

MUDANÇAS EM ORGANIZAÇÕES – O CASO DO POLICIAMENTO

Karina Rabelo L. Marinho¹

Almir de Oliveira Junior²

Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública/UFMG,

Resumo: O presente artigo trata das características especificamente organizacionais, associadas a diferentes modelos de organizações policiais. Diz respeito, portanto, não apenas a estratégias de policiamento rotineiro, mas, sobretudo a arranjos organizacionais estruturais, onde as estratégias diversas se manifestam. Essas discussões procuram permitir o conhecimento das implicações do processo de mudança do modelo convencional, profissional-burocrático de policiamento, para o modelo de policiamento comunitário. Procuraremos mostrar como os principais elementos de mudança estão associados à distribuição do poder organizacional, bem como das definições de atividades e missões das organizações. Para tanto, faremos uso da pesquisa *Estudo da Estratégia Organizacional de Policiamento Comunitário nas Cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória*, do Concurso Nacional de Pesquisa Aplicada em Justiça Criminal e Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça. No modelo comunitário, o estreitamento da relação entre organização e ambiente externo pode gerar importantes alterações nos fatores determinantes de distribuição de poder, definição de missão e atividades. Entre eles, menciona-se o nível de limitação de tomada de decisão, o controle das fontes de incerteza – ambiente externo e distribuição de informações – além de alterações na natureza da tarefa desempenhada pelo ator organizacional.

Palavras Chave: Organizações, polícia, sociedades democráticas, tecnologia organizacional.

INTRODUÇÃO

No contexto atual das sociedades democráticas têm sido freqüentes as pressões sobre as organizações policiais para que alterem sua estrutura convencional, fortemente burocratizada. As razões para esse tipo de demanda costumam apoiar-se em uma dupla justificativa. Por um lado, na desconfiança sobre sua eficácia no combate à criminalidade; de acordo com esta crítica, as estratégias tradicionais de policiamento não têm sido capazes de alcançar a complexidade dos problemas diante dos quais se encontra. Ou seja, a descrença na eficácia organizacional, no caso das instituições de polícia está associada principalmente à evolução dos números de ocorrências criminais, fenômeno amplamente divulgado pelos meios de comunicação e percebidos pelas populações brasileiras.

Outro motivador para alterações no arranjo organizacional da polícia está na crescente perda de legitimidade do formato autoritário destas organizações frente às demandas de expansão do sistema democrático representativo para todas as esferas institucionais, nas sociedades liberais contemporâneas. O que se exige na arena social é

1 Pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública/UFMG

2 Professor Adjunto da PUC/MG

uma maior aproximação entre as instituições públicas de segurança – particularmente a polícia – e os mais diferentes estratos sociais, capazes de deliberar sobre seus próprios interesses. Esse tipo de demanda sobre as organizações policiais acaba por gerar descrenças quanto a sua capacidade de satisfazer expectativas sociais.

O nível de confiança das populações nas organizações policiais costuma ser aferido, entre outros indicadores, a partir da proporção de delitos não reportados a estas organizações. Trata-se da chamada *cifra negra*, fenômeno amplamente conhecido por estudiosos das questões de segurança. O número de eventos violentos não denunciados é normalmente explicado pela ineficiência da polícia em solucionar casos ou recuperar objetos, pela violência policial ou pela ocorrência de crimes sexuais ou violência doméstica. Explicações desta natureza baseiam-se na hipótese da relação custo-benefício, em que o valor da perda bem como a percepção de risco em se acionar a polícia aparecem como fatores determinantes. No entanto, sabe-se que a decisão de se acionar ou não a polícia é permeada por questões que podem dizer respeito a diferentes níveis de tomada de decisão. Aqui, o tipo de configuração social, como maiores ou menores níveis de coesão, pode constituir importante fator explicativo. Assim, a decisão sobre o acionamento da polícia relaciona-se não apenas às relações custo-benefício, mas também aos atributos contextuais que fornecem determinada relação custo-benefício, bem como as normas sociais e os níveis de coesão social. Trata-se dos atributos sociais que afetam a tomada de decisão. Ainda assim, o significativo número de eventos criminosos não reportados é tradicionalmente utilizado como argumento para perda de legitimidade das instituições policiais.

Diante desse panorama, o modelo de policiamento comunitário tem aparecido como aquele capaz de reverter o quadro de desprestígio social e político das organizações policiais. A publicização desse modelo tem levado as autoridades policiais a tentarem de forma simplista e, muitas vezes, acrítica, a implementá-lo sem qualquer estratégia de mudança estrutural das *velhas* organizações policiais.

O presente artigo procura discutir as implicações, de natureza organizacional, do processo de mudança do modelo convencional, profissional-burocrático de policiamento, para o modelo, hoje tão difundido, de policiamento comunitário. Em outras palavras, trata-se de demonstrar que a transição de uma estratégia organizacional para outra implica mudanças significativas na estrutura e *caráter* da organização, com altos custos para sua estabilidade. Para tanto, fará uso de estudos de caso realizados junto às organizações policiais militares de Belo Horizonte, Vitória e Rio de Janeiro. Seu objetivo é, portanto, criar condições para que sejam discutidas orientações para a implementação de tais mudanças no contexto policial, ao delinear, com o auxílio da teoria das organizações, quais as alterações relacionadas ao processo, do ponto de vista organizacional.

A POLÍCIA COMO ORGANIZAÇÃO

Em primeiro lugar, é indispensável definir a organização policial como um sistema formal e burocrático, sujeito à análise organizacional. Por organização entende-se “um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade já estabelecida.” (SELZNICK, 1972, P. 05)

Ou seja, trata-se de um instrumento racional para a execução de um serviço. Perrow (1976) entende organização de modo similar, introduzindo, ainda em

seu processo de definição, os elementos relativos à tarefa, ambiente, etc. Para ele “(...) as organizações são criadas para produzir alguma coisa (...) Neste processo, as organizações utilizam energia humana e não humana para transformar “matéria prima” em um produto desejável. (...) (PERROW, 1976, p. 74)

Segundo ele, uma organização formal implica também a especialização e a divisão do trabalho para a execução do produto, além de formas de resolução para a neutralização ou relação com o ambiente no qual se situa, já que “O ideal, do ponto de vista da produção eficiente é que as organizações contem com um ambiente estável e que seu pessoal não seja influenciado por fatores alheios à organização.” (PERROW, 1976, p. 75)

Entretanto, como as influências ambientais não podem ser neutralizadas de maneira definitiva, as organizações desenvolvem normas e regulamentos que não se relacionam diretamente com o processo produtivo em si. Em suma, as organizações formais ou burocráticas implicam, em alguma medida, a especialização, controle das influências exercidas por um ambiente, nem sempre estável e previsível. A atuação policial é afetada por aspectos cognitivos e comportamentais que se desenvolvem devido às especificidades do ofício, relacionado a fortes pressões externas. Os policiais estão envolvidos com um trabalho em relação ao qual existem muitas expectativas e cobranças por parte da sociedade, ao mesmo tempo em que devem lidar com um processo de estigmatização que lhes é imposto por essa mesma sociedade. Por esse ponto de vista relacional, fica claro que ser policial não é uma experiência que possa deixar de marcar profundamente a história de vida de um indivíduo. Trata-se de um profissional que tem que se expor às mais diversas situações de conflito. Seja com criminosos, ou mesmo com não-criminosos que, por exemplo, se sentem ofendidos em seus direitos por ocasião de uma “batida” ou “blitz” policial, entre outras situações.

A obra de Max Weber representa contribuição fundamental para a teoria das organizações, uma vez que trata a questão da burocracia como um problema tipicamente sociológico, possibilitando que as organizações sejam vistas como um fenômeno cuja natureza é eminentemente social. Para Weber, o desenvolvimento burocrático no contexto dos estados modernos deveu-se ao crescente processo de racionalização que aí se deu. Em outras palavras, a racionalidade da vida moderna acabou por engendrar um significativo impulso em direção à burocratização nas mais diversas esferas da vida social. O desenvolvimento da burocracia, assim, apóia-se em sua superioridade técnica, maior capacidade de continuidade, unidade, redução de atrito e diminuição de custos, no contexto de uma estrutura especializada, profissional e, portanto, impessoal. Por isso identifica-se internamente nas organizações policiais uma hierarquia rígida, com ampla ritualização de comportamentos no nível das relações interpessoais entre seus agentes, além de um treinamento padronizado voltado para um grande número de regras formais, relacionadas de forma legal e doutrinária às suas atividades-fim.

A busca de legitimação por parte da organização leva a ostentação de certas práticas rituais, não necessariamente ligadas a uma lógica instrumental, que reforçam mitos compartilhados por sua clientela, indivíduos ostentam performances que, do ponto de vista dos espectadores (superiores, colegas), dão supostamente a impressão de eficiência profissional. Isso é diferente de afirmar que a cultura organizacional⁵ seja

5 A dimensão da cultura refere-se aos valores, crenças e atitudes dentro do contexto ocupacional e organizacional de polícia. O conceito de cultura policial vem sendo citado constantemente na literatura

totalmente manipulável. Ou seja, a cultura organizacional é fator *estruturante* da vida social dentro da organização, ao servir, por um lado, como artifício facilitador das ações dos atores, mas por outro também como fator limitador dessas mesmas ações.

Cabe também citar o modelo neo-weberiano (MARCH & OLSEN, 1989 e 1995, PERROW, 1979) para análise das organizações complexas. De acordo com esse modelo, os fenômenos micro-sociológicos que ocorrem dentro das organizações tornam-se objetos de interesse em si próprios. A própria cultura organizacional não é uma característica estrutural ou sistêmica que age sobre os indivíduos. Os mesmos acabam por reproduzi-la ou modificá-la em contextos que buscam a realização de seus interesses, reconhecimento, imagens de competência para manutenção de seus papéis formais, etc.

Segundo Prates, essa vertente neo-weberiana busca justamente certo resgate do sujeito dentro da organização:

“A ênfase recai sobre dimensões cognitivas dos atores e, conseqüentemente, nos cursos de ação desses atores. A estrutura organizacional é vista como um complexo de programas de ação relacionados que se realizam, indistintamente, no âmbito formal e informal da organização. Esta teoria destrói, portanto, a dicotomia, tão reverenciada na teoria sociológica convencional, da estrutura formal/informal no interior das organizações. A relação organização-ambiente é vista à luz do conceito de *absorção de incertezas*, de acordo com o qual, pessoas e organizações utilizam mapas cognitivos, apreendidos e elaborados, para interpretar o ambiente no qual atuam.” (PRATES, 2000 b: 134)

Ainda, as organizações se institucionalizam. Apesar de se constituírem a partir do modelo administrativo racional (com vistas à articulação de meios e fins da maneira mais econômica) têm, num segundo momento, suas normas, regras e sentimentos de solidariedade consolidados sob a forma de uma instituição social. Esses elementos informais passam a ter *vida própria*, o que consubstancia o processo de institucionalização (SELZNICK, 1972, PAIXÃO, 1997). Desse modo, os efeitos não racionais da ação social são incorporados à organização, o que sugere que a interação informal, no âmbito organizacional, possibilita o surgimento de focos próprios de identidade.

“O conceito de instituição sustentado por essa perspectiva teórica põe em evidência as *realidades* de natureza simbólica que legitimam e viabilizam os arranjos e regras de comportamento organizacional, que dão sentido de ordem às atividades cotidianas dos seus membros.” (PRATES, 2000 b: 139)

Portanto, a polícia pode ser compreendida como uma forma de ação coletiva organizada em torno da missão de produzir segurança por meio de uma dupla função: por um lado, a aplicação da lei, e por outro, a manutenção da ordem. Para a consecução de sua finalidade, ela apresenta determinada divisão de tarefas, estrutura hierárquica, caráter de profissionalização, estabelecimento de normas, enfim, aspectos a partir dos quais se pode definir polícia como uma organização formal. Mas, ao mesmo tempo,

recente sobre organizações policiais, uma vez que a adoção do modelo de policiamento comunitário em várias partes do mundo tem levantado certa discussão sobre a “necessidade” de mudanças na cultura tradicional das polícias (BAYLEY & SKOLNICK, 2002, COSTA & MEDEIROS, 2003, GOLDSTEIN, 2000, MOORE, 2000, SAPORI & SOUZA, 2001).

ela tem uma cultura organizacional, que afeta e dá sentido ao modo como a polícia pensa e trabalha, e uma identidade que a definem como instituição social. O presente artigo baseia sua interpretação na definição de polícia vista como organização formal e como instituição social, sujeita aos conceitos tipicamente organizacionais.

AS MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS

De acordo com a teoria das organizações, mudanças organizacionais são advindas tanto de fatores internos à organização, quanto daqueles externos a ela. No que diz respeito aos fatores internos, o efeito estrutural da ação social pode produzir consequências não desejáveis pela organização (MERTON, 1965). Estes efeitos constituem, potencialmente, importante fonte de energia para a mudança organizacional, uma vez que, as organizações burocráticas, como mostrou Merton, tendem à priorização dos métodos de operação que geram previsibilidade e controle, em detrimento de suas finalidade. Esta transformação de *meios em fins*, denominada por Merton *ritualismo*, constitui fonte de demandas por mudanças.

Um estudo de Reiss enfatiza que no decorrer do século passado as organizações policiais foram pressionadas a se adaptarem às mudanças de tecnologia, às mudanças no crescimento e composição da população das cidades e na organização social e política de governos (REISS, 2003). Dessa forma, o patrulheiro foi substituído por policiais em unidades especializadas. Reformadores tentaram neutralizar o apadrinhamento político sobre a polícia e controlar a proteção policial aos criminosos e atividades criminosas organizadas, com isso tomou-se duas linhas principais: primeiro, transformou-se a burocracia quase militar das organizações policiais em uma burocracia legalista e tecnocrática, cujos membros estão comprometidos com uma comunidade profissional cujas formas de subordinação e trabalho os colocam à parte da comunidade que policiam. O segundo passo, resultante de intervenções tecnológicas, realizada algum tempo depois, foi centralizar territorialmente o policiamento. Como parte desse processo, o patrulhamento a pé foi substituído pelo motorizado.

Essas mudanças caracterizaram claramente um policiamento profissionalizado que contrasta com o policiamento exercido no início do século XX em bairros e comunidades locais das grandes cidades. Nesse modelo mais antigo de polícia, o oficial da ronda servia para prevenir ocorrências, buscar e dar respostas a crimes e disputas civis ocorridos em seu turno. O carro de patrulha, o telefone e o rádio para intercomunicação mudaram tudo isso, criando uma estratégia *reativa* de patrulhamento policial, do tipo “prestação de serviço”. Talvez o maior impacto da tecnologia tenha sido solidificar a centralização burocrática do comando e do controle. A separação entre o trabalho dos policiais e as comunidades por eles policiadas foi completa em termos organizacionais. Segundo Bretas a polícia é um excelente exemplo de um órgão público moderno:

“As concepções de engenharia social, formuladas pelo pensamento científico que dominou o séc. XIX, obtiveram pleno êxito ao dividir o estado em duas partes: uma, política, sujeita à controvérsia partidária, representando ‘o Estado’; e outra, administrativa, independente da política partidária, concebida tanto quanto possível como ‘natural’ – vale dizer, administrada da única maneira

racional possível – e invisível. Daí emergiu a percepção de que as relações entre a polícia e o público eram, ou deveriam ser, um não-assunto, uma parte imutável do mecanismo racional da administração” (BRETAS, 1997: 10).

Porém, é muito importante destacar que os implementadores desse novo modelo de policiamento não calcularam que os custos poderiam vir a superar os ganhos oriundos das mudanças. Ficou claro que o volume dos chamados crescia mais do que os recursos dos departamentos para lidar com eles, especialmente em momentos de grande demanda. Uma das tentativas de solução do problema foi construir modelos de decisão, que estabeleciam prioridades de atendimento pelo tipo de chamada. Mas, já nos anos 90, o modelo mostrou claramente inadequado às demandas da sociedade civil (BEATO, 2001 e 2002).

Goldstein (1977) afirma que o tipo de policiamento profissional-burocrático volta-se mais enfaticamente para procedimentos destinados a diminuir o tempo de respostas às chamadas – meios – do que para a detecção dos problemas com os quais a polícia se defronta – fins. Quanto às demandas exógenas, o modelo de policiamento comunitário pode ser visto como forma de adaptação da organização policial, no sentido de mantê-la compatível com o ambiente das sociedades liberal-democráticas contemporâneas.

No Brasil, a polícia responsável pelas atividades ostensivas é dotada de uma hierarquia verticalizada, centralizada, com forte coordenação das atividades individuais. No entanto, desde a constituição de 1988, que confere suporte jurídico para o envolvimento das comunidades na produção de segurança, ao estabelecer o princípio segundo o qual a segurança é responsabilidade de todos (artigo 144), iniciativas em torno da participação da sociedade no trabalho preventivo foram surgindo. Tais iniciativas, contudo, deram-se de modo incipiente, com pouca ênfase sobre a doutrina do policiamento comunitário e sem implicar alterações mais profundas, do ponto de vista organizacional, ou seja, tidas como uma abstração, sem a articulação de órgãos específicos.

As dificuldades em torno da implementação dessa estratégia de policiamento partem tanto da estrutura da comunidade, quanto da própria organização policial. Trata-se da inexistência de indicadores de desempenho compatíveis com atividades proativas, da falta de cultura participativa nas comunidades e preventiva nas polícias, do desconhecimento acerca dos elementos dessa estratégia de policiamento, dependência do policiamento comunitário às associações de bairro, rodízio de policiais, entre outros aspectos. (SOUZA, 1999)

CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS DO POLÍCIAMENTO TRADICIONAL

Do ponto de vista organizacional mais geral, o modelo tradicional de policiamento caracteriza-se por uma forte centralização burocrática, pelo estabelecimento de regras para a coordenação das ações dos membros organizacionais, pela aplicação de técnicas pré-estabelecidas de modo a obter a diminuição das incertezas no desenvolvimento das atividades cotidianas e por um circuito de informações hierárquico – vertical – e centralizado.

Segundo Perrow (1976), uma organização pode inicialmente ser entendida a partir de dois fatores específicos: o grau de variabilidade da matéria a ser transformada ou o grau de variabilidade implicada em sua missão e o grau de incerteza em procedimentos

que articulam causa e efeito no processo de trabalho. O conceito de *tecnologia* constitui, portanto, a articulação desses dois fatores em diferentes combinações.

O modelo burocrático, tal qual preconizado pelo tipo ideal de Weber, pode ser entendido como uma forma de conjugação de um baixo grau de variabilidade e de incerteza na medida em que, idealmente, procura estabelecer a rotina como base de sua consecução de tarefas. Em consonância com esse modelo, o policiamento profissional irá caracterizar-se pela exclusividade da operação em torno do cumprimento das leis penais, segundo procedimentos padronizados (CERQUEIRA, 1999).

A função policial, no contexto desse arranjo tecnológico, é fortemente limitada pela exclusividade sobre o controle da criminalidade e prisão de delinquentes e criminosos. A missão organizacional no contexto profissional de policiamento, assim, não é analiticamente problematizável, uma vez que fortemente vinculada a fatores estritamente relativos ao controle do crime. De acordo com este modelo de polícia:

Todas as atividades que eram solicitadas à polícia pela comunidade que não fossem restritas ao cumprimento das leis penais eram consideradas pelos policiais como trabalho de assistência social e inadequadas para a polícia. (CERQUEIRA, 1999, p. 06)

Isso não significa afirmar que as atividades desenvolvidas pela polícia, do ponto de vista empírico, restrinjam-se à execução da lei penal – *law enforcement* –, desprezando qualquer atividade relativa à manutenção da ordem – *keeping the peace* -⁶ Sabe-se que grande parte do trabalho policial é dedicado a atividades que não se relacionam diretamente com crimes, sobretudo crimes violentos. No entanto, do ponto de vista analítico, a ênfase formal desse modelo de policiamento mantém as conceitualizações acerca de sua missão organizacional sob as limitações implicadas na burocracia. Assim, a missão do modelo tradicional é preconizada a partir fundamentalmente da aplicação da lei. No contexto dessa missão policial, a eficácia técnica adquire centralidade, daí sua exclusividade para a consecução da missão, devendo a comunidade, leiga, manter-se afastada dos assuntos relativos à polícia.

Deste modo, a missão da polícia, no contexto tradicional, é delineada de modo a diminuir a variabilidade da natureza da atividade policial: a organização diminui as incertezas com as quais se depara por meio da limitação conceitual de sua missão em torno da aplicação da lei. Se a aplicação da lei e o controle da criminalidade constituem o objeto central da missão da polícia tradicional, a padronização dos fatores relativos à atividade policial também adquire centralidade. Ora, o segundo elemento, de acordo com Perrow (1976), relativo à tecnologia de uma organização, refere-se ao grau de incerteza nos procedimentos que articulam causa e efeito. Nessa medida, o modelo tradicional de policiamento representa esforços relativos não apenas à missão ou ao objeto da organização, mas também no que diz respeito à consecução das atividades dos policiais.

Com a missão organizacional sendo definida com base na aplicação da lei, a polícia tradicional burocrática enfatizará os aspectos mais rotineiros da atividade

⁶ Apesar do fato de grande parte das operações policiais rotineiras destinarem-se à manutenção da ordem e à assistência à população, a polícia constantemente reivindica o deslocamento destas ações para outros serviços públicos, enfatizando o uso exclusivo de seus recursos no controle da criminalidade.

policial. Assim, os resultados do policiamento são medidos pelo número de prisões efetuadas e ocorrências registradas. Ou seja, esse modelo de policiamento tem como medida de eficiência os resultados relativos a atividades reativas e não proativas, cerne do modelo comunitário. O problema aqui, segundo os defensores das estratégias comunitárias, é que esse tipo de medição da atividade tende a destacar o que for mais visível em sua consecução, quando o trabalho policial de manutenção da ordem e de prevenção de ocorrências refere-se a atividades não mensuráveis desta maneira.

De todo modo, o trabalho policial no contexto do modelo tradicional pode ser visto como uma alternativa de diminuição das incertezas, dado seu recorte. A atividade é definida, assim, com base, por um lado, na delimitação do seu objeto e, por outro lado, no grau de atuação dos agentes de linha. No que diz respeito à delimitação do objeto, a redução das incertezas é alcançada através da padronização. Ao policial cabe o emprego de determinadas táticas de combate ao crime, táticas estas que se destinam não apenas a atender às demandas externas, mas também a estabelecer o controle interno dos policiais, dada sua predeterminação e seu alto grau de padronização. Essas táticas referem-se à atuação do policial sobre as oportunidades para o cometimento de delitos, ou os riscos, numa perspectiva preventiva que não encontra respaldo nas práticas cotidianas. Se a consideração dos riscos como elemento direcionador da atividade policial implicaria maior padronização dessa atividade, a ênfase sobre os aspectos repressivos – e reativos – significa uma acentuação maior ainda desta padronização.

Outro aspecto característico da atuação policial do modelo tradicional refere-se às atividades engendradas pelo agente de linha. De acordo com o modelo tecnológico, a limitação da tomada de decisão por parte desses atores organizacionais também constitui importante mecanismo de redução de incerteza, dado que os vários papéis desempenhados pelas pessoas, fora da organização, afetam de muitas formas a consecução das tarefas dentro dela. O estabelecimento de bases previsíveis e de rotina pode se dar, assim, por meio da já destacada padronização das atividades policiais e das limitações ao uso do discernimento pessoal. A existência de um sistema burocrático centralizador, desta forma, cumpre o papel de coordenar as tarefas policiais. Nesse contexto, a impessoalidade na consecução das atividades é caracteristicamente importante, distanciando o policial dos membros das comunidades.

Como conclusão inicial, pode-se agora localizar, analiticamente, o modelo tradicional de policiamento dentro de um *continuum* que parte de um alto grau de burocratização em direção à modelos menos burocráticos. Toda organização é burocrática em algum grau. O que caracteriza o modelo tradicional do ponto de vista tecnológico – principalmente se colocado em oposição às estratégias comunitárias – é sua proximidade a níveis mais elevados de burocratização, níveis estes advindos da padronização da missão e das atividades.

Uma organização pode ser entendida, também, a partir das maneiras com que a autoridade e o poder são distribuídos em seu contexto. Um dos focos de poder em uma organização encontra-se no controle de suas fontes de incerteza, fontes que se situam, principalmente, nas relações que a organização mantém com seu ambiente externo (CROZIER, 1969). Dessa maneira, o ambiente é tido como um limitador da racionalidade burocrática, devendo por isso, ser neutralizado, em contextos mais burocráticos.

O movimento de reforma, ao dar início ao modelo tradicional de policiamento, limita, como visto, a relação entre a polícia e a comunidade, no sentido de fortalecer os

controles internos que asseguram a imparcialidade profissional e a padronização das tarefas policiais. Com isso, o modelo tradicional pode limitar suas fontes de incerteza, advindas do ambiente, isolando-o da organização. Ou seja, se os focos de tensão organizacional encontram-se nas fontes de incerteza ambiental, o distanciamento entre polícia e comunidade tornará viável uma maior centralização da autoridade e do poder organizacional.

Entretanto, o controle das fontes de incerteza refere-se não apenas às características do ambiente externo, mas também às maneiras através das quais as informações acerca do ambiente e das tarefas são distribuídas no contexto da organização. Todo ator organizacional dispõe, em alguma medida, de informações acerca das atividades e do ambiente da organização, e tais informações são interpretadas pelos indivíduos de modo diferenciado. Organizações dotadas de características mais próximas à burocracia ideal irão minimizar o acesso dos profissionais de linha às informações mais estratégicas, no sentido de coordenar as ações individuais, o que significa maior centralização burocrática.

O policiamento tradicional, nesse sentido, incorpora a divisão de trabalho e a unidade de comando, premissas da teoria burocrática da administração, à sua estrutura organizacional. A distribuição das informações organizacionais se dá, nesse modelo, de maneira verticalizada, em que o *líder*, ao situar-se na fronteira entre ambiente e organização, mantém o controle das fontes de incerteza.

A importância atribuída pelo policiamento tradicional à racionalidade de sua missão e consecução de tarefas faz com que a unidade de procedimentos deva ser mantida. Assim, se os indivíduos mantêm interpretações diferenciadas acerca das informações recebidas, a discricionariedade deverá ser evitada.

Finalmente, o tipo de tarefa desempenhada pelo ator organizacional também implica maior ou menor acesso à tomada de decisão e, portanto, às fontes de poder. Se, no modelo tradicional de policiamento, a coordenação, padronização e rotinização das atividades de patrulha adquirem caráter central, o poder atribuído a estes agentes será menor, bem como haverá maior controle sobre suas atividades, devido à baixa complexidade de suas tarefas cotidianas. Em outras palavras, o agente de linha, nesse tipo de organização, acaba por deter uma parcela diminuta de informações acerca da maneira como sua tarefa deverá ser realizada, o que implicará menores liberdades na tomada de decisão.

O ambiente externo à organização é, então, um elemento de fundamental importância para a compreensão das maneiras como a polícia se estrutura, tanto do ponto de vista de sua constituição tecnológica, interna, quanto no que diz respeito à distribuição de poder e às possibilidades de tomada de decisão. De acordo com Selznick (1972), entretanto, os efeitos não racionais da ação social permanecem presentes no contexto organizacional, fazendo parte da formação de sua identidade. Ou seja, a organização assenta-se em valores que se constituem no âmbito da comunidade que a cerca. Esta identidade transcende a lógica instrumental da organização. Em dissonância com essa perspectiva, o policiamento tradicional permanece apoiando-se nas premissas da eficiência técnica. Nesse sentido, prioriza as táticas de respostas rápidas às chamadas dos cidadãos, o patrulhamento em automóveis em detrimento do policiamento a pé, maneiras limitadas de contato com a comunidade que a legitima.

Fazendo uso dos conceitos trabalhados por Scott e Meyer, esta relação com a comunidade pode ser explicada por meio da maneira como a organização policial profissional entende e classifica seu ambiente. Assim, a polícia acaba por ver o ambiente no qual se situa como essencialmente técnico, isto é, dotado de baixo grau de incerteza tecnológica, com predominância da lógica da eficiência, e não como ambiente institucional, composto por organizações dependentes das atribuições das comunidades para a conquista de legitimidade.

Ainda segundo a perspectiva apresentada por estes autores, a polícia tradicional harmoniza-se mais com as finalidades estabelecidas internamente para suas atividades do que com as normas institucionais do ambiente no qual se situam. A estrutura interna da organização, que privilegia os elementos institucionais ambientais, é reflexo de mitos que são construídos fora da organização. Esta, muitas vezes, incorpora elementos legitimados externamente, elementos estes que não necessariamente são os mais eficientes, mas que representam ganhos de legitimidade. No caso do modelo tradicional de policiamento, a organização acaba por se constituir menos em conformidade com os valores democráticos da sociedade do que com seus critérios internos de eficácia no combate à criminalidade. Ao assentarem suas atividades na coordenação eficiente e no controle das atividades produtivas, o modelo tradicional minimiza a relevância do ambiente institucional no qual se insere.

O policiamento tradicional, ainda, supõe que seu ambiente seja menos problematizável do que perspectivas organizacionais que operam sob a lógica da conformidade aos valores comunitários que a engendraram. Isso pode ser visto a partir da conceitualização que este modelo estabelece para suas atividades de rotina. De acordo com Q. Wilson, principal teórico do modelo tradicional, os policiais devem procurar conhecer detalhadamente seus setores de patrulhamento, de modo a poder incidir sua atuação sobre os riscos aí existentes. Supõe, assim, um alto nível de controle da organização sobre seu ambiente externo, por meio da sistematização das situações diante das quais se encontra. Esta delimitação do ambiente organizacional implica uma ênfase maior da organização policial sobre o controle da criminalidade em detrimento dos problemas relativos à manutenção da ordem e das questões que dizem respeito ao medo que os membros da comunidade sentem do crime. A própria cultura organizacional “militarizada” reforça a distância entre o policial e a comunidade na qual atua como fator fundamental da garantia de sucesso profissional.

Ao supor que a organização policial deva apoiar-se predominantemente nos critérios racionais de eficiência técnica, o modelo tradicional minimiza a atuação da população nas questões relativas à segurança, delimita sua missão privilegiando não as questões relacionadas à constituição da ordem nas comunidades, mas o combate à criminalidade e desconsidera a importância da sensação subjetiva de medo da população.⁷ Seu ambiente é entendido, portanto, como técnico, menos complexo ou problematizável e mais passível, por isso, de ter suas influências neutralizadas pela organização.

⁷ Isso em suas atuações verificadas empiricamente (CERQUEIRA, 1999). No modelo analiticamente proposto por O. Wilson o medo da população é considerado, em uma suposição de que as patrulhas motorizadas, por conferirem a impressão de que a polícia se encontra em todas as partes da cidade em qualquer tempo, são capazes de diminuir a sensação de medo dos cidadãos.

CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO

De modo significativamente diverso, o modelo organizacional do policiamento comunitário supõe a flexibilização da estrutura burocrática, uma vez que suas estratégias incorporam novos elementos à missão organizacional. Supondo que o ambiente no qual se insere seja mais complexo, fonte de sua legitimação, a perspectiva comunitária de policiamento demanda relações mais intensas com as comunidades, o que por sua vez, exige uma menor padronização das tarefas, já que os policiais passam a lidar com mais situações excepcionais na consecução de seu trabalho.

Tarefas que se dão desse modo exigem ações inovadoras por parte do pessoal de linha da organização, em uma situação em que há a transferência da tomada de decisão para os atores organizacionais mais próximos do processo produtivo. A idéia fundamental por trás do policiamento comunitário é que o trabalho conjunto e efetivo entre polícia e a comunidade pode ter um papel importante na redução do crime e na promoção da segurança. Enfatiza que os próprios cidadãos são a primeira linha de defesa na luta contra o crime. Assim, define-se como uma estratégia organizacional para que os esforços policiais sejam mais bem mobilizados, por fazer necessário que a polícia se torne aberta aos problemas que as comunidades identificam.

Esse modelo, portanto, exige uma estrutura organizacional descentralizada, onde as regras de conduta profissional surgem mais como parâmetro de ação do que como molde para os comportamentos, e as informações seguem um percurso horizontal e não verticalizado.

A dimensão tecnológica do policiamento comunitário irá supor, no que diz respeito ao grau de variabilidade da missão organizacional, a incorporação de uma gama de elementos não formalmente contidos no modelo tradicional. À aplicação da lei, assim, acrescentam-se os problemas relativos à ordem nos espaços públicos, tidos pelo modelo comunitário de policiamento não como função residual, mas, sim, como aspecto central da atividade policial.

A incorporação desses elementos significa maior variabilidade e complexificação da missão organizacional da polícia, na medida em que a eficácia técnica no combate à criminalidade deixa de ser entendida como a única missão policial e a conquista da legitimidade para a consecução das atividades desloca-se para uma área fundamental dos objetivos organizacionais. No contexto relativo às estratégias comunitárias, portanto, a missão deixa de ser um limitador da variabilidade da natureza das atividades policiais. As incertezas com as quais a organização se depara surgem com maior frequência, o que faz com que sua missão e seus objetivos específicos sejam problematizáveis do ponto de vista analítico.

Tal conformação tecnológica implicará, também, alterações relativas ao nível de incerteza, contidas nos procedimentos que articulam causa e efeito, elemento constituinte do *design* tecnológico de uma organização, segundo Perrow (1976). Assim, a complexificação da missão policial acarretará atividades menos rotineiras no contexto do trabalho policial e sua padronização será mais difícil de ser alcançada, uma vez que se refere a contatos mais próximos com os membros das comunidades.

As estratégias de atuação, portanto, serão alteradas em conformidade com a ampliação da missão organizacional. Ao incorporar a importância relativa à redução do medo da população às funções da polícia, por exemplo, o policiamento a pé mostrou-

se mais eficiente do que o patrulhamento motorizado, por permitir maior proximidade entre policiais e cidadãos.⁸

A ampliação da missão organizacional, além disso, fará com que surja a concepção segundo a qual as atividades policiais são complexas demais para que sejam conduzidas estritamente no âmbito policial. Tal concepção acarretará duas conseqüências, de um ponto de vista mais geral. Em primeiro lugar, no que diz respeito à conceitualização do objeto sobre o qual a atividade policial incide. Às concepções de *risco*, implicadas no modelo tradicional, contrapõe-se o conceito de *problema* preconizado pelo policiamento comunitário. De maneira resumida, os riscos referem-se às situações passíveis de gerar incidentes delituosos. A concepção de *problema* amplia tal perspectiva na medida em que implica a obtenção de conhecimentos mais vastos acerca de comportamentos e problemas sociais que surgem em uma comunidade. As estratégias serão implementadas a partir de definições específicas acerca da natureza dos problemas. Em outras palavras, se o conceito de risco, na prática das organizações policiais, significou a consideração de incidentes isolados, o conceito de problema procura identificar suas causas e conseqüências, de modo a neutralizar sua atuação, numa perspectiva preventiva. Também aqui, as comunidades, antes afastadas das estratégias de policiamento, são tidas como elemento de fundamental importância para a delineação das formas de intervenção nos problemas.

Uma segunda conseqüência da ampliação da missão policial diz respeito à prática da atividade da polícia pelos agentes de linha. A aproximação com a comunidade e a metodologia de solução de problemas⁹ implicam a necessidade de consideração do discernimento do agente de linha, em uma menor padronização de seu trabalho e em maiores possibilidades para a tomada de decisão. A descentralização organizacional constitui, portanto, exigência desse modelo de policiamento. A rigidez das regras é substituída pela motivação dos policiais, o que diminui a intensidade do controle para o desempenho de suas tarefas.

Em resumo, o policiamento comunitário associa-se a uma conformação tecnológica em que, por um lado, o grau de variabilidade da missão é maior e, por outro lado, as incertezas contidas no processo de trabalho ocorrem com maior intensidade. De um ponto de vista analítico, portanto, o modelo comunitário de policiamento caracteriza-se por uma menor aproximação a padrões burocráticos de organização. Nesse sentido, suas características relativas à distribuição de autoridade e poder também merecem ser pormenorizadas. Como já mencionado, as relações

8 Ainda que esse tipo de patrulha não tenha afetado a ocorrência de crimes.

9 Herman Goldstein (em *Improving Policing: A Problem Oriented Approach* – 1979) introduz questões relativas à aplicação do método de solução de problemas, considerando-o mais eficaz do que a confrontação direta ou a ênfase conferida aos métodos reativos e repressivos do trabalho policial. A metodologia de solução de problemas consiste em quatro etapas distintas. A primeira delas, “identificação”, tem como objetivo descobrir quais os problemas associados aos incidentes, a seleção de prioridades e a definição de responsabilidades. A segunda fase, de “análise”, consiste na compreensão mais profunda do problema, através do seu estudo de forma mais detalhada. Conhecimento minucioso das ocorrências dos delitos, sua distribuição espacial, temporal suas possíveis causas é de grande importância para a etapa de intervenção. O objetivo da fase de “resposta” ou a intervenção propriamente dita, é selecionar uma solução, um plano de ação estratégico e implementá-lo. Por fim, a fase de “avaliação”, procura criar critérios objetivos para avaliação do funcionamento e efetividade das intervenções implementadas.

de poder no contexto organizacional podem ser compreendidas em termos de três fatores gerais: a configuração do ambiente externo no qual a organização se situa, o tipo de distribuição das informações organizacionais na cadeia hierárquica e o grau de incerteza contido na consecução das tarefas. O ambiente organizacional, assim, possui valor estratégico na medida em que suas fontes de incerteza são material para a detenção de poder. Ao aproximar polícia e comunidade, as estratégias comunitárias de policiamento incorporam, portanto, novas formas de engendrar autoridade que não coincidem *vis à vis* com a estrutura formal, diferenciando-a de maneira mais enfática das bases reais de poder organizacional.

Além disso, a ampliação das relações entre polícia e comunidade enfraquece os controles internos sobre os policiais e as possibilidades de padronização das tarefas que eles desempenham, na medida em que há um maior acesso destes atores organizacionais às fontes de incerteza provenientes do ambiente externo, como já mencionado. A motivação, também por essa via, torna-se instrumento mais favorável do que o controle rígido sobre as atividades.

Tal configuração exige descentralização do poder, em consonância com modelos menos burocráticos de organização. Em suma, mesmo que a aplicação da lei seja a principal fonte de legitimidade da atuação policial, a comunidade passa também a desempenhar o papel de fonte de autoridade para muitas das atividades desenvolvidas pela polícia. A aceitação da discricionariedade é oriunda também da importância atribuída pelo policiamento comunitário à legitimidade conferida pelo ambiente, o que faz com que as interpretações dos indivíduos acerca das informações recebidas das comunidades sejam incorporadas.

Finalmente, é importante mencionar que tarefas dotadas de um maior grau de incerteza em seu processo de consecução implicam maior autonomia para quem a desempenha. Por tudo o que foi dito até aqui, pode-se concluir que o policial comunitário, por lidar com uma missão e com um ambiente organizacionais mais heterogêneos e, portanto, mais complexos, estará desempenhando funções em que o nível de incerteza e conseqüentemente de autonomia e possibilidades de tomada de decisão serão maiores do que no modelo profissional de policiamento, onde as tarefas são rigidamente padronizadas.

Entretanto, no contexto do policiamento comunitário, a diminuição do controle exercido pela organização sobre seus profissionais corresponde a um maior grau de controle da comunidade sobre a organização. Assim, às questões relativas à eficiência no cumprimento de sua missão, cerne do policiamento profissional, soma-se a necessidade de busca de legitimidade e credibilidade no contexto social democrático. Ao deslocar sua missão de uma ênfase legalista para atividades de implementação da lei e manutenção da ordem pública, o policiamento comunitário inviabiliza medições de resultados que se dêem estritamente pelo número de prisões efetuadas, por exemplo.

As estratégias para avaliação do policiamento, nesse contexto, tendem a ser mais genéricas e mais difíceis de serem implementadas, dada a amplitude das parcerias entre polícia e comunidade. Elas devem, portanto, acrescentar ao seu escopo medidas não apenas relativas ao processo de implementação do policiamento e às taxas de criminalidade, mas também relativas às percepções que a população tem acerca da ocorrência de crimes, ao medo da criminalidade e à idéia que mantém acerca das organizações policiais.

Medir a atuação policial implica considerações acerca de qual atividade a polícia desempenha e como ela a desempenha, elementos já descritos das mudanças da estratégia tradicional para a estratégia comunitária. Assim, a avaliação do desempenho organizacional no contexto do policiamento comunitário deverá enfatizar elementos que vão além dos chamados *indicadores tradicionais*, objetivos, para a incorporação de indicadores mais amplos e complexos de desempenho.

O maior grau de controle da atividade policial pelos setores da comunidade é decorrente também da maneira como a organização policial comunitária define seu ambiente externo. Dado o alto grau de incerteza implicado nas relações mantidas entre a polícia e as comunidades, o ambiente organizacional do modelo comunitário de policiamento deixa de ser definido estritamente como técnico, em que predomina a lógica da eficiência, e passa a ser definido como institucional, fonte de recursos relativos à legitimidade para a organização.

O policiamento comunitário, desse modo, e em oposição ao modelo preconizado pela reforma, procura sintonizar-se com as normas institucionais e com os valores democráticos de seu ambiente, maximizando sua relevância e complexificando suas definições. A metodologia de solução de problemas descrita por Goldstein (1977) – identificação do problema, análise, resposta e avaliação – supõe, assim, que a organização policial não detém um alto nível de controle sobre os fatores ambientais que, por isso, devem ser compreendidos de maneira mais pormenorizada. Em suma, trata-se de um ambiente externo, definido pela própria organização como institucional, problematizável e menos passível de neutralização racional.

O quadro seguinte procura sintetizar as principais características dos modelos tradicional e comunitário de policiamento, no que diz respeito à análise organizacional.

Tabela 1
Comparação dos modelos de policiamento

	Matéria Prima	Objeto	Modelo	Ambiente	Tarefa	Missão
Policiamento profissional	Analisável	Não Problematizável	Burocrático ¹	Homogêneo e Técnico	Poucas Situações Excepcionais	Eficácia Técnica ²
Policiamento Comunitário	Não Analisável	Incorporação de Novos Elementos	Não Burocrático ³	Heterogêneo e Institucional	Muitas Situações Excepcionais	Legitimidade ⁴

Fonte: Marinho, 2002

AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS MILITARES NO RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE E VITÓRIA

O campo das políticas públicas é muito complexo, pois, além de bens públicos *strictu sensu*, o estado fornece aos cidadãos também um grande conjunto de bens simbólicos. O que se produz na área de segurança pública, em larga medida, diz respeito à segunda categoria citada. A polícia ostensiva é uma das faces mais visíveis do estado e sua atuação é fundamental na determinação do grau de segurança subjetiva da população, além de empregar uma imagem de ordem às relações cotidianas das pessoas. A polícia comunitária implica a tentativa de certa reorganização operacional

da polícia brasileira, uma vez que institucionaliza uma maior preocupação com a qualidade da interação entre agentes policiais e a população. Dados da pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG, para Secretaria Nacional de Segurança Pública¹⁰ lançam luzes sobre novas definições situacionais que emergem no cotidiano da atuação policial.

A análise dos discursos proferidos por atores organizacionais das instituições militares em Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória, muito pode revelar acerca dos atuais padrões de policiamento, no que concerne aos elementos abordados anteriormente. Os policiais entendem suas atividades como idealmente relacionadas estrita e preferencialmente aos objetivos de combate ao crime. Idealmente, mas não de fato. Ser policial significa atuar nas mais diversas áreas, cumprindo tarefas que seriam, segundo a perspectiva dos policiais, de outros órgãos. A polícia, assim, acaba por se constituir em ponto de referência para a sociedade, atuando em tarefas mais heterogêneas do que aquelas definidas idealmente pela organização. O policial compreende que a realidade é complexa demais para ser esgotada no contexto organizacional.

Apesar da identificação desta heterogeneidade, há uma maior associação da atividade policial com o combate ao crime organizado no Rio de Janeiro, do que em Vitória e Belo Horizonte. Mais do que isso, a atividade policial é tida como autêntica apenas quando diretamente relacionada ao combate à criminalidade. Assim, a descrição do cotidiano do policial carioca enfatiza a violência de modo marcadamente mais acentuado:

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

A ênfase atribuída sobre a violência no cotidiano do policial carioca se reflete no rigor em que cabos e soldados reivindicam a aplicação e dureza nas penalidades:

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

No contexto dessa missão policial, a eficácia técnica adquire centralidade, daí sua exclusividade para a consecução da missão, devendo a comunidade, leiga, manter-se afastada dos assuntos relativos à polícia, limitando sua atuação à denúncia de situações específicas. Ora, tal limitação mostra-se compatível com o modelo reativo tradicional, e não com diagnóstico de situações capazes de gerar a ocorrência de

10 “Estudo da estratégia organizacional de policiamento comunitário nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória”.

crimes, condição para atuações preventivas. Por outro lado, a formação policial surge associada à prática, ao cotidiano, ao aprendizado que ocorre durante o processo de inclusão do indivíduo na organização policial, o que mais uma vez encontra-se associado à ausência de padronização.

Apesar da heterogeneidade das situações engendradas no contexto da prática policial, a tomada de decisão cotidiana é localizada em situação periférica pela organização policial, mas em situação central pela prática diária. No entanto, se o agente de linha destaca a tomada de decisão como ponto importante de seu trabalho, o oficial entende a tomada de decisão como atribuição do comando da organização policial.

Parecem existir, no imaginário policial mineiro, duas polícias, no que diz respeito aos níveis de rigidez hierárquica organizacional. Fala-se, em Belo Horizonte, de uma “velha polícia”, caracterizada pela rigidez de comando, pela hierarquia fortemente centralizada, pelo distanciamento com as comunidades e pela disciplina autoritária da organização policial.

Segundo os discursos, tanto de praças quanto de oficiais, a “velha polícia” foi substituída – a partir do movimento implementado por polícias mineiros em 1997, a greve amplamente mostrada pela mídia, com fortes repercussões – por uma organização mais flexível, dotada de uma disciplina menos centralizada, a “nova polícia”. No Rio de Janeiro e em Vitória, no entanto, o que se argumenta é que a norma policial se confunde com a punição a desvios de regras administrativas de baixa importância na consecução das atividades cotidianas, ou no desempenho do “verdadeiro” trabalho policial de combate ao crime. Policiais, mais especificamente praças, acreditam não encontrar apoio de seus superiores que forneça respaldo a suas decisões na linha do processo produtivo organizacional. A dramaticidade das situações violentas protagonizadas por policiais é colocada em segundo plano diante do cumprimento de normas meramente administrativas

Apesar da manifesta flexibilização da estrutura hierárquica e disciplinar da Polícia Militar de Minas Gerais, praças e oficiais discordam no que diz respeito aos modos de relacionamento estabelecido entre eles. Assim, enquanto praças afirmam haver forte separação entre pessoal de linha organizacional e pessoal responsável pela tomada de decisão, numa permanência da rigidez de estruturas hierárquicas e de cargos antigos, oficiais afirmam ter havido flexibilização dessa estrutura.

Para cabos e soldados, enquanto o oficialato toma decisões de natureza organizacional, cabe a eles a tomada de decisão no exercício cotidiano, ainda que de maneira não manifesta dentro da estrutura formal da organização. Assim, a flexibilização da tomada de decisão organizacional, atribuída à “nova polícia”, após a greve de 1997, não encontra respaldo, em Belo Horizonte, nos modos de relações estabelecidos entre praças e oficiais, ou na natureza dos processos de tomada de decisão.

Por outro lado, as maneiras pelas quais os policiais acreditam serem vistos pela sociedade civil de um modo geral e pela comunidade em que atuam, em especial, são marcadamente negativas, parte em função de uma herança do período ditatorial brasileiro, em que as organizações policiais eram tidas exclusivamente como instrumento de vigilância e repressão, parte em função de sua estrutura militar centralizada, como destacado nas considerações anteriores.

No entanto, iniciativas em torno da implementação do policiamento comunitário parecem obter sucesso no incremento desta relação, por possibilitar o estabelecimento

de contatos inter pessoais e, portanto, de confiança, através da fixação de policiais em determinados locais de atuação. A confiança, portanto, deve ser conquistada, e, segundo os próprios policiais – praças e oficiais – a aproximação tem sido realizada a partir de iniciativas das organizações policiais e não de associações ou membros das comunidades. Ainda assim, o relacionamento entre polícia e comunidade parece ser positivo onde existem organizações comunitárias em forma de conselhos de segurança.

Outros dos elementos levantados como obstáculo ao estabelecimento de boas relações com as comunidades, dizem respeito ao medo que os indivíduos sentem de serem identificados como delatores de práticas ilegais, e pelas diferenças de mobilização encontradas em diferentes comunidades. Assim, parece haver associação entre relacionamento polícia-comunidade e denúncias, realizadas pelos membros das populações, às polícias.

Os modos de relacionamento com a sociedade civil, ainda, podem variar de acordo com o estrato social com o qual os policiais se relacionam. Assim, o contato com membros das classes populares é, de acordo com os policiais, mais satisfatório, enquanto as classes abastadas entendem o policial como um indivíduo que não obteve sucesso na estrutura social. Portanto, a independência entre a abordagem policial e os diferentes estratos que compõem a sociedade é impossibilitada pelos modos como policiais são recebidos por diferentes populações.

Entretanto, enquanto em Belo Horizonte e Vitória os obstáculos ao estabelecimento de relacionamento entre polícia e comunidade encontram-se na imagem policial, associada ao autoritarismo e à punição, ou à desarticulação comunitária que a torna incapaz de ações conjuntas, no Rio de Janeiro, outras questões foram destacadas. A principal delas diz respeito à presença do crime organizado. Segundo essa perspectiva, traficantes de drogas assumem a autoridade no contexto de aglomerados urbanos e favelas, impedindo qualquer possibilidade de articulação comunitária com as organizações policiais. Mas a autoridade exercida pelo crime organizado nos aglomerados do Rio de Janeiro se reflete, sobretudo, no medo que a população parece ter de ser penalizada por se relacionar com policiais.

A presença policial passa a ser repudiada pelos membros das comunidades, pois representa o desencadeamento de situações de grande violência. Em outras palavras, os policiais entrevistados acreditam no estabelecimento de uma rotina entre crime organizado e população, cuja ruptura, pela polícia, pode representar riscos maiores do que aqueles oferecidos pela presença dos criminosos. A ação policial – preventiva ou repressiva – também é dificultada pela configuração física dos aglomerados urbanos.

Enfim, nas três organizações estudadas os praças não percebem, do ponto de vista da sociedade, a confiança necessária para um verdadeiro trabalho de parceria com os grupos externos à polícia militar. Esse sentimento de distância em relação aos outros grupos e cidadãos é reforçado principalmente pela imagem negativa passada pela imprensa e pelos militantes ligados aos movimentos de direitos humanos, muitas vezes acusados de “politicagem”:

“A imprensa só sabe dar moral pra vagabundo, só fala a duas semanas só fala de Bem-te-vi, quer falar da vida do Bem-te-vi, das mulheres que o cara teve, ta fazendo o que? ta exaltando, ta incentivando a criança a ser bandido (soldado – Rio de Janeiro)

“Principalmente enquanto a segurança pública estiver veiculada com a política nada vai pra frente. Porque os políticos têm que estar bem com a população, então não podem deixar a polícia fazer o papel dela” (cabo – Rio de Janeiro)

Mas, em praticamente nenhum momento da pesquisa se pôde associar a falta de consciência dos praças sobre a importância da estratégia de interação com a população como obstáculo para sua implementação. Muito pelo contrário, mesmo com muitas reclamações sobre a falta de treinamento e recursos, humanos e logísticos, os policiais militares de todas as três instituições estudadas mostram-se interessados no policiamento comunitário, ou pelo menos não se opõem a ele.

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

“Polícia interativa é o que deveria ser feito. Mas uma coisa é o que deveria ser feito, o que o pessoal lá de cima quer que a gente faça e outra bem diferente é que eles dão recursos para gente fazer, tá entendendo? Polícia interativa é o ideal? É. Então... mas, e os recursos, os treinamentos, o pessoal necessário, as condições... não tem” (soldado – Vitória)

O que, no início da pesquisa, parecia uma oposição ideológica, no sentido dos militares preferirem fortemente a estratégia repressora ao invés da preventiva, no decorrer da pesquisa passou a se mostrar algo bem mais elaborado. Os praças têm a capacidade de realizar uma crítica das contradições das polícias militares das quais fazem parte. De um lado, o policiamento comunitário é a doutrina oficial, por outro, as instituições não fornecem os treinamentos, os recursos humanos e logísticos para efetiva operacionalização de uma polícia moderna.

As questões organizacionais de nível estrutural, como o distanciamento e dificuldade de troca de informações com a polícia civil, o descompasso entre praças e oficiais, o déficit do sistema prisional (refletido na decepção do militar que prende o criminoso e não o vê ser punido), acabam tendo mais peso negativo para uma verdadeira evolução atual do policiamento comunitário que a cultura do policial. Em termos da preparação da mentalidade do militar, o que deve ser trabalhado é a sua auto-estima, tanto com intervenção psicológica como midiática, com campanhas no sentido de melhorar a imagem do policial militar.

Os resultados da pesquisa também são contundentes em mostrar que, em nenhuma das três instituições estudadas, os praças recebem uma formação continuada. Os policiais de Vitória, por exemplo, citaram que já foram à Universidade Federal do Espírito Santo aprender a respeito de geoprocessamento de dados, mas que isso não teve nenhuma continuidade. Com relação às próprias técnicas de interação com a comunidade e à metodologia de resolução de problemas, grande parte dos entrevistados podem citar pouco a respeito de seus conhecimentos, pois apenas realizaram um curso rápido a vários anos atrás.

Ainda que a violência policial nos aglomerados urbanos seja um problema a ser considerado seriamente, essa não deve ser vista simplesmente como um obstáculo para

implementação do policiamento comunitário. Ao contrário, a busca de interatividade policial com as comunidades pobres, como demonstraram algumas experiências que de fato ocorreram no Espírito Santo, é possível e é um dos caminhos mais eficazes para superar a imagem estigmatizada da polícia militar e diminuir a violência policial. É claro que no Rio de Janeiro, onde o controle de determinados territórios pelos traficantes coloca os militares em real estado de guerra, a repressão e a inteligência policial terão que ser reforçadas. O policiamento comunitário também não é uma panacéia capaz de resolver todos os problemas de segurança pública em todos os lugares.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS

De um modo geral, as sociedades contemporâneas têm vivenciado mudanças estruturais no âmbito social, econômico e político, que são refletidas em suas instituições; estas passam a ser vistas como prestadoras de serviços na medida em que sua sobrevivência vincula-se à crença de seus clientes na pertinência do que nelas é produzido (PRATES, 2000a). Assim, da ênfase estritamente sobre a racionalidade econômica, passa-se a agregar fatores que também do ponto de vista do ambiente organizacional constituem motivadores relevantes para a mudança, como as dimensões sociais de sua consecução de tarefas.

Por se desenvolver em um ambiente institucional altamente elaborado, as organizações policiais na sociedade contemporânea têm sua sobrevivência e sucesso fortemente vinculados à outros fatores além da coordenação e do controle de suas atividades. A resposta às pressões legítimas das comunidades, em um contexto em que a liberdade política e os direitos civis adquirem centralidade, passa a ser fator determinante para a vida da organização policial brasileira e é nesse âmbito que o ambiente irá exercer pressões por mudanças em direção a estratégias comunitárias de policiamento.

Diante deste panorama, um dos problemas mais importantes com os quais a polícia irá se deparar está na conciliação de diferentes demandas diante da necessidade de resguardar sua identidade, e ainda, na conciliação de sua tradição com as demandas comunitárias por novas estratégias de atuação. Seu grande desafio será, portanto, desenvolver a capacidade de conjugar eficiência e sintonia com as comunidades, diante da necessidade de se levar em conta a existência de uma ampla rede de relações externas à polícia e que exerce sobre ela grande influência.

Mudanças tão significativas podem levar ao esvaziamento da identidade das organizações policiais. Nesse sentido, a liderança da organização desempenha papel fundamental, na medida em que pode mediar a interação entre identidade organizacional e os valores que emergem da comunidade na qual se insere. O líder de organizações com as características do policiamento comunitário, assim, não apenas deverá coordenar as atividades dos membros da organização, mas também ser um anteparo às aspirações da comunidade. Como resolução dos problemas implicados no processo de mudança, a organização policial poderá enfatizar sua sobrevivência, privilegiando o ambiente como fornecedor de recursos, o que pode acarretar prejuízos para sua identidade e baixa competência para absorver as pressões ambientais – trata-se do modelo oportunístico de resolução do conflito entre categorias de norma e de eficiência (PRATES, 2000a). Mas ela pode, também, enfatizar sua identidade, procurando

manter um equilíbrio entre critérios institucionais e ambientais, de modo a minimizar os problemas de articulação – modelo de barganha institucional (PRATES, 2000a).

Apesar da heterogeneidade da atuação policial descrita por membros das três organizações pesquisadas, observou-se uma reivindicação do trabalho de polícia em torno da missão estrita de combate à criminalidade. De acordo com a crítica a esse modelo, a criminalidade não pode ser prevenida exclusivamente por meio da aplicação da lei. A polícia deve buscar outras formas de prevenção de crimes, o que acarreta na ampliação da missão policial.

Propostas em torno da implementação do policiamento comunitário, assim, implicam em importantes alterações relativas ao nível de incerteza contido nos procedimentos que articulam causa e efeito, elemento constituinte do *design* tecnológico de uma organização, segundo Perrow (1976). Essa perspectiva contraria reivindicações em direção a uma maior normatização da tarefa policial, destacada por importante número de entrevistados e participantes de grupos focais.

A complexificação da missão policial deve acarretar atividades menos rotineiras no contexto do trabalho policial e sua padronização será mais difícil de ser alcançada, uma vez que se refere a contatos mais próximos com os membros das comunidades. Trata-se da institucionalização organizacional de práticas já implementadas pelos agentes de linha, como a tomada de decisão em atividades cotidianas, e da incorporação de atividades que tradicionalmente não são vistas como atividades de polícia.

Por tudo o que foi mencionado até aqui, os modelos policiais apresentados pelos resultados tendem a enfatizar mais suas formas de implementação de atividades do que suas finalidades propriamente ditas. Ou seja, transformam os meios em finalidades em si mesmas, investindo grande quantidade de recursos nas respostas rápidas às chamadas, dando pouca ênfase à detecção dos problemas capazes de gerar demandas, em uma perspectiva mais reativa do que proativa.

De uma perspectiva administrativa, as decisões são tradicionalmente tomadas no topo da hierarquia, raramente ocorrendo de modo participativo ou colegiado. Tal sistema de controle e comando é paradoxal, uma vez que ignora comportamentos individuais, relativos ao pessoal da linha organizacional, em um contexto de atividades que requerem decisões complexas no instante em que ocorrem. Assim, se o trabalho policial inclui altos níveis de discricionariedade, a administração das polícias militares em Belo Horizonte, Vitória e Rio de Janeiro mantêm um sistema de controle centralizado, o que faz com que sua estrutura formal e informal de autoridade sejam incongruentes.

Essa é, provavelmente, a mudança mais significativa decorrente da filosofia do policiamento comunitário. Ao policial comunitário cabe a função de analisar incidentes e problemas com liberdade para escolher entre alternativas de ação. A diversificação das opções de ação é também responsável por uma maior complexificação das agências policiais, uma vez que conferir maiores responsabilidades ao agente de linha pode significar mudanças profundas nos padrões de recrutamento e treinamento, bem como nas formas de controle e avaliação do trabalho policial.

Diferente do que é reivindicado por policiais, a implementação do policiamento comunitário deve gerar, também, um menor volume de normas, menor rigidez no exercício da autoridade militar e no controle hierárquico centralizado, de modo a motivar a tomada de decisões e atos independentes no contexto da atividade policial. Do ponto de vista da eficiência, o envolvimento com a comunidade é fundamental para

a consecução de tarefas relativas à manutenção da ordem. Nesse sentido, a comunidade deve passar a ser compreendida como elemento importante na identificação e solução de problemas. A ela cabe sugerir medidas necessárias para o combate à criminalidade e desordem. Do policiamento orientado para o evento, o que se sugere é o policiamento orientado para o problema, de modo que o policial possa distinguir diferentes formas de situações passíveis de motivar delitos ou eventos relacionados à desordem o que, segundo os princípios do policiamento comunitário, demanda envolvimento das comunidades.

Outra questão a ser destacada diz respeito à definição feita pelos membros das organizações acerca do policiamento comunitário. Gerais ou abstratas, não encontram correspondência, nos discursos analisados, com metodologias ou formas de operacionalização. A dificuldade de transpor uma filosofia comunitária para o plano do trabalho cotidiano ainda parece ser um dos principais obstáculos à implementação do policiamento comunitário.

O que se tem, portanto, é que, nas três organizações policiais pesquisadas, não parece haver compatibilidade entre as estruturas organizacionais formais – constituídas de modo fortemente centralizador – e os elementos que compõem o modelo comunitário de policiamento. Ora, diante do fato de tratar-se de organizações apontadas como pioneiras ou bem sucedidas nos processos de implementação do policiamento comunitário, acreditamos ter havido forte confusão entre estratégias focalizadas de metodologias comunitárias e os processos de implementação do modelo.

A expressão “policiamento comunitário”, deste modo, tem sido usada para designar uma série de iniciativas que refletem muito mais o estilo profissional de determinados comandantes ou lideranças organizacionais do que um modelo organizacional propriamente dito. No entanto, a expressão deveria dizer respeito a mudanças no contexto organizacional como um todo, bem como nas lideranças das unidades policiais, entre o “*staff*”, supervisão, no processo de recrutamento, treinamento, avaliação, ambiente de trabalho e na relação que a polícia mantém com o ambiente institucional no qual se situa. Portanto, alterações nessa direção requerem, se forem efetivadas, mudanças simultâneas nas mais diversas áreas afetadas pelo empreendimento.

Em suma, a manutenção da atual estrutura organizacional das organizações policiais impossibilita o processo de implementação do policiamento comunitário. Diante disto, um equívoco comum tem sido atribuir a ineficácia das organizações policiais exclusivamente à precariedade dos equipamentos utilizados por policiais, quando investimentos em educação – especialmente do pessoal de linha – flexibilização da estrutura policial, como já destacado e sistematização e maior circulação da informação organizacional ao longo da estrutura hierárquica parecem ser mais urgentes. Tal processo exige participação das instâncias decisórias da polícia, além do esclarecimento, especialmente daqueles que atuam de maneira mais direta com a população.

Existem problemas que só um treinamento mais intensivo e sólido poderia sanar. Deve-se enfatizar a importância de lidar de forma sistemática com a informação, no nível de dados estatísticos pormenorizados de crimes nas áreas dos batalhões, que sejam disponibilizados aos praças e que eles saibam trabalhar. Isso seria fundamental para o desenvolvimento de um policiamento voltado para solução de problemas, de forma que os agentes partissem de uma avaliação das situações e da formulação de estratégias pró-ativas ao invés de meramente reativas.

A distância entre o agente que atua nas ruas e o oficial que toma as decisões também deve ser encurtada, de forma que a identidade institucional do praça seja reforçada positivamente. Ele tem consciência de ser uma das faces mais visíveis do estado, e acredita ser suficientemente competente para cumprir esse papel, portanto percebe como descrédito a falta de participação na elaboração das estratégias de ação da organização. Compartilha de forma generalizada da filosofia de policiamento comunitário, mas perde um pouco do compromisso com a mesma devido às brechas deixadas para que se torne um crítico da própria estrutura da organização policial militar, altamente burocrática e que não tem investido de forma satisfatória na estratégia interativa de policiamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAYLEY, David H. & SKOLNICK, Jerome H. “Possíveis obstáculos ao policiamento comunitário” In: _____. Policiamento comunitário. São Paulo: Edusp, 2002
- BRETAS, Marcos Luiz. Ordem na cidade – o exercício da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997
- BEATO, F. C. “Informação e desempenho policial” Teoria e sociedade. n.7, Belo Horizonte: UFMG, 2001, pp.117-150
- _____. “Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário” In: Policiamento comunitário: experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário. São Paulo: Freitas Bastos, 1999 (Coleção Polícia Amanhã)
- COSTA, Arthur & MEDEIROS, Mateus A. “A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia”. Teoria e sociedade. N.11, Vol.1, Jan/2003
- CROZIER, Michel O Fenômeno Burocrático Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1969 (Coleção Sociedade Moderna, vol. 2)
- DYE, R. Thomas Understanding Public Policy Prentice Hall, 1987
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/CRISP Perfil das Organizações Policiais, Belo Horizonte, 2001
- GOLDSTEIN, Herman. Improving Policing: A Problem Oriented Approach. In: Community Policing – Classical Readings – Willard M. Oliver, Prentice Hall, 2000
- HANNAN, Michael T. e FREEMAN, John H. – “The Population Ecology of Organizations” em: Environments and Organizations – Jossey Bass Publishers, 1977
- MARINHO, Karina Rabelo L. Mudanças Organizacionais na Implementação do Policiamento Comunitário, Belo Horizonte, 2002, Dissertação de Mestrado em Sociologia, FAFICH, UFMG
- MERTON, R. Social Theory and Social Structure. New York: Free Press, 1968
- MEYER, J., ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony – Stanford Center for Research and Development in Teaching, 1977
- MOORE, Mark H. “Problem solving and community policing” In: ALPERT, Geoffrey P.(org.). Community policing contemporary readings. Illions: Waveland Press, 2000

- MUNIZ, Jacqueline, LARVIE, Sean Patrick, MUSUMECI, Leonarda e FREIRE, Bianca. Resistências e Dificuldades de um Programa de Policiamento Comunitário. São Paulo, Revista Tempo Social, número 1, volume 9, 1997
- PAIXÃO, Antônio L. “Ação, organização e instituição: problemas de teoria”. Teoria e sociedade, n.1, 1997 pp.87-104
- PERROW, Charles. Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico. São Paulo: Atlas, 1976
_____. Complex Organizations – A Critical Essay – Illinois, ed. Scott, Foresman and Company, 1979
- PMMG – Dados de Ocorrências Criminais Segundo Natureza dos Delitos. Base de Dados, 1987 até 2001
- PRATES, Antônio Augusto Pereira. Dilema Institucional dos Institutos de Pesquisa no País – Ciências Sociais Hoje, 1987
_____. Organizações no Novo e Velho Institucionalismo – em: Novas Perspectivas na Administração de Empresas – Uma Coletânea Luso-Brasileira. Ed. Iglu, 2000 (2000a)
- PRATES, Antônio A. P. “Organização e instituição no novo institucionalismo”, Teoria e sociedade, n.5, jun/2000 pp.123-146 (2000b)
- REISS JR, Albert J. “Organização da polícia no século XX”. In: MORRIS, N., TONRY, M. Policiamento moderno. SP: USP, 2003
- SAPORI Luís F. & SOUZA, Silas B. “Violência policial e cultura militar: aspectos teóricos e empíricos”. Teoria e sociedade. N. 7, Jun/2001
- SELZNICK, Philippe. A Liderança na Administração: Uma Interpretação Sociológica – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1972
- SOUZA, Elenice Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1999. Dissertação (Mestrado em sociologia) FAFICH, UFMG
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAES. CRISP. Survey de Vitimização em Belo Horizonte, coordenador: Cláudio Chaves Beato Filho, Jul.2002, Relatório Final.

