem a existência da organização. Pode ser de dois tipos: formal / hierárquico ou informal / especializado.
	Grau de Centralização das Funções	Papel da liderança máxima da instituição na produção de decisões relacionadas às atividades cotidianas.
	Discricionariedade da ação	Forma como se organiza o sistema de controle das premissas que devem ser consideradas para a tomada de decisão.
	Grau de especialização dos membros	Existência (ou não) de critérios bem delimitados para a ocupação e permanência no cargo, relacionados à especialização do indivíduo para exercício da função.
Culturais	Aprendizagem Organizacional	Processo global em que a organização tenta se adaptar a novas situações.

Motivação para a inovação	Características valorizadas pelos membros da organização que justificam suas atitudes relacionadas com a busca por inovação na organização.
Mitos e valores institucionais*	Relação entre as dimensões simbólicas e técnicas, colocando crenças e valores compartilhados entre os membros da organização, fazendo com que esses sejam percebidos como prescrições técnicas.

Fonte: revisão da literatura

O conceito de campo organizacional é importante para essa análise, pois busca tratar o ambiente em que a organização se insere como um ator estratégico, e assim, ajuda-nos a entender que a análise organizacional não deve ser feita somente com o foco para a organização em si (POWELL & DIMAGGIO, 1983). Como visto anteriormente, a tendência é que a organização busque o equilíbrio de sua estrutura de acordo com os recursos do ambiente, demandas, incertezas em relação as situações enfrentadas, determinando, desse modo, os preceitos do isomorfismo entre a organização e o seu ambiente (MEYER e ROWAN, 1977). Contudo, o ambiente externo é aqui, sempre visto como limite à organização, ora à sua racionalidade técnica e ao estabelecimento de rotinas, ora ao seu processo de adaptação ou legitimação (MARINHO, 2002, pág. 75).

Assim, as variáveis escolhidas para a representação da dimensão ambiental foram o tipo de matéria-prima², que representa a natureza dos insumos que serão processados pela organização para a produção do produto final; os critérios de eficiência, que representam a forma como a organização presta contas ao ambiente externo das atividades por ela realizadas; o grau de abertura às influências do ambiente, que aqui representa o modo como a organização recebe e processa demandas e influências do ambiente na sua atividade cotidiana; e o grau de isomorfismo, que significa a existência de equilíbrio entre o ambiente externo e interno da organização.

² Uma questão que surgiu durante a construção dos quadros e suas variáveis foi em relação à variável matéria-prima: Se ela estaria realmente relacionada à dimensão ambiental que envolve a organização policial aqui estudada ou estaria relacionada à dimensão estrutural dessa organização. Em minha percepção a variável matéria-prima está diretamente relacionada a questão ambiental devido à grande variação de casos que chegam para que os policiais possam resolver, casos que podem estar relacionado a crimes previstos no Código Penal ou não. Esses casos representam a variável matéria-prima utilizada pela Polícia Civil para a realização de suas atividades, como a investigação policial, por exemplo. De outra forma, também podemos pensar na relação entre a dimensão ambiental e a variável matéria-prima quando relacionamos as possíveis pressões que o ambiente externo faz para que tal assunto seja tratado de tal maneira pela organização policial. Como exemplo, temos a própria criação dos programas estudados nesta dissertação: se não fosse por uma pressão do ambiente (políticos em geral, movimentos sociais interessados no assunto, organizações civis relacionados com os temas dos programas) possivelmente a Polícia Civil não teria motivos para se criar e manter esses programas. Desse modo, é o fator ambiental que possibilitou, pelo menos uma tentativa por parte da PCMG, para que alguns assuntos relacionados à segurança pública fossem tratados de maneira especial.

Todas essas variáveis foram extraídas da perspectiva do neo-institucionalismo ambiental.

Em relação a segunda dimensão apresentada no Quadro 3, a variável nível de burocratização das atividades, que está relacionada às características do modelo ideal de burocracia racional-legal weberiana e seus efeitos perversos descritos primeiramente por Merton (1957). A variável comunicação representa a(s) forma(s) como as informações circulam dentro da organização. Esta variável pode ser melhor entendida a partir dos estudos de Crozier (1964) sobre a questão do poder nas organizações. A terceira variável, controle sobre os membros, pode ser entendida como o controle da organização sobre os desvios de conduta dos seus membros. Sua análise será realizada através da teoria burocrática weberiana, que possibilita conceitualizar e entender as estruturas formais de uma organização. A variável informação pode ser vista na forma como os membros da organização controlam dados considerados importantes. Sua análise será realizada de acordo com o conceito de poder de perito de Crozier (1964). A variável estrutura hierárquica significa a forma como a organização se organiza e será analisada de acordo com a análise documental, que mostrará como a organização está organizada à luz também das teorias burocráticas de Weber. O entendimento da variável tipo de produção será relacionado ao conceito de Perrow (1967) de tecnologia, ou seja, como a organização dispõe de sua tecnologia para transformar sua matéria-prima em produto. A última variável desta dimensão, abertura da organização para a sociedade, pode ser representada pelas estruturas e tecnologias que a organização desenvolve para se comunicar com seu ambiente externo. Essa variável deve ser analisada tanto pela sua estrutura burocrática já existente, como pelos seus mecanismos tecnológicos de transformação estrutural, representados principalmente pelos membros que possuem influências nas decisões organizacionais, e aqueles que controlam as principais informações organizacionais.

A terceira dimensão de análise apresentada no Quadro 3 agrupa as variáveis institucionais. A primeira é representada pelo tipo de liderança, que significa como a organização seleciona formal e informalmente os seus membros que serão vistos pelos demais como líderes, ou seja, aqueles capazes de influenciarem as mudanças organizacionais. Para se analisar essa variável é útil a utilização do conceito de líder para Selznik e seu papel para a institucionalização organizacional. A segunda variável, grau de centralização das funções, pode ser percebida de acordo com Thompson (1968)

e sua análise sobre as formas que a organização e seus membros tomam decisões. A variável discricionariedade da ação pode ser analisada de acordo com seus programas de ação e a característica organizacional de busca por rotinização, previsibilidade e estabilidade em suas ações (MARCH & SIMON, 1958). Por último, a variável grau de especialização dos membros, que será analisada de acordo com as características estruturais, formais e informais da organização que delimitam quais os cargos existentes e quais os membros (e suas características profissionais) que podem ocupar esses cargos, ou executar atividades referentes a um cargo específico.

Em último lugar no Quadro 3, mas não menos importante, as variáveis da dimensão cultural. A primeira é a aprendizagem organizacional, que pode ser entendida como um processo que envolve toda a organização na tentativa de se adaptar a novas situações. Em geral, os profissionais administradores percebem a aprendizagem organizacional como um processo de treinamento dos membros da organização, em que se busca corrigir erros de rotina que surgem ao longo do tempo. Segundo alguns estudos realizados sobre o tema (ARGYRIS, 1999; CABRAL, 2000; EASTERBY-SMITH, 2001; FIOL, 1985; HUYSMAN, 2001; KIM, 1996), a aprendizagem organizacional é, em alguns casos, vista como um processo de treinamento de indivíduos que acontece em lugares específicos da organização e não possui a função de modificar profundamente os programas de ação da organização. Sendo assim, os processos de treinamento representam apenas uma das muitas estratégias que as organizações podem optar para desenvolverem mudanças do tipo globais.

A segunda variável cultura é a motivação para a inovação. Essa variável está em sintonia com a variável anterior, de forma que a motivação para a inovação (que pode estar baseada em vários critérios como salário, ambiente de trabalho, estrutura física da organização, reconhecimento das atividades executadas, entre outros) é imprescindível para o processo de aprendizagem organizacional. A última variável, mitos e valores institucionais, é relacionada ao entendimento que Meyer e Rowan (1999) dão para ambos os termos de acordo com sua conceptualização do tema, como apresentado anteriormente.

No próximo capítulo, busco apresentar e delimitar quais as variáveis e seus diferentes tipos (ambiental, estrutural, institucional e cultural) que serão discutidas nessa dissertação. Assim, essas variáveis serão utilizadas de forma comparativa para

avaliar em que medida a inserção do modelo de Policiamento Comunitário ocorre na Polícia Civil de Minas Gerais sob a perspectiva das teorias organizacionais.

Capítulo 2 – Modelos de policiamento: a virada organizacional

O surgimento da instituição polícia tem relação, primeiramente, com a ideia de como é definido o Estado moderno. Este conceito refere-se a uma comunidade formada por pessoas (Povo) com vínculos com o Estado, por um território geograficamente demarcado e delimitado, que possuem um governo que seja soberano, em relação aos outros Estados-Nações estrangeiros. Neste processo de constituição de uma administração estatal, para garantia simultânea da soberania perante outras nações e impessoalidade perante todos os cidadãos, o Estado precisa assumir uma série de funções que, para Weber ([1922], 2004, p. 162), podem ser assim resumidas:

Aquilo que atualmente consideramos as funções fundamentais do Estado - o estabelecimento do direito legítimo (legislação), a proteção da segurança pessoal e da ordem pública (polícia), a proteção dos direitos adquiridos (justiça), o cultivo de interesses higiênicos, pedagógicos, político-sociais e outros interesses culturais (os diversos ramos da administração) e, por fim e, sobretudo, a proteção organizada, por meios violentos, contra inimigos externos (administração militar) - simplesmente não existe nos tempos primitivos, ou então não na forma de regimes racionais, mas sim na de comunidades ocasionais amorfas, ou está repartido entre comunidades diversas: comunidade doméstica, clã, comunidade de vizinhos, comunidade com terras comunitárias, além de associações funcionais de resto livres.

Para que internamente possa existir respeito por esse vínculo entre povo e governo, o Estado reivindica para si o controle do monopólio da força física cuja aplicação se dá por meio das instituições policiais. Segundo Max Weber (1991), o uso da força é atributo privado do Estado Moderno que é exercido legalmente dentro de um determinado território sobre um grupo coletivo. A partir disso, a polícia surge como uma organização com o objetivo de obrigar os indivíduos a agirem de determinada forma. Se hoje a polícia é considerada um serviço público, posto que suas ações podem ser requeridas por qualquer cidadão que se sinta ameaçado, nem sempre foi assim.

É com o surgimento do Estado Moderno que se dá a origem da polícia como organização profissional, especializada e treinada. Uma das principais atribuições dessa polícia no Estado Moderno é a manutenção da ordem pública através da administração da criminalidade. Nas sociedades contemporâneas, isso ocorre através do policiamento ostensivo, da investigação e coleta de provas, julgamento de indivíduos com o objetivo

de apresentar a verdade dos fatos (narrativa sobre como e porque o crime ocorreu) e, por fim, punir ou não esses indivíduos julgados.

Assim, a polícia nasce como parte do Estado Moderno, com o objetivo de manter a ordem pública e investigar as infrações penais. O surgimento das polícias como são conhecidas hoje é uma resposta dada às arbitrariedades realizadas pelo uso privado da força nos conflitos sociais. Desse modo, o surgimento da polícia nos moldes atuais deve ser entendido no contexto de formação do Estado moderno e o surgimento do conceito de burocracia racional (Weber, 1991).

O termo polícia pode ser definido, de acordo com Bayley (2006, p. 20), “como o grupo de pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade, através da aplicação de força física”. Para esse autor, o uso da força física é competência exclusiva da polícia. Porém, isso não significa que ela sempre deverá ser usada, ou seja, o uso da força é um ato discricionário, em que o policial deve considerar necessário o seu uso para a manutenção da ordem dentro de uma sociedade.

Outra importante definição do termo polícia é dada por Monet (2001), que afirma que esta é uma forma particular de ação coletiva organizada, composta por indivíduos em uma administração pública, um tipo particular de estrutura burocrática, em que os membros são submetidos à hierarquia e à disciplina, já que muitas vezes as organizações policiais são inspiradas em modelos militares. Isso ocorre, segundo o autor, porque o surgimento das primeiras forças policiais está diretamente ligado às forças militares dos respectivos países.

Sobre as funções da polícia, Bittner (2003) afirma que, entre as instituições do Estado, é a polícia a instituição mais conhecida e, ao mesmo tempo, a menos compreendida. Todos na sociedade conhecem a organização e solicitam seus serviços, todavia, é a organização menos compreendida, pois as pessoas não sabem explicar com que objetivos o serviço policial foi estabelecido. De acordo com Paixão (1982), o papel do policial equivale ao do lixeiro: o policial é quem retira da sociedade aqueles a quem ela deseja esquecer. Desse modo, o trabalho policial é considerado como “trabalho sujo”, pois ele lida com a “escória” da sociedade.

Cada Estado Nacional, tanto na Europa quanto em outros continentes, surgiu através de processos históricos que se diferenciam. Dessa forma, é de se imaginar que o

nascimento das polícias também seja diferente em cada país. Cada polícia é formada a partir do reflexo da cultura, do curso da história, e das relações sociais e políticas desenvolvidas entre os cidadãos e o Estado. Assim, a estrutura de cada polícia e seu modo de ação variam de acordo com cada país, de acordo com a organização do Estado (BAYLEY, 2006).

Monet (2001) aborda dois modelos tradicionais de polícia que influenciaram a maioria dos países ocidentais: o francês e o inglês. Segundo o autor, o modelo de polícia francês surge a partir do século XVI, com atribuições e circunscrições diferenciadas. Nas áreas rurais existia uma polícia militarizada, denominada como *Maréchaussee*, que possuía amplas competências. Por outro lado, na capital francesa, Paris, a segurança da população estava sob a responsabilidade da Tendência de Polícia, que era uma polícia administrativa, a serviço do monarca francês, com a função controlar a ocorrência de delitos. Deve-se constar que ambas as organizações policiais atuavam no contexto do Absolutismo, em que o monarca concentrava o poder político sem conceber a segurança pública como um serviço que deveria ser voltado para a população. Foi somente com democratização da França que houve uma reforma policial, que originou a *Gendarmerie*, que é uma polícia militarizada cuja atuação abrange a totalidade do território francês. Por outro lado, também há polícias locais que são concebidas como polícias do Estado (BROTAT, 2002).

O segundo modelo policial surge no Reino Unido no século XIX. Esse modelo de polícia está presente em vários países que foram colonizados pela Inglaterra. Segundo Monet (2001), a polícia moderna surgiu na Inglaterra, com base nas mudanças ocorridas naquela sociedade em resposta às condições de vida no início do século XVIII. Esta polícia veio a se opor ao modelo francês que tinha influências do absolutismo. O que significou uma ruptura entre um modelo de polícia francês de natureza política que servia exclusivamente aos desejos da monarquia e um novo modelo de polícia que surgia na Inglaterra de natureza mais próxima ao que entende-se por um polícia profissionalizada, prestadora de um serviço público.

Para Monet (2001), os critérios de tipificação dos modelos policiais organizam-se de acordo com a quantidade de polícias dentro de um território nacional. Para esse autor, se um país possuir apenas uma polícia com jurisdição em todo território nacional, então, sua estrutura é monista. Ou seja, as forças policiais devem prestar contas somente a uma autoridade. Por outro lado, se existirem duas ou mais polícias atuando em uma

mesma jurisdição, elas podem prestar contas a uma mesma autoridade (pluralismo moderado) ou a autoridades diferentes. Nesse caso, tem-se o pluralismo, em que as atribuições das polícias ocorrem de acordo com a dimensão territorial do país, o nível de criminalidade, ou o modelo de gestão administrativa (centralizado ou descentralizado).

Como exemplo interpretativo, cito o caso brasileiro, em que a gestão administrativa das polícias é descentralizada, sendo organizada por cada estado da federação. De acordo com a CF/1988, cada estado é responsável pela organização e manutenção das Polícias Cíveis e Militares. Cabe notar que a CF/1988 não abre precedente para criação de outras polícias e, por isso, pode-se pensar que o legislador ao escrever a lei decidiu por essa descentralização das polícias devido à grande dimensão territorial do país, de forma a tornar mais eficiente a ação policial.

Entretanto, para além da autoridade territorial, as polícias também podem ser classificadas através de seus modelos de policiamento que se diferenciam de acordo com seus padrões de funcionamento, como é destacado na seção seguinte que expõe as características e diferenças entre os modelos tradicional (profissional) e o modelo comunitário.

Do modelo profissional ao modelo comunitário: continuidades e mudanças

A constituição da polícia como instituição pública não é um algo automaticamente subsequente à estruturação do Estado Nação, perpassando três fases razoavelmente demarcadas. A primeira é o que Foucault (1999) denomina como *marréchaussé*, que nada mais é do que a contratação de uma série de indivíduos armados para a proteção das fronteiras do Estado e, também, garantia da segurança aos indivíduos. Como não existia um processo seletivo devidamente estruturado e, muito menos, um curso de formação sólido, seguido de procedimentos de correição para a garantia da correta prestação dos serviços, episódios de favorecimento de alguns sujeitos em detrimento de outros eram bastante comuns.

O modelo de Policiamento Profissional (também chamado de policiamento tradicional) nasceu devido às experiências conduzidas por Robert Peel em Londres (1829) e pela Polícia de Nova York (1840). Essas organizações policiais decidiram por focar suas ações na prevenção de crimes violentos, pois os mesmos eram considerados

como os causadores do sentimento de insegurança na população. Neste sentido, as ações policiais voltaram-se para a repressão dos delitos de forma mais imediata possível. Há, portanto, neste momento, o surgimento de uma inteligência policial, que seria capaz de desenhar estratégias de ação de acordo com os padrões das ocorrências criminais, estratégias que estariam sob responsabilidade dos comandantes da polícia.

O modelo de Policiamento Profissional baseia-se no forte controle interno das atividades, feito por uma administração centralizada e por procedimentos operacionais padronizados. A detenção era a principal atividade a ser realizada para o enfrentamento do crime. Segundo esse modelo de policiamento, o envolvimento da comunidade nessa atividade é desnecessário e indesejável, posto que “a vigilância promovida pelos aparelhos policiais do Estado teria a principal função de controlar o crime como forma de reprimir” (SOUZA, 1998, p. 266). Por isso, entende-se que o modelo profissional representou uma mudança de foco da ação policial, posto que “o exercício da polícia tendia a promover a extensão da moralidade até a periferia da sociedade, tanto na forma de agente da coerção legítima como de personificação dos valores do centro” (IDEM, p. 268).

O Policiamento Profissional está relacionado mais diretamente às questões de combate à criminalidade do que às questões de ordem pública. Tal concepção é uma tentativa de obtenção de imparcialidade profissional, uma vez que a submissão da polícia a interesses políticos passa a ser vista como problema central para as organizações policiais (MARINHO, 2002). A polícia acreditava na importância de se responder rapidamente às chamadas feitas por telefone como forma de mostrar a comunidade sua eficiência. Assim, um dos principais modos de ação dessa polícia era posicionar suas viaturas em locais considerados estratégicos, tanto pela elevada taxa de criminalidade, como pelo elevado fluxo de pessoas, de modo que a população que vivesse ou passasse por aquele local acreditasse que a polícia era capaz de responder de forma imediata a ação criminosa.

Esse modelo de policiamento passa a considerar o trabalho de polícia como um serviço público. Com isso, há uma introdução de princípios burocráticos, com clara divisão do trabalho e unidade de comando, de modo a eliminar as influências políticas nessas organizações. As polícias, para atender a esse modelo profissional, devem necessariamente e estritamente cumprir as leis penais. “Os procedimentos de vigilância tornaram-se burocratizados e rotinizados; o crime e os comportamentos desordeiros

passaram a ser objeto de inspeção e registro regulares” (SOUZA, 1998, p. 266). A principal consequência é a separação entre a polícia e o público que ela atende.

A padronização da atividade policial era uma forma de não incentivar a discricionariedade do agente de linha de frente, ou seja, as questões que surgissem deveriam ser resolvidas por superiores hierárquicos ou por unidades especiais. Isso requer um forte e centralizador comando.

O modelo profissional é fruto do avanço do processo de modernização da sociedade. Para que o Estado moderno fixasse suas raízes era necessário que suas instituições se guiassem, não mais por princípios políticos e particularistas, mas por princípios de uma burocracia racional legal no sentido weberiano, em que se valoriza a impessoalidade, a formalidade, a meritocracia e a eficiência. A polícia como instituição chave para o advento do Estado moderno, deve seguir essa lógica, atuando através desses princípios para lembrar aos indivíduos a importância do autocontrole e do respeito às regras sociais e legais.

Com o crescimento da violência urbana nos Estados Unidos nos anos de 1930, o modelo profissional passou a ser visto como o mais efetivo programa de policiamento. Nesse período, a polícia ignorou a opinião pública e a sociedade de forma que os departamentos de polícia começaram a se insular e se distanciar do público em geral. (Skogan, 2008), algo que poderia ser previsto de acordo com a teoria das disfunções burocráticas de Merton (1957). Entretanto, isso não quer dizer que esse processo de mudança organizacional teve o mesmo efeito em todas as polícias, em todo o mundo. Pelo contrário, cada organização teve seu próprio processo de mudança chegando a diferentes níveis de profissionalização, o que quer dizer que muitas delas ainda mantêm características de uma polícia de caráter político e particularista.

Como destaca Souza (1998, p. 268), o modelo profissional fez com que o exercício da atividade de polícia promovesse “a extensão da moralidade até a periferia da sociedade, tanto na forma de agente da coerção legítima como de personificação dos valores do centro”. A consequência direta da combinação desses dois elementos foi o rechaço à instituição policial nas áreas mais pobres das grandes cidades, posto que os policiais atuavam nos subúrbios quando o delito já tinha acontecido ou quando as elites determinavam a sua presença na área para o controle da criminalidade e disciplina dos pobres (SKOGAN, 2008).

Por isso, autores como Skogan (2006) entendem que a segunda reforma da polícia, ocorrida no século XX era inevitável, posto que o modelo de Policiamento Profissional não era capaz de gerar resultados eficientes, entendidos enquanto tais a redução da criminalidade. A principal estratégia do Policiamento Profissional era a ação somente após o cometimento do crime, se solicitado. Com isso, o patrulhamento ostensivo funcionava somente como um paliativo, pois sua eficiência estava bem aquém das necessidades da população. O efeito mais perverso deste distanciamento foi a perda de credibilidade da polícia, que só chegava após a ocorrência do delito, sendo incapaz de preveni-lo. A polícia passou a ser vista à época como uma fábrica de registros criminais, sem capacidade de interferir na dinâmica da criminalidade.

A incapacidade das instituições policiais profissionais em prevenir a criminalidade implicou no questionamento da própria legitimidade dessas agências, dado que elas não eram capazes de cumprir as funções para as quais tinham sido criadas. Outra limitação diz respeito ao fato de que a atuação direta sobre a criminalidade não implica em diminuir a sensação de temor da população, uma vez que ela está associada mais a desordem do que especificamente com o crime em si, fator que não é observado por esse modelo policial (CERQUEIRA, 1999).

Com as discussões sobre qual o modelo ideal de policiamento, chegou-se à conclusão que qualquer organização burocrática corre o risco de enfatizar mais seus métodos de operação do que as propostas e as finalidades que geraram sua criação ou sobre as quais sua existência se apoia. Aparentemente era o que acontecia com o modelo profissional de policiamento, dado que os recursos financeiros disponíveis eram investidos na contratação de pessoal, carros, equipamentos, mas esquecia-se de direcionar os esforços para a solução dos problemas que os policiais de linha de frente confrontavam em suas atividades cotidianas (GOLDSTEIN, 2000).

Além disso, apesar de todas as providências de profissionalização da polícia, relacionadas a critérios mais claros de seleção para ingresso na instituição, formação continuada nas academias, centralização do poder de decisão e, ainda, normativas muito claras sobre como agir e quando agir (apenas quando requisitado pela população), as interferências particularistas e políticas continuaram. Devido a esses fatores, o modelo profissional passou a não ser mais considerado como capaz de responder às demandas dos cidadãos, o que coincidiu com o aumento da criminalidade e a perda da legitimidade da instituição perante a população. Assim, a partir dos anos 1960, surge

novamente a ideia de que o público deveria se envolver nos projetos e políticas de segurança pública (SKOGAN, 2008), de que a polícia deveria contar com uma estrutura mais flexível para atender às demandas que deságuam na ocorrência de delitos, ao invés de apenas registrá-los quando eles acontecem e, por fim, de que a polícia deveria prestar um serviço público de qualidade, mesmo em áreas degradadas da cidade, não se utilizando da força física de maneira desnecessária. Em resumo:

No modelo tradicional, a força tem sido o primeiro e quase único instrumento de intervenção, sendo usada frequentemente da forma não profissional, desqualificada e inconsequente, não poucas vezes à margem da legalidade. É possível, portanto, ter um outro modelo de polícia, desde que passe a centrar sua função na garantia e efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos e na interação com a comunidade, estabelecendo a mediação e a negociação como instrumento principal; uma polícia altamente preparada para a eventual utilização da força e para a decisão de usá-la. Tudo isso tendo como base políticas públicas que privilegiem investimentos na qualificação, na modernização e nas mudanças estruturais e culturais adequadas (BENGOCHEA, ET AL, 2004, pág. 119 – 120).

Desse modo, surge o modelo de Policiamento Comunitário como tentativa de substituição ao modelo profissional que predominantemente influenciava a polícia norte-americana naquele período. Surgiram vários experimentos que foram conduzidos para promover a melhoria da instituição do ponto de vista do seu público. A melhor representação que se pode fazer desse momento de mudança é que a organização policial passou a se ver como uma prestadora de serviços para a comunidade e não somente responsável pelo registro de crimes.

Com isso, inicia-se, a partir da década de 1970, um movimento de reforma das polícias norte-americanas que tinha como objetivo aumentar a legitimidade das polícias, especialmente perante as comunidades mais pobres e, também, aumentar a sua eficiência, mensurada a partir da redução das taxas de criminalidade. Isso ocorre devido a um novo processo de isomorfismo (o primeiro ocorreu com o surgimento do Policiamento Profissional), em que essas organizações policiais buscam se adaptar a novas práticas e atender as demandas do ambiente. Segundo Skogan (2008), esse modelo de reforma não se tratava de um plano infalível, ou nenhuma teoria sistemática, mas de uma série de experimentações que, anos mais tarde, se consolidaram em um modelo estruturado de ação, sendo o que hoje denomina-se de Policiamento Comunitário.

O grande diferencial do modelo comunitário foi tentar resolver o problema de afastamento entre polícia e comunidade que o modelo profissional gerou. Essa tentativa de maior aproximação das organizações policiais com a comunidade significa uma perspectiva que favorece a ação discricionária e descentralizada dos policiais de linha de frente e a legitimação da atuação da comunidade no combate ao crime.

Desse modo, a definição de Policiamento Comunitário baseia-se na ênfase entre a colaboração policial, comunidade e demais organizações civis. Nesse período, chegou-se à conclusão de que a polícia em uma sociedade democrática não poderia efetivamente combater a criminalidade sozinha. Assim, uma das primeiras inovações foi o policiamento em equipe, que funcionou nos departamentos de polícia de Los Angeles e Nova York em meados dos anos 1960. Nesse tipo de policiamento a cidade era dividida em áreas de patrulha, que eram realizadas por equipes que se dividiam de acordo com o número de viaturas disponíveis que eram despachadas para o patrulhamento da cidade. Isso foi bastante popular e gerou efeitos positivos, pois segundo Skogan (2008), as vezes acontecia uma melhora nas condições do bairro, além de uma diminuição das taxas de violência. Outra inovação foi a criação de grupos de voluntários nas comunidades que se envolviam em diversas tarefas de apoio a polícia, inclusive eram incumbidos de pressionar os governantes locais em caso de necessidades de melhorias no bairro, mesmo que essas melhorias não estivessem diretamente ligadas ao fenômeno da criminalidade.

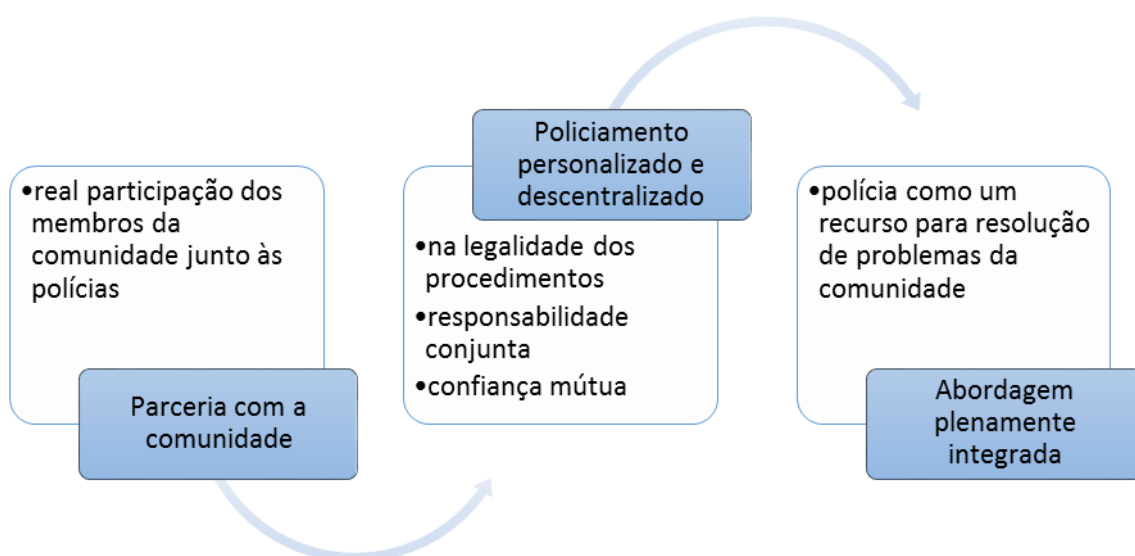
A Polícia Comunitária é uma forma de se reestruturar a organização policial. Todavia, essa reestruturação somente acontece quando os princípios dessa modelo são compreendidos e internalizados tanto pelos membros das organizações policiais, como pela comunidade que ela atende, afinal, a premissa central do Policiamento Comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo nas ações que envolvem a segurança pública. Como salientam Skolnick & Bayley (2006, p. 18), “o público deve ser visto como coprodutor da segurança e da ordem, juntamente com a polícia”.

Contudo, o nascimento e institucionalização do modelo de Policiamento Comunitário ocorreram, de certa forma, pela pressão do ambiente dessas organizações. Como é observado pelas teorias do neo-institucionalismo ambiental, uma organização busca a aquisição de legitimidade e de recursos necessários para sua sobrevivência. Essa busca se refere às influências impostas pelo ambiente onde a organização se insere. No caso das polícias norte-americanas, a pressão do ambiente, primeiro por influenciar o

surgimento de uma organização profissionalizada, depois devido ao crescimento da criminalidade e a incapacidade das policiais de responderem a demanda por eficiência, num processo de isomorfismo organizacional, fez com que o ambiente fosse um fator determinante na formação das estruturas dessas organizações.

Para que haja plena implementação do modelo de Policiamento Comunitário é necessário que se siga alguns princípios básicos. Em primeiro lugar, como dito anteriormente, a base deste modelo é a parceria com a comunidade. Em segundo lugar, deve-se permitir uma real participação dos membros da comunidade junto às polícias, ou seja, a Polícia Comunitária transfere poder à comunidade para auxiliar o planejamento de ações que objetivem melhorar a qualidade de vida e as ações policiais. Em terceiro, o policiamento deve ser personalizado e descentralizado, devendo o policial estar envolvido com a comunidade e ser capaz de tomar decisões com mais autonomia e liberdade. Em quarto lugar, o Policiamento Comunitário é um novo contrato entre a polícia e os cidadãos e está baseado no respeito, na legalidade dos procedimentos, na responsabilidade conjunta e na confiança mútua, que deve existir. Em quinto, o Policiamento Comunitário exige uma abordagem plenamente integrada, que possibilite uma verdadeira mudança em toda a organização. Por fim, nessa parceria entre polícia e comunidade, as pessoas devem ser encorajadas a pensar na polícia como um recurso a ser utilizado para ajudá-las a resolver problemas atuais de sua comunidade (Figura 1).

Figura 1 – Princípios orientadores do Policiamento Comunitário



Fonte: Skogan (2008)

Nas últimas três décadas, houve um grande investimento no desenvolvimento do modelo de Polícia Comunitária em todo o mundo. A tentativa de sua implementação busca modificar, radicalmente, a polícia de forma global, além de aproximá-la à comunidade, ou melhor, trazer a comunidade para junto da polícia para o desenvolvimento de parcerias em ações de segurança pública local. Os princípios orientadores do Policiamento Comunitário serão melhor exemplificados nas subseções a seguir.

Envolvimento dos policiais com a comunidade

O primeiro ponto se refere ao envolvimento comunitário que pode ser entendido como uma parceria entre os membros da comunidade, as organizações civis e a polícia. Seu principal objetivo é fazer com que o policial de linha de frente se envolva diretamente com os problemas da comunidade e aprenda mais sobre a mesma, pois ao se trabalhar junto com a população surgem novas prioridades em relação ao policiamento cotidiano. O Policiamento Comunitário requer que as organizações policiais desenvolvam novos canais de comunicação, necessários para se conhecer mais sobre os problemas da comunidade em que atua. Anteriormente, era comum que a

polícia não interagisse com o cidadão, classificando as pessoas no dia-a-dia policial apenas como vítimas, suspeitos ou criminosos.

Uma importante implicação do envolvimento com o público com a polícia é a expansão do mandato policial para além de assuntos que envolvam diretamente a criminalidade, de modo que o policial deve tentar garantir parcerias com outras organizações que possam atender aos demais problemas da população, servindo, portanto, quase como um agente de melhoria urbana, ajudando na intermediação entre a comunidade, governo local e demais organizações.

Na prática, o envolvimento da população com a polícia é difícil, principalmente em áreas mais pobres, desestruturadas em relação a serviços básicos como educação, saúde, planejamento urbano, e com altas taxas de criminalidade. Isso acontece, segundo Skogan (2008), porque os vizinhos tendem a desconfiar uns dos outros, além de temerem por retaliações por parte de membros de gangues e traficantes de drogas. Além disso, nesses locais, por muito tempo, a polícia era percebida pela população como parte do problema e não como solução. Com isso, as classes médias costumam beneficiar-se mais desse tipo de aproximação com as forças policiais.

Outra dificuldade se refere à resistência dos próprios policiais em relação a essas práticas, pois consideram o Policiamento Comunitário como um tipo de trabalho social que seria diferente do verdadeiro trabalho policial. Esses policiais não gostam de justificar suas ações, por acreditarem que a população não entenderia a natureza do seu trabalho, a lógica policial de suas ações. Por isso, um desses policiais confidenciou diretamente para Skogan (2008, p. 50): “Você não pode ser amigo das pessoas e fazer o seu trabalho.” (Tradução minha).

Policiamento Orientado para a Solução de Problemas

O segundo ponto principal a ser destacado é o Policiamento Orientado para Solução de Problemas, que pode ser definido como um policiamento voltado para estratégias de redução da criminalidade. Esse tipo de policiamento envolve treinamento de policiais em métodos de identificação e análise de problemas. Esse método de solução de problemas é um contraponto ao modelo tradicional de Policiamento Profissional que responde a eventos individuais de vítimas que ligam para as centrais de

chamada, ou seja, atende somente a incidentes. Ele é proativo, representa inovação do trabalho policial a partir das demandas enfrentadas, ao contrário da rotinização de seus modos de ação, pois envolve o reconhecimento de soluções que às vezes estão ligadas a outras agências não policiais.

No Policiamento Orientado para a Solução de Problemas o objetivo não muda: continua sendo melhorar a segurança do público. O que muda é que os recursos policiais são aplicados onde podem fazer a diferença. Isso significa que a polícia deve flexibilizar-se, adaptar-se às situações inesperadas e supervisionar a responsabilidade dos diferentes usos dos recursos (Skolnick & Bayley, 2006).

Descentralização da autoridade

O terceiro ponto se refere ao processo de descentralização organizacional. Esse conceito remete a uma estratégia organizacional ligada diretamente à implementação do Policiamento Comunitário. Normalmente, pelo modelo de Policiamento Profissional, as ações de combate ao crime são de responsabilidade de médios e altos escalões. Todavia, com a descentralização, essa responsabilidade passa para os policiais que atuam na rua, os policiais da base.

O processo de descentralização envolve o desenvolvimento de autoridade e responsabilidade para os que ocupam o nível mais baixo da hierarquia organizacional. Os departamentos de polícia encorajam o desenvolvimento de soluções locais, definição de problemas locais e maior facilidade para respostas rápidas para essas condições. A descentralização tem o objetivo de flexibilizar as decisões no âmbito local numa parceria entre polícia, comunidade e outras organizações civis.

A descentralização em uma organização policial nada mais é do que permitir maior discricionariedade e independência para o policial de linha de frente. Para que isso ocorra, é necessário que se acredite no profissionalismo e nas reformas policiais. Para que não se tenha resultados “perversos” como a politicagem, a busca por interesses pessoais, a corrupção dos agentes públicos. Contudo, essa descentralização não é somente uma tática para que a polícia seja mais proativa e preventiva, mas também para que ela responda eficientemente os problemas das comunidades de acordo com suas diferentes magnitudes e complexidades.

A mudança na formação policial

Para que a reforma policial promovida pelo modelo de Policiamento Comunitário possa, de fato, institucionalizar-se, é preciso alterar o sistema de crenças, valores e atitudes dos policiais. Afinal, o empoderamento da linha de frente deve significar melhoria do serviço prestado, voltado para a prevenção do crime, em detrimento de sua repressão ou da normalização da população residente nas áreas periféricas. Para tanto, é preciso reestruturar os processos de formação, razão pela qual a ideia de Policiamento Comunitário está intimamente relacionada ao oferecimento de novos cursos para os policiais.

A teoria das organizações na análise dos modelos de policiamento

Sob a luz da teoria organizacional e dos pressupostos históricos que levaram ao aparecimento e tentativa de institucionalização de ambos os modelos de policiamento (profissional e comunitário), foi dito que o processo de institucionalização das mudanças ocasionadas pelas reformas ocorreu devido a influências externas à organização. Assim, nessa última seção, busco demonstrar em que medida esses dois modelos de policiamento se assemelham ou se diferenciam de acordo com a teoria organizacional, relacionando com algumas importantes características que podem ser utilizadas para se comparar esses modelos. O ponto de partida é o seguinte quadro comparativo:

Quadro 4 - Semelhanças e diferenças entre os modelos de policiamento tradicional (profissional) e comunitário:

Dimensão	Tipo de variável	Policiamento Tradicional	Policiamento Comunitário
Ambiental	Matéria-Prima	A matéria-prima corresponde ao que a instituição entende como “fatos crime”.	A matéria-prima pode ser composta também por fatos que não são classificados penalmente.
	Critérios de Eficiência	Poucos critérios. Mensurados de forma periódica e relacionados a quantidade de chamadas que resultaram em registros de crimes, prisões efetuadas e armas apreendidas.	Diversos critérios, mensurados de forma periódica, mas a partir de indicadores diferenciados, relacionados à satisfação com o serviço prestado pela polícia, sentimento de segurança e, ainda, crimes evitados.
	Tecnologia organizacional	Enfrenta poucas situações excepcionais. Utiliza de	Enfrenta muitas situações excepcionais e, por isso, conta

		programas de ação rotinizados para esse fim.	com poucos programas de ação altamente adaptáveis.
Estruturais	Nível de burocratização das atividades	Alta. As atividades executadas pelos membros normalmente seguem modelos de ação rotinizados.	Baixa. Podem ser rotineiras, mas os programas de ação buscam se adaptar a novas situações.
	Grau de rotinização	Controla suas atividades através da rotinização de programas de ação.	Realiza o mesmo processo, todavia possui canais de mudança que são utilizados pelos membros da organização quando necessário.
	Comunicação	Segue um padrão rígido. Altamente burocratizado e formal.	Sem padrão rígido. A comunicação pode seguir os padrões de uma burocracia, mas coexistem tipos de comunicação alternativos e informais.
	Controle sobre os membros	Busca limitar e controlar a ação dos seus membros, de acordo com regras claras e publicizadas. Ação policial baseada na legalidade e legitimidade.	Busca a legalidade e legitimidade, todavia o controle sobre os membros deve ser realizado sem prejuízo da discricionariedade do policial.
	Informação	Controle das informações, valorização do segredo.	As informações são compartilhadas, valorização da publicidade.
	Abertura da organização para as influências do ambiente externo	Pouca abertura para o ambiente externo.	Elevada abertura para o ambiente externo.
Institucionais	Tipo de Liderança	Lideranças formais - de acordo com a hierarquia da organização.	Lideranças podem ser tanto as burocráticas formais (baseada na hierarquia), como lideranças informais (devido a sua atuação em determinada área).
	Tomada de decisão	Realizada pelos superiores na hierarquia organizacional.	Outros membros também são capazes de tomarem decisões.

Fonte: dados da pesquisa

Em tese, o que se mensura elevado em um modelo de policiamento é percebido como baixo no outro. Nesta dimensão, os critérios de eficiência de uma organização são importantes para a análise. Entre os dois modelos de policiamento as diferenças estão na diversidade de critérios que mensuram a eficiência. No caso do policiamento tradicional, os critérios são poucos, mensurados de forma periódica e muito relacionados a quantidade de chamadas que resultaram em registros de crimes, prisões efetuadas e armas apreendidas. Entretanto, no Policiamento Comunitário, os critérios são diversificados, em que pese serem mensurados de forma periódica, com o objetivo de prestar contas à sociedade do que a polícia faz e de como ela é importante para a construção de uma sociedade mais segura. Contudo, os critérios considerados para a mensuração da eficiência no caso do policiamento tradicional em nada se aplicam ao Policiamento Comunitário e vice-versa.

No caso de se mensurar o nível de burocratização das atividades da organização, ou seja, em que medida os procedimentos que orientam o funcionamento da organização são burocráticos, é de se esperar que a natureza e a forma de organização dos itens que definem a burocratização sejam substantivamente diversos nos dois casos.

Por exemplo, considerando os seguintes elementos retirados do Quadro 1 - características do modelo ideal de burocracia weberiana: (1) divisão do trabalho e especialização; (2) hierarquia de autoridade; (3) separação entre cargo e pessoa; (4) regularidade de procedimentos; (5) regras escritas e conhecidas e (6) registro escrito dos atos administrativos. Ao comparar os modelos de policiamento (tradicional e comunitário) percebo que a existência desses itens é melhor observada no modelo de policiamento tradicional (profissional), pois o mesmo já nasceu com o objetivo de atender a demanda externa em transformar a polícia em uma organização estritamente burocrática, e por isso legítima, no sentido de uma burocracia racional-legal weberiana.

Entretanto, em relação ao Policiamento Comunitário, não há a presença sistemática dos seis itens. Talvez os itens 1 e 2 sejam os que mais representam uma diferença entre os dois modelos, de forma que não se pode negar a existência em relação a divisão do trabalho e a especialização no modelo de Policiamento Comunitário, porém, suas existências não significam que os membros da organização estejam de mãos atadas em situações em que novas ações sejam necessárias. Portanto, apesar de haver especialização e divisão do trabalho, o trabalho deve ser realizado de forma conjunta, e não como um processo semelhante ao de uma linha de montagem. No caso do item 2, a hierarquia de autoridade existe conjunta e legitimamente com autoridades não hierárquicas, em outras palavras, em um modelo de Policiamento Comunitário, a hierarquia vertical é substituída por uma hierarquia “achatada”, de forma que todos os membros possam ter mais liberdade em suas decisões, de modo a descentralizar a autoridade.

Em relação ao grau de rotinização das atividades, que mensura a extensão a partir da qual a organização programa e disponibiliza as suas atividades de forma que todos os membros encontrem e possam usar como uma resposta simples e rápida aos problemas enfrentados, com isso, ambos os modelos de policiamento buscam, como uma tendência organizacional apontada por March & Simon (1958), controlar suas atividades através da rotinização. Todavia, a diferença entre os modelos acontece devido a elevada previsão de todos os tempos e movimentos, ou seja, extrema

padronização das atividades no modelo de policiamento tradicional. Já no caso do Policiamento Comunitário, a padronização das atividades é intermediária, ou seja, há espaço para mudanças que busquem melhores ações para enfrentamento de diferentes problemas. Nesse caso, programas de ação podem ser reformulados ou substituídos por novos e novamente padronizados para a melhor utilização dos membros.

Agora, ao se tratar do controle sobre os membros, ou seja, a forma como a organização controla os indivíduos que dela fazem parte, a organização policial que adota o modelo de policiamento tradicional de forma efetiva, busca limitar e controlar a ação dos seus membros de acordo com regras claras e publicizadas, com o objetivo de que a ação policial seja sempre baseada na legalidade e legitimidade. De outra forma, a organização que adota o modelo de Policiamento Comunitário possui um grau intermediário de controle sobre os membros, uma vez que a organização busca legitimidade e legalidade, então, as ações são claras, porém, devido à natureza da atividade policial algumas regras podem ser negociadas de forma a atender o princípio da discricionariedade policial.

Outra comparação que se pode fazer entre os dois modelos de policiamento está relacionada a natureza dos seus processos de comunicação e informação, dos modos como os membros se comunicam e compartilham informações. O modelo tradicional preza por burocracia mais rígida em que há previsão de todas as formas de comunicação: comunicação formal. De outra forma, o modelo comunitário preza por certa padronização da comunicação e troca de informações, porém permite a criação de novos canais de comunicação à medida que os membros considerem necessário. A criação desses novos canais é possível quando membros que controlam informações importantes acharem necessário fazê-lo de forma a agilizar a formulação ou reformulação de novos programas de ação.

A tecnologia aplicada em cada modelo pode ser diferenciada de acordo com os pressupostos da teoria elaborada por Perrow (1967). Primeiramente, tecnologia é um processo de transformação de uma matéria-prima, qualquer que seja ela, de natureza física ou simbólica, em um produto. A matéria-prima é o insumo que será processado pela organização para a produção do produto final, sendo que essa matéria pode ser estável (sem grandes mudanças) ou instável (altamente mutável). Assim, para se analisar a tecnologia organizacional e sua matéria-prima, as organizações são classificadas em dois tipos: se ela enfrenta muitas situações excepcionais e seus

programas de ação são rotinizados (como é o caso do modelo de Policiamento Comunitário, que apesar de não buscar uma burocracia rígida, possui uma tendência para elaboração de alguns programas ação); se ela enfrenta poucas situações excepcionais e seus programas de ação são rotinizados (caso do policiamento tradicional). Outras combinações de análise são possíveis, entretanto, somente essas duas podem caracterizar bem os dois modelos de policiamento.

Em relação aos processos de tomada de decisão, o modelo de policiamento tradicional se adequa a um processo altamente estruturado, em que somente os superiores hierárquicos possuem o poder de tomar as decisões. Já para o modelo de Policiamento Comunitário, o processo é dito semiestruturado, pois os superiores hierárquicos ainda detêm poderes para tomar decisões, todavia, em muitas situações essas decisões devem ser tomadas pelos subordinados, pois são eles que se deparam com o problema de imediato.

Outra diferenciação possível sobre a tomada de decisão ocorre em relação ao modo como os membros tomam a decisão. De acordo com a abordagem racionalista de March & Simon (1958), os membros tomam decisões a partir das informações que possuem, de forma a prever as consequências de suas ações. Entretanto, eles não possuem informações completas (as pessoas não sabem de tudo) e não podem prever todas as consequências geradas por suas decisões. Dessa forma, a tendência é que as organizações busquem rotinizar a maioria de suas ações de forma a antecipar todas as consequências possíveis, para que os membros não tenham que tomar novas decisões mesmo que as situações do cotidiano não sejam similares.

Em relação ao grau de abertura que existe entre a organização e as influências do ambiente, ou seja, a maneira pela qual a organização recebe e processa demandas e influências do ambiente na sua atividade cotidiana, no caso do o Policiamento Comunitário, o grau é elevado, pois um dos princípios desse modelo é a coparticipação da sociedade nas políticas de segurança pública. Mas, para o modelo tradicional, não há essa visão de participação da sociedade, sendo assim, a organização tem uma tendência maior ao insulamento perante o seu ambiente.

Esse fato tende a afetar o grau de isomorfismo, que significa a existência de equilíbrio entre o ambiente externo e o interno da organização. Mensurar o grau de isomorfismo entre os dois modelos ajuda a explicar quais os modos em que a organização para adquirir estabilidade estrutural e legitimidade no tempo e espaço.

Por fim, analiso o tipo de liderança presente nos dois modelos de policiamento. O conceito liderança se refere a forma como as lideranças organizacionais são constituídas e legitimadas no cotidiano das organizações. No caso do policiamento tradicional, a liderança está relacionada com a hierarquia funcional. Desse modo, a liderança que um membro possui deve-se ao cargo em que ocupa. Esse é tipo de liderança totalmente burocrático racional-legal, em que não é permitido outras formas de liderança. No Policiamento Comunitário existem as lideranças informais, que se referem a membros que dispõem de capacidade própria para controlar uma determinada fonte de incerteza, que afeta o funcionamento da organização. Esse tipo de liderança está relacionado ao conceito de poder de perito de Crozier (1964).

Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo apresentar um pouco da história do surgimento da polícia. Também foi apresentado, de forma comparativa, as principais características dos modelos de Policiamento Profissional tradicional e comunitário, tendo em vista seu histórico internacional. Contudo, foram delimitadas e discutidas as principais variáveis (e seus diferentes tipos - ambiental, estrutural, institucional e cultural) utilizadas nessa dissertação de modo a possibilitar a avaliação da inserção do modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais de acordo com as teorias organizacionais.

No próximo capítulo será apresentada uma breve história sobre as origens da Polícia Civil de Minas Gerais e sua missão institucional. Além disso, será realizada uma verificação sobre a aplicabilidade da filosofia de Policiamento Comunitário nesta organização policial de acordo com as dimensões de análise e suas variáveis apresentadas anteriormente no Quadro 3.

Capítulo 3 – A Polícia Civil de Minas Gerais e o Policiamento Comunitário

A organização Polícia Civil pode ser definida de forma geral e simplificada como um sistema composto por indivíduos que buscam atingir metas, objetivos de comum acordo, por meio de distribuição de funções e responsabilidade de forma coordenada. A Polícia Civil não pode ser considerada como um fenômeno “natural”, mas uma construção social, que representa uma resposta para os problemas da ordem pública.

Este capítulo busca apresentar, primeiramente, as origens da Polícia Civil de Minas Gerais e sua missão institucional. Em segundo lugar, busco apresentar também algumas variáveis que foram formuladas a partir da literatura referente aos estudos organizacionais e o desenvolvimento dos conceitos dos modelos de Policiamento Profissional (tradicional) e comunitário. Essas variáveis serão utilizadas neste trabalho como forma de se analisar a real inserção do modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais. Inicialmente, será feita uma análise da organização como um todo, para que, mais adiante possa ser feita uma análise mais focada no que a própria Polícia Civil considera como tentativa de institucionalização do modelo de Policiamento Comunitário dentro da instituição.

História e Organização da Polícia Civil de Minas Gerais

A instituição do que hoje é denominada de Polícia Civil tem início com a reforma judiciária no Império. Segundo Bretas e Rosemberg (2003, p. 163), "É o momento em que a datação tradicional consagra a criação tanto da Intendência Geral de Polícia (1808) como da Guarda Real de Polícia (1809), ponto de fundação da Polícia brasileira". A Intendência Geral de Polícia é, assim, o antecedente imediato do que se denomina hoje como Polícia Civil. Quando da sua criação, era um órgão administrativo com poderes judiciais, encarregado das tarefas de administração da cidade.

No segundo Reinado, em substituição às duas instituições policiais anteriormente mencionadas, foram criadas a Força Militar, à qual se recorria em casos de grandes distúrbios coletivos ou insurreições, a Guarda Civil responsável pelo

policciamento nas ruas, e a Polícia Civil incumbida de coordenar o policiamento da cidade e instruir processos criminais.

Segundo Lopes (2002), a Guarda Civil e a Polícia Civil foram criadas, inicialmente, como uma nova força uniformizada, subordinada à Intendência Geral de Polícia, sendo uma tentativa de reduzir a hostilidade da população com a Força Policial militar. Essa tentativa se deve à necessidade de inserção de princípios profissionais na estrutura policial, em oposição às organizações policiais existentes, quais sejam, os Corpos Permanentes, subordinados à Guarda Real de Polícia. Assim, essa polícia passou a ter uma melhor aparência para executar principalmente funções de investigação, já que essa reforma instituiu “a criação do instituto do Inquérito Policial, que está presente até hoje e estabelece a possibilidade da nossa instituição policial indiciar pessoas” (MARIANO, 2009).

Com a proclamação da República, as três instituições imperiais foram tornadas autônomas e, com isso, cindiu-se em definitivo a bipartição do serviço policial no Brasil, posto que a organização responsável pelo patrulhamento ostensivo não se encarrega da instrução criminal.

A primeira lei estadual que organizou a Polícia Civil em Minas Gerais foi a Lei n. 30, de 16 de julho de 1892, regulamentada pelo Decreto nº 613, de março de 1893. Por esse decreto, o chefe de Polícia passou a ser nomeado pelo presidente do Estado, sendo exigido que fosse doutor ou bacharel em direito, com quatro anos de prática de foro de administração, sendo que sua competência abrangia todo o Estado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).

Essa mesma lei dividiu o território para uma mais eficiente administração do trabalho policial de investigação: nos municípios, a atividade seria coordenada pelos Delegados e nos distritos pelos SubDelegados, havendo ainda os Inspetores de Quarteirões. De acordo com Lopes (2002), os Delegados e os SubDelegados de Polícia eram nomeados pelo Chefe de Polícia, dentre os cidadãos que tivessem qualidades exigidas para serem eleitores e de reconhecida probidade e inteligência. Ambos (Delegados e SubDelegados) não eram considerados funcionários públicos e não recebiam nenhuma gratificação ou vencimentos, salvo algumas custas pelos atos de ofício que praticavam. Desse modo, o ato de nomeação pelo Chefe de Polícia era estritamente político.

Em 1904, foi proposta a criação da Guarda Cívica, que deveria substituir o sistema de paisanos engajados para formar ou completar o destacamento local, responsável pelas atividades de policiamento ostensivo. A Guarda Cívica deveria ser uma força composta por civis engajados apenas para o policiamento dos municípios cujas câmaras municipais se dispusessem a contribuir para sua criação, mas estaria diretamente subordinada à Secretaria do interior e ao Chefe de Polícia (Lei n. 380 de 27 de agosto de 1904, artigos 1º e 3º). A criação dessa guarda reforçou o poder estadual nos municípios.

Em 1912, o Decreto nº 3.409 reorganizou a Guarda Civil, que ficou incumbida de exercer a função de proteção à vida e aos bens, de preservação da ordem e da moralidade pública em todo estado. Ficou responsável pelo ciclo policial completo, dado que além das atividades relacionadas à descoberta dos responsáveis pela prática de um delito, incumbia à instituição o policiamento ostensivo, uma vez que a Força Pública (atual PMMG) foi aquartelada. Dessa forma, na base da organização estavam os cargos de Guarda Civil (policiamento ostensivo e uniformizado) e de detetive (investigação criminal à paisana), ambos subordinados ao Delegado de Polícia. Nesse período, foi criado o Serviço Médico-Legal, composto pelo Serviço Médico e pelo Gabinete de Identificação (Decreto nº 2.473 de 1909), que tinha como objetivo transformar a atividade policial em atividade científica (LOPES, 2002).

A partir da década de 1920, vários órgãos sofreram alterações e passaram a coexistir apenas três tipos de forças policiais: a Guarda Civil, a Força Pública (hoje Polícia Militar) e o Chefe de Polícia. Entretanto, somente em 1924, foi a primeira vez que a expressão “Polícia Civil” aparece oficialmente na administração pública do Estado, em um relatório enviado pelo presidente do Estado, Raul Soares, à Assembleia Legislativa. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008). Por isso, em 1926, foi criada a primeira escola de polícia inicialmente voltada para o ensino prático e experimental da atividade policial, dada a falta de bibliografia (LOPES, 2002). A preocupação tardia da organização com a profissionalização dos seus membros ainda possui seus reflexos nos dias atuais.

Entre 1926 e 1936 foram introduzidas várias reformas na organização. A mais importante aconteceu por determinação da Lei nº 819 de setembro de 1926, quando foi instalada a Secretaria de Segurança e Assistência Pública de Minas Gerais, cujo secretário era subordinado diretamente ao presidente do Estado. O cargo de chefe de

Polícia foi extinto, competindo ao secretário de Segurança e Assistência Pública suas atribuições, além de ser responsável pela Polícia Militar, pela higiene, pela saúde e pela assistência pública (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).

Neste período republicano, a Polícia Civil reorganizou-se como organização prestadora de serviços policiais. Na época, a Polícia Civil era formada pelo chefe de Polícia e seus Delegados. Esses eram advindos da elite política e bacharéis em Direito, ou eram nomeados Delegados militares especiais, recrutados entre os oficiais da Força Pública. Os Delegados respondiam diretamente ao chefe de Polícia e trabalhavam nas delegacias nos municípios do Estado, acompanhados de um Escrivão, Investigadores, peritos e médicos legistas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).

No período denominado como Estado Novo (1937-1945), que foi marcado por um governo autoritário e centralizador de decisões, a Polícia Civil enfrentou a falta ou a má formação dos recursos humanos, principalmente em relação ao plano de carreira, que se constituiu como um dos principais entraves ao desenvolvimento institucional da organização. Assim, um melhor plano de carreira era necessário para se combater o problema histórico relacionado à falta de profissionais. Havia também uma péssima infraestrutura para a realização do trabalho, de modo que o Estado Novo procurou melhorar o aparelhamento policial, de forma que a organização tornou-se capaz de identificar e controlar informações sobre os cidadãos, em especial nas grandes cidades, formando assim os primeiros órgãos de inteligência policial.

Nos anos sob os quais o país passou por um curto período de democracia (1945–1964), houve a continuidade do processo de modernização da Polícia Civil no Brasil ocorrido inicialmente no período do Estado Novo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008). Nesse período, a questão fundamental era definir com clareza qual o papel institucional da Polícia Civil nessa nova ordem democrática e garantir uma estrutura organizacional mínima para o seu funcionamento de forma satisfatória. Desse modo, foram criadas a Corregedoria-Geral e a Corregedoria Jurídica, cuja importância pode ser exposta da seguinte forma:

A profissionalização era o alvo desejado, e a regulamentação de uma carreira policial fazia-se premente, pois, sem uma definição clara dos cargos e encargos, a Polícia Civil continuaria presa a políticas personalistas. A Corregedoria-Geral era um exemplo de mudança. Sua função era fiscalizar as atividades policiais e prestar consultoria jurídica à chefia de Polícia (MINAS GERAIS, 1947).

Até o momento, a maior valorização da Polícia Civil mineira ocorreu em 1956 com a Lei nº 1.455, de 12 de maio, que transformou a Chefia de Polícia em Secretaria de Estado e Segurança Pública (SESP). Com essa mudança, a instituição ganhou *status* de secretaria e o Chefe de Polícia tornou-se secretário. Isso fez com que se aumentasse o investimento na instituição, tanto no aspecto material e humano, como na estrutura política administrativa e na valorização das carreiras.

Em 1964 houve o golpe militar, ocorrido no dia 31 de março. Inicialmente, este evento não trouxe nenhuma mudança significativa para a organização. O principal efeito da nova conjuntura política criada com o Regime Militar somente surgiu no final da década de 1960, com a Lei Orgânica da Polícia Civil (Lei nº 5.406, de 16 de dezembro de 1969). Essa lei correspondia a uma antiga reivindicação da Polícia Civil em que a função do policial e sua carreira precisavam ser definidas com maior clareza.

Essa lei estabeleceu um ordenamento jurídico mais racional e abrangente, com o objetivo de oferecer à Polícia Civil melhores meios de atuação, dada sua nova estrutura, além de permitir melhores condições aos servidores policiais, bem como determinou as seguintes funções para a Polícia Civil: proteção à vida e aos bens, preservação da ordem e da moralidade pública, preservação das instituições político-jurídicas e apuração das infrações penais mediante o exercício da Polícia Judiciária e da cooperação com as autoridades judiciárias, civis e militares, em assuntos de segurança interna. Além desses objetivos, a Lei Orgânica de 1969 determinou a estrutura administrada da instituição, os cargos que a formam, os critérios de seleção e de promoções, além das atribuições dos seus órgãos e do policial (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008, pág. 107).

Com o desarmamento da Polícia Militar, em 1967, configurou-se uma sobreposição entre as funções pertinentes à Polícia Civil e à Polícia Militar, já que as duas instituições exerciam ao mesmo tempo atividades de policiamento ostensivo e, por isso, disputavam recursos do governo estadual. Entretanto, com a Lei nº 12.503, de março de 1970, foi extinta a Guarda Civil. A existência da Guarda Civil como um departamento da Polícia Civil correspondia a um modelo de polícias autossuficientes, que atuavam num ciclo completo de combate, prevenção e investigação dos crimes. Nesse momento, houve uma clara separação entre as funções das duas polícias: a Polícia Militar ficou responsável pelo policiamento ostensivo e a Polícia Civil pela investigação e pelas atividades de Polícia Judiciária.

Nesse período também houve a reestruturação da Escola de Polícia que começou a ser feita em 1966, com o Decreto nº 9.761, de 12 de maio, que modificou o nome

dessa escola para Academia de Polícia Civil de Minas Gerais (ACADEPOL). Seu objetivo agora era ministrar cursos de formação de grau técnico ou superior, obedecida a legislação específica, ou aperfeiçoamento do pessoal da Polícia Civil e realizar pesquisas relacionadas com o aperfeiçoamento dos serviços policiais. A partir desse momento, a ACADEPOL passou a figurar como órgão superior da Polícia Civil, apesar de sua estrutura precária e totalmente adaptada, ainda hoje.

O processo de transição, do governo Militar para a um governo democrático, iniciado em 1985, fez com que a Polícia Civil de Minas Gerais começasse a passar por transformações institucionais para se adequar à democracia que nascia (mesmo que sua Lei Orgânica ainda seja do ano de 1969, período do Governo Militar). Com a nova Constituição Federal, de 1988, a função de manutenção da ordem pública deixou de existir. A Carta Magna reafirmou suas funções de polícia judiciária, ressaltando a atribuição de apuração das infrações penais, com exceção das militares e daquelas de competência da Polícia Federal.

Em 2003, a Polícia Civil Mineira assume a denominação atual, devido à extinção da Secretária de Segurança Pública. Além disso, estabeleceu-se em lei que a direção superior da organização seria exercida por um Delegado de carreira da última classe, com a criação do cargo de Chefe da Polícia Civil. Desde 2003, inclusive, a Polícia Civil é subordinada administrativamente à Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e, por isso, o chefe da instituição tem status semelhante ao de um secretário, apesar de não sê-lo.

Em 2004, foi aprovado, na Assembleia Legislativa mineira, o anteprojeto da Nova Lei Orgânica da Polícia Civil (Decreto nº 43.852, de 11 de agosto de 2004) que estava em tramitação desde dezembro de 2003. Essa nova lei orgânica demonstrou o interesse da instituição em se modernizar, já que propõe, por exemplo, a criação de mecanismos de controle e de planejamento das esferas de comando superior e intermediários, além de uma reorientação da atividade investigativa para parâmetros técnico-científicos (ANDRADE, 2006).

É neste marco que a Polícia Civil obteve uma nova valorização para si e para os seus membros, o que significou ainda a inserção da filosofia de Policiamento Comunitário no cotidiano da organização. A primeira vez que o tema Polícia Comunitária apareceu em documentos internos dessa organização policial ocorreu através da Resolução nº 6.812 em 19 de julho de 2005 na estrutura organizacional da

Academia de Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – ACADEPOL, tornando a Polícia Comunitária uma política oficial da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG. De outra forma, funcionou também como justificativa de convencer os policiais que esse modelo de policiamento pode realmente facilitar o trabalho policial e aproximar a instituição da comunidade em geral.

Segundo Andrade (2006), uma das principais mudanças ocorreu com a Lei Complementar Estadual n.º. 84, de 25 de julho de 2005, posteriormente regulamentada pelo Decreto Estadual n.º. 44.353, de 19 de julho de 2006, que estabeleceu algumas inovações na estrutura de carreiras e promoções da Polícia Civil. Neste período, houve a criação de uma carreira administrativa não-policial e também foram eliminadas outras carreiras (detetive e vistoriador de veículos) para a criação da carreira de Investigador de Polícia Civil. É bom lembrar que o ingresso na carreira continuou segmentado, já que o concurso (e os requisitos) para o ingresso de Delegados são distintos dos demandados para o ingresso na carreira de Investigadores.

Foram também diminuídos de cinco para quatro os níveis das carreiras, o que contribui para a redução do tempo para o alcance dos níveis finais de promoção na carreira. Esses níveis são a forma como a carreira do policial civil é organizada, começando pelo nível 1 (nível inicial) avançando crescentemente até o nível 4, também chamado de nível especial. Esses níveis são assim estruturados de forma a organizar estruturalmente a hierarquia dentro de uma carreira policial e os respectivos salários que cada membro em cada nível irá receber.

Contudo, o número de policiais em cada classe das carreiras permaneceu delimitado, o que significa que os ingressos e promoções em cada nível da carreira são restringidos pelo número de vagas existentes (o que ocorreu também nas carreiras da Polícia Militar). As promoções passaram a ser realizadas mediante os seguintes critérios: antiguidade, merecimento, tempo de serviço, ato de bravura, invalidez, *post mortem* e aposentadoria, regulados pela organização, através do Conselho Superior de Polícia Civil.

Apesar dessas mudanças, a formação ainda é um dos Calcanhares de Aquiles da instituição. De acordo com Fundação João Pinheiro (2008), citando dados do Ministério da Justiça (2001), a carga horária dos cursos de formação de Delegados e de Investigadores de polícia era de 720 e 718 horas/aula respectivamente, enquanto na Polícia Militar as carreiras equivalentes (oficiais e soldados) possuíam cargas horárias

de 4.184 e 2.180 horas/aula respectivamente. Além disso, não há uma preocupação com a formação continuada dos policiais civis, sendo que, segundo dados da própria organização, apenas 40% dos policiais retornam à Academia de Polícia Civil após o curso de formação para outras modalidades de treinamento. Entre os membros da PCMG, os treinamentos ou qualquer outra modalidade de ensino somente são requisitados quando são necessários para alguma oportunidade de outros ganhos, como lecionar na Academia.

Hoje, a atual estrutura da Polícia Civil é organizada em três níveis distintos: Direção Superior, Apoio Logístico e Atividades Finalísticas. A Direção Superior é composta pela Chefia da Polícia Civil, integrada pelo Chefe de Polícia Civil e auxiliado pelo Chefe Adjunto da Polícia Civil, e o Conselho Superior da Polícia Civil composto por Delegados gerais da organização. Essas unidades têm por função a coordenação, proposição, deliberação definição e execução das políticas de gestão institucional, tanto em relação aos aspectos logísticos e finalísticos da instituição.

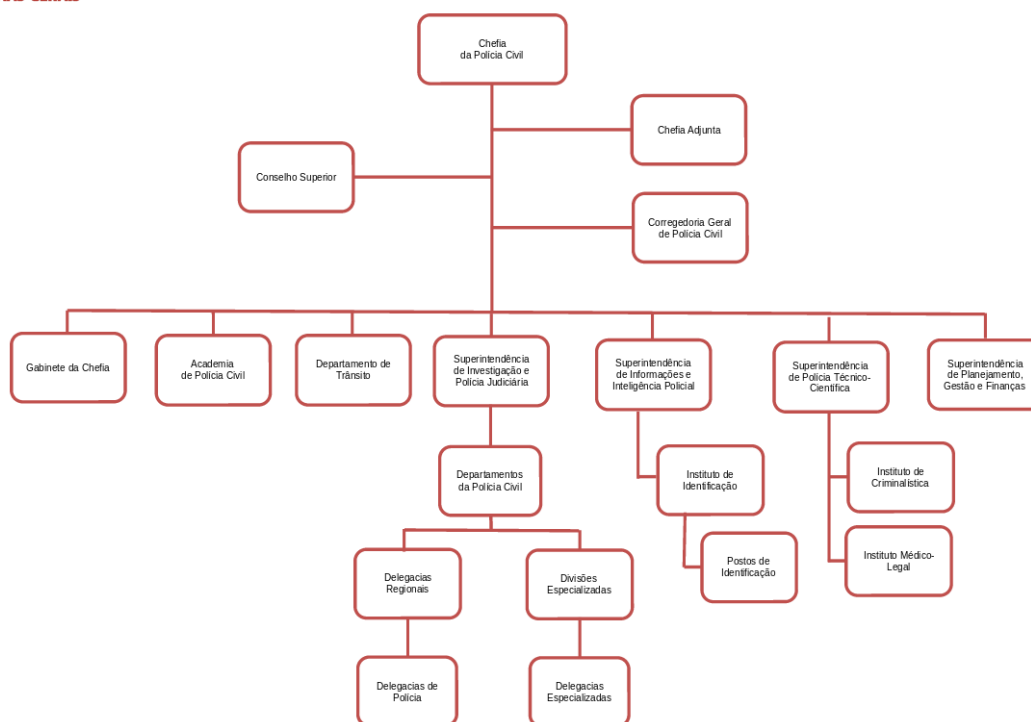
O Apoio Logístico é função da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, que tem por finalidade a coordenação, orientação, avaliação e execução das atividades de planejamento setorial, orçamento, modernização institucional, contabilidade e administração financeira, bem como a gestão de recursos humanos, administração de pessoal, patrimônio, manutenção, transportes, gestão de documentos e de recursos logísticos.

As demais unidades da Polícia Civil são compostas pela: Academia de Polícia Civil, a Corregedoria de Polícia, o Gabinete da Chefia, a Superintendência de Informações e Inteligência Policial, a Superintendência de Polícia Técnico-Científica e o Departamento de Trânsito de Minas Gerais. Todas exercem funções estratégicas. Já a Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária exerce a função tática. A estrutura organizacional da Polícia Civil pode ser vislumbrada na Figura 2.

Figura 2 - Estrutura formal da Polícia Civil de Minas Gerais



Estrutura Orgânica da Polícia Civil



Fonte: PCMG

A Academia de Polícia Civil – ACADEPOL – é responsável por promover o recrutamento, a seleção e o desenvolvimento dos recursos humanos da Polícia Civil, obedecendo a legislação específica. Segundo Andrade (2006), a ACADEPOL formulou um Programa de Reestruturação Pedagógica do Ensino Policial, que ainda carece de aprovação no Conselho Superior de Polícia Civil, mas percebe-se o desejo de modernização da instituição, principalmente no que diz respeito a alguns paradigmas que dissociam a teoria que se aprende na Academia e a prática policial no dia a dia.

A Corregedoria-Geral de Polícia Civil pratica os atos de correição (geral ou parcial) no âmbito de toda a organização, com o objetivo de manter a regularidade dos trabalhos dos policiais e administrativos, promovendo o controle de qualidade dos serviços, especialmente os da atividade-fim, zelando pela correta execução das etapas do ciclo completo de investigação policial, atuando, com exclusividade, preventiva e

repressivamente, contra as infrações disciplinares e penais praticadas por seus servidores.

O Gabinete da Chefia da PCMG tem por finalidade garantir assessoramento direto ao Chefe da PCMG e ao Chefe Adjunto da PCMG em assuntos políticos e administrativos.

A Superintendência de Informações e Inteligência Policial é responsável por coordenar e executar as atividades de gestão de inteligência, por meio da captação, análise e difusão de dados, informações e conhecimentos. Ela é a unidade responsável pelo planejamento, coordenação, execução e apoio às atividades de gestão de telecomunicações, informática, informações e inteligência policial no âmbito de toda a organização.

A Superintendência de Polícia Técnico Científica, é unidade administrativa, técnica e de pesquisa que tem por finalidade coordenar e articular ações para a realização de exames periciais criminais e médico-legais, promover estudos e pesquisas inerentes à produção de provas objetivas para o suporte às atividades de investigação criminal, ao exercício da polícia judiciária e ao processo judicial criminal.

O Departamento de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN – é órgão executivo de trânsito do Estado e possui funções de investigações criminais, sendo responsável pelo registro e licenciamento de veículos, bem como o planejamento, direção e normatização, coordenação, controle, fiscalização, supervisão e execução das atividades e serviços relativos ao trânsito e à formação de condutores.

Por fim, a atividade tática é exercida pela Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária - que é responsável, perante o Chefe de Polícia Civil, pelo planejamento, coordenação, supervisão e execução das atividades de investigações policiais, a preservação da ordem e da segurança pública e o exercício da polícia judiciária, em todo o território do Estado.

Apesar da estrutura formal da Polícia Civil ser marcada por características que a aproximam de um modelo militar de organização, como centralização, hierarquia e disciplina, o fato é que essa instituição, por ter passado vários anos como Secretaria de Estado, tornou-se mais semelhante a um tipo de estrutura burocrática, nos moldes do descrito no Capítulo 1. Essa estrutura formal, apesar de tentar delimitar a atuação e o

comportamento dos membros da organização, não consegue ser ainda tão efetiva em consideração ao que é percebido nas relações informais entre seus membros.

Aspectos gerais sobre o modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais

Nesta seção, busco apresentar as principais dimensões e variáveis que serão usadas nessa dissertação como forma de comparação e análise sobre a inserção do modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais. As dimensões e variáveis estão expostas no Quadro 5. As variáveis estão distribuídas de acordo com quatro dimensões: ambientais, estruturais, institucionais e culturais.

Quadro 5 - Realidade e teoria nas mudanças decorrentes da inserção do modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais

Dimensão	Tipo de variável	Como é na PCMG	Como deveria ser na ideia de Policiamento Comunitário
Ambientais	Tipo de matéria-prima	A matéria-prima corresponde ao que a instituição entende como “fatos crime”.	A matéria-prima pode ser composta também por fatos que não são classificados penalmente.
	Crterios de Eficiência	Mensurados através do número de Inquérito Policiais finalizados, com autoria esclarecida.	Mensurado pela qualidade do atendimento à população e pela qualidade das investigações policiais (IPs concluídos e aceitos pelo Ministério Público).
Estruturais	Nível de burocratização das atividades	Alta. As atividades executadas pelos membros normalmente seguem modelos de ação rotinizados.	Baixa. Podem ser rotineiras, mas os programas de ação devem se adaptar a novas situações.
	Comunicação	Segue um padrão rígido. Altamente burocratizado. Normalmente feita pelos e para os Delegados de polícia.	Sem padrão rígido. A comunicação pode seguir os padrões de uma burocracia, mas coexistem tipos de comunicação alternativos.
	Controle sobre os membros	Apesar de existir uma Corregedoria de Polícia (controle interno), o controle sob os membros varia. Em muitos locais da organização pode ser considerado como fraco.	Deve haver controle interno e externo. A polícia deve prestar contas de suas atividades para a sociedade e para os seus próprios membros.
	Informação	Controle das informações, valorização do segredo.	As informações devem ser compartilhadas, valorização da publicidade.
	Estrutura	Mecanicista – altamente hierarquizada e especializada. Adequada para condições ambientais estáveis.	Organicista – pode existir hierarquia, mas há flexibilidade nas atuações dos membros da organização. Adequada a condições ambientais instáveis.

	Tipo de produção	Semelhante a produção de fábrica. Baseado na confecção de IPs. Homogeneidade no tratamento das matérias primas.	Produção voltada para a qualidade do produto. Uma investigação de qualidade produz IPs de qualidade, aumenta a legitimidade da Polícia Civil e previne a ocorrência de delitos.
	Abertura da organização para a sociedade	A organização não busca a cooperação da sociedade. Não existem canais estruturados para a participação social.	A organização deve buscar a coparticipação da sociedade.
Institucionais	Tipo de Liderança	Lideranças formais - de acordo com a hierarquia da organização.	Lideranças podem ser tanto as burocráticas formais (baseada na hierarquia), como lideranças informais (devido a sua atuação em determinada área).
	Grau de Centralização das Funções	As funções são centralizadas.	As funções são descentralizadas.
	Discricionariedade da ação	Normalmente os membros da organização seguem as demandas da chefia (Delegados), através de diligências e despachos.	As ações devem ser discricionárias. Os membros devem ter a capacidade de tomar decisões próprias, independentemente do Delegado.
	Grau de especialização dos membros	Tarefas delimitadas de acordo com o cargo ocupado pelo membro da organização. Porém existem algumas exceções*	Os membros podem executar tarefas especializadas, mas devem ser capazes de adaptação às novas demandas.
Culturais	Aprendizagem Organizacional	Aplicada através do treinamento dos membros da organização.	Ocorre através de um processo de mudança que envolve toda a organização. Utiliza-se de diversas estratégias para a mudança e não só o treinamento dos membros.
	Motivação para a inovação	Baixa motivação. Uso de regulamentos para normatização da ação dos membros.	A inovação deve ser constante devido à diversidade do trabalho policial.
	Mitos e valores institucionais*	Presença de mitos e valores de uma polícia de caráter tradicional.	Os mitos institucionais devem ser substituídos por valores de um Estado Democrático de Direito.

Fonte: dados da pesquisa

Nesta seção, analiso a aplicabilidade do Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais, para que depois se possa compreender melhor como esse modelo de policiamento chega nesta organização policial e quais são as mudanças que ele operacionaliza.

De acordo com a primeira dimensão apresentada no Quadro 5, existem dois tipos de variáveis analisadas. O primeiro tipo corresponde à forma como a organização identifica sua matéria-prima. No caso da Polícia Civil, a coluna representa como essa organização percebe o que é considerado como “trabalho policial”. A matéria-prima típica da Polícia Civil é o indício de crime, investigado ou comunicado à Polícia Civil

por um indivíduo (que foi vítima ou presenciou o delito). Pode acontecer de os próprios policiais investigarem determinadas situações e chegarem ao crime, sendo esse tipo de situação mais raro na rotina de uma delegacia. Desse modo, o trabalho policial em sua dimensão estratégica e tática se refere a existência de um processamento da matéria-prima com o objetivo de garantir a legitimidade (estratégia) no sentido de responder a problemas inesperados (tática).

Assim, o trabalho da Polícia Civil se inicia com a notícia crime. O Delegado utiliza-se do Registro de Defesa Social - REDS (antigo Boletim de Ocorrência) para instaurar o Flagrante, em casos em que o indivíduo foi pego praticando o crime, ou (i) instaurar a Portaria, se o crime for de Ação de Iniciativa Penal Pública incondicionada; (ii) realizar a Representação, se o crime for de Ação de Iniciativa Penal Pública condicionada à Representação do Ministério Público, ou para (iii) o requerimento, se o crime for de Ação Penal da Iniciativa Privada.

Nessa organização policial há uma tendência maior para entendimento de que o trabalho policial restringe-se aos fenômenos criminais que podem ser classificados penalmente diante da justiça. Os demais casos não são considerados como trabalho do policial civil. Entretanto, para o modelo de Policiamento Comunitário, a atividade policial não se resume somente aos delitos que podem ser classificados penalmente. Outros tipos de ações também são importantes para o enfrentamento de atividades criminosas em cooperação com a sociedade, mesmo que eles não representem fatos criminosos em si, podem ser considerados como a principal matéria-prima desta organização.

A outra variável analisada na dimensão ambiental se refere aos “critérios de mensuração da eficiência” do trabalho policial. Para entender como se dá essa mensuração, primeiro deve-se entender o que é o Inquérito Policial e o sistema de metas adotado em Minas Gerais.

A Polícia Civil possui uma tecnologia para a investigação de crimes denominada Inquérito Policial. Este procedimento visa a reunião de indícios de autoria (informações sobre quem praticou o crime) e materialidade do próprio delito (como o crime foi praticado). Nas palavras de Kant de Lima (1997, p. 174):

“o Inquérito policial é um procedimento no qual quem detém a iniciativa é um Estado imaginário, todo poderoso, onipresente e onisciente, sempre em

sua busca incansável da verdade, representado pela autoridade policial, que, embora sendo um funcionário do Executivo, tem uma delegação do judiciário e a ele está subordinado quando da realização de investigações.”

A missão institucional da PCMG se baseia na instauração do Inquérito Policial, que é formalmente presidido pelo Delegado com o auxílio do Escrivão. Os Investigadores e Peritos Criminais auxiliam no descobrimento e incorporação de indícios ao Inquérito. Dessa forma, a estrutura da delegacia é semelhante à estrutura do Judiciário, como exigência do Código de Processo Penal. Segundo Andrade (2006, p. 76 e 77), as ocorrências...

“são registradas por vítimas (ou representantes legais), policiais militares ou agentes de polícia civil em atividades de ronda. Após registrada, a ocorrência é encaminhada ao Delegado e posteriormente é designado um agente de polícia para sua apuração e peritos criminais para a confecção dos laudos periciais. Verificada a procedência da ocorrência, o cartório instaura o Inquérito, presidido pelo Delegado. O Escrivão atua nas peças, convoca vítimas, testemunhas e suspeitos que são interrogados pelos Investigadores. Findo o Inquérito, este pode ser arquivado na delegacia ou remetido à Justiça, que pode devolvê-lo à delegacia para maiores esclarecimentos”.

As peças inaugurais do Inquérito policial são a Portaria (Ato de ofício do Delegado, onde ele irá instaurar o Inquérito), o Auto de prisão em flagrante (Ato pelo qual o Delegado formaliza a prisão em flagrante), o Requerimento do ofendido ou de seu representante legal (Quando a vítima ou outra pessoa do povo requer, no caso de Ação Penal de Iniciativa Privada) ou a Requisição do Ministério Público ou do Juiz.

O Inquérito Policial garante grande poder a quem o controla. Por isso a relevância de se exigir que ele seja instaurado todas as vezes que o Delegado se deparar com indícios de crime.³ Essa é a maneira que o Judiciário encontrou de controlar a discricionariedade dos Delegados de polícia. Se não existisse essa obrigatoriedade, o Inquérito Policial transformar-se-ia no principal dispositivo de discricionariedade policial. Instaurá-lo ou não poderia transformar-se numa questão política (MISSE, 2011).

O Inquérito Policial visa à produção da chamada investigação. Por isso, trata-se de um mecanismo pelo qual a investigação é realizada. O IP funciona como uma

³ Em algumas situações, entretanto, essa prática não foi observada pelos pesquisadores Vargas e Nascimento (2010). O registro fica dependendo da discricionariedade e boa vontade dos policiais, estando muito relacionado ao grau de dificuldade para o apontamento de um suspeito.

estrutura que delimita os modos de ação do policial, posto que ele está disciplinado pelo CPP em termos do que pode (ou não ser feito) e como pode (ou não) ser feito. É na produção da atividade investigativa, de acordo com os parâmetros para a realização dela estabelecidos pelo Inquérito Policial, que a discricionariedade de cada policial será operada.

O prazo para a conclusão do Inquérito, conforme o artigo 10 caput e § 3º do Código de Processo Penal, será de dez dias se o réu estiver preso, e de trinta dias se estiver solto. Deseja-se que o policial solucione rapidamente a ocorrência de um crime, podendo utilizar-se, inclusive, do que Mingardi (1992) denomina de tirocínio policial, que nada mais é do que uma espécie de feeling, de sentimento de que alguém tem uma informação valiosa sobre um dado delito. Entretanto, o prazo poderá ser prorrogado se o Delegado encaminhar seu pedido ao juiz, e este para o Ministério Público, cabendo ao MP decidir para extensão ou não do prazo.

Concluídas as investigações, a autoridade policial encaminha todo o material produzido na investigação policial, reunido no Inquérito Policial, ao juiz. Depois de saneado, o juiz o envia ao promotor, que por sua vez oferece a denúncia ou pede arquivamento. O arquivamento do Inquérito consiste da paralisação das investigações pela ausência de justa causa (materialidade e indícios de autoria), por atipicidade ou pela extinção da punibilidade. Este deverá ser solicitado pelo Ministério Público. O Juiz não poderá determinar de ofício, o arquivamento do Inquérito, sem a manifestação do Ministério Público. Já o desarquivamento consiste na retomada das investigações paralisadas, pelo surgimento de uma nova prova.

Em 2008, a Secretária de Estado de Defesa Social (SEDS) elaborou um sistema de metas em que cada Delegado era obrigado a relatar, no mínimo, dez Inquéritos por mês. Esse programa de metas, no entanto, não estipulava qualquer proporção entre as modalidades de relatoria, podendo os Delegados relatar tanto por indiciamento quanto por arquivamento. Relatar por indiciamento significa que a autoridade policial está convencida de que há indícios suficientes de que o investigado praticou a infração penal, ou seja, os elementos reunidos no Inquérito Policial apontam para a responsabilidade de alguém, e, por isso, resolve alterar o status do investigado que passa a ser indiciado no Inquérito Policial. Já relatar por arquivamento acontece quando a autoridade policial não possui indícios suficientes de autoria e materialidade, ou seja, não existem provas que apontem para a responsabilidade do investigado na infração

penal. Desse modo, o Inquérito policial sugere o arquivamento por falta de elementos de prova.

A implantação desse sistema fez parte de um sistema geral de gestão por resultados, que consiste no desenvolvimento e implantação de diversos sistemas de indicadores de desempenho compactuados com os operadores responsáveis pela área de intervenção. Caso as metas fossem cumpridas e os resultados alcançados, os servidores receberiam gratificações financeiras, no final do ano (VARGAS & NASCIMENTO, 2010).

Esse sistema de metas implantado pela SEDS em 2008 impactou o trabalho nas delegacias e fez subir o número de Inquéritos relatados, principalmente no ano de 2009. Todavia, apesar dessa suposta eficiência na conclusão dos relatos dos IPs, como apontam Vargas & Nascimento (2010), surgiram algumas estratégias para o cumprimento das metas estabelecidas. “O mais comum foi recorrer ao estoque de Inquéritos antigos da delegacia e, usando como justificativa o longo período decorrido e as poucas diligências realizadas por equipes anteriores, relatá-lo pedindo arquivamento” (Vargas & Nascimento, 2010, p. 146). Nesses casos, alguns Delegados relatavam Inquéritos pedindo arquivamento, sem ouvir nenhuma testemunha.

Os dados mais recentes estão disponíveis no website do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Inqueritômetro 3.0, uma ferramenta que permite o acompanhamento da conclusão de Inquéritos antigos de homicídio no Brasil, que foi criada para monitorar o andamento da Meta 2 da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp).⁴ Essa meta tem como objetivo finalizar todos os Inquéritos de homicídio instaurados no país até o fim de 2007, 2008 e 2009. O Inqueritômetro traz dados nacionais e por estado sobre o total de Inquéritos iniciais de homicídio, quantos foram concluídos – seja com oferecimento de denúncia ou arquivamento – e quantos têm diligências pendentes. Em relação à Meta de 2007, Minas Gerais se encontra com 57,7% dos Inquéritos finalizados, em 2008 esse percentual decresce para 28,7% e em 2009, o percentual é ainda menor: 14,6% de Inquéritos finalizados.

Dessa forma, ao medir a eficiência dessa organização através desses números, o resultado será baixo mesmo tratando-se do modelo de Policiamento Profissional (tradicional). Ao analisar esses resultados de acordo com o modelo de Policiamento

⁴ Nesse sentido, ver: <http://inqueritometro.cnmp.mp.br/inqueritometro/home.seam>, acesso em 06 de fevereiro de 2017.

Comunitário, o baixo desempenho é produto da forte estrutura da burocracia, que rotiniza e engessa a investigação policial e impede a inovação que poderia gerar maior qualidade no trabalho investigativo, que ocasionalmente levará a produção de Inquéritos Policiais com qualidade suficiente para serem aceitos pelo Ministério Público e, com isso, chegarem aos olhos da Justiça.

Passo agora a discutir as variáveis da dimensão Estrutural. Em primeiro lugar, a variável: “nível de burocratização das atividades”. De acordo com a análise clássica, a Polícia Civil pode ser classificada como um modelo misto de organização, onde atividades burocráticas de caráter rotineiro convivem (ou deveriam conviver) com atividades discricionárias. A burocracia na PC, pelo menos em tese, segue o modelo weberiano de burocracia racional – legal, onde imperam características como a divisão e especialização do trabalho, hierarquia entre os membros, impessoalidade dos cargos ocupados, regularidade dos procedimentos e regras escritas e conhecidas. A rotinização das atividades dessa organização policial refere-se, contudo, à regularidade dos procedimentos cotidianos (execução de diligências, abertura do Inquérito policial, organização interna), enquanto a atividade discricionária representa o modo como cada membro da organização escolhe agir de acordo com o cargo que possui. Em regra, a atividade discricionária está ligada à atividade fim dessa organização: a investigação para esclarecimento do delito, ou seja, apontamento de um suspeito pela prática do delito.

Entretanto, a vida das organizações não se compõe apenas de regras e estrutura formal, mas também de informalidades. De nada adianta uma engenharia administrativa bem desenhada com uma estrutura formal bem projetada, se não levar em conta a vida dos grupos informais, as necessidades individuais e os traços de personalidade e das lideranças. Assim, do ponto de vista sociológico, é evidente que para se tentar compreender o funcionamento real de uma organização é necessário ir muito além do comportamento previsível pela estrutura administrativa formal. É necessário tentar identificar os conflitos e interesses individuais ou de grupos, assim como tentar encontrar os efeitos paralelos da estrutura formal (PRATES, 2000).

Paixão (1980) observa que a Polícia Civil convive com o “paradoxo da discricção”, que significa a existência de uma tensão entre a burocracia racional, com atividades padronizadas e rotinizadas, que podem ser controladas, e as atividades da prática policial de caráter discricionário. Esse paradoxo representa “a coexistência da

autonomia de funcionários de nível hierárquico inferior com a rigidez de controles burocráticos formais” (Paixão, 1980, sem página). Em suma, esse autor define a organização Polícia Civil como um sistema debilmente integrado em que ...

“elementos estruturais são apenas frouxamente ligados uns aos outros e a atividades, regras são frequentemente violadas, decisões frequentemente não são implementadas e, se implementadas, têm consequências incertas, tecnologias têm eficiência problemática e sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos ou tornaram-se tão vagos que possibilitam pouca coordenação” (PAIXÃO, 1980, sem página).

J. March e H. Simon (1958) já alertavam para a existência de uma racionalidade humana de caráter limitado, em que os indivíduos não conseguem perceber o número infinito de estímulos presentes no ambiente e também não conseguem prever todas as possíveis consequências de uma decisão. Os membros de uma organização, portanto, buscam alternativas satisfatórias quanto tomam suas decisões, pois uma decisão ótima, como é abordada pela teoria racional clássica, é impossível de ser realizada.

Portanto, a PCMG apesar de estar condicionada a aspectos rígidos de uma burocracia, sofre por interferências de um comportamento discricionário dos membros da hierarquia inferior. Discricionariedade de decisões que pelos limites da racionalidade humana não podem ser perfeitos. Porém, essa discricionariedade é um dos principais aspectos que caracterizam o modelo de Policiamento Comunitário. Aqui, o grande problema apontado pela literatura é o fato de que a existência de uma discricionariedade policial que muitas vezes não condiz com a legalidade e muito menos com a legitimidade. O que é contraditório com a visão do Policiamento Comunitário que busca guiar-se por modelos de ação que, apesar de poderem ser rotinizados, devem estar dentro do binômio legalidade/legitimidade. Isso ocorre porque a organização policial parte do criminoso para o crime, permitindo que elementos relacionados ao preconceito de quem são os potenciais delinquentes, terminem por determinar os delitos que serão registrados e investigados (PAIXÃO, 1982), o que é ilegítimo em uma sociedade que se pretende democrática. Por isso, o Inquérito Policial apenas é instaurado quando ele tem chances de ser concluído. Caso contrário, sequer obedece-se às determinações legais.

As variáveis comunicação, abertura da organização para a sociedade e controle das informações podem ser relacionadas. O controle das informações pelos membros da organização é algo que somente fará sentido em relação à obtenção de poder organizacional se as informações puderem ser facilmente partilhadas através dos meios

de comunicação que essa organização possui. A comunicação nessa organização acontece através de canais definidos. Ela é importante, pois é somente através dela que os indivíduos podem fazer valer seu poder dentro da organização. O controle de informações consideradas importantes e o controle dos meios de comunicação dentro da organização podem garantir maior status e poder para um determinado grupo.

A forma como a comunicação é feita é discricionária, ou seja, os membros da organização decidem qual a melhor maneira a partir da qual certa informação deve ser transmitida para os outros membros da organização. Porém, as decisões sobre as comunicações formais são sempre realizadas pelos e para Delegados, que são consideradas autoridades policiais. Nas organizações modernas, é comum a criação e uso de modelos de comunicação totalmente formais, todavia, os modelos informais podem se tornar os principais, por serem, na maioria das situações, mais rápidos e de mais difícil controle pelas regras formais da organização. Tanto a capacidade de absorção de incerteza por alguns membros da organização como o controle dos canais de comunicação formal e informal beneficia aqueles indivíduos que conseguem transformar as incertezas do ambiente em fatos vistos como verdades absolutas para o restante da organização. O problema é que na rotina da Polícia Civil valoriza-se somente o canal formal, quando as informações que podem ajudar no esclarecimento do delito são aquelas que, muitas vezes, apenas podem circular de maneira informal, como pressupõe o Policiamento Comunitário.

No que se refere à abertura da organização para a sociedade, a Polícia Civil não possui canais que permitam uma eficiente comunicação e participação da sociedade no desenvolvimento do trabalho policial. O que se percebe é ainda uma polícia fechada, pois apesar de as delegacias de polícia prestarem serviço diretamente à população, sendo, portanto, uma abertura formal, na realidade, o atendimento muitas vezes é falho, fazendo com que a organização tenha que tomar medidas como criar delegacias especializadas e núcleos de atendimento para determinados tipos de público ou crimes. Essa é a única estratégia tomada em uma tentativa concreta de melhorar o atendimento ao cidadão. Todavia, o Policiamento Comunitário requer que as organizações policiais desenvolvam novos canais de comunicação, necessários para se conhecer mais sobre os problemas da comunidade em que atua.

Para a variável “Controle sobre os membros” deve-se considerar que existem dois tipos de controle para os policiais. O controle formal, que é realizado pelas chefias

próximas e principalmente pela Corregedoria-Geral de Polícia Civil, que pratica os atos de correição gerais ou parciais no âmbito de toda a organização, com o objetivo de manter a regularidade dos trabalhos dos policiais e administrativos, promovendo o controle de qualidade dos serviços, especialmente os da atividade-fim, zelando pela correta execução das etapas do ciclo completo de investigação policial, atuando, com exclusividade, preventiva e repressivamente, contra as infrações disciplinares e penais praticadas por seus servidores.

Entretanto, o controle realizado pelas chefias próximas possui características informais que não corroboram com as regras formais e nem com os preceitos de uma polícia num Estado Democrático de Direito. Assim, segundo a análise de Paixão (1982), existem posições hierárquicas bem definidas entre os policiais e suas classes, mesmo que a presença da dimensão pessoal nas relações entre os mesmos pareça ser maior que a dimensão burocrática ou formal. Esse fenômeno leva à prevalência de relações de “proteção” e “lealdade”. Isso acontece porque, nas delegacias, o Delegado é visto como um modelo a ser seguido pelos demais policiais (PAIXÃO, 1982). Os policiais de linha de frente, por sua vez, consideram que o Delegado é o único que valoriza seus trabalhos, por isso costumam segui-lo até quando aquele é designado para outra delegacia.

Ainda segundo Paixão (1982), o personalismo é a característica principal da Polícia Civil. Os Delegados, por exemplo, são vistos como um modelo de comportamento para seus subordinados, sendo assim, o trabalho de cada delegacia se condiciona a partir do estilo pessoal do Delegado responsável. Para que uma delegacia funcione, o Delegado depende de seus Inspectores, que são responsáveis por controlarem os demais Investigadores de polícia. Isso somente é possível quando o Delegado faz vistas grossas para o comportamento falho do Inspetor, como faltas, atrasos e exercício de atividades paralelas. Isso gera uma dependência mútua entre os membros da organização.

Essa informalidade nas relações entre os membros da organização gera lealdades pessoais entre Delegados, Inspectores e demais funcionários, mas isso não significa que as distâncias hierárquicas não existam. Pelo contrário, elas são reafirmadas dia-a-dia, principalmente pelo uso de trajes formais pelo Delegado, e também trajes menos formais pelos Inspectores. Ou pelo fato de todos tratarem o Delegado por “doutor”, mesmo que isso não seja formalmente obrigatório.

Em suma, o controle informal funciona como um meio de reafirmar o poder dos Delegados sob os demais policiais. Os interesses pessoais são utilizados para que seja mantido um apoio dos demais membros de uma delegacia para com seu Delegado. Os Delegados, que já possuem o poder hierárquico, buscam controlar os principais meios de ação dentro da organização de forma a passar a ideia de que sua presença é “natural”, e que sem o seu trabalho, de caráter jurídico, seja imprescindível para a execução do trabalho policial.

Ao contrário, o controle policial interno de acordo com o Policiamento Comunitário deve ser guiado pela legalidade, além de que deve também haver um controle externo que possa coibir os abusos que os policiais possam vir a cometer. A população participa ativamente neste controle, denunciando prontamente qualquer desvio de conduta que ela tenha presenciado. Acredita-se que o Policiamento Comunitário aumenta a *accountability* pelo simples fato de os policiais estarem em contato constante com a população. Entretanto, o mais importante é propiciar uma maior visibilidade à atuação do policial e uma prestação de contas do trabalho realizado por essa polícia.

A variável “Estrutura” é classificada entre organização mecanicista, ou seja, organização altamente hierarquizada e de atividades especializadas. Ou organicista, em que a hierarquia organizacional existe, porém há uma maior flexibilidade na atuação dos membros da organização. A Polícia Civil se enquadra no primeiro tipo, pois é uma organização que ainda dá extremo valor à hierarquia e à divisão de seus membros, sendo que cada cargo policial é responsável por uma área de trabalho específica. Geralmente, não há maneiras formais para que um policial de determinada carreira exerça as funções de outra carreira. Por exemplo: nenhum Perito pode se tornar Investigador, a não ser que esse membro da organização realize outro concurso público e ingresse na organização em outra carreira. Entretanto, informalmente os Investigadores e servidores de carreiras administrativas (não policiais) que exercem a função de Escrivão, são chamados de “Escrivães *ad hoc*”.

O modelo de Policiamento Comunitário possui a visão de que a organização deve ser organicista, de modo que a hierarquia e a especialização existam, mas que não dificultem o desenvolvimento do trabalho policial. Quanto maior a especialização das atividades maior será a hierarquia de valorização de cada tipo de atividade e maior a dependência da organização para com aqueles membros que conseguem controlar as

principais informações. Portanto, uma organização policial que busca seguir esse modelo deve buscar proporcionar uma maior flexibilidade estrutural para a atuação policial.

Neste contexto, a Polícia Civil pode ser vista como uma instituição que combina dimensões burocráticas, altamente organizadas pela rotina, como é a expedição do Certificado de Antecedentes Criminais, e dimensões não-burocráticas, como a obtenção de informações confidenciais que podem auxiliar no esclarecimento de um delito e, dessa forma, compor o Inquérito Policial. Como cada ação delituosa se difere uma da outra, não é possível padronizar a priori todos os procedimentos para o seu esclarecimento. Em outras palavras, nas áreas não-burocráticas da organização, como no caso da Polícia Civil, o controle organizacional deve ser usado com ponderação, pois a burocratização extrema é inviável nesse tipo de organização. Deve haver um maior arbítrio para que os membros possam desenvolver melhor seus papéis dentro da organização. Obviamente é importante que os policiais sigam os procedimentos padrão em situações específicas, mas em determinadas situações será necessária uma adaptação de suas ações, ou desses procedimentos, de forma a responder de forma mais eficaz a situação.

Contudo, o que existe na PCMG é uma estrutura burocrática fechada que não possibilita a atuação legal e discricionária dos policiais, principalmente os da baixa hierarquia. Assim, para Paixão (1982), a estrutura informal que surge em cada delegacia apresenta um caráter “quase feudal” e se articula frouxamente com a estrutura burocrática formal da organização. Há um paradoxo entre o desenho formal da burocracia da organização, que idealmente segue todos os preceitos de uma burocracia racional weberiana, com as dimensões personalistas e particularistas que nascem das relações pessoas dentro da organização.

Outro fato importante a ser considerado aqui é o surgimento de pequenos grupos dentro da organização (microgrupos ou pirâmides paralelas), que competem por melhores vantagens para seu grupo em detrimento aos outros (PAIXÃO, 1982). Esses grupos podem ser divididos pelo cargo que ocupam, pela delegacia ou órgão que trabalham. Uma vez, em uma conversa informal com um Delegado geral de polícia que outrora já fora membro do conselho, confidenciou-me que os Delegados que disputam os cargos de chefia, principalmente o cargo de Chefe de Polícia, são divididos em dois grupos ideológicos.

O primeiro é um grupo com uma visão mais tradicional do trabalho policial, ou seja, que entende como função da polícia fazer atividades relacionadas ao combate da criminalidade. O segundo grupo, porém, possui uma visão mais próxima do modelo de Polícia Comunitária, principalmente em relação à função da organização para a sociedade, pois entende que a Polícia Civil deve buscar desenvolver atividades para além da atividade estritamente policial, buscando melhores alternativas para o combate à criminalidade e uma maior integração com a sociedade.

A existência desses microgrupos pode dificultar a inserção do modelo de Policiamento Comunitário. Principalmente, devido ao fato de que cada Delegado deve individualmente aderir a esse novo modelo, o que seria bastante difícil. Soma-se isso as disputas, entre os Delegados, por recursos e status que podem dificultar o processo de aprendizagem organizacional por permitir o desvio do objetivo final.

A última variável da dimensão estrutural é o “tipo de produção” realizado pela organização policial. O tipo de produção está relacionado com os atuais critérios de eficiência para essa organização, algo que já foi discutido na dimensão ambiental. O fato de existir a obrigatoriedade de que os Delegados devem cumprir uma meta de produção de Inquéritos Policiais, meta que está muito mais relacionada à quantidade do que a qualidade do trabalho de investigação policial, corrobora a tese de que as delegacias passaram a funcionar como “fábricas de Inquéritos”, deslocando o Inquérito de tecnologia para o principal produto da organização, deixando, assim, a investigação em segundo plano. Além disso, o modelo de investigação, através do Inquérito, atua no sentido de “empoderar” os funcionários responsáveis pelos procedimentos cartorários. O Escrivão acaba assumindo um papel de grande importância no trabalho de investigação e na condução do Inquérito. Os Delegados, nesse caso, podem participar ou não do processo de investigação, isso dependerá do perfil individual de cada Delegado. (VARGAS & NASCIMENTO, 2010).

A terceira dimensão de variáveis analisadas nesse capítulo é a institucional. Essa dimensão está relacionada ao conceito de institucionalização, que de acordo com Selznik (1948), faz emergir uma “sociedade” dentro da organização.

Na Polícia Civil de Minas Gerais a liderança organizacional de caráter burocrático é formada por um Conselho Superior de Polícia Civil. Hoje esse conselho é composto por 13 membros entre Delegados gerais em chefias de Superintendências e Departamentos, o Inspetor geral de Escrivães e o Inspetor geral de Investigadores que

assessoram o Chefe de Polícia. O Conselho hoje é o principal responsável por qualquer decisão que envolva uma mudança estrutural em grande escala, como é o caso da adoção do modelo de Policiamento Comunitário. Nas delegacias de polícia, a principal liderança se encontra na figura do Delegado de polícia, principalmente de acordo com a questão do personalismo já explicitada aqui (PAIXÃO, 1982).

Contudo, essas lideranças formais (burocráticas e hierárquicas) possuem papel expressivo na condução das atividades organizacionais. A existência de um limite estrutural para a atuação de outros membros impede o desenvolvimento de lideranças informais, que fica comprometido, pois há uma forte centralização de informações, comunicação e atividades na pessoa do Delegado de Polícia. Este aspecto não corrobora com um dos principais preceitos do Policiamento Comunitário que salienta a importância da aquisição de autonomia de qualquer policial e a possibilidade de surgimentos de novas lideranças organizacionais que não sejam somente relacionadas a categoria profissional dos Delegados de polícia.

De certa forma, analiso conjuntamente as demais variáveis dessa dimensão, quais sejam: “grau de centralização das funções”, “discricionariedade da ação” e “grau de especialização dos membros”. Essas dimensões podem ser explicadas da seguinte forma: se o trabalho realizado pela Polícia Civil está intrinsecamente relacionado à produção do Inquérito Policial, documento que é presidido pelo Delegado de polícia, tem-se, portanto, que a discricionariedade da ação dos demais membros está fortemente associada às ordens expressas pelo Delegado de polícia. Em outras palavras, a discricionariedade do policial é limitada, não só pela racionalidade limitada do comportamento humano, como também pela estrutura organizacional que neutraliza qualquer ação proativa do policial de baixa hierarquia. Característica que certamente é contrária ao modelo de Policiamento Comunitário.

Como isso, tem-se um alto grau de centralização das principais decisões da organização nas mãos de somente uma classe de membros: os Delegados. Isso acontece, como já dito anteriormente, porque toda a comunicação, informações e gestão das ações policiais está centrada na figura deste membro. Em uma polícia que adota o modelo de Policiamento Comunitário, as decisões devem ser distribuídas de acordo com a capacidade de cada membro, permitindo a possibilidade do desenvolvimento legal de lideranças informais, ou seja, lideranças baseadas no conhecimento que possuem e

aplicação do mesmo nas atividades organizacionais, sem que isso dependa estritamente da atuação do Delegado de polícia.

Em relação a variável “grau de especialização dos membros”, têm-se que, na PCMG a maioria das funções é delimitada de acordo com o cargo que o membro da organização ocupa. Dessa forma, pelo menos de maneira formal, tem-se uma alta especialização entre os membros. É claro que em uma organização moderna de caráter misto a especialização entre os membros se torna algo comum. Porém, as atividades do trabalho policial, mas especificamente de uma polícia judiciária e investigativa, podem ser compartilhadas, ou melhor, a separação entre os policiais de acordo com a carreira que ocupam (Investigador, Escrivão, Perito e Delegado) apenas reforça um caráter de protecionismo que os membros têm para com as carreiras que ocupam.

A busca por melhores condições de trabalho, espaço de atuação e salários, na maioria das vezes, leva em conta somente a disputa interna entre as carreiras policiais na obtenção de ganhos, em detrimento da organização como um todo, o que leva à sobreposição (de acordo com o grau de importância) de umas carreiras em relação a outras. Há, por exemplo, uma valorização da carreira do Delegado de polícia, como é aqui o caso, há também uma valorização do conhecimento jurídico em detrimento dos demais tipos de conhecimento. Entretanto, a função do policial civil é estritamente uma função jurídica, ou as atividades desempenhadas por essa organização também estão relacionadas a outros tipos de conhecimento? Ou melhor, o trabalho policial é um trabalho jurídico?

Ao se pensar nesse assunto tendo como base os preceitos do modelo de Policiamento Comunitário, essa resposta seria negativa, pois o trabalho policial está para além de ser somente a confecção de Inquéritos Policiais. O cotidiano do brasileiro não se resume somente ao que está em vigor no CPP, dessa forma, a polícia deve também estar preparada para outros tipos de demandas que venha a receber. Percebe-se, então, que a alta especialização entre os membros e as delimitações estruturais entre as carreiras policiais mostram-se como características que ajudam a comprovar inexistência de um modelo de Polícia Comunitária nessa organização.

Por fim, as variáveis do tipo Culturais transmitem de que forma os valores organizacional são sedimentados e transmitidos pelos membros do grupo. Em primeiro lugar tem-se a variável “aprendizagem organizacional”.

Aprendizagem organizacional é um conceito que pode ser entendido como um processo global (envolve toda a organização) em que a organização tenta se adaptar a novas situações. Essa adaptação pode ocorrer através de métodos simples de correção de erros de percurso, ou pode ocorrer em casos mais complexos, através de um processo de realimentação em que as ações são selecionadas discricionariamente e seus resultados são testados. Quando uma ação gera resultados satisfatórios para a organização, o processo de *feedback* é interrompido, as ações são transformadas em novos programas de ação disponibilizados para toda a organização.

Assim, ao pensar que o conceito de Policiamento Comunitário se baseia na colaboração entre polícia, comunidade e demais organizações da sociedade civil, em um processo de institucionalização que tende a reestruturar a organização policial, essa reestruturação somente acontece quando os princípios desse modelo de policiamento são compreendidos e internalizados tanto pelos membros das organizações policiais, como pela comunidade que a polícia atende.

Agora, como esse processo de aprendizagem organizacional acontece na Polícia Civil? O primeiro ponto a ser destacado é: para que o processo de aprendizagem seja eficiente, este deve ser transmitido para os membros do grupo. Na Polícia Civil, o primeiro contato que os policiais têm com o Policiamento Comunitário é no curso de formação. Em outras palavras, o curso de formação representa a primeira etapa de socialização entre os novos membros da organização, a segunda etapa consiste no trabalho na delegacia. Entretanto, no caso do Policiamento Comunitário, a aprendizagem organizacional também ocorre de outras formas além de cursos de formação e trabalho na delegacia. Ocorre especialmente, pela interação dos policiais com os cidadãos que residem nas comunidades.

Em relação a variável “motivação para a inovação” volto a salientar que o engessamento burocrático das ações dos membros dessa organização é um dos motivos para a baixa motivação para a mudança. Como já observava Paixão (1980), nas Polícias existe o “paradoxo da discricção”, que se refere a coexistência de autonomia dos membros de nível hierárquico inferior com a rigidez do controle formal burocrático.

Também de acordo com essa variável pode-se dizer que a baixa motivação é característica das disfunções da burocracia apontadas por Robert Merton (1957). Existe uma resistência a grandes mudanças na organização a partir do momento em que os funcionários, que adquirem estabilidade dentro da organização, passam a agir somente

para proteger essa estabilidade na organização. Isso tem a função de proporcionar uma completa segurança a respeito do futuro dos membros dessa organização. Qualquer grande mudança pode significar uma ameaça à segurança desses membros, sendo assim, algo na maioria das vezes indesejável.

Agora, essa característica de baixa motivação não está adequada ao modelo de Policiamento Comunitário, que espera da organização policial, principalmente, a capacidade de inovação para além dos programas de ação rotinizados pelos membros da organização. Outras características que também devem se adequar a esse modelo de policiamento é uma mudança que estruture legalmente a discricionariedade policial, além da percepção de que estabilidade na organização não significa um bloqueio imediato dos processos de mudança organizacional.

As variáveis “mitos institucionais” e “valores” se relacionam de forma semelhante. No caso da PCMG, a institucionalização de mitos ou valores está ligada à percepção que os policiais possuem sobre o que consideram ser o melhor modelo, as melhores estratégias de policiamento, que são muitas vezes rechaçados pela sociedade e opinião pública, mas, mesmo assim, se mantêm vivos dentro da organização. Valores e mitos que correspondem ao modelo tradicional de policiamento.

Desse modo, uma mudança de valores organizacionais guiado pelo modelo de Policiamento Comunitário encontra dificuldades para se inserir entre os membros da polícia devido ao enraizamento de pensamentos e ações que são vistas como adequadas, e que, portanto, não devem ser reformuladas ou extintas como, por exemplo, o foco na produção do Inquérito Policial, apesar das baixas taxas de esclarecimento e do crescimento da criminalidade nos últimos anos. Assim, qualquer mudança organizacional que pretenda modificar valores e mitos há muito presentes é lenta porque organizações burocráticas como a Polícia Civil são resistentes às mudanças.

Agora é preciso destacar que levando em consideração apenas as características organizacionais da Polícia Civil e do Policiamento Comunitário é possível afirmar que trata-se de dois modelos que não se comunicam.

Se o Policiamento Comunitário nada mais é do que uma mudança profunda tanto no modo de ação policial como no modo em que um membro dessa organização se percebe como policial, para a sua completa implementação da Polícia Civil de Minas Gerais seria necessária uma total reformulação da instituição, o que perpassaria a

alteração de todas as variáveis em análise (ambientais, estruturais, institucionais e culturais). Afinal, a análise apresentada nessa seção indica que a forma tradicional de operação da Polícia Civil e o Policiamento Comunitário possuem poucas interfaces.

Nesse contexto, nas próximas seções, procuro desvelar se essas mudanças têm acontecido na Polícia Civil e, em caso negativo, se o Policiamento Comunitário é apenas um novo nome para velhas práticas.

Considerações finais

O objetivo primeiro desse capítulo foi apresentar as origens da organização Polícia Civil de Minas Gerais, de modo a ilustrar como se deu o processo histórico da institucionalização das estruturas burocráticas desta organização. Em um segundo momento, busco apresentar e discutir as principais dimensões e variáveis que possibilitam a análise comparativa sobre a real inserção do modelo de Policiamento Comunitário nesta organização policial.

De acordo com a análise comparativa apresentada, pode-se concluir que a PCMG não possui condições para a implementação efetiva do Policiamento Comunitário em razão, principalmente, da forma como essa organização está estruturada.

Desse modo, o propósito dessa análise será compreender, no capítulo seguinte, os significados que essa categoria (Policiamento Comunitário) adquiriu dentro da organização. Para tanto, será realizada uma análise comparativa entre o que a organização Polícia Civil de Minas Gerais estabelece como sendo práticas de Policiamento Comunitário, através de seus programas e projetos, comparando essas práticas policiais com a própria teoria relativa aos modelos de policiamento.

Capítulo 4 - O Policiamento Comunitário na Polícia Civil: desvelando o significado nativo do conceito

O Policiamento Comunitário é percebido como um modelo de policiamento que busca a mudança estrutural e cultural das organizações policiais. Em outras palavras, o Policiamento Comunitário representa uma mudança organizacional que afeta toda a instituição policial. Entretanto, o questionamento que pode ser feito é como ocorre essa mudança de forma prática? Qual é o motivo de os membros da organização, os policiais, entenderem e inserirem nos seus modos de ação os preceitos do modelo de Policiamento Comunitário se as estruturas da organização policial dificultam suas ações? Será que a existência de culturas organizacionais contrastantes impede o avanço do modelo de Policiamento Comunitário?

Mudar toda a estrutura e organização da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) é uma tarefa bastante dispendiosa, que necessita tanto de mudanças na lei orgânica, como do apoio da sociedade, da opinião pública e dos próprios membros da organização. Em um primeiro momento, tal mudança pode parecer inviável, todavia, é possível que a organização PCMG se submeta a pequenas mudanças internas e que aos poucos suas estruturas possam se modificar, mesmo que isso represente apenas um lento processo de mudança.

Neste cenário de pequenas mudanças, a Polícia Civil de Minas Gerais instituiu alguns cursos de Policiamento Comunitário e criou diversos programas e projetos que são denominados de Policiamento Comunitário, tendo como justificativa a necessidade de inserção dessa filosofia na instituição, bem como a disseminação de seus preceitos entre os membros da organização.

Logo, este capítulo tem por uma de suas finalidades compreender a maneira como o Policiamento Comunitário foi inserido na Polícia Civil, por intermédio dos cursos de formação e das ações desenvolvidas pelo Centro de Referência de Polícia Comunitária – CRPC. Nesse caso, indaga-se se essas ações têm alterado (ou não) a prática policial, tornando-a mais próxima de uma polícia voltada para a solução de problemas.

Para alcançar esse objetivo as principais fontes de informação usadas neste estudo foram os documentos que obtive junto aos núcleos de atendimento que

representam diretamente os programas do Policiamento Comunitário. Esses documentos foram extremamente importantes para a construção da análise, já que sempre recorria a eles para pensar e repensar algumas questões sobre a própria Dissertação. Além dos documentos referentes aos núcleos, houve visitas de campo que consistiam na tentativa obter demais informações para a pesquisa por meio de conversas informais com os membros desses núcleos de forma a se tentar conhecer mais sobre as atividades do dia-a-dia. Também foram realizadas visitas à ACADEPOL em que obtivemos o material documental sobre os cursos ministrados para Delegados de Polícia entre os anos de 2000 e 2016 que contribuíram para a análise no âmbito do ensino e treinamento policial. Essas visitas também proporcionaram conversas informais com os membros da Academia de Polícia, em que pude buscar entender mais sobre o funcionamento dos cursos para os policiais. Outra fonte de informação importante, também já mencionada no capítulo introdutório, foram as entrevistas realizadas com dois Delegados de Polícia que têm suas carreiras diretamente relacionadas à esses programas que foram analisados. Essas entrevistas foram importantes, na medida em que proporcionaram um entendimento mais amplo sobre o assunto e serviram para cobrir as lacunas da análise que por ventura pudessem ser deixadas pelos estudos dos documentos. No mais, todas essas fontes de informação foram importantes para as análises e conclusões obtidas, além de ajudarem diretamente como fonte para a construção de todos os quadros relacionados à Polícia Civil de Minas Gerais e os programas aqui analisados.

O Policiamento Comunitário como uma nova forma de treinamento

O treinamento faz parte do processo de socialização dos indivíduos dentro da organização. Isso não é diferente na Polícia Civil, onde os novos policiais são introduzidos pela primeira vez na cultura organizacional através do treinamento que passam no curso de formação policial que acontece na Academia de Polícia Civil. Os treinamentos em geral são aqueles responsáveis pela formação das capacidades que os indivíduos adquirem ao longo de suas vidas. As organizações buscam membros que possuam certas capacidades que os tornam capazes de ingressar na organização e executar determinadas tarefas. No caso da PC, os interessados em seguir a carreira

policial devem passar por concurso público, e o curso de formação serve para o indivíduo aprender o ofício de policial.

No curso de formação são ministradas disciplinas com conteúdo que podem ser relacionados com o modelo de Policiamento Comunitário. O objetivo principal do ensino dessas disciplinas é introduzir aos novos policiais uma nova cultura policial relacionada com esse modelo de policiamento. Além disso, os novos policiais são incentivados na academia a repassar para os policiais mais antigos esses novos ideais de polícia. Esses novos policiais são vistos como multiplicadores dos princípios e estratégias relacionadas ao modelo de Polícia Comunitária.

Em pesquisa realizada na Academia de Polícia Civil de Minas Gerais-ACADEPOL, sobre as disciplinas cursadas pelos aspirantes a Delegados de Polícia nos cursos de formação policial entre os anos 2000 até 2016, encontrou-se dados como carga horaria e ementa, porém nem todos os documentos encontrados mostram com clareza como foram projetados esses cursos de formação policial.

A falta de documentos cedidos pela ACADEPOL dificultou uma melhor análise dos programas de ensino. Essa falta de documentos pode ser explicada pela falta de interesse da Academia em organizar esse tipo de informação para melhor controle e acesso, pois todos os dados analisados para esse período eram somente físicos e muitos estavam incompletos (faltava detalhes sobre a ementa e o conteúdo programático das disciplinas). Entretanto, a análise mostrou que existem algumas disciplinas que podem ser relacionadas ao modelo de Policiamento Comunitário devido à proximidade com o tema, mas são poucas as disciplinas que abordam diretamente esse tema, sendo a única disciplina encontrada especificamente para esse assunto foi no curso de formação policial de 2006. Desse modo, se os dados fornecidos pela ACADEPOL estiverem corretos, apesar de a proposta de reforma das polícias mineiras pela via da inserção do Policiamento Comunitário ter acontecido em 2003,⁵ ela somente chega à Polícia Civil em 2006, a partir dos cursos de formação.

Em 2002, o plano curricular para a formação policial ainda seguia a norma estabelecida pela antiga lei orgânica da PCMG, sendo que a formação policial devia ser

5 No ano de 2003 foi criada a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas que apresentou novos arranjos organizacionais que propunham reformar o sistema de segurança público mineiro, com vistas à integração policial, à consolidação de ações estratégicas no campo da prevenção à criminalidade e à eficiência da gestão policial.

dividida em duas fases, formação profissional e treinamento físico, com um total mínimo de 720 horas-aula. (Lei 5.406/69, art. 82, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 5.980, de 11 de setembro de 1972, modificado pela Lei nº 6.640, de 14 de outubro de 1975). Contudo, não há documentos suficientes que mostrem que os aspirantes a Delegado estudaram o tema do Policiamento Comunitário.

Os documentos de 2006 mostram que houve uma grande mudança no curso de formação policial, pois anteriormente os cursos de formação eram baseados apenas na antiga lei orgânica da instituição (Lei 5.406/69), sendo que a partir desse ano, a formulação do curso foi baseada na Matriz Curricular Nacional do SENASP/MJ (2004). No Quadro 6, exponho algumas disciplinas ministradas para os cursos de formação de Delegado.

Quadro 6 - Grade curricular do curso de formação para Delegados, com identificação da carga horária

ÁREAS E SUB-ÁREAS TEMÁTICAS	Horas / Aula
Ética, Cidadania e Direitos Humanos - DH	20
Violência, crime e controle social - VCC	12
Polícia Comunitária - PC	08
Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA	06
Estatuto do Idoso - EI	06
Comunicação com a Sociedade – COM	04
Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida	32

Fonte: ACADEPOL / PCMG

Com o Quadro 6, percebe-se a presença de conteúdos que podem ser relacionados ao modelo de Policiamento Comunitário no curso de formação desses policiais. Como exemplo: Ética, Cidadania e Direitos Humanos, Polícia Comunitária, Comunicação com a sociedade, além de Gestão de pessoas e qualidade de vida, em que é abordado o efeito de diferentes tipos de liderança. Esses cursos somam 64 horas-aula, o que representa 8,51% do total de horas destinadas à formação policial, o que significa um tempo bastante diminuto dedicado ao treinamento do que seria a “nova forma” de trabalho da instituição.

Em 2007, a grade de formação dos Delegados de polícia passa por uma nova reforma. Ao analisar essa estrutura curricular, verifica-se a presença de disciplinas que podem ser relacionadas ao tema do Policiamento Comunitário: “Fundamentos de Gestão Integrada e Comunitária”, com 30 horas / aula, em que é abordado o conhecimento da estrutura organizacional da segurança pública integrada e comunitária; “Violência, crime e criminalidade,” com 36 horas / aula, em que é abordado o tema dos Direitos Humanos, cidadania e ética numa abordagem sócio-psicológica da violência e

do crime, sob viés da Criminologia aplicada à Segurança Pública; por último tem-se “Relações Humanas”, com 12 horas / aula, com o conteúdo relativo à Liderança, criatividade, trabalho em equipe e cidadania. Essas disciplinas somam 78 horas aulas e representam 10,83% do total de horas destinadas à formação dos novos Delegados de polícia. Assim, comparando com a grade curricular de 2006, é possível perceber um incremento de horas aulas destinadas à temática, ainda que a disciplina Policiamento Comunitário não conste mais do currículo.

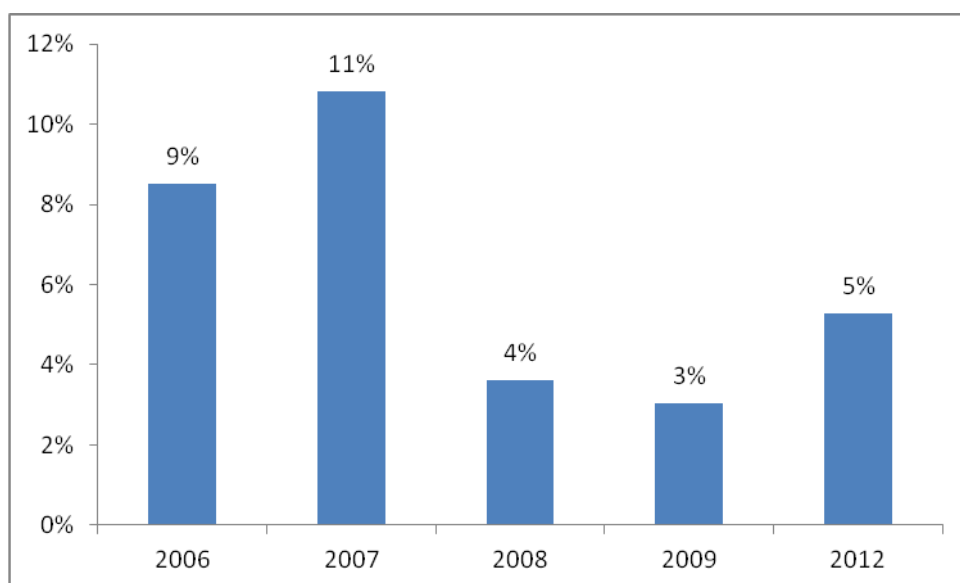
No conteúdo programático da formação de Delegados em 2008 não foram encontrados documentos que mostrem, com certeza, que temas relacionados ao modelo de Policiamento Comunitário estavam presentes no curso de formação. Entretanto, verifica-se a presença de disciplinas que podem estar relacionadas ao tema como Organização Policial (10 horas / aula), Cidadania (4 horas / aula) e Relações Humanas (12 horas / aula). Nesse caso, nota-se uma redução do tempo destinado a esse tema em 52 horas se comparado ao ano de 2007, bem como de sua participação no currículo escolar como um todo, já que essas disciplinas respondem por tão somente 3,61% do total de horas destinadas à formação do novo Delegado de polícia.

Em relação ao projeto pedagógico para o curso de formação policial do ano de 2009, encontraram-se dados que mostram de forma mais clara a presença ou não de disciplinas relacionadas ao modelo de Policiamento Comunitário. Assim, analisando a ementa da disciplina “Direitos Humanos: Polícia Judiciária-Investigativa, Ciência e Justiça III”, de carga horária de 14 horas, na última aula encontra-se a presença do conteúdo “Introdução ao estudo da metodologia do policiamento orientado para problemas: Policiamento Comunitário” com o tempo de exposição de 30 minutos e “Noções gerais sobre a mediação de conflitos – O Projeto Mediar” com 70 minutos de exposição. Em outra disciplina, “Fundamentos de Gestão Integrada e Comunitária”, com 8 horas / aula, é abordado o conhecimento da estrutura organizacional da segurança pública integrada e comunitária, com temas relacionados ao Policiamento Comunitário, como “A Comunidade”, “Gestão Integrada e Comunitária”, “Experiências no Brasil e no Exterior”. Além de uma bibliografia que aborda diretamente a análise do modelo de Polícia Comunitária. Contudo, para a formação ministrada em 2009, todos os conteúdos relacionados direta ou indiretamente ao Policiamento Comunitário perfazem o total de 22 horas, o que significa 3,05% do tempo destinado à formação policial.

Em documento mais recente, datado de 2012, a matriz curricular para o curso de formação de Delegados de Polícia foi dividida em dois módulos. Os documentos encontrados não são capazes de mostrar a ementa das disciplinas ministradas, todavia há semelhança entre os nomes dessas disciplinas com as dos cursos de formação anteriores: “Direitos Humanos” com 20 horas / aula, “Mediação de Conflitos e Resolução de Problemas”, com 8 horas / aula; e “Relações Humanas” com 10 horas / aula. Essas disciplinas perfazem o total de 38 horas / aulas, representando 5,27% do tempo destinado à formação policial.

O Gráfico 1 apresenta o percentual da carga horária de cada curso de formação que é destinado a disciplinas com o conteúdo de Policiamento Comunitário. Esses valores indicam que em nenhum dos cursos de formação apresentados aqui dispõe de uma carga horária efetiva relacionada ao modelo de Policiamento Comunitário. A maior percentagem de matérias que podem ser relacionadas a esse modelo de policiamento, não passa dos 11% das horas totais de cada curso de formação. Além disso, pela falta de documentos que mostrem o conteúdo das matérias estudadas, não se pode dizer, com certeza, que as disciplinas observadas aqui estão realmente relacionadas ao modelo de Polícia Comunitária. Ou seja, pode ser que esse percentual seja ainda menor se disciplinas com o mesmo nome tiverem ementas diferenciadas, não incluindo o Policiamento Comunitário.

Gráfico 1 – Percentual da carga horária de cada curso de formação que é destinado a disciplinas com o conteúdo de Policiamento Comunitário



Fonte: dados da pesquisa

Portanto, apesar da teoria organizacional perceber o treinamento dos membros de uma organização como uma das estratégias iniciais para se promover o processo de aprendizagem organizacional, na Polícia Civil de Minas Gerais, essa característica não foi observada, devido ao baixo número de horas aulas relacionadas a esse tema nos cursos de formação policial para os Delegados de Polícia entre os anos 2006 - 2012.

Em suma, a presença de disciplinas associadas ao modelo de Policiamento Comunitário só começa a surgir depois da implantação da Secretaria de Estado de Defesa Social (2003), dos projetos para os cursos de formação serem feitos tendo como base a Matriz Curricular Nacional (2004) e, também, depois da última grande reforma organizacional promovida por uma alteração legal (2006). Logo, não é possível afirmar que o aprendizado da filosofia de Policiamento Comunitário ocorre pela via do treinamento policial.

O treinamento é apenas um dos componentes do processo de aprendizagem organizacional que como foi demonstrado, representa apenas uma pífia parte desse processo de aprendizagem organizacional. Talvez o treinamento contribuísse de forma mais bem sucedida se usado apenas para corrigir erros de percurso. Claro que a educação dos policiais é importante por inúmeros motivos, tanto pela legitimidade do seu trabalho, como pela reciclagem de suas capacidades, mas uma mudança organizacional que envolve toda a cultura da organização necessita muito mais do que

práticas de ensino. É necessária possibilidade de mudança tanto na estrutura formal quanto informal da organização.

Em outras palavras, a análise dos dados mostra que a estratégia de treinamento de formação dos membros policiais não pode ser considerada como um processo efetivo de inserção e internalização dos conceitos referentes ao modelo de Policiamento Comunitário devido à insuficiente presença desse tipo específico de treinamento nos cursos de formação policial desta organização. Desse modo, pode-se concluir que o modelo de Policiamento Comunitário não chega à Polícia Civil através do treinamento.

*

A aprendizagem organizacional decorre de um processo no qual os membros de uma dada organização refletem sobre seus procedimentos a partir, por exemplo, de uma nova demanda do ambiente, o que pode levar a reestruturação de suas rotinas. Porém, muitas vezes a aprendizagem organizacional é vista pelos administradores como sinônimo de treinamento, ainda que o simples oferecimento de cursos não seja capaz de transformar a prática organizacional em geral e a policial em especial.⁶

Neste contexto, procurei desvelar como o aprendizado do Policiamento Comunitário no âmbito da Polícia Civil de Minas Gerais se inicia (ou não) a partir de cursos de formação nesta temática, o que tem impactos imediatos na forma como esse conceito é apropriado pela prática policial nesta instituição. Ou seja, o objetivo dessa seção foi analisar a hipótese de que o treinamento policial nos cursos de formação iniciais realmente representa uma efetiva porta de entrada do modelo de Polícia Comunitária nesta organização.

O treinamento, como foi dito, é somente um dos modos de se tentar fazer com que os membros da organização consigam corrigir pequenos erros nos programas de ação da organização. Ele não se caracteriza necessariamente como aprendizagem organizacional de acordo com uma perspectiva sociológica adotada nesse trabalho. O treinamento de pessoal é algo decidido dentro da organização. As influências de certos grupos podem ser decisivas sobre os assuntos do treinamento, sobre quem será treinado, quem irá treinar, quando será o treinamento e quais os objetivos desse treinamento. Se esse treinamento for apenas algo imposto pelos altos membros da hierarquia estrutural,

6 Nesse sentido, ver: PINC, Tânia Maria. **Treinamento policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

então seu fracasso pode estar relacionado às atitudes informais dos membros da organização que não podem ser controladas por meio das regras e estruturas burocráticas.

O processo de treinamento de pessoal não se caracteriza, por si, como aprendizagem organizacional, ou seja, o treinamento não garante que os membros da organização consigam corrigir pequenos desvios de percurso e também não conseguem promover profundas mudanças estruturais, pois no treinamento não há processo de *feedback* entre alternativas, que relacione todas as áreas da organização e que tenha por finalidade modificar os programas de ação. O treinamento pode ser apenas uma parte do processo de aprendizagem organizacional que busca solução para um novo problema. O treinamento pode, em alguns casos, ser essa solução que foi decidida durante o processo de aprendizagem organizacional e que será aplicada naquele momento, mas isso dependerá do problema enfrentado pela organização.

Outra possibilidade para entender a inserção do modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais ocorre através da criação de diversos projetos baseado em temas ligados ao modelo de Polícia Comunitária, sendo essa a hipótese que será analisada aqui subsequente. De acordo com a análise bibliográfica realizada, qualquer processo de aprendizagem organizacional refere-se muito mais a um processo complexo que envolve toda a organização, controle dos resultados através de *feedback*, além de, se necessário, mudanças profundas nos aspectos estruturais da organização, do que somente processo de treinamento dos membros do grupo. Assim, na próxima seção será analisado outro possível modo de inserção que ocorre através da criação esporádica de projetos que são baseados nesse modelo de policiamento.

O Policiamento Comunitário como um conjunto de programas

De acordo com Ribeiro (2014, p. 413), o modelo de Policiamento Comunitário pressupõe a institucionalização e flexibilização do modelo profissional a partir da descentralização dos processos de tomada de decisão, que passam para as mãos dos policiais de linha em vez de ficarem a cargo de seus comandantes; da colaboração da comunidade no mapeamento dos problemas e na definição das questões prioritárias a serem atendidas pela ação policial; da participação da sociedade na definição de estratégias de ação por meio do emprego da chamada Metodologia de Solução de

Problemas. Exatamente por isso, o Policiamento Comunitário não pode ser entendido como um programa ou uma estratégia, e sim como um processo de reforma organizacional da polícia, visto que envolve mudança em sua estruturação, nos fluxos dos processos decisórios e ainda na natureza dos mecanismos utilizados para o diagnóstico dos problemas que suscitam intervenção policial.

Porém, na Polícia Civil de Minas Gerais, o Policiamento Comunitário tem um lugar específico, se constituindo em uma gama de programas implementados e supervisionados por um determinado setor, sendo este o ponto de partida da análise realizada neste capítulo. A implantação desses programas pode, em um primeiro momento, representar a estratégia que essa organização policial possui de introduzir o modelo de Policiamento Comunitário em suas estruturas e cultura organizacional, de forma a tentar, mesmo que lentamente, modificar estruturalmente a organização como um todo, num verdadeiro processo de aprendizagem organizacional. Todavia, a análise desses programas busca mostrar como a PCMG entende o que é o modelo de Policiamento Comunitário.

Assim, para entendimento dos significados que o Policiamento Comunitário tem na Polícia Civil de Minas Gerais, foi feita uma visita ao Centro de Referência de Polícia Comunitária – CRPC, localizado na Academia de Polícia Civil – ACADEPOL e implantado através da Resolução nº 6.812, de 19 de julho de 2005. Esta unidade tem como função articular o intercâmbio entre as unidades da Polícia Civil e a comunidade para a realização de ações estratégicas e a expansão de projetos relacionados ao modelo de Policiamento Comunitário. O trabalho do CRPC abrange unidades policiais da Região Metropolitana de Belo Horizonte e cidades do interior de Minas Gerais.

Compete ao CRPC o monitoramento e avaliação das atividades de Polícia Comunitária na PCMG. Esse monitoramento representa um processo de acompanhamento e controle da implementação de projetos de forma a descrever e acompanhar as mudanças ocasionadas pela ação dos mesmos, de forma a analisá-los em relação a sua eficácia e eficiência. No Quadro 7, encontram-se todas as ações e programas da PCMG relacionados ao Policiamento Comunitário que se encontram atualmente em andamento, de acordo com o CRPC. Todas as informações expostas neste capítulo correspondem a visitas, coleta de material e conversas informais dentro dos próprios núcleos.

Quadro 7 - Projetos de Polícia Comunitária da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

Programa	O que é	Onde está implementado
Mediar	Programa que possui como proposta a busca de soluções alternativas extrajudiciais para a solução de conflitos, por intermédio de uma metodologia de resolução de conflitos e com a finalidade de prevenção criminal.	Belo Horizonte
		Contagem
		Betim
		Santa Luzia
		Jaboticatubas
		Ouro Preto
		Patos de Minas
		Curvelo
Atendimento a vítimas de crimes raciais	Programa instituído para atender às vítimas de crimes raciais, principalmente, nos termos da lei 7.716/89, 9.459/97, 12.288/10 e art. 140 § 3º CPB.	Belo Horizonte
Atendimento e Cidadania LGBT	Programa que busca auxiliar as Delegacias de Polícia Civil de Minas Gerais nos casos que envolvem situação de discriminação sexual e de gênero.	Belo Horizonte
Facilitação ao Dialogo	Programa possui a tarefa de enfrentar a violência contra a mulher através de uma metodologia de trabalho educativa.	Belo Horizonte
Mediação Restaurativa de Trânsito	Programa que possui o objetivo de proporcionar aos envolvidos em acidentes de trânsito que recorriam ao DEAV (Delegacia Especializada em Acidentes de Veículos) a possibilidade de resolver suas pendências de forma autônoma, alternativa e extrajudicial.	Belo Horizonte

Fonte: PCMG

O Quadro 7 mostra quais os programas serão analisados nesse capítulo. Percebe-se inicialmente a baixa disseminação desses programas por toda a organização, pois os programas estão presentes em poucas cidades, concentrando-se em sua maior parte na capital do Estado. Como demonstrado na seção anterior, o treinamento nesta temática ainda é muito incipiente, o que poderia fazer supor que ele se daria na prática. Todavia, como ele é restrito a determinados núcleos, não existe a disseminação desse modelo de policiamento por toda a corporação.

Para auxiliar o trabalho do CRPC foi criado em 04 de maio de 2016, junto a ACADEPOL, o Núcleo Tecnológico de Polícia Comunitária e Ação Social, instituído pela portaria nº 045/GAB/ACADEPOL/2016. Este núcleo tem a função de organizar e difundir as ações relativas ao Policiamento Comunitário da Polícia Civil de Minas Gerais, sob a coordenação do CRPC. Entre as ações deste núcleo, encontram-se trabalhos voltados para a comunidade, facilitando o seu acesso a PCMG, impulsionando a difusão dos serviços para o cidadão, além de um projeto de expansão do Programa Mediar.

Outras ações do Núcleo Tecnológico de Polícia Comunitária e Ação Social correspondem ao cadastramento e disponibilização das informações dos serviços dos Núcleos de Atendimento Psicossocial; dos Núcleos de Mediação de Conflitos; compilação das instruções fundamentais sobre segurança comunitária em escolas; organização e cadastramento de palestrantes e palestras ministradas nas escolas estaduais; e a facilitação do acesso à informação dos serviços básicos de cidadania, como emissão de RG, emissão de antecedentes criminais.

O Núcleo Tecnológico de Polícia Comunitária e Ação Social é responsável ainda por promover parcerias para identificar e analisar os problemas comunitários relacionados à criminalidade e à violência para aplicação da metodologia de “Polícia Orientada ao Problema – POP” e encaminhamento às unidades da Polícia Civil competentes para definição de estratégias na prevenção de crimes. Esse núcleo é responsável por realizar um cadastramento dos conselhos comunitários, associações de bairro e entidades que atuam com grupos de vulnerabilidade e situação de risco com o objetivo de ampliar a atuação da PCMG.

Contudo, o CRPC e o Núcleo Tecnológico de Polícia Comunitária e Ação Social são estruturas organizacionais que funcionam de modo a promover, articular, monitorar e avaliar os programas de Policiamento Comunitário nesta organização. Desse modo, percebe-se a extensiva tendência de controle e centralização da Polícia Civil perante o que se considera como sendo programas de Policiamento Comunitário, o que é inadequado às características do modelo de Policiamento Comunitário que resultam na flexibilização das estruturas para que os próprios policiais contem com maior autonomia para a tomada de decisão. Ou seja, há uma tendência para a centralização do modelo de Policiamento Comunitário, que vai em contraponto as reais características desse modelo policial.

Neste contexto, nas próximas seções, cada programa apresentado no Quadro 7 será analisado em dois níveis: primeiramente, como o programa é percebido pela PCMG como uma iniciativa que se adéqua aos preceitos do Policiamento Comunitário, de forma a comparar cada um destes programas com as variáveis já expostas e exemplificadas no Quadro 3. Em segundo lugar, essa comparação entre cada programa e o modelo de Policiamento Comunitário será feita de forma a possibilitar a compreensão do significado que esse modelo de policiamento adquire dentro da Polícia Civil de Minas Gerais.

Programa Mediar

O Mediar é um programa de resolução de conflitos entre indivíduos envolvidos em crimes de menor potencial ofensivo. Neste programa, o policial, ao receber o autor e a vítima do delito, após registrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) propõe a mediação do conflito que originou o delito. A ideia é administrar prontamente o conflito, evitando o agravamento do problema e, ainda, um procedimento judicial, muitas vezes moroso e incapaz de solucionar o conflito.

Desde a entrada em vigor da lei nº 9.099/95, os registros de pequenos conflitos são considerados infrações de menor potencial ofensivo, recebem um enquadramento penal e são encaminhados aos Juizados Especiais Criminais na forma de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) sob a chancela da autoridade policial. Devido à demora para a resolução desses problemas no âmbito jurídico, grande parte das pessoas envolvidas nestes procedimentos desistem ou desinteressam-se pela continuidade do procedimento, especialmente, ao perceberem que os seus problemas não serão resolvidos em tempo hábil, pois resultam em processos demorados e dispendiosos.

Para mudar esse quadro, segundo a PCMG, o Programa Mediar age de forma a desvincular esses problemas de menor valor ofensivo da pauta estritamente policial em relação apenas às classificações penais e estimula a criatividade social para as novas soluções de conflitos. A justificativa para o surgimento desse programa está relacionada à premissa de que, ao buscar soluções para os problemas que deterioram a qualidade de vida das comunidades locais e ao envolver os cidadãos nesse processo, a polícia poderia contribuir para reforçar laços sociais, favorecer a população a gerir os seus próprios problemas e, por extensão, prevenir crimes.

Em outras palavras, para a Polícia Civil a mediação de conflitos funciona de forma a favorecer a construção de soluções alternativas como uma terceira via diante das controvérsias trazidas nos atendimentos individuais, identificando demandas e peculiaridades de cada realidade bem como suas possíveis soluções através de atendimentos em mediação e orientação individuais e coletivos. O programa também busca contribuir juntamente com os moradores dos aglomerados urbanos favelas e bairros periféricos para uma cultura de pacificação social baseada nos princípios do

modelo de Polícia Comunitária, visando à garantia de direitos fundamentais e a prevenção social da criminalidade.

O primeiro projeto de Policiamento Comunitário desenvolvido pelo CRPC foi o Projeto Mediar da 4ª Delegacia Seccional da Polícia Civil/Leste, que começou a ser desenvolvido na 5ª Delegacia Distrital de Belo Horizonte desde a primeira quinzena de outubro de 2006. Segundo a PCMG, os resultados do projeto piloto implementado em 2006 demonstram que houve um decréscimo de 54,49% do total de Termos Circunstanciados de Ocorrência registrados nessa delegacia num período de sete meses. Entretanto, a redução de TCOs talvez não tenha ocorrido apenas pelos resultados do projeto, mas dada a descrença na capacidade do sistema de justiça criminal em administrar esse problema. No entanto, foi em razão dos resultados promissores que o projeto foi transformado em programa a partir da Resolução 7.169/2006. Atualmente, para qualquer mediação de conflitos deve haver um TCO correspondente, portanto, não é mais possível verificar o êxito do programa a partir do decréscimo do número de TCOs.

Hoje, o programa mediar está presente em 14 (quatorze) unidades policiais em todo o Estado de Minas Gerais. Isso significa que, desde a sua criação em 2006 em Belo Horizonte, o programa já começou a se expandir para outras unidades policiais, entretanto essa expansão só foi possível devido a vontade de cada Delegado. Ou seja, se um Delegado não acreditar no propósito da criação do núcleo de mediação, ele não será criado na Delegacia.

A vontade do Delegado é essencial para a implantação do Mediar. Tanto é assim que foi apenas no ano de 2016 que os participantes participaram de treinamento específico para atuarem como mediadores de conflitos, sendo que esse treinamento também serviu para a formação de novos mediadores.⁷ O curso era de Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas, realizado no primeiro semestre daquele ano, durante uma semana na ACADEPOL. O objetivo desse curso era capacitar os servidores interessados de todas as carreiras da Polícia Civil para o uso das técnicas e metodologias da Mediação de Conflitos. O conteúdo do curso difundiu o modelo de segurança pública que deve nortear todo o trabalho policial voltado à comunidade, além

7 Quase todo servidor (de carreira policial ou administrativa) pode tornar-se um mediador e participar do programa Mediar, excetuando-se os policiais das carreiras de perito, médico e os delegados. Sendo que os delegados podem atuar como coordenadores do programa.

de possibilitar que este servidor atue como mediador de conflitos nos Núcleos de Mediação da PCMG já existentes e nos que virão a ser instituídos.

O processo de mediação de conflitos tem início a partir do registro da ocorrência, sendo que todos os núcleos trabalham com ocorrências já registradas. Assim, o Delegado despacha o caso para o núcleo tratar a partir do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). O mediador entra em contato com a parte demandante (vítima) e agenda entrevista inicial a fim de ouvi-la, para que possa conhecer o histórico do caso e ofertar a ela a possibilidade de adesão ao procedimento de mediação de conflitos. Caso ela aceite, o suposto demandado (autor) é chamado através de intimação e, quando comparece ao núcleo, é cientificado que o demandante apresentou uma demanda, contou sua versão dos fatos e aquele é o momento dele dizer ao mediador o que houve. Após o relato ele é informado de que a parte demandante aderiu à mediação, que o procedimento é voluntário, sigiloso e extrajudicial. É ofertado ao demandado a possibilidade de fazer a mediação com o demandante com o intuito de resolver de forma pacífica a contenda apresentada. Após, o ciclo de mediação é agendado e as partes assinam termo de adesão ao procedimento de mediação. No dia da mediação pode haver acordo verbal ou escrito desde que as partes concordem e tenham, de fato, chegado a um acordo. Após 30 dias, o caso é monitorado pelo mediador responsável a fim de se verificar o cumprimento do acordo.

Na tabela 1 são apresentados os dados referentes aos resultados obtidos pelo programa MEDIAR entre Janeiro e Setembro de 2016. Esses foram os dados mais atuais que a pesquisa de campo conseguiu. Eles representam os resultados (casos encerrados) de todos os núcleos do MEDIAR somados a partir das cidades em que estão localizadas. Por exemplo, os valores para Belo Horizonte representam os resultados totais de seis núcleos de mediação de conflitos. Os valores para Contagem representam dois núcleos. Os valores das demais cidades representam apenas um núcleo de mediação.

Tabela 1 - Resultados obtidos pelo Programa Mediar entre Janeiro e Setembro de 2016:

Resultados	Belo Horizonte	Vespasiano	Contagem	Ouro Preto	Patos de Minas	Total
Mediação com acordo	28	4	20	1	0	53
Mediação sem acordo	60	4	4	7	29	104
Orientação	281	10	186	21	2	500

Encaminhamento	60	3	12	3	3	81
Devolução	25	14	34	0	0	73
REDS	109	0	98	0	0	207
TCO	401	109	131	10	144	795
Intimações/carta-convite/contato telefônico	737	110	375	17	74	1313
Desistência do Processo de mediação pelo demandante	65	19	22	2	235	343
Desistência do Processo de mediação pelo demandado	22	3	0	0	19	44
Não adesão ao processo de mediação pelo demandante	177	47	79	6	1	310
Não adesão ao processo de mediação pelo demandado	106	4	10	1	59	180
TOTAL	942	325	934	26	566	2793

Fonte: Polícia Civil de Minas Gerais

Acoplar os dados a partir das cidades onde o programa atua e não em cada núcleo em separado facilita a visualização total dos dados referentes aos resultados alcançados. Desse modo, esses dados mostram que em Belo Horizonte (cidade onde se encontra a maioria dos núcleos de mediação de conflitos) a taxa de mediações que obtiveram êxito, ou seja, demandante e demandado chegaram a um acordo foi de 2,97% do total de casos encerrados. Para a cidade de Contagem essa taxa foi de 2,14%. Já para Patos de Minas, com o terceiro maior número de casos finalizados, a taxa de mediações com acordo é de 0%. Em suma, esses resultados mostram a baixa taxa de eficiência do programa, apesar do discurso positivo que a organização adota perante o trabalho realizado pelo núcleo.

Como o objetivo desse capítulo é trazer uma análise comparativa entre esse programa policial e o modelo de Policiamento Comunitário, a fim de identificar quais os pontos em comum entre os dois, o quadro abaixo se propõe a verificar se o programa pode ou não ser percebido como uma estratégia de institucionalização do modelo de Policiamento Comunitário dentro da Polícia Civil de Minas Gerais.

Quadro 8 - Análise comparativa entre o Programa Mediar e o modelo de Policiamento Comunitário

Dimensão	Tipo de variável	Como é no Mediar	Adequação com o modelo de Policiamento Comunitário
Ambientais	Tipo de matéria-prima	Crimes de menor valor ofensivo.	Adequado.

	Critérios de Eficiência	Baseado na resolução dos conflitos.	Inadequado. As taxas analisadas para o ano de 2016 são baixas.
Estruturais	Nível de burocratização das atividades	Média. Os mediadores seguem ações padronizadas.	Inadequado. Cada demanda é específica e, por isso, mesmo em ações rotinizadas, os mediadores deveriam contar com certa discricionariedade para resolver cada novo tipo de problema.
	Comunicação	Padrão rígido. Altamente burocratizado.	Inadequado. Deve ser descentralizada, buscando formas alternativas de comunicação, como a conversa em detrimento da intimação.
	Controle sobre os membros	Controle interno forte. Presença de supervisores que atuam regularmente dentro do programa.	Inadequado. O controle interno ajuda a manter a qualidade da mediação, mas não há mecanismos para o controle externo.
	Informação	Controle das informações, valorização do segredo.	Inadequado. As informações devem ser compartilhadas, valorização da publicidade.
	Estrutura	Organicista.	Adequado.
	Tipo de produção	Produção a partir das demandas. Os mediadores não buscam bater metas. Antecipação das demandas.	Adequado.
	Abertura da organização para a sociedade	Há uma maior abertura em comparação com as delegacias que não prestam esse serviço.	Adequado.
Institucionais	Tipo de Liderança	Lideranças formais - de acordo com a hierarquia da organização.	Inadequado. Além das lideranças formais, lideranças informais seriam necessárias, para maior convencimento de outras delegacias sobre a importância da mediação.
	Grau de Centralização das Funções	As principais funções de decisão estão a cargo das chefias hierárquicas.	Inadequado. As decisões devem ser descentralizadas e compartilhadas.
	Discricionariedade da ação	Cada mediador não tem a discricionariedade para agir de acordo com cada demanda, devendo agir de acordo com o determinado na resolução.	Inadequado. Mesmo com a discricionariedade, os mediadores se submetem a demais decisões de suas chefias.
	Grau de especialização dos membros	Tarefas delimitadas de acordo com o cargo ocupado pelo membro da organização.	Adequado.
Culturais	Aprendizagem Organizacional	Aplicada através de processo de treinamento dos membros da organização e expansão das unidades de mediação.	Adequado.
	Motivação para a inovação	Os mediadores são motivados devido à natureza do trabalho que não é estritamente policial e leva a resolução de conflitos com maior agilidade.	Adequado.
	Mitos e valores institucionais	Baixa presença de mitos e valores de uma polícia de caráter tradicional.	Adequado.

Fonte: dados da pesquisa

O mediar possui oito das dezesseis características que estruturam o modelo de análise organizacional desenvolvido para classificação de uma dada iniciativa como Policiamento Comunitário. Na análise comparativa entre o programam Mediar e o modelo de Policiamento Comunitário, todas as variáveis da dimensão ambiental estão adequadas. O “tipo de matéria-prima” é composto por todos os crimes de menor potencial ofensivo. Essa matéria-prima possui grande diversidade, entretanto, a forma como ela é tratada não segue estritamente o padrão de resolução de problemas do restante dessa organização policial. Ou seja, evita-se que a demanda seja tratada de maneira estritamente policial, buscando-se novos tipos de soluções, já que, em vez de apenas registrar-se o Termo Circunstanciado de Ocorrências, procura-se resolver o problema que deu ensejo ao delito, evitando-se assim a sua ocorrência futura. Por isso, os “critérios de eficiência” são baseados na efetiva resolução dos conflitos, em que os próprios demandantes são levados a chegar a um acordo que supostamente seja vantajoso para todos os envolvidos. Desse modo, há uma efetiva participação da sociedade na resolução dos problemas, sendo essa a característica uma das principais relacionadas ao Policiamento Comunitário.

Todavia, os dados sobre os resultados analisados para o ano de 2016 mostram que a taxas de mediações de conflitos finalizadas com um acordo entre as partes é bastante baixa em comparação ao total de casos encerrados. Isso leva a questionar se o que prega o programa (eficiência baseada na resolução de conflitos) realmente ocorre.

Em relação a dimensão estrutural, o “nível de burocratização das atividades” é mediano, de maneira que o mediador deve seguir um padrão para o atendimento, todavia, suas ações devem se adaptar a cada nova demanda. Já a “comunicação” não foge à regra e segue o mesmo padrão de toda a organização, sendo uma comunicação voltada para o âmbito interno da organização, que desconhece os usuários do serviço. O mesmo acontece com a “informação”. Ela segue o mesmo padrão de toda a organização. Não há mecanismos de publicização do que é feito e dos resultados para a sociedade. O “controle sobre os membros” é internamente forte. Entre os membros desse programa existe a figura do supervisor, que são mediadores que também possuem a função de vistoriar o trabalho realizado no programa. Eles fazem visitas ao local de trabalho dos demais mediadores, analisam os atendimentos realizados, recebem e sugerem inovações em relação a realização do trabalho. Seu objetivo é para que sempre se mantenha o

controle e qualidade dos atendimentos, porém não existe um mecanismo de controle da sociedade na prestação deste serviço.

Comparando a “estrutura” do programa, ela não segue o mesmo padrão do restante da organização, sendo, portanto, classificada como organicista, em que os mediadores seguem uma hierarquia, mas possuem liberdade para agirem de acordo com a variação do ambiente externo. O “tipo de produção” se diferencia do restante da organização na medida em que os mediadores não são obrigados a baterem metas de atendimento. Eles trabalham somente a partir das demandas que chegam até os núcleos de mediação. Entretanto, o trabalho de mediação pode ser considerado preventivo, de modo que um de seus objetivos é evitar que uma situação inicial entre duas ou mais pessoas com algum vínculo gere uma situação criminosa mais grave, por exemplo: uma discussão entre vizinhos que pode tornar-se uma agressão física e depois uma tentativa de homicídio. Isso possibilita que a mediação esteja mais focada na qualidade do que na quantidade. Já em relação à “abertura do núcleo para a sociedade”, o mecanismo de participação social direta existe, uma vez, como dito anteriormente, são os demandantes que devem chegar à resolução do conflito através do processo de mediação, facilitado pelos policiais que trabalham dentro dos Núcleos de Mediação existentes nas delegacias de polícia.

Para a dimensão institucional, a variável “tipo de liderança” segue o mesmo padrão do restante da organização. As principais lideranças são hierárquicas e formais, representados em grande medida pelos Delegados de Polícia. Assim, o “grau de centralização das funções”, ao analisar somente as funções de caráter decisório, se concentra nas mãos dos Delegados, apesar de nenhum Delegado exercer a função de mediador. Isso mostra que os mediadores, em geral, possuem um reduzido poder de decisão. Quando permitidos apenas opinam sobre os assuntos de interesse do programa.

Em se tratando da “discricionariedade da ação”, os mediadores possuem discricionariedade média para desenvolverem o trabalho, tentando fazer a mediação de acordo com a especificidade de cada demanda. O “grau de especialização dos membros” também segue os preceitos do modelo de Policiamento Comunitário, de modo que cada mediador tem suas tarefas delimitadas, mas como dito anteriormente, os mesmos são capazes de se adaptarem a cada nova demanda.

No âmbito cultural, a “aprendizagem organizacional” também se diferencia das estratégias comumente usadas pelo restante da organização. Além de práticas de

treinamento, para a formação de novos mediadores, em relação à “motivação para a inovação”, entende-se que o caráter de resolução de problemas fora das características de um trabalho estritamente policial funciona como motivação para a inovação do programa. Isso ocorre pelo fato de os mediadores se depararem sempre com novas situações que demandam, na maioria das vezes, a criação de novos modos de ação. Por fim, pode-se considerar que há uma baixa presença de “mitos e valores institucionais” relacionados ao policiamento tradicional, sendo que o próprio exercício deste trabalho e a participação direta da sociedade são fatores que impedem a presença desses mitos e valores não adequados ao modelo de Policiamento Comunitário.

Portanto, a partir dessa análise comparativa pode-se dizer que esse programa não se adequa totalmente ao modelo de Policiamento Comunitário. Isso acontece porque nem todas as suas características estão de acordo com esse modelo, devido à centralização das principais decisões do programa na figura dos Delegados, a comunicação estritamente burocratizada e a falta de publicidade dos resultados desse programa para a sociedade. O que se destaca nesse programa em comparação com os demais é a sua expansão dentro da organização, entretanto essa ainda é muito incipiente para contemplar toda a Polícia Civil.

Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância

Um segundo projeto relacionado com os preceitos do Policiamento Comunitário é o de Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância, que surgiu devido aos compromissos assumidos pela Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária – SIPJ, na 1ª reunião conjunta da Comissão de Segurança Pública e de Direitos Humanos realizada no dia 05 de junho de 2013 na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Para administrar o programa foi criado, em 28 de novembro de 2013, o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância - NAVCRADI. Atualmente, o núcleo funciona subordinado à Coordenação de Direitos Humanos da SIPJ.

O objetivo do programa é atender às vítimas de crimes raciais, principalmente nos termos das leis nº 7.716/89, 9.459/97, 12.288/10 e art. 140 § 3º Código Penal Brasileiro. Em outras palavras, o programa somente surgiu devido a pressões externas pela criação de uma Delegacia de Polícia especializada nas tipificações penais relativas

as leis citadas acima, porém, como resposta a essa pressão externa, a PCMG decidiu pela criação do programa que organizaria um primeiro trabalho nessa temática antes da possível criação de uma delegacia especializada em crimes raciais e de intolerância. Assim, apesar de funcionar apenas em um único local, a área de abrangência do núcleo corresponde a todo o Estado de Minas Gerais, isso ocorre porque o núcleo recebe demandas individualizadas e institucionais (da própria organização e por outros meios como a Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República), relativas a crimes raciais que ocorrem em todo o Estado. Além disso, o programa tem o objetivo de conscientizar os policiais quanto a ocorrência concomitante de crimes raciais com outras tipificações penais. Todavia, não encontrei nada que concretizasse esse tipo de ação durante a pesquisa realizada.

O programa de atendimento às vítimas de crimes raciais e de intolerância foi criado para ser um meio de interlocução da sociedade com a Polícia Civil em relação aos assuntos decorrentes de crimes raciais. O NAVCRADI é composto por um Delegado de polícia e dois Investigadores, sendo que os mesmos não passam por nenhum treinamento específico para trabalharem com o tema. Entretanto, os membros deste programa, vez por outra, participam de palestras, audiências públicas, reuniões, fóruns, debates, além de constantes interações com instituições públicas e privadas, como a Assembléia Legislativa, o Ministério Público, as Secretarias de Estado, as Associações religiosas, os Conselhos Estaduais e Municipais de Promoção da Igualdade, entre outras. O objetivo dessas participações é para que o programa mantenha um contato direto com outros órgãos públicos e demais organizações da sociedade civil que trabalham com esse tema. Apesar disso, o programa não possui nenhum mecanismo que permita a participação social no seu desenvolvimento e manutenção.

Como dito anteriormente, as demandas recebidas pelo núcleo são individuais ou institucionais. Nas demandas individuais, normalmente o demandante procura diretamente o NAVCRADI, expõe o fato demandado, após ouvir o solicitante decide-se pela elaboração ou não do REDS (se o fato se enquadra em crime de racismo ou injúria racial, por exemplo). Após a elaboração do REDS, o solicitante é orientado sobre o trabalho policial e este é encaminhado para a Unidade Policial que será responsável pelo trâmite da demanda apresentada. O núcleo também comunica à Unidade Policial

responsável, alertando-a para a incidência de crimes raciais no histórico do sistema onde são feitos os REDS.

Já as demandas institucionalizadas são aquelas encaminhadas ao núcleo pelas instituições públicas ou privadas. Nesse caso, o núcleo toma o primeiro passo em procurar o demandante para que haja a confecção do REDS, além de prestar as devidas orientações e esclarecimentos ao demandante. Caso o REDS já tenha sido lavrado, o núcleo entra em contato com a Unidade Policial responsável pela investigação do fato demandado, para que o mesmo seja apurado, evidenciando o crime racial, uma vez que este pode vir imbricado em outras tipificações penais. Posteriormente, NAVCRADI faz o acompanhamento dessa demanda usando o sistema PCNET, com o intuito de ter conhecimento sobre a situação do REDS. A instituição demandante é comunicada dos procedimentos adotados pelo NAVCRADI e da situação em que se encontra a demanda encaminhada.

Desde a criação do programa, o NAVCRADI recebeu 26 demandas institucionais e 43 demandas individuais, o que indica que a atuação do núcleo não é significativa, sendo que a maioria dos casos ainda é tratada nas Delegacias de Polícia sem ser, ao menos, comunicada ao núcleo. Além disso, como estratégias de administração de conflitos raciais, foram realizados 12 cursos ministrados entre os anos 2013 à 2016. Interessante notar como os indicadores de avaliação do trabalho dos policiais do NAVCRADI são eminentemente burocráticos, já que nos relatórios de desempenho são computados os despachos e os relatórios realizados por essa instância (Tabela 2). Assim, a primeira conclusão em relação a esse núcleo é que ele realiza um trabalho tradicionalmente policial, sem qualquer tipo de alteração.

Tabela 2 - Indicadores de produtividade do NAVCRADI

Ano	Demandas Institucionais	Demandas Individuais	Despachos	Relatórios	Participação em eventos/ reuniões	Cursos Ministrados
2013	01	02	01	01	09	01
2014	14	21	10	14	40	10
2015	04	12	08	12	11	-
2016	07	08	09	08	-	01
TOTAL	26	43	28	35	60	12

Fonte: NAVCRADI/PCMG

Os dados da Tabela 2 mostram que as ações realizadas pelo NAVCRADI são similares à de uma Delegacia de Polícia, principalmente em relação a confecção de

despachos e relatórios, ou seja, a criação do núcleo somente corrobora para a manutenção da estrutura vigente dessa organização, sem possibilitar qualquer tipo de mudança organizacional. Além disso, o baixo número de atendimentos mostra que a função do núcleo dentro da organização policial ainda é insignificante e não modifica em nada as estratégias de atuação policial para os casos relacionados com o racismo e intolerância.

Para cumprir o objetivo deste capítulo de comparar os principais pontos desse programa com o modelo de Policiamento Comunitário, utilizo a mesma tabela de comparação entre o modelo de Policiamento Comunitário e o programa de Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância. O objetivo dessa comparação é verificar se as características desse programa estão de acordo, ou não, com o modelo de Policiamento Comunitário.

Quadro 9-Análise comparativa entre o Programa de Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância e o modelo de Policiamento Comunitário

Dimensão	Tipo de variável	Como é no Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância	Adequação com o modelo de Policiamento Comunitário
Ambientais	Tipo de matéria-prima	Denúncias que envolvem crimes de racismo, intolerância e injúria racial.	Inadequado. A matéria-prima pode ser também fatos que não são classificados penalmente.
	Critérios de Eficiência	Mensurados através do número de atendimentos (demanda espontânea) e casos relatados por outros órgãos ou organizações civis.	Inadequado. Além desses critérios, o núcleo deveria prezar pela qualidade do atendimento à população.
Estruturais	Nível de burocratização das atividades	Alta. As atividades executadas pelos membros normalmente seguem modelos de ação rotinizados.	Inadequado. Podem ser rotineiras, mas os programas de ação devem buscar se adaptar a novas situações.
	Comunicação	Segue um padrão rígido, altamente burocratizado. Normalmente feita pelos e para os Delegados de polícia.	Inadequado. Comunicação pode seguir os padrões de uma burocracia, desde que existam canais de comunicação alternativos, o que não é o caso.
	Controle sobre os membros	Controle interno fraco e externo inexistente.	Inadequado. Deveria contar com mecanismos de controle interno e externo.
	Informação	Médio controle das informações.	Inadequado. As informações devem ser compartilhadas, valorização da publicidade.
	Estrutura	Mecanicista	Inadequado. A estrutura deveria ser organicista.
	Tipo de produção	Depende da demanda externa, porém não está vinculado ao sistema de metas.	Inadequado. Apesar de não estar vinculado a um sistema de metas, o programa não busca antecipar sua demanda com o objetivo de prevenção.

	Abertura do núcleo para a sociedade	Participação em diversos eventos junto à sociedade. Atendimento direto do público.	Inadequado. Ainda necessita de mecanismos que possibilitem a real participação social no desenvolvimento e manutenção do programa.
Institucionais	Tipo de Liderança	Lideranças formais - de acordo com a hierarquia da organização.	Inadequado. Deveria contemplar também as lideranças informais.
	Grau de Centralização das Funções	As funções são centralizadas.	Inadequado. As funções devem ser descentralizadas.
	Discricionariedade da ação	Normalmente os membros do núcleo seguem as demandas da chefia (Delegados), através de diligências e despachos.	Inadequado. As ações devem ser discricionárias. Os membros devem ter a capacidade de tomar decisões.
	Grau de especialização dos membros	Tarefas delimitadas de acordo com o cargo ocupado pelo membro da organização.	Inadequado. Os membros podem executar tarefas especializadas, mas devem ser capazes de adaptação à novas demandas.
Culturais	Aprendizagem Organizacional	Apenas cursos ministrados pelos membros do núcleo para demais membros da organização.	Inadequado. Deveria utilizar de diversas estratégias para a mudança, não apenas o treinamento.
	Motivação para a inovação	Baixa motivação. Uso de regulamentos para a normatização da ação dos membros.	Inadequado. A inovação deve ser constante devido à diversidade do trabalho desse núcleo.
	Mitos e valores institucionais	Presença de mitos e valores de uma polícia de caráter tradicional.	Inadequado. O núcleo executa somente atividades estritamente ligadas a natureza policial.

Fonte: dados da pesquisa

Dos 16 critérios criados para a avaliação da presença do modelo de Policiamento Comunitário dentro de Polícia Civil de Minas Gerais, o programa de atendimento às vítimas de crimes raciais não apresenta nenhum, indicando que essa estratégia de ação está longe de poder ser qualificada como uma forma de aproximação com a comunidade com vistas à solução de problemas que podem desaguar em crimes raciais.

De acordo com a dimensão de análise ambiental, o “tipo de matéria-prima” com que o NAVCRADI trabalha está relacionado aos crimes de racismo, intolerância e injúria racial, porém o núcleo não considera como matéria-prima para seu trabalho fatos que não sejam classificados diretamente como crimes. Ou seja, o núcleo não trabalha com a questão social referente ao racismo, somente considera essa questão no âmbito jurídico. Isso se adequa ao que se entende por missão da polícia judiciária, todavia não se adequa ao modelo de Policiamento Comunitário que busca tratar, quando possível, as demandas de forma não estritamente jurídico-criminal.

Os “critérios de eficiência” desse programa referem-se à quantidade de atendimentos realizados e de denúncias recebidas via outras instituições. Não existe

nenhum critério de avaliação da qualidade desses atendimentos. Esse núcleo trabalha apenas de forma a orientar os demandantes sobre a execução do trabalho policial. Uma das funções do núcleo seria acompanhar as denúncias encaminhadas para as respectivas delegacias responsáveis, entretanto esse acompanhamento não ocorre de maneira efetiva por não existirem mecanismos concretos que possibilitem esse acompanhamento. Normalmente, qualquer tentativa de acompanhamento sobre o andamento dos casos é feita por telefone ou pelo sistema PCNET. Portanto, ainda não há uma clara definição de como essa atividade poderia ser realizada, fato que pode minar a qualidade do serviço prestado.

A pequena quantidade de membros desse programa é o principal fator que impossibilita o acompanhamento de todos os casos de responsabilidade da PCMG, sendo essa a principal justificativa, comumente utilizada pelos membros dessa instituição para justificarem a ineficiência do trabalho. Um acompanhamento eficiente é aquele formalizado e publicizado por toda a organização policial, consistindo em um processo de *feedback*, em que as Delegacias ficariam com a responsabilidade de dar um retorno sobre essas demandas para o programa que utiliza dessas informações para divulgação interna e externa do trabalho executado.

Na dimensão estrutural, o “nível de burocratização das atividades” que na análise do respectivo núcleo pode ser considerado como elevado. As atividades diárias são baseadas em ações rotineiras da própria Polícia Civil, como a confecção do REDS. Em relação a “comunicação”, o núcleo segue o mesmo padrão que se observa no restante da organização: comunicação altamente burocratizada, realizada principalmente através de ofícios. O “controle sobre os membros” é demasiado fraco. Não há uma avaliação interna do trabalho executado. O controle externo não existe, de modo que não há coparticipação da sociedade no trabalho do núcleo.

Ao analisar qual é a política do núcleo em relação as “informações” percebe-se que o mesmo mantém o controle sobre essas, de modo que não há uma divulgação constante do trabalho executado tanto internamente (para a própria organização) como para a sociedade. Em outras palavras, não há atividades relacionadas à divulgação e à publicidade das ações realizadas pelos policiais que trabalham no NAVCRADI. A “estrutura” do núcleo também não pode ser considerada adequada ao modelo de Policiamento Comunitário, uma vez que pode ser classificada como mecânica, em que os membros não são capazes de se adaptar a diversas situações de um ambiente instável

(diversidade de demandas), sendo que dependem de decisões de suas chefias em relação a suas ações.

Para o “tipo de produção” considero que o núcleo não se adéqua ao Policiamento Comunitário, dado que seu trabalho depende das demandas, o que é visto como algo normatizado para essa organização que só executa suas atividades na medida em que seja solicitado. Entretanto, no modelo de Policiamento Comunitário, o policial deve sempre trabalhar com o objetivo de antecipar os problemas, para evitar a ocorrência dos delitos. O NAVCRADI não está preso a um sistema de metas, como acontece com a maior parte dessa organização, fato este que pode contribuir para uma valorização da qualidade do atendimento em detrimento da quantidade de casos atendidos. Porém, somente uma pesquisa direta sobre como são feitos os atendimentos desse núcleo pode esclarecer se existe essa relação. Tratando-se da “abertura do núcleo para a sociedade”, o mesmo não segue o padrão do restante da organização: o NAVCRADI participa de diversos eventos junto a sociedade. Essa aproximação com a sociedade facilita o contato direto entre o núcleo e a mesma, agilizando qualquer processo de coparticipação social. Outrossim, a abertura para a sociedade também pode ser verificada através da existência de parcerias do núcleo com outras organizações da sociedade civil que tratam dos temas de racismo e intolerância.

As variáveis da dimensão institucional indicam que, no “tipo de liderança”, o núcleo segue o mesmo formato do restante da organização, considerando apenas as lideranças formais como importantes para a vida organizacional. As funções diretamente ligadas ao núcleo são altamente centralizadas, ou seja, cada cargo exerce funções delimitadas, de modo que, as funções de decisão estão diretamente ligadas ao cargo de Delegado de Polícia. A “discricionariedade da ação” não está presente nas atividades executadas pelos membros desse núcleo, ou seja, qualquer decisão sobre uma atividade a ser realizada depende do deferimento de membros superiores. De outra forma, a discricionariedade da ação ocorre apenas quando um membro opina sobre uma ação que pode ser executada a fim de sanar um problema, mas sua execução em si depende, primeiramente, da aprovação da chefia imediata. Já o “grau de especialização dos membros” não está adequado ao modelo comunitário, uma vez que os membros somente executam ações rotineiras estritamente relacionadas ao trabalho policial. Ou seja, não há a presença de programas de ação que possibilitem novas maneiras para se resolver as demandas recebidas por esse núcleo.

No âmbito da dimensão cultural, a “aprendizagem organizacional” para o NAVCRADI ocorre apenas em relação ao treinamento de pessoal, de forma que o núcleo é responsável por alguns cursos e palestras ao longo dos últimos anos para policiais e demais membros que não participam diretamente do programa. Essa é a única estratégia de aprendizagem organizacional utilizada pelo núcleo, uma vez que o mesmo não conseguiu se expandir, de modo que apenas três membros da organização policial são responsáveis por toda a atividade do núcleo que abrange todo o território de Minas Gerais.

A “motivação para a inovação” pode ser considerada baixa, devido a rígida rotinização das atividades executadas, que, nesse caso, impossibilita ações diretas sobre os problemas de racismo e intolerância enfrentados. A maioria das demandas é encaminhada para as Delegacias de Polícia onde os fatos ocorreram. Os “mitos e valores institucionais” estão presentes nesse núcleo, uma vez que a valorização do trabalho executado é exclusivamente relacionada ao modelo de policiamento tradicional / profissional, de modo que o núcleo considera apenas o padrão de atividades estritamente policiais como suficientes para o enfrentamento da questão de crimes de racismo e intolerância na sociedade.

Portanto, o programa de Atendimento a Vítimas de Racismo e Intolerância, através do trabalho do NAVCRADI, não pode ser considerado adequado ao modelo de Policiamento Comunitário. Isso se deve à ausência de qualquer similaridade entre a execução desse programa e as características do modelo policial. Além disso, a criação do programa pareceu somente uma resposta imediata a uma demanda externa, sem que houvesse a criação de uma real estratégia que possibilitasse o surgimento de novos modos de atuação policial diante dos problemas enfrentados por esse programa.

Programa de Facilitação ao Diálogo – DIALOGAR

O Programa de Facilitação do Diálogo de Prevenção contra a Violência e a Criminalidade/DIALOGAR funciona dentro de um Núcleo com mesmo nome. Este núcleo foi criado em março de 2011 com fundamentação na Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) para atender às demandas de homens e mulheres que cometeram delitos relacionados com a Lei Maria da Penha. Eles compareceriam

voluntariamente ou seriam encaminhados compulsoriamente pela Justiça para o atendimento no núcleo. Desde a sua criação, a abrangência do programa é somente a cidade de Belo Horizonte, mostrando que é ainda muito limitado a expansão desse tipo de trabalho entre os demais policiais.

Em 2013, o núcleo mudou de nome e passou a ser chamado de apenas Núcleo de Facilitação ao Diálogo – DIALOGAR. Neste ano, o núcleo passou a receber, além dos encaminhamentos da PC e dos casos voluntários, os encaminhamentos das Varas “Maria da Penha” existentes na capital. Isso mostra que, por meio da atuação desse núcleo, estabeleceu-se um contato direto e extraordinário com o Judiciário, sendo que os encaminhados representam somente os indivíduos que cometeram delitos considerados leves e que não estão presos. Com isso, o núcleo atua de forma diferente de toda a organização policial (mesmo a Delegacia da Mulher atua executando um trabalho estritamente policial – investigação, execução de mandados de prisão, abertura de Inquéritos, entre outros), pois seu objetivo é enfrentar a violência contra a mulher de modo tentar recuperar esses agressores e prevenir a ocorrência de novos delitos.

Desde agosto de 2014 até os dias atuais, o DIALOGAR, que funcionava dentro da Delegacia da Mulher, passou para a Coordenação de Direitos Humanos –SIPJ /PCMG. Isso significa que o núcleo deixou de sofrer uma influência direta do trabalho realizado dentro de uma delegacia de polícia e passou a desenvolver o seu trabalho de forma autônoma. Isso deveria ocorrer porque a Coordenação de Direitos Humanos da PCMG foi criada para organizar administrativamente o trabalho realizado pelos núcleos analisados neste trabalho, excetuando-se o programa de Práticas Restaurativas de Trânsito (MEDTRANS) que funciona no Departamento de Trânsito – DETRAN / PCMG. Em outras palavras, a Coordenação não possui as funções de uma delegacia de polícia.

O DIALOGAR funciona como um trabalho transdisciplinar de prevenção contra a violência doméstica. A metodologia de trabalho acontece através de oficinas de reflexão com profissionais da Psicologia, Serviço Social e do Direito. Estas oficinas são encontros que acontecem com homens e mulheres (separadamente) envolvidos em situação de conflito de violência doméstica, familiar, afetiva, de gênero e sexual. Os temas abordados nas oficinas de reflexão dizem respeito a Lei Maria da Penha, medidas protetivas, questões de gênero, violência, convivência pacífica, responsabilização e demandas.

Atualmente, o núcleo atende tanto voluntários que buscam apoio, orientação e intervenção para não entrarem em conflito ou violência como pessoas investigadas em situação de violência contra a mulher e que são encaminhados, compulsoriamente pela justiça. Na Tabela 3 são apresentados os quantitativos de atendimentos feitos pelo DIALOGAR entre os anos de 2013 e 2015. Esses dados mostram que o número de mulheres voluntárias é 23,2 vezes maior do que os homens voluntários. Essas mulheres representam, em grande parte das vezes, as vítimas de violência, portanto são elas que acabam procurando o programa para obter ajuda.

Todavia, como o alvo da mudança de comportamento é o agressor, que na maior parte das vezes é representado por alguém do sexo masculino, sua participação depende, em grande parte, do encaminhamento feito pela justiça. Entretanto, nem todos os homens encaminhados chegam efetivamente a participar das oficinas de reflexão. No ano de 2013, de 173 homens encaminhados somente 98 participaram, ou seja, 56,64%. Já para o ano de 2014, a taxa de participação subiu para 68,33% e para o ano de 2015, 74,94%. Isso mostra que apesar do encaminhamento feito diretamente pela Justiça, nem todos os homens participam do programa, entretanto a taxa de participação vem aumentando ao longo desses três anos.

Tabela 3 - Quantidade de atendimentos e encaminhamentos realizados pelo Dialogar (2013 a 2015)

Ano	Mulheres Voluntárias	Homens Voluntários	Mulheres Encaminhadas	Homens Encaminhados	Homens Efetivamente Participaram	que
2013	418	18	04	173	98	
2014	-	-	07	259	177	
2015	01	01	04	212	161	

Fonte: DIALOGAR/PCMG

Outros resultados apresentados por esse núcleo, mas que não estão presentes na tabela acima são: em 2013, entre os 98 homens que participaram das oficinas, somente cinco deles reincidiram na prática de violência contra a mulher (5,10%). Já em 2014, a reincidência foi menor, representado apenas 3,95%, ou seja, apenas sete homens de um total de 177 que participaram das oficinas. Para o ano de 2015, o DIALOGAR ainda não fez esse levantamento. Entretanto, esses dados podem ser contestados, pois a Polícia Civil só saberá se houve reincidência se a vítima voltar a procurar a organização depois de sofrer nova violência. Por diversos fatores, talvez isso não ocorra e, assim, a PCMG não possui o total controle sobre a veracidade desses dados.

Contudo, tendo como principal objetivo analisar as semelhanças e diferenças entre as características do núcleo em comparação com o modelo de Policiamento Comunitário, uso novamente a tabela de análise comparativa. O objetivo dessa tabela é facilitar a visualização entre as adequações e inadequações entre o núcleo e o modelo de policiamento a ser comparado.

Quadro 10 - Análise comparativa entre o Programa de Facilitação do Diálogo - DIALOGAR e o modelo de Policiamento Comunitário

Dimensão	Tipo de variável	Como é no DIALOGAR	Adequação com o modelo de Policiamento Comunitário
Ambientais	Tipo de matéria-prima	Pessoas envolvidas em crimes relacionados a Lei Maria da Penha. Atua também anteriormente a uma situação de violência física grave.	Adequado.
	Crítérios de Eficiência	Não reincidência dos autores em práticas violentas.	Adequado.
Estruturais	Nível de burocratização das atividades	Baixo. As oficinas apresentam diversidade em relação às demandas que tentam resolver.	Adequado.
	Comunicação	Segue um padrão rígido. Altamente burocratizado.	Inadequado. Deveria não ter um padrão rígido. Comunicação pode seguir os padrões de uma burocracia, mas coexistem tipos de comunicação alternativos.
	Controle sobre os membros	Controle interno fraco. Controle externo inexistente.	Inadequado. Deve haver controle interno e externo. A polícia deve prestar contas de suas atividades para a sociedade e para os seus próprios membros.
	Informação	Controle das informações, valorização do segredo.	Inadequado. As informações devem ser compartilhadas, valorização da publicidade.
	Estrutura	Organicista	Adequado.
	Tipo de produção	Depende da demanda. Não busca bater metas. Atividade preventiva.	Adequado.
Institucionais	Abertura do núcleo para a sociedade	O próprio núcleo funciona como um mecanismo direto para a participação social.	Adequado.
	Tipo de Liderança	Lideranças formais - de acordo com a hierarquia da organização.	Inadequado. Deveria ser contemplada a existência de lideranças informais.
	Grau de Centralização das Funções	As funções são centralizadas.	Inadequado. As funções devem ser descentralizadas.

	Discricionariedade da ação	A formulação do conteúdo das oficinas é de competência do responsável por sua execução.	Adequado.
	Grau de especialização dos membros	Os membros executam tarefas especializadas, mas são capazes de adaptação à novas demandas.	Adequado.
Culturais	Aprendizagem Organizacional	Nenhuma estratégia foi identificada.	Inadequado. Ocorre através de um processo de mudança que envolve toda a organização. Utiliza-se de diversas estratégias para a mudança.
	Motivação para a inovação	Alta motivação devido à liberdade para a ação e a eficácia dos resultados obtidos.	Adequado.
	Mitos e valores institucionais	Baixa presença.	Adequado.

Fonte: dados da pesquisa

O DIALOGAR até agora possui entre suas características comparadas o resultado mais próximo de adequação ao modelo de Policiamento Comunitário, já que das dezesseis variáveis, dez estão de acordo com esse modelo de policiamento. Tratando-se da dimensão ambiental, ambas as variáveis estão de acordo com o modelo, pois o “tipo de matéria-prima” não está focada apenas em atos criminosos, o núcleo já pode começar a atuar antes mesmo de uma situação se enquadrar dentro da Lei Maria da Penha. No caso dos “critérios de eficiência”, o objetivo do núcleo é diminuir a incidência e a reincidência da prática violenta que tem lugar em ambientes domésticos e por questões de gênero. Percebe-se assim que a atividade está voltada para a qualidade do atendimento realizado.

Nas variáveis da dimensão estrutural há, primeiramente, o “nível de burocratização das atividades”, sendo que a atividade principal é a execução de oficinas, sendo que essas são planejadas com total discricionariedade pelos membros do núcleo, de modo a permitir uma maior adaptação à diversidade dos problemas que eles tentam resolver. Em segundo lugar, a “comunicação” que não foge à regra do restante da organização policial. A comunicação é sempre formal e burocratizada. O “controle sobre os membros” pode ser percebido como fraco internamente e inexistente externamente, ou seja, não há um efetivo controle sobre as atividades realizadas, tanto pela organização como pela sociedade.

Para a variável “informação” existe um alto controle de informações pelos membros do grupo. Em visita realizada ao núcleo, com o objetivo de colher informações básicas sobre o seu funcionamento, essas informações foram inicialmente

negadas, sem motivo aparente. Pensando no modelo de Policiamento Comunitário, qualquer pessoa poderia procurar qualquer um desses núcleos para obter informações sobre o seu funcionamento. Esse é um dos pontos principais do modelo de Policiamento Comunitário: a publicização das atividades realizadas e dos resultados alcançados, para que a comunidade possa interferir na dinâmica do trabalho realizado.

Em relação a “estrutura” do núcleo, ela não segue o padrão do restante da organização, sendo classificada como organicista, pois, mesmo com a existência da hierarquia organizacional, os membros desse núcleo podem atuar de forma flexível, adequando-se a um ambiente externo instável. O “tipo de produção” também está adequado ao modelo de Policiamento Comunitário, uma vez que os membros desse grupo não buscam bater metas, mas prezam pela qualidade do atendimento que pode ser mensurado pela não reincidência dos demandados em práticas violentas contra mulheres. Todavia, como dito anteriormente, esses dados podem estar enviesados, de modo que o núcleo somente saberá da reincidência caso a vítima procure o auxílio da PCMG. O tipo de produção também pode ser considerado como atividade de antecipação de demandas e prevenção da criminalidade, o que também se adéqua ao modelo comunitário.

A “abertura do núcleo para a sociedade” pode ser verificada na medida em que o próprio núcleo funciona como um mecanismo de participação social. Entretanto, a maioria dos atendimentos é realizada através dos encaminhamentos pela Justiça. No caso da demanda espontânea, na maior parte das vezes, são as mulheres que sofrem algum tipo de violência que procuram o atendimento do núcleo.

Seguindo a análise das variáveis, na dimensão institucional, o “tipo de liderança” segue o mesmo padrão da organização: as lideranças são apenas as formais, ligadas a hierarquia da organização. No caso do núcleo, a liderança observada encontra-se na pessoa que ocupa o cargo de Delegado de Polícia da Coordenação de Direitos Humanos. Isso significa que qualquer modificação no trabalho deste núcleo deve passar pela avaliação dessa liderança burocrática, o que acaba limitando o poder de outras lideranças entre os membros do núcleo. O “grau de centralização das funções” não foge à regra e pode ser considerado como centralizada, uma vez que os Delegados de Polícia são os principais responsáveis pelas funções de decisão.

Todavia, a “discricionariedade da ação” pode ser considerada de acordo com o modelo de Policiamento Comunitário, de modo que os membros deste núcleo possuem

total liberdade para executar suas ações. Também adequado ao modelo de Polícia Comunitária, está o “grau de especialização dos membros”. Apesar da especialização das atividades ser uma característica da PCMG, os membros do referido núcleo atuam além das atribuições dos seus cargos, executando atividades que não estão diretamente ligadas ao trabalho dito policial.

Enfim, na dimensão cultural, nenhuma estratégia relativa à “aprendizagem organizacional” foi encontrada na análise do DIALOGAR. O núcleo não conseguiu se expandir por falta de incentivo e pela excessiva valorização da disseminação de informações entre seus membros, ou seja, o próprio programa e o núcleo parecem ser desconhecidos para o restante da organização, o que certamente dificulta a valorização de seu trabalho e sua expansão dentro da instituição. O programa, juntamente com o núcleo, não possui uma resolução que o institucionalize perante a organização policial, de modo que o seu conhecimento e trabalho fica restrito a uma unidade na capital mineira. Sem um documento jurídico que o institucionalize pela via formal, o programa, para todos os fins, não existe formalmente. A “motivação para a inovação” pode ser considerada alta, uma vez que a natureza do trabalho feito pelos membros possibilita uma constante motivação para a inovação. Isso ocorre devido à flexibilidade desse tipo de trabalho que necessita de constante inovação para que se alcancem seus objetivos.

Existe uma baixa “presença de mitos e valores” ligados ao modelo tradicional de polícia. Esse fato é possível devido, mais uma vez, à natureza do trabalho executado, que se difere do padrão das atividades realizadas por essa polícia. Essa diferença ocorre da seguinte forma: o trabalho padrão refere-se às atividades estritamente burocráticas realizadas por essa polícia, como abertura de Inquéritos, execução de mandados de prisão, cumprimento de diligências e despachos, elaboração de relatórios, entre outros. Já a natureza do trabalho executado por esse núcleo goza de ampla flexibilidade, não se limitando a atividades estritamente burocráticas, sendo seu objetivo recuperar indivíduos para que não cometam mais delitos relacionados com a Lei Maria da Penha, diferentemente do trabalho tradicional que busca a realização de investigação policial e a prisão dos delinquentes. Assim, como consequência há uma reversão de valores que através deste núcleo estão mais próximas dos princípios de um Estado Democrático de Direito.

Portanto, mesmo com uma maior quantidade de semelhanças com o modelo de Policiamento Comunitário do que os outros programas analisados até aqui, não se pode

dizer que o programa de Facilitação ao Diálogo está de acordo com o modelo de Polícia Comunitária. Três dessemelhanças são importantes para essa conclusão: primeiro, a expressiva falta de publicidade das informações sobre o programa, tanto para o restante da organização policial como para a sociedade; segundo, a centralização do programa nas mãos de uma liderança formal que não está diretamente ligada ao trabalho desenvolvido pelos membros do núcleo; terceiro, talvez consequência da primeira, a falta de mecanismos que possibilitem um processo de aprendizagem organizacional que modifique estruturalmente e culturalmente a organização por completo.

Programa de Atendimento e Cidadania LGBT

O Programa de Atendimento e Cidadania LGBT foi criado em 20 de outubro de 2011, como uma iniciativa da Polícia Civil de Minas Gerais, com o apoio e incentivo da sociedade civil. Surgiu devido ao crescente registro de crimes motivados pela intolerância à diversidade sexual e de gênero. Atualmente, o núcleo responsável pela gestão do programa (NAC-LGBT) também funciona junto à Coordenação de Direito Humanos - COORDH - SIPJ.

A justificativa para a criação desse programa deve-se à crescente demanda que a Polícia Civil recebe para realizar ações de enfrentamento à violência, discriminação e preconceito contra a comunidade LGBT. Os policiais que trabalham no NAC-LGBT atuam de forma a possibilitar que essa minoria seja atendida pela PCMG de forma humanizada e qualificada.

O programa de Atendimento e Cidadania LGBT atua de forma bastante semelhante ao Programa de atendimento aos crimes raciais, auxiliando as Delegacias nos casos que envolvem situações de discriminação sexual e de gênero. O NAC-LGBT recebe as demandas de forma espontânea (os próprios interessados procuram atendimento) ou através de casos relatados através do Disque Direitos Humanos (DISQUE-100) sobre delitos ocasionados pela intolerância à diversidade sexual e de gênero. Em ambos os casos, os demandantes são orientados a procurar uma Unidade Policial para lavrar o REDS (que também pode ser feito no próprio núcleo). Os demandantes que procuram o serviço são orientados e acolhidos pelos profissionais do

programa, sendo que esse acolhimento ocorre dentro do próprio núcleo de atendimento, localizado na Coordenação de Direitos Humanos da Polícia Civil de Minas Gerais.

No acolhimento, o indivíduo é ouvido e sua situação analisada. Caso o fato narrado represente um crime tipificado no Código Penal é confeccionado um REDS que é automaticamente encaminhado para a Delegacia responsável. O demandante é, portanto, orientado sobre o trabalho policial e encaminhado para essa Delegacia, sendo essa notificada sobre o atendimento feito pelo programa. Em alguns casos, dependendo da natureza da demanda e/ou da situação do demandante, o mesmo pode ser encaminhado para outra organização do Governo ou da sociedade civil para que sua situação seja resolvida. Entretanto, os membros desse programa não recebem nenhum tipo específico de treinamento para executar o trabalho. Por fim, o NAC-LGBT acompanha a situação do REDS junto às delegacias responsáveis para manter informados, tanto a pessoa demandante, como o Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (responsável pelo DISQUE-100).

A tabela abaixo apresenta os registros sobre os atendimentos feitos pelo núcleo tanto pela demanda espontânea, como os casos encaminhados pelo DIQUE 100 entre os anos de 2012 e 2015.

Tabela 4 - Quantidade de casos encaminhados ao NAC-LGBT por demanda espontânea

Registros Demanda Espontânea													
Ano/Mês	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	TOTAL
2012	12	5	4	6	6	7	10	3	1	5	6	1	66
2013	1	5	5	3	3	6	4	2	4	4	0	1	38
2014	2	3	7	3	1	3	5	2	1	4	1	2	34
2015	1	0	6	5	0	2	1	3	1	2	3	1	25
TOTAL	16	13	22	17	10	18	20	10	7	15	10	5	163

Fonte: NAC-LGBT / PCMG

Os dados desta tabela mostram que houve um grande decréscimo entre o número de atendimentos no primeiro ano (2012) para os demais, caindo cerca de 37,87% de 2012 para 2015. Isso mostra que com a criação do programa houve uma grande procura inicial, talvez pela novidade que representava o projeto para a organização policial e para a comunidade LGBT de Belo Horizonte. Com o passar dos anos e a diminuição desse entusiasmo inicial, o programa sofre subsequentes quedas no número total de pessoas que procuram por atendimento.

Tabela 5 - Quantidade de casos encaminhados ao NAC-LGBT por demanda do DISQUE-100

Ano/Mês	Registros DISQUE 100												TOTAL
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	
2012	12	7	8	18	16	16	26	21	20	18	18	13	193
2013	17	5	15	2	1	2	0	3	2	0	0	1	48
2014	2	2	8	2	4	1	5	0	0	2	3	1	30
2015	2	3	2	6	7	4	2	0	0	0	0	0	26
TOTAL	33	17	33	28	28	23	33	24	22	20	21	15	297

Fonte: NAC-LGBT / PCMG

Ao analisar a tabela 5 observa-se o mesmo fenômeno da demanda espontânea apresentada na Tabela 4, sendo que, no ano de 2012, a quantidade de denúncias recebidas através do DISQUE 100 é bem superior aos outros anos comparados. Assim, entre os anos de 2012 e 2015 houve um decréscimo de 86,53% no número de denúncias encaminhadas.

Agora, para auxiliar na comparação entre o programa de atendimento e cidadania LGBT e o modelo de Policiamento Comunitário, utilizo novamente a tabela comparativa. Com ela é possível simplificar a visualização entre as características encontradas no programa e o modelo comunitário (Quadro 10).

Quadro 11 - Análise comparativa entre o Programa de Atendimento e Cidadania LGBT e o modelo de Policiamento Comunitário

Dimensão	Tipo de variável	Como é no NAC-LGBT	Adequação com o modelo de Policiamento Comunitário
Ambientais	Tipo de matéria-prima	Denúncias que envolvem pessoas da população LGBT e crimes motivados por homofobia.	Adequado.
	Critérios de Eficiência	Mensurados através do número de atendimentos (demanda espontânea) e casos relatados por outros órgãos ou organizações civis.	Adequado.
Estruturais	Nível de burocratização das atividades	Alta. As atividades executadas pelos membros normalmente seguem modelos de ação rotinizados.	Inadequado. Podem ser rotineiras, mas os programas de ação devem buscar se adaptar a novas situações.
	Comunicação	Segue um padrão rígido. Altamente burocratizado. Normalmente feita pelos e para os Delegados de polícia.	Inadequado. Deveria ser sem padrão rígido. Comunicação pode seguir os padrões de uma burocracia, mas coexistem tipos de comunicação alternativos.

	Controle sobre os membros	Controle interno fraco. Controle externo inexistente	Inadequado. Deve-se criar mecanismos de controle externo.
	Informação	Baixo controle das informações.	Inadequado. As informações devem ser compartilhadas, valorização da publicidade.
	Estrutura	Organicista.	Adequado.
	Tipo de produção	Depende da demanda externa, porém não está vinculado ao sistema de metas. Dependendo de alguns tipos de demandas, busca por prevenir outras situações criminosas.	Adequado.
	Abertura do núcleo para a sociedade	Participação em diversos eventos junto a sociedade. Atendimento direito do público.	Adequado.
Institucionais	Tipo de Liderança	Lideranças formais - de acordo com a hierarquia da organização.	Inadequado. Lideranças podem ser tanto as burocráticas formais (baseada na hierarquia), como lideranças informais (devido a sua atuação em determinada área).
	Grau de Centralização das Funções	As funções são centralizadas.	Inadequado. As funções devem ser descentralizadas.
	Discricionarieidade da ação	Normalmente os membros do núcleo seguem as demandas da chefia (Delegados), através de diligências e despachos.	Inadequado. As ações devem ser discricionárias. Os membros devem ter a capacidade de tomar decisões próprias.
	Grau de especialização dos membros	Tarefas delimitadas de acordo com o cargo ocupado pelo membro da organização.	Inadequado. Os membros podem executar tarefas especializadas, mas devem ser capazes de adaptação às novas demandas.
Culturais	Aprendizagem Organizacional	Nenhuma estratégia foi encontrada.	Inadequado. Ocorre através de um processo de mudança que envolve toda a organização.
	Motivação para a inovação	Baixa motivação. Uso de regulamentos para a normatização da ação dos membros.	Inadequado. A inovação deve ser constante devido à diversidade do trabalho desse núcleo.
	Mitos e valores institucionais	Presença moderada de mitos e valores de uma polícia de caráter tradicional.	Inadequado. O núcleo executa atividades estritamente ligadas à natureza policial, realizando poucas atividades de acolhimento ao indivíduo vítima de homofobia.

Fonte: dados da pesquisa

Dos 16 critérios relativos às características organizacionais do modelo de Policiamento Comunitário, o Programa de Atendimento e Cidadania ao LGBT possui apenas cinco. Isso significa que o programa não está adequado ao modelo de Policiamento Comunitário. Para entender melhor essa afirmação faço a explanação de cada variável de comparação entre o programa e o modelo de Policiamento Comunitário.

Apesar de o funcionamento desse programa de Atendimento e Cidadania LGBT se assemelhar ao Programa relativo aos crimes raciais, existem algumas diferenças na comparação de ambos com o que se espera no modelo de Policiamento Comunitário. Isso é interessante, pois os dois programas funcionam em núcleos dentro da mesma unidade policial. As semelhanças se referem a forma como chegam as demandas (matéria-prima), que ocorre através de denúncias encaminhadas pelo DISQUE 100 e por espontaneidade das vítimas, que procuram atendimento em ambos os núcleos. Por outro lado, as diferenças entre os programas referem-se as semelhanças e dessemelhanças em relação a comparação com o modelo de Policiamento Comunitário.

Assim, ao se analisar a dimensão ambiental para o NAC-LGBT, a matéria-prima está adequada ao modelo policial comparado. Isso ocorre porque a matéria-prima não está ligada apenas a crimes, uma vez que homofobia ainda não é caracterizada como um tipo de ato criminoso. Entretanto, a PCMG, na tentativa de adaptação ao seu ambiente externo, viu com a criação desse núcleo a possibilidade de atender a demanda de uma comunidade específica para um problema: os LGBTs. Os “critérios de eficiência” também estão de acordo com o modelo comunitário, uma vez que estão baseados no tipo de atendimento realizado pelo núcleo, que corresponde ao acolhimento da vítima, a orientação e o encaminhamento adequado, além de realizar o acompanhamento do caso.

Todavia, o núcleo ainda não definiu qual o mecanismo de acompanhamento que será utilizado. Portanto, os acompanhamentos de casos até o dia da pesquisa são quase inexistentes. De acordo com o modelo de Policiamento Comunitário, o núcleo pode variar suas estratégias de atuação junto a sociedade, uma vez que um de seus objetivos é “combater” a homofobia. Em outras palavras, além do trabalho tradicional realizado pela polícia, como a orientação da vítima, confecção do REDS e o encaminhamento da denúncia para uma Delegacia de Polícia; o núcleo também pode desenvolver outras estratégias de enfrentamento a homofobia, como a realização de mediações, palestras, cursos (em escolas, empresas, ou para famílias) relacionados ao tema da violência contra a população LGBT. Essas estratégias podem ser realizadas diretamente pelos membros do núcleo ou realizadas através de parcerias com outras organizações do governo ou da sociedade civil. Contudo, apesar dessa possibilidade, até a data da pesquisa, não houve nenhum trabalho dessa natureza realizado. O que mostra que a atuação do NAC-LGBT é muito limitada e que muito de suas propostas ficam somente no discurso.

Na dimensão estrutural, como os critérios de eficiência estão ligados ao atendimento ao público, pode-se identificar que o “nível de burocratização das atividades” é alto, uma vez que os atendimentos ao público são padronizados, seguem um modelo rotinizado de realização. Assim, as atividades em geral não buscam se adaptar a novas situações. A “comunicação” também não se adéqua ao modelo de Policiamento Comunitário, dado o fato que a mesma segue um padrão rígido, hierárquico e burocratizado, sendo realizado apenas pelo Delegado de Polícia responsável pela COORDH. Assim, qualquer comunicação interna ou externa acontece por meio do Delegado. O “controle sobre os membros” é internamente fraco, de modo que não há uma avaliação constante sobre os resultados alcançados. Como não se sabe ao certo a efetividade do programa na prevenção e combate à homofobia, a organização como um todo, não vê motivos para ampliar as estratégias de atuação. O controle externo é mais uma vez inexistente, ou seja, o núcleo não presta contas do que faz para a sociedade. Com isso, até o próprio conhecimento da sociedade em relação a existência de um núcleo que realiza esse tipo de trabalho fica comprometido pela sua invisibilidade organizacional, interna e externa.

O modo que o núcleo controla suas “informações” é inadequado ao modelo comunitário, uma vez que as informações sobre a atuação do núcleo e seus resultados não são divulgados nem mesmo para o restante da organização, muito menos para a sociedade. A “estrutura” desse núcleo, por sua vez, está adequada ao modelo comunitário uma vez que pode ser vista como organicista, na medida em que a atuação dos membros, no momento da pesquisa, possui caráter flexível de modo a se adaptar à diversidade das demandas recebidas. Porém, nem sempre essa flexibilidade de atuação fez parte das características de atuação dos membros deste núcleo. Esse fato somente foi possível devido a uma recente mudança na chefia da COORDH no momento da pesquisa de campo. Em outras palavras, a flexibilidade nos modos de ação ou a falta dela dependem da filosofia de trabalho de uma liderança formalizada, fazendo com que os próprios membros do núcleo não possuam controle sobre o planejamento nem a execução do trabalho realizado.

O “tipo de produção”, como nos outros núcleos analisados, também não é controlado por um sistema de metas como acontece com as Delegacias de Polícia. Por isso, o NAC-LGBT se atenta mais a qualidade dos atendimentos, com orientação e acolhimento das vítimas de homofobia, do que a quantidade de atendimentos em si.

Esse tipo de atendimento ocorre somente para as demandas espontâneas. Já para os casos de denúncias recebidas por outros órgãos, principalmente relativas a crimes no interior do Estado, a única atividade do núcleo é, atualmente, repassar a denúncia para a Delegacia da área responsável, sem que haja um efetivo acompanhamento do trabalho dessas delegacias. Isso ocorre, primeiro, porque as Delegacias acionadas não são formalmente orientadas a dar um *feedback* sobre o trabalho realizado. Segundo, o núcleo não possui membros suficientes para executar essa atividade de monitoramento. No início do ano de 2016 eram apenas dois membros, no momento da pesquisa havia apenas um membro.

A “abertura do núcleo para a sociedade” acontece através do atendimento direito ao público e com a participação do núcleo em diversos eventos, como palestras e reuniões junto à sociedade e organizações da sociedade civil. Atualmente, o núcleo busca parcerias com outras organizações como forma de expandir suas estratégias em relação ao combate à homofobia em Minas Gerais, e, assim, melhorar o atendimento às vítimas desse tipo de ação. Entretanto, no momento da pesquisa, nenhuma parceria foi firmada, talvez até o fim do ano de 2017 ocorram as primeiras.

Para a dimensão institucional, o “tipo de liderança” é a mesma em que nos outros núcleos e no restante da organização policial. Somente uma liderança de natureza burocrática e formal, focalizada na figura do Delegado de Polícia. Essa liderança é quem vai ditar todas as decisões referentes ao programa e influenciar na execução do trabalho realizado, sendo, portanto, não adequado ao modelo comparado.

O “grau de centralização das funções” também segue a mesma premissa dos demais núcleos. As principais funções, aquelas relativas às decisões, estão centralizadas entre os Delegados. Cada proposta de atividade feita pelo núcleo deve ser comunicada à chefia direta para ser avaliada antes de ser executada. Com isso, a “discricionariedade da ação” fica comprometida, de modo que cada programa de ação que possa surgir, primeiro deve ser aprovado pela chefia direta e até por chefias superiores seguindo a hierarquia da organização. Como exemplo, estratégias de parceria com a sociedade e outras organizações não podem ser realizadas sem o aval das chefias, tornando esse ato muito mais burocratizado e demorado.

A variável “grau de especialização dos membros” segue o padrão da organização. Os membros do núcleo realizam, na maior parte das vezes, apenas atividades diretamente ligadas ao trabalho policial, no qual se destacam a confecção de

REDS, envio de ofício e encaminhamento de demandantes para as Delegacias de Polícia. Mesmo que o núcleo seja considerado pela organização como dentro do modelo de Policiamento Comunitário, não há novidades em relação ao tipo de trabalho executado.

Analisando a variável “aprendizagem organizacional” não foi identificada nenhuma estratégia para tal, nem mesmo treinamento dos demais membros da organização. Desse modo, o núcleo funciona somente em uma unidade e não possui previsão para que possa se expandir dentro da organização. Quando cito expansão não me refiro apenas a uma expansão física, mas também de suas ideias, uma vez que a origem desse núcleo deve-se às reclamações da comunidade LGBT em relação a qualidade do atendimento prestado pelas Delegacias de Polícia, que terminava por reforçar a homofobia, ao invés de combatê-la.

A “motivação para a inovação” pode ser considerada baixa, pois a normatização e rotinização das atividades são elevadas, sendo, portanto, a inovação de difícil implementação. Por fim, a variável “mito e valores institucionais” é moderada. Isso ocorre devido à natureza da demanda: o núcleo não atende somente casos de natureza policial, todavia a forma de atuação não se difere muito das estratégias de ação burocráticas adotadas pelo restante da organização.

Portanto, o programa de Atendimento e Cidadania LGBT, junto ao núcleo NAC-LGBT, não está completamente adequado ao modelo de Policiamento Comunitário. A maioria das variáveis analisadas é incompatível com o que propõe esse modelo de policiamento. Apesar de o programa possibilitar uma participação social direta, a sua existência não implica em uma mudança dos modos de ação dos policiais, nem mesmo cria mecanismos que possam contribuir para uma mudança estrutural e cultural nessa organização policial. Exatamente por isso, pode-se afirmar que esse não é um programa de Policiamento Comunitário.

Programa de Mediação Restaurativa de Trânsito – MEDTRANS

Em janeiro de 2015, foi criado o Programa de Mediação Restaurativa de Trânsito – MEDTRANS, com o objetivo de proporcionar aos envolvidos em acidentes de trânsito que recorriam a DEAV (Delegacia Especializada em Acidentes de Veículos),

a possibilidade de resolver suas pendências de maneira autônoma, evitando-se que os interessados tivessem que se submeter a única opção possível, que seria entrar com um processo na justiça civil.

O MEDTRANS busca resolver os conflitos que envolvem a reparação de danos materiais causados por acidades de veículos, a restauração de danos morais a partir de retratações e demais danos que possam ter se originado de ocorrências de trânsito, tendo, dessa forma, o objetivo de solucionar os possíveis conflitos interpessoais entre os envolvidos. As mediações realizadas têm atuado na direção de solucionar processos criminais de ação condicionada, no que se refere aos processos movidos por vítimas que sofreram lesões em acidentes de veículos de forma a solucionar os conflitos e restaurar as relações sociais. De outra forma, isso mostra que o discurso desse programa vai para além do trabalho estritamente no âmbito policial, pois atuam em casos que já se tornaram processos judiciais.

Os procedimentos de trabalho adotados pelos policiais que trabalham no núcleo do MEDTRANS começam pelo acolhimento, em que o demandante é recepcionado através de uma escuta ativa e empática, que valoriza as particularidades do caso e ajuda a compreender melhor a demanda. Após, acontece a orientação, em que o demandante é notificado a respeito dos seus respectivos direitos, recebendo orientações sobre os procedimentos legais referentes à resolução das ocorrências de trânsito que forem peculiares ao seu caso. Oferece-se, ainda, informações que visam subsidiar as decisões e as ações do usuário frente aos processos institucionais, garantindo sua autonomia e o exercício de seus direitos.

O terceiro procedimento é o atendimento psicossocial que busca oferecer um serviço especializado para identificar e sanar conflitos de ordem psicológica e/ou social, que tenham se originado da situação conflitiva em que se encontram os envolvidos, e que pode comprometer o bem-estar do usuário do núcleo e dificultar seu posicionamento frente ao problema vivenciado. Por último, os policiais que atuam no MEDTRANS realizam a mediação de conflitos, que se trata de um processo extrajudicial, que se encontra regulamentado pela lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que em seu art. 1º, parágrafo único, define esse processo da seguinte forma: “considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”.

Na Tabela 6, existem alguns dados referentes a atuação do MEDTRANS em 2015. Os dados da tabela mostram como é dividido o trabalho realizado por esse programa, sendo que de 583 casos que chegam para os mediadores surgiram um total de 760 atendimentos.

Tabela 6 - Indicadores de produtividade do MEDTRANS (2015)

ANO	ACOLHIMENTO	ORIENTAÇÃO	MEDIAÇÃO DE CONFLITOS	ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL	TOTAL DE ATENDIMENTOS	TOTAL DE CASOS
2015	325	322	53	60	760	583

Fonte: MEDTRANS / PCMG

Em 325 casos foram realizados acolhimentos, o que representa 42,76% do total de atendimentos. Já o trabalho de orientação representa 42,36% desse total. O atendimento psicossocial representa 7,89% desse total. Já a mediação de conflitos representa apenas 6,97% do total de atendimentos. Apesar da atividade de mediação de conflitos ser a principal atividade do programa, além de dar nome ao mesmo, sua percentagem de realização em relação ao total de atendimentos é a menor entre todos os tipos de atividades realizadas por esse programa.

Depois de apresentar essa pequena introdução sobre o programa e o trabalho desenvolvido, sigo para a análise comparativa entre as características do programa MEDTRANS e do modelo de Policiamento Comunitário. Para isso utilizo novamente o Quadro de análise comparativa que tenta mostrar de forma simplificada a comparação para um conjunto de variáveis que este trabalho considera como as principais características do modelo de Policiamento Comunitário.

Quadro 12 - Análise comparativa entre o Programa MEDTRANS e o modelo de Policiamento Comunitário

Dimensão	Tipo de variável	MEDTRANS	Adequação como modelo de Policiamento Comunitário
Ambientais	Tipo de matéria-prima	Autores e vítimas de acidentes de trânsito.	Adequado.
	Critérios de Eficiência	Baseado na resolução dos conflitos e atendimento psicossocial.	Inadequado. As taxas de resolução de conflitos e atendimento psicossocial são baixas.
Estruturais	Nível de burocratização das atividades	Média. Os mediadores seguem ações padronizadas.	Inadequado. Cada demanda é específica e, por isso, mesmo em ações rotinizadas, os mediadores precisam de discricionariedade para resolver cada novo tipo de problema.
	Comunicação	Padrão rígido. Altamente burocratizado.	Inadequado. Mesmo modelo que ocorre em toda a organização policial.
	Controle sobre os membros	Controle interno fraco. Controle externo inexistente.	Inadequado. Deve-se criar e institucionalizar mecanismos de controle tanto interno como externos.

	Informação	Controle das informações, valorização do segredo.	Inadequado. As informações devem ser compartilhadas, valorização da publicidade.
	Estrutura	Organicista	Adequado.
	Tipo de produção	Produção a partir das demandas. Os mediadores não buscam bater metas	Adequado.
	Abertura da organização para a sociedade	Há uma maior abertura em comparação as delegacias que não prestam esse serviço.	Adequado.
Institucionais	Tipo de Liderança	Lideranças formais - de acordo com a hierarquia da organização.	Inadequado. Lideranças podem ser tanto as burocráticas formais (baseada na hierarquia), como lideranças informais (devido a sua atuação em determinada área).
	Grau de Centralização das Funções	As principais funções de decisão estão a cargo das chefias hierárquicas.	Inadequado. As decisões devem ser descentralizadas e compartilhadas.
	Discricionariiedade da ação	Cada mediador tem a discricionariiedade para agir de acordo com cada demanda.	Inadequado. Mesmo com a discricionariiedade, os mediadores se submetem às decisões de suas chefias.
	Grau de especialização dos membros	Tarefas delimitadas de acordo com o cargo ocupado pelo membro da organização. Os mediadores são capazes de se adaptarem a novas situações.	Adequado.
Culturais	Aprendizagem Organizacional	Não foram encontradas nenhuma estratégia.	Inadequado. Ocorre através de um processo de mudança que envolve toda a organização. Utiliza-se de diversas estratégias para a mudança.
	Motivação para a inovação	Os mediadores são motivados pela natureza do trabalho que não é estritamente policial e leva à resolução de conflitos com maior agilidade.	Adequado.
	Mitos e valores institucionais	Baixa presença de mitos e valores de uma polícia de caráter tradicional.	Adequado.

Fonte: dados da pesquisa

Dos 16 itens considerados para a verificação da adequação do programa ao modelo de Policiamento Comunitário, o MEDTRANS possui sete características que se assemelham com o modelo policial aqui comparado. Isso significa que o programa também não possui a adequação perfeita com o modelo de Policiamento Comunitário. Para entender porque não existe essa consonância, segue a explanação de cada variável comparada.

A partir das variáveis relativas à dimensão ambiental, pode-se dizer que somente a primeira está de acordo com o modelo de Policiamento Comunitário. O “tipo de matéria-prima” restringe-se às vítimas e autores de acidentes de trânsito, de modo que o

núcleo atende a demandas que não correspondem diretamente ao trabalho tido como tipicamente policial, porque o trabalho de mediação é relativamente novo dentro desta organização policial e não corresponde a nenhuma outra atividade realizada dentro de uma Delegacia de Polícia. Agora, quando verifico os “critérios de eficiência”, percebo que eles não se relacionam positivamente com o modelo comunitário devido às baixas taxas de mediação de conflitos realizadas pelo programa, não representando nem mesmo 7% do total de atendimentos realizados no ano de 2015.

Ao verificar a dimensão estrutural dessa análise, tem-se que o “nível de burocratização” é médio, pois apesar de existirem programas de ação rotinizados, os membros deste núcleo possuem alguma discricionariedade para atuar de acordo com a demanda recebida, fato que é inadequado ao modelo de Polícia Comunitária, que propõe o empoderamento do policial em suas decisões e práticas cotidianas. Entretanto, a variável “comunicação” não se adequa ao modelo, uma vez que a comunicação segue o padrão organizacional: é rígido e altamente burocratizado. O mesmo acontece com as “informações”, que seguem o mesmo padrão de toda a polícia. O “controle sobre os membros” pode ser considerado fraco, de modo que o único mecanismo de controle de condutas depende da chefia direta dos membros desse núcleo, e não de um mecanismo de controle organizacional que se estenda por toda a organização e permita que o acompanhamento da conduta dos membros leve a uma generalização adequada ao modelo de Policiamento Comunitário.

A “estrutura” do MEDTRANS é organicista, pois apesar da existência da hierarquia, os membros deste núcleo devem ajustar suas ações a um ambiente de demandas sempre instável. O “tipo de produção” é adequado ao modelo comunitário, visto que os membros não são obrigados a alcançar metas de atendimento. As ações sobre qualquer demanda visam a qualidade das informações prestadas, o atendimento psicossocial e a resolução de conflitos. A “abertura da organização para a sociedade” é muito maior, especialmente quando comparado com as demais unidades policiais. Isso acontece porque o próprio público atendido pela mediação é levado a buscar soluções para os problemas, da mesma forma como ocorre com o Programa Mediar. Assim, pode-se dizer que a coparticipação social está presente, pois através dos programas de ação deste núcleo é possível que a sociedade participe da resolução de seus próprios problemas.

Na dimensão institucional, a variável “tipo de liderança” não foge à regra de ser apenas formal, presente devido à hierarquia organizacional. Em razão disso, as funções de decisão que envolvem este núcleo estão sob o controle das chefias, representados pelos Delegados de Polícia. Há também uma falta de “discricionariedade da ação” dos membros do MEDTRANS, pois os mesmos devem se submeter a quaisquer decisões de suas chefias. Ou seja, qualquer mudança ou elaboração de novos programas de ação deve ter a aceitação dessas chefias. Já para o “grau de especialização dos membros”, esses exercem atividades de acordo com os cargos que ocupam, todavia, podem exercer outros tipos de tarefas que são necessárias para o funcionamento do núcleo, como atendimento psicossocial (feito por membros com formação em psicologia, ciências sociais / sociologia e serviço social) e mediação de conflitos (feito por funcionários capacitados no curso de mediação de conflitos).

Porquanto, na dimensão cultural, a variável “aprendizagem organizacional” não se adéqua ao modelo de Policiamento Comunitário, dado que não existe nenhuma estratégia para a promoção do núcleo e de sua metodologia de trabalho. Dessa forma, existe apenas uma unidade que realiza esse tipo de trabalho voltado para autores e vítimas de acidentes de trânsito em todo o território de Minas Gerais. É elevada a “motivação para a inovação”, em razão da discricionariedade da atuação dos membros, pela diversidade de estratégias de ação e pelos resultados alcançados serem claramente observados. Assim, os membros do núcleo criam uma maior expectativa positiva em relação as atividades realizadas e os resultados obtidos. Com isso, há também uma baixa presença de “mitos e valores institucionais” relacionados ao policiamento tradicional. Isso acontece, posto que, a percepção de como os membros desse núcleo atuam junto à sociedade é diferente, principalmente, ao levar em conta a diversidade de atividades realizadas e a coparticipação social, características que se diferem do que normalmente ocorre nas demais unidades policiais.

Portanto, o programa de Mediação Restaurativa de Trânsito não pode ser considerado um programa dentro dos padrões do modelo de Policiamento Comunitário. Apesar da novidade proposta pela natureza do trabalho realizado por este programa, o mesmo ainda possui características que mais se assemelham ao modelo de Policiamento Tradicional Profissional do que com o modelo Comunitário. Além disso, a existência do MEDTRANS não possibilitou qualquer mudança organizacional na Polícia Civil, limitando-se apenas ao trabalho realizado pelos membros participantes do programa.

Considerações finais

Neste capítulo, procuro analisar as diversas acepções que o termo Policiamento Comunitário possui no âmbito da Polícia Civil. Para tanto, início com uma análise do processo de formação dos policiais nesta temática. De acordo com o que é destacado pela teoria organizacional, o treinamento de membros de uma organização é uma das principais estratégias de desenvolvimento do processo de aprendizagem organizacional. Entretanto, a análise dos dados possibilitou refutar essa ideia e concluir que a inserção do modelo de Policiamento Comunitário não se deu com o treinamento, e por isso, foi investigado se essa inserção se dá também pela via de programas e projetos específicos.

A análise dos programas, por sua vez, deixou evidente a distância entre os critérios que estruturam o conceito de Policiamento Comunitário, do ponto de vista da teoria organizacional, e as iniciativas que a Polícia Civil de Minas Gerais denomina como de Policiamento Comunitário. Ao se comparar os resultados das análises entre todos os programas aqui analisados, a variável “tipo de matéria-prima” está adequada com o modelo de Policiamento Comunitário em todos os programas, exceto o programa de Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância, em que nenhuma variável está de acordo com o modelo de policiamento aqui comparado. Essa adequação se deve ao fato de que, para esses programas, a matéria-prima não corresponde somente aos fatos tipificados como crimes no Código Penal Brasileiro, sendo que as variações são bem mais amplas e os programas utilizam-se delas para a realização de suas atividades. Na dimensão estrutural, ocorre o mesmo para duas variáveis: “tipo de produção” e “abertura da organização para a sociedade”. Em todos os programas ambas as variáveis estão de acordo com o modelo de Polícia Comunitária, exceto, novamente, o programa Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância, em que nenhuma variável se encontra de acordo com o modelo de Polícia Comunitária.

Já para os itens que não encontraram correspondência em nenhum dos programas analisados como: “tipo de liderança”, “grau de centralização das funções” e “discricionariedade da ação”. Essa não correspondência deve-se ao tipo de liderança que sempre está representado na figura do Delegado de Polícia, o que mostra a valorização da liderança hierárquica nesta organização policial. Desse modo, a centralização das funções fica sempre a cargo dessa liderança hierárquica, o que impede a

discricionariedade de linha de frente, característica essencial para a tomada de decisão e resolução de problemas, cerne do modelo de Policiamento Comunitário.

Outras variáveis que não encontram adequação com o modelo comunitário são “comunicação”, já que todos os programas seguem um padrão de comunicação altamente normatizado e burocratizado. Além disso, há uma “valorização do segredo da informação”, já que os membros que compõe esses programas agem em relação as informações em sua posse do mesmo modo que os membros do restante da organização, ou seja, exercem um controle restrito sobre elas, numa cultura policial de valorização de segredo.

Um ponto interessante da análise foi verificar que nos aspectos relacionados com a variável “aprendizagem organizacional” somente o programa MEDIAR está adequado ao modelo de Policiamento Comunitário. Para essa dissertação, a aprendizagem organizacional representa um dos principais pontos teóricos que explicaria a introdução e expansão do modelo de Polícia Comunitária em uma organização policial. Portanto, para que esse modelo analisado esteja realmente presente dentro de qualquer polícia é importante que essas mudanças organizacionais não fiquem apenas no discurso ou em pequenas e dispersas iniciativas, como se observa com a análise comparativa entre esses programas e o modelo de Policiamento Comunitário.

Em suma, o modelo de Policiamento Comunitário é percebido pela Polícia Civil de Minas Gerais, na maioria das vezes, como programas de mediação de conflitos. Como foi demonstrado, a grande maioria das atividades classificadas como Policiamento Comunitário pela PCMG é do tipo mediação de conflitos, o que inclui os programas MEDIAR, DIALOGAR E MEDTRANS.

A escolha por essa ação – mediação – como categoria estruturante da ideia de Policiamento Comunitário deve-se à crença que essa organização policial possui de que a mediação de conflitos teria o efeito de contribuir para a redução das taxas de criminalidade, uma vez que a mediação tenta solucionar um problema entre duas ou mais pessoas antes que a violência seja usada por elas. Neste contexto, o Policiamento Comunitário no âmbito da Polícia Civil de Minas Gerais se reduz a uma mediação realizada a partir de uma estrutura tradicional, com o objetivo de prevenir o agravamento de problemas entre aqueles que procuram ou são encaminhados aos Núcleos que desenvolvem esses projetos.

Em outras palavras, apesar da presença desses programas, apenas a sua existência não colabora efetivamente para a mudança estrutural, institucional e cultural da organização de modo a provocar um aumento na eficiência e eficácia do trabalho policial, além de permitir e influenciar uma maior relação entre a comunidade e a Polícia Civil.

Capítulo 5 – Afinal, existe Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais?

Este trabalho teve como principal objetivo analisar a relação entre o modelo de Policiamento Comunitário e a Polícia Civil de Minas Gerais em seus aspectos históricos e institucionais. Considero, teoricamente, que o modelo de Policiamento Comunitário quando implementado em uma organização policial significa um processo global de mudança e aprendizagem de modo que, se realmente aplicado, o modelo de Polícia Comunitária, de acordo com suas perspectivas de comportamento e ação do policial, seria capaz de modificar a estrutura e a cultura organizacional.

Por isso, este trabalho focou-se na tentativa de analisar se o modelo de Policiamento Comunitário foi introduzido (ou não) nesta organização policial, e qual é atualmente o entendimento que a Polícia Civil faz desse conceito na criação, organização e manutenção de estratégias de ação, programas e projetos que à primeira vista poderiam ser considerados como comunitários.

O primeiro capítulo teve a proposta de revisar a teoria organizacional de forma a identificar quais os principais conceitos da abordagem realizada neste trabalho. A partir dessa revisão foi possível delimitar as variáveis de análise organizacional diferenciadas em ambientais, estruturais, institucionais e culturais. No Capítulo 2, salientei como essas variáveis podem ser utilizadas para se entender a existência ou não do modelo de Polícia Comunitária na Polícia Civil de Minas Gerais.

A partir dessa revisão consegui demarcar os pontos em que essas teorias sociológicas foram importantes para elaborar toda a estratégia de pesquisa para essa dissertação. Um dos pontos dessa análise, por exemplo, foi identificar a importância que muitos autores davam para os processos de treinamento que muitas vezes eram confundidos por administradores e gestores como sinônimo de aprendizagem organizacional. Segundo as conclusões sobre esse tema, os processos de treinamento somente têm a função de servirem como formas de se aplicar a aprendizagem em organizações modernas. A partir dessa identificação, formulou-se a hipótese de que o treinamento representa uma estratégia utilizada para a mudança organizacional na Polícia Civil de Minas Gerais.

O segundo capítulo apresentou um pouco da história do surgimento das organizações policiais na modernidade. Assim, as polícias surgem na modernidade a partir da ligação que se estabelece entre povo e governo. A partir disto, o Estado

reivindica para si o controle sobre o monopólio da forma física que é aplicado através das organizações policiais que vão se desenvolvendo com os Estados Modernos. Além disso, o segundo capítulo demonstrou, de modo comparativo, as principais semelhanças e diferenças entre os modelos de Policiamento Profissional e de Policiamento Comunitário, tendo em conta seu histórico internacional. Um ponto importante foi identificar que o modelo de Policiamento Profissional foi o que possibilitou a transformação do serviço policial em um serviço público. Em outras palavras, foi a partir desse modelo de policiamento que as polícias começaram a ser vistas como organizações que executam atividades de interesse do Estado e da população, de modo que elas começaram a se profissionalizar, o que significa uma introdução dos princípios burocráticos e eliminação de influências políticas nessas organizações.

O modelo de Policiamento Comunitário somente surgiu devido ao distanciamento que as polícias mantiveram das comunidades que atendiam. Na verdade, o distanciamento em si não era o ponto central da discussão, o grande problema era a baixa eficiência que as organizações policiais passaram a verificar em suas atividades de combate à criminalidade e manutenção da ordem pública. Assim, o ponto chave para resolver esse problema foi a identificação de que a comunidade poderia ser um grande aliado para a resolução do problema da baixa eficiência. Com isso, para ser capaz de se aproximar da comunidade, as polícias deveriam passar por uma nova transformação que envolveria as dimensões ambientais, estruturais, institucionais e culturais.

Neste capítulo tive a oportunidade de delimitar e evidenciar quais as principais variáveis e seus diferentes campos que foram utilizadas nesse trabalho, o que possibilitou toda a avaliação sobre a inserção do Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais, tendo como ponto de apoio a teoria das organizações.

No capítulo três, procurei apresentar detalhadamente alguns pontos importantes sobre as origens históricas da Polícia Civil de Minas Gerais e sua missão institucional. Essa organização policial teve origem em 1892 através de lei estadual que organizou a instituição. Hoje, sua missão institucional pode ser identificada através da ligação que existe entre a instauração do Inquérito Policial (que inicia e guia todo o processo de investigação realizado pela polícia) e a própria investigação policial em si. Outro objetivo do capítulo foi apresentar as principais dimensões e variáveis que foram usadas nessa dissertação como forma de comparação e análise sobre qual a real inserção do modelo de Policiamento Comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais. Toda a delimitação foi realizada a partir da base que a teoria organizacional proporcionou.

Neste capítulo ficou evidente as diferenças existentes entre a Polícia Civil, como modelo profissional de policiamento, e o Policiamento Comunitário. Nesse sentido, é possível afirmar que, talvez, em razão da natureza da atividade e da forma de estruturação, a Polícia Civil ainda não possui a abertura necessária para a inserção do Policiamento Comunitário.

Iniciei o quarto capítulo com a análise dos cursos de formação policial, referentes aos anos de 2006 a 2012, para o cargo de Delegado de Polícia. Essa análise foi importante para a não comprovação da hipótese de que os processos de treinamento, na Polícia Civil de Minas Gerais, eram eficientemente utilizadas como estratégia de introdução dos preceitos do modelo de Policiamento Comunitário entre os membros da organização. Isso mostrou que apesar da grande fama que o treinamento obteve perante muitos administradores e gestores, até mesmo considerado erroneamente como sinônimo de aprendizagem organizacional, o treinamento não funcionou durante o período verificado como meio de propagação das ideias do modelo de Policiamento Comunitário.

Em seguida, foi realizada uma análise comparativa entre o que a Polícia Civil de Minas Gerais conceitua como sendo práticas relacionadas ao modelo de Policiamento Comunitário. Essa análise foi realizada através das variáveis que delimitei neste trabalho com base na literatura organizacional e pela análise documental que foi executada referente a cada programa e projeto mantido atualmente pela Polícia Civil e que, num primeiro momento, poderia ser relacionada aos princípios do Policiamento Comunitário. Cada programa ou projeto foi investigado de forma que suas características foram comparadas com o que a literatura organizacional poderia estabelecer como adequado ou não adequado aos preceitos do modelo de Policiamento Comunitário.

Em geral, os resultados finais mostraram que a Polícia Civil restringe Policiamento Comunitário a mediação de conflitos. Os demais programas que a própria PCMG denomina como atividade de Policiamento Comunitário não podem ser considerados como tal. A inadequação entre os programas / projetos tidos como de Polícia Comunitária e as características desse modelo policial é visível e foi demonstrada nesse capítulo.

Essa conclusão leva a essas duas últimas problematizações: Por que a Polícia Civil tenta utilizar do modelo de Policiamento Comunitário para a realização de possíveis mudanças na organização se esse modelo policial foi criado para promover

mudanças no trabalho policial ostensivo? E Por que a Polícia Civil denomina essas atividades policiais como dentro do modelo de Policiamento Comunitário se elas estão longe de poderem ser denominadas como tal? A resposta para essas questões sugerem que a PCMG não tem por objetivo final a mudança organizacional, pois, primeiro, ela utiliza de um modelo policial voltado especificamente para organizações policiais que possuem como foco o patrulhamento, sendo que a PCMG não realiza esse tipo de atividade. Assim, a ideia inicial de inserção desse modelo de policiamento na Polícia Civil está mais relacionada as pressões do ambiente externo (ex.: SENASP) que enxergou o Policiamento Comunitário como uma tentativa de solução para todos os problemas policiais brasileiros, mesmo que ele não seja adequado para uma ou outra organização policial. Entretanto, se pudéssemos partir do fato que o Policiamento Comunitário também poderia ser aplicado em outras organizações policiais como a Polícia Civil, ou que não importando o nome do modelo policial, mas sim o seu conteúdo, em relação a segunda problematização temos que de duas, uma: ou a Polícia Civil admite que denomina esses programas como tais, porque acredita que o modelo de Policiamento Comunitário é um discurso bem visto pelo ambiente externo à organização, ou seja a sociedade. Ou, a Polícia Civil começa a agir de forma coerente investindo nesses e em demais programas de características relacionadas ao Policiamento Comunitário, permitindo que a filosofia desse modelo de policiamento possa verdadeiramente fazer parte dessa organização policial.

Uma vez que esta organização policial ainda busca se adequar a esse recente período de democracia da política nacional, as ideias do Policiamento Comunitário caem como luva no discurso da organização para que seja bem vista pela sociedade, mesmo que organizacionalmente não tenha a verdadeira pretensão de se modificar. Isso mostra certo amadorismo profissional da organização que diz que almeja um fim, todavia age de forma contrária para se chegar a esse fim.

Outro raciocínio para essa questão está em considerar que somente a presença desses programas / projetos não corrobora efetivamente para uma mudança estrutural, institucional e cultural da organização. Ou seja, esses programas / projetos não mostram nenhuma efetividade no processo de mudança organizacional, sendo portanto um método paliativo de se tentar introduzir o modelo de aprendizagem organizacional nesta organização. Isso significa que o que a PCMG entende por Policiamento Comunitário representa apenas um discurso bem visto dentro e fora da organização, e não um processo de mudança organizacional.

A partir da análise histórica da Polícia Civil de Minas Gerais, uma instituição centenária, percebe-se uma tendência por disputas políticas internas que tendem a privilegiar algumas classes policiais em detrimento de outras. Principalmente a classe dos Delegados, que na disputa pelo privilégio de gerir a organização, age por manter o status quo de toda a organização policial.

Em resumo, o Policiamento Comunitário, que nesta dissertação significa uma proposta de mudança para as organizações policiais, não cumpre seu objetivo na Polícia Civil, uma vez que a organização não tem como intenção se modificar. De modo que, primeiro, o modelo de Polícia Comunitária apenas possui o status de discurso⁸, não contribuindo para grandes mudanças na organização. Segundo, as possíveis mudanças que ocorreriam com a implementação desse modelo de policiamento ocasionaria uma grande ruptura nos moldes de como essa organização está estruturada, influenciando diretamente nas disputas internas por privilégios entre os membros, o que não seria interessante para os Delegados de polícia que historicamente já herdaram esses privilégios. Assim, o Policiamento Comunitário aparenta ser tão somente um novo nome para velhas práticas dentro da Polícia Civil de Minas Gerais.

⁸ O discurso na perspectiva pós moderna é fundante, ou seja, é o discurso que funda a realidade. No caso da Polícia Civil de Minas Gerais e o modelo de Policiamento Comunitário, o discurso refere-se à articulação retórica, no sentido de construir uma realidade discursiva que se realiza na prática da vida cotidiana entre os membros dessa organização.

Referências

ABREU; Sérgio Roberto et al. A Transição de uma Polícia de Controle Para uma Polícia Cidadã. São Paulo em Perspectiva. 18(1): 119-131, 2004.

ANDRADE, S. C. P. Polícia bipartida: uma reflexão sobre o sistema policial mineiro. 2006. 156 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

ARGYRIS, C. “Aprendizado de Duas voltas”. In HSM Management. São Paulo: HSM, No. 17, Ano 3, nov./dez. 1999.

_____. “On organizational learning”. Cambridge, MA: Blackwell, 1992a.

ARGYRIS, C. & SCHÖN, D. “Organizational Learning: A theory of Action Perspective”. Addison- Wesley, Massachusetts. 1978.

ASTLEY, W. Graham e VAN DE VEN, Andrew H. – *Central Perspectives and Debates in Organization Theory* ASQ, junho de 1983.

BARNARD, Chester I. “As organizações como sistemas cooperativos” in Etzioni, Amitai (Organizador). “Organizações Complexas Estudo das organizações em face dos problemas sociais”. Ed. Atlas, 1ª Edição – São Paulo, Brasil, 1971, p. 26 – 29.

BARRETO JÚNIOR, J.T. (2008). Polícias Civis e Políticas de Segurança Pública no Brasil. Cadernos Adenauer IX, nº 4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

BAYLEY, David H. Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BEATO, Cláudio C. Reinventado a Polícia: A Implementação de um Programa de Policiamento Comunitário. Policiamento Comunitário: Experiências no Brasil 2000 – 2002, São Paulo, Editora Página Viva, 2002.

BEATO FILHO, C.C. & PAIXÃO, A.L. (1997). Crimes, vítimas e policiais. Revista de Sociologia da USP, 9(1), 43-52.

BENCOLCHEA, Jorge Luz Paz; GUMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto. A Transição de uma Polícia de Controle para uma Polícia Cidadã. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1): 119-131, 2004.

BITTNER, E. (2003). Aspectos do trabalho policial. São Paulo: Edusp.

BORDIN; Marcelo. Polícia Comunitária: entre a retórica do estado e a prática cotidiana. *Surveillance in Latin America*. “Vigilância, Segurança e Controle Social. PUCPR. Curitiba. Brasil. 2009.

BRETAS, Marcos Luiz. A Polícia Carioca no Império. *Estudos Históricos*. 1998 – 22.

BRETAS, Marcos Luiz & ROSEMBERG, André. A História da Polícia no Brasil: Balanço e Perspectivas. *Topoi*, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162-173.

BROTAT, R. Un concepto de seguridad ciudadana. *Revista Catalana de Sociologia*, Barcelona, n. 17, p. 1-20, Dec. 2002.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*. São Paulo: Freitas Bastos, 1999 (Coleção Polícia Amanhã).

CORRÊA, R. D. S. (2014). A Integração das Organizações Policiais em uma Região Integrada de Segurança Pública de Minas Gerais: Análise pela Ótica do Institucionalismo Sociológico. 186p. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2014.

CROZIER, M. “O Fenômeno Burocrático”. Editora Universidade de Brasília. Vol. 2. 1989.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da. Para administrar a ordem pública e a aplicação da lei: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil – Estados Unidos: uma análise das experiências de Belo Horizonte, MG e Washington, D.C. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. – 2005.

DELLASOPPA, Emilio E. Estratégias e racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. *Violencia, sociedade y justicia em América Latina*. Buenos Aires, 2002.

Do Nascimento, Luís Felipe Zilli & Vargas, Joana Domingues (Coordenação). Uma Abordagem Empírica do Inquérito Policial: O caso de Belo Horizonte. In *O Inquérito Policial no Brasil: Uma Pesquisa Empírica*. Michel Misse (organizador). – Rio de Janeiro : NECVU / IFCS / UFRJ ; BOOKLINK, 2010. p. 102-190.

EASTERBY-SMITH, M.; BORGOWN, J; ARAUJO, L. “Aprendizagem Organizacional e Organização de Aprendizagem – Desenvolvimento na Teoria e na Prática”. Ed. Atlas, São Paulo, 2001.

EASTERBY-SMITH, M.; SELL, R.; GHERARDI, S. “Organizational Learning: Diverging Communities of Practices?” *Management – Learning*, Sep, 1998; vol. 29 n.3. p. 259-272.

ETZIONI, Amitai. “Organizações Modernas” Livraria Pioneira Editora, 3ª Edição, São Paulo, 1973.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Ruth Imanishi. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Continuidades e Perspectivas. In *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Ipea. Sem Ano.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Coronelismo, enxada e voto (O município e o regime representativo no Brasil). Por Victor Nunes Leal. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1976. Resenha Bibliográfica. *Revista de Administração de Empresas*, sem ano, pág. 105 -108.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. História da polícia civil em Minas Gerais: a instituição ontem e hoje. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2008.

GOLDSTEIN, Herman. *Improving Policing: A Problem Oriented Approach*. In: *Community Policing – Classical Readings* – Willard M. Oliver, Prentice Hall, 2000.

GOLDSTEIN, Herman. *Policando uma Sociedade Livre*. São Paulo: Edusp, 2003.

GOODMAN, P.S.; DARR, E.D. “Computer-aided systems and communities: mechanisms for organizational learning in distributed environment”. *MIS Quarterly*, v.22, n.4.1998.

HERMANOWICZ, 2002 “The Great Interview: 25 Strategies for Studying People in Bed” *Qualitative Sociology*.

HUYSMAN, M. “Contrabalançando tendenciosidades: uma revisão crítica da literatura sobre aprendizagem organizacional”. In: EASTERBY-SMITH, M.; BURGOUYNE, J. ARAÚJO, L. *Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem*. São Paulo: Atlas, 2001.

KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia na cidade do Rio de Janeiro : seus dilemas e paradoxos*. Tradução de Otto Miller. – 2. ed. rev. – Rio de Janeiro : Forense, 1995.

_____, Roberto. *Polícia e exclusão na cultura judiciária*. *Tempo Social*, v. 9, n. 1, p. 169-183, 1997.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, Renato Sérgio; SINHORETTO, Jacqueline. *Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime*. *Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar*, v. 5, n. 1, p. 119, 2015.

LOPES, J. *A Segurança pública em Minas Gerais: reflexões sobre a desarticulação entre a Polícia Civil e a Polícia Militar*. 2002. 96 p. *Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002*.

MARCH, J.; SIMON, H. A. “Organizations”. New York: Wiley, 1958.

_____. “A Teoria do equilíbrio da organização” in Etzioni, Amitai (Organizador). “Organizações Complexas Estudo das organizações em face dos problemas sociais”. Ed. Atlas. 1ª Edição – São Paulo, Brasil, 1971, pp. 70 – 78.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. Mudanças Organizacionais na Implementação do Policiamento Comunitário. Dissertação de Mestrado em Sociologia do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Digitado, 2002.

MARIANO, Benedito. “Aspectos históricos do Sistema de Segurança Pública no Brasil e sua organização na atualidade”, in Cadernos Temáticos da CONSEG Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública Ministério da Justiça - Ano I, 2009, n. 07. Brasília, DF.

MASLOW, A. “Motivation and personality”. 2nd ed. New York: Harper & Row, 1970.

MERTON, R. K. “Estrutura Burocrática e Personalidade” in Etzioni, A. (ed.) Organizações Complexas, pp. 57-69, SP: Ed, Atlas, 1967.

MATOS; Paulo Vinícius Rodrigues Matos. A Produção Científica sobre Polícia Comunitária na Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Monografia apresentada ao Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública. Belo Horizonte, 2010.

MEYER, J., ROWAN, B. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony* – Stanford Center for Research and Development in Teaching, 1977.

MINAS GERAIS. Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa em sua sessão ordinária de 1947 pelo Governador Milton Soares Campos. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1947.

MONET, J. C. Polícias e sociedade na Europa. São Paulo: EDUSP, 2001.

NEVES, Margarida de Souza Neves. Os cenários da República. O Brasil na virada do século XIX para o século XX. In: Ferreira, Jorge; Delgado, Lucília de Almeida Neves. O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 (O Brasil Republicano, v 1). p. 13-44.

OLIVEIRA, Nilson Vieira (org). Policiamento Comunitário: experiências no Brasil (2000-2002). São Paulo: Página Viva, 2002. Pp. 7-27.

PAIXÃO, Antônio Luiz - "A Organização Policial numa Área Metropolitana". Dados:Revista de Ciências Sociais - Rio de Janeiro, Vol 25, n °1, pp.63-85, 1982.

PARSONS, Talcott. "Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização" in Etzioni, Amitai (Organizador). "Organizações Complexas Estudo das organizações em face dos problemas sociais". Ed. Atlas. 1ª Edição – São Paulo, Brasil, 1971, p. 43 – 56.

PERROW, C. A., "Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico". Ed. Atlas, São Paulo-SP, 1972.

_____. "A framework for comparative organizational analysis". American Sociological Review, v. 32, n. 2, p. 194-208, Apr. 1967.

PONCINI, Paula. O Modelo Policial Profissional e a Formação Profissional do Futuro Policial nas Academias de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. Sociedade e Estado, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set/dez. 2005.

PRATES, A. A. P. "Organização e Instituição no Velho e Novo Institucionalismo" in Suzana Braga Rodrigues e Miguel P. Cunha (Organizadores). "Estudos Organizacionais: Novas Perspectivas na Administração de Empresas". Ed. Iglu, São Paulo – 2000. p. 90 – 106.

_____. "Os Sistemas de Ensino Superior na Sociedade Contemporânea: Diversificação, democratização e Gestão organizacional – O caso brasileiro" 2005. 250f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. O Nascimento da Polícia Moderna: Uma Análise dos Programas de Policiamento Comunitário Implementados na Cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). *Análise Social*, 211, XLIX (2.º), 2014.

_____. Sobre o Significado do Policiamento Comunitário: Uma Análise dos ‘Accounts’ Empregados pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (1980-2000). In: WERNECK, Alexandre; CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Pensando bem: estudos de sociologia e antropologia da moral. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2014. Pp. 409-452.

_____. Policiamento Comunitário. In: Renato Sérgio de Lima; José Luiz Ratton; Rodrigo Azevedo. (Org.). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. 1ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

_____. Sobre o Significado do Policiamento Comunitário: Uma Análise dos ‘Accounts’ Empregados pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (1980-2000). In: WERNECK, Alexandre; CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Pensando bem: estudos de sociologia e antropologia da moral. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2014. Pp. 409-452.

SANTOS, Simone Maria dos. POLÍCIA PREVENTIVA: Avaliação do processo de implementação do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco no aglomerado Palmital em Santa Luzia – Minas Gerais. Tese de Doutorado em sociologia. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG. 2012.

SAPORI, Luiz Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 102-130, fev./mar. 2013.

SELZNICK, Philip. “Fundamentos da teoria de organização” in Etzioni, Amitai (Organizador). “Organizações Complexas Estudo das organizações em face dos problemas sociais” Ed. Atlas. 1ª Edição – São Paulo, Brasil, 1971, pp. 30 – 42.

_____. “Decisões críticas no desenvolvimento de organizações” in Etzioni, Amitai (Organizador). “Organizações Complexas Estudo das organizações em face dos problemas sociais” Ed. Atlas. 1ª Edição – São Paulo, Brasil, 1971, pp. 345 – 351.

SKOGAN, W. G. Community policing: can it work? Belmont: Wadsworth/Thomson Learning, 2004.

SKOGAN, W. G. An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation. In The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions. Edited by Tom Williamson. John Wiley & Sons, Ltd. 2008.

SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David H. Policiamento Comunitário: Questões Práticas Através do Mundo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOUZA, Elenice. Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte. Dissertação de mestrado em sociologia. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Ordem Social, Polícia Civil e Justiça Criminal na Cidade de São Paulo (1889-1930). Revista de História 162 (1º semestre de 2010), 179-204.

SOUZA, R. R. (2009). Análise do Perfil Cultural das Organizações Policiais e a Integração da Gestão em Segurança Pública em Belo Horizonte. 201p. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações). Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

THOMPSON, J. “Dinâmica Organizacional”. Ed. MacGraw-Hill, 1976.

TRAVIS, Lawrence F. Making History: Explaining the Development of the Police. *Police Forum*, vol. 2, n. 2, 1992, p. 6-10.

URICOECHEA, Fernando. “A Origem Burocrática das Organizações Formais: O Caso Brasileiro” in COELHO, Edmundo Campos. “Estudos Organizacionais” Estudos e Pesquisas CEBRAE – 1, Rio de Janeiro, 1980.

VELLASCO, Ivan de Andrade. As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça: Minas Gerais – século 19. (Coleção História) EDUSC, 2004.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Brasília, UnB, 1991.

WEBER, Max. “Os três aspectos de autoridade legítima” in Etzioni, Amitai (Organizador). “Organizações Complexas Estudo das organizações em face dos problemas sociais” Ed. Atlas. 1ª Edição – São Paulo, Brasil, 1971, pp. 17-25.

_____. “Economia y sociedade”. Editado por WINCKELMANN, Johannes. Nota preliminar de ECHEVARRÍA, José Medina. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964. I. Ed. Em alemão: 1922.

WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (Ed.). Police innovation: Contrasting perspectives. Cambridge University Press, 2006. Pp. 1-25.

WEISS, Robert S. 1994. Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies. New York: The Free Press. Caps. 1 e 5.

Roteiro de Entrevista

Esse roteiro de entrevista será aplicado para dois membros com o cargo de Delegado na Polícia Civil de Minas Gerais – PCMG que tenham, de alguma forma, relação com o modelo de Policiamento Comunitário nesta organização policial.

A escolha dos entrevistados será baseada nas referências internas que obtive ao pesquisar o tema em questão.

O objetivo desse roteiro de entrevista aberta é obter informações sobre a inserção do modelo de Policiamento Comunitário na PCMG, de forma a resgatar o conhecimento histórico que os entrevistados possuem sobre o tema, além de preencher algumas lacunas de informações não disponíveis nos documentos oficiais.

1. Por favor, fale-me sobre você, seu cargo na PCMG e o que faz atualmente nesta organização policial.

O item 1 tem como objetivo de fazer o entrevistado se apresentar e apresentar seu trabalho na PCMG.

2. Sobre o Policiamento Comunitário: o que o senhor entende por Policiamento Comunitário?

Esse item busca entender o que o entrevistado entende pelo tema central da pesquisa.

3. Qual foi seu primeiro contato com esse modelo de policiamento?

O objetivo aqui é entender qual a relação do entrevistado com o modelo de Policiamento Comunitário.

4. Qual é a função desse modelo de policiamento para a PCMG?

Essa pergunta busca identificar qual o entendimento do entrevistado sobre as funções desse modelo de policiamento para a PCMG.

5. Na sua opinião, esse modelo é viável para a PCMG?

Aqui, o objetivo é captar a opinião do entrevistado sobre o modelo de policiamento analisado e sua viabilidade na organização policial pesquisada.

6. Historicamente como o modelo de Policiamento Comunitário se inseriu na Polícia Civil de Minas Gerais? (Perguntar sobre resoluções internas sobre o tema)

No item 4, o objetivo é desvelar o conhecimento histórico que o entrevistado possui sobre o tema.

O Entrevistador deve indagar sobre a existência de normas, decretos, resoluções internas que introduziram o Policiamento Comunitário na PCMG, bem como da relação existente entre a inserção desse modelo com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social.

7. Quais são os programas ou projetos de Policiamento Comunitário que a Polícia Civil executou nos últimos anos? O senhor acredita que o modelo de Policiamento Comunitário pode ser aplicado à Polícia Civil, dada a natureza do seu trabalho eminentemente cartorial?

Neste item o objetivo é entender o conhecimento histórico que o entrevistado possui sobre o desenvolvimento de atividades de Policiamento Comunitário na organização policial.

8. Para o senhor, como os policiais podem aprender a filosofia de Policiamento Comunitário?

Essa pergunta tem como objetivo testar a hipótese de que o Policiamento Comunitário é tido como algo institucional ou se resume a programas ou projetos implementados por alguns Delegados.

9. O senhor, vê a possibilidade de o Policiamento Comunitário ser a filosofia que norteia o funcionamento das delegacias de polícia nos próximos anos ou apenas

uma moda passageira, um slogan que a PCMG usa apenas porque a PMMG também usa?

Essa questão busca obter a opinião do entrevistado sobre qual o futuro da filosofia de Policiamento Comunitário na organização policial.

10. Quais são as suas expectativas para o futuro da PCMG em relação ao Policiamento Comunitário? Na sua opinião, apenas os projetos em curso são suficientes para a institucionalização do Policiamento Comunitário?

A última pergunta tem como objetivo encerrar a entrevista fazendo com que o entrevistado exponha sua opinião sobre o futuro da organização policial e qual a relação desse futuro com o Policiamento Comunitário.