

Karina Rabelo Leite Marinho

**MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS NA  
IMPLEMENTAÇÃO DO POLICIAMENTO  
COMUNITÁRIO**

Dissertação apresentada ao curso de mestrado em sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de mestre em sociologia

Área de concentração: Sociologia das Organizações

Orientador: Prof. Antônio Augusto Pereira Prates – Universidade Federal de Minas Gerais.

Belo Horizonte  
2002

## AGRADECIMENTOS

A opção de um tema para um trabalho ou por seu recorte de estudo sempre pode implicar em limitações. Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, Antônio Augusto, por tentar diminuir as limitações advindas não apenas daí, mas também de minhas carências de conhecimento teórico. Nem tudo o que foi aconselhado por ele, entretanto, foi feito por mim.

Agradeço, também, ao Cel. PM Lúcio Emílio do Espírito Santo, pelas conversas e indicações de leitura sobre a organização policial, sem as quais todo o capítulo especificamente a esse respeito apresentaria deficiências maiores do que aquelas que o leitor possa encontrar (essas deficiências constituem “mérito” exclusivamente meu.)

A meu pai, Joaquim Olegário, por me convencer a tentar fazer coisas (como, por exemplo, escrever) que nem sempre parecem importantes (mas são) e à minha mãe, Maria dos Anjos, pelo incentivo aos estudos.

A definição do projeto só ocorreu de fato a partir do meu ingresso no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP - através do qual obtive uma bolsa e tempo para escrever, fundamentais.

Ao Frederico, por todos os motivos, sempre...

## SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>2 – AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS</b>	<b>10</b>
2.1 - Conceitos para a compreensão das organizações policiais.	10
2.2 – As organizações policiais no Brasil	15
2.3 – O policiamento profissional	21
<b>3 – O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO</b>	<b>32</b>
3.1 – Conceitos para a compreensão do policiamento comunitário	32
3.2 – O policiamento comunitário no Brasil	42
<b>4 – A SOCIOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES</b>	<b>55</b>
4.1 – O modelo tecnológico e as relações de poder	56
4.2 – A relação entre a organização e seu ambiente externo	63
<b>5 – ANÁLISE ORGANIZACIONAL DOS MODELOS DE POLICIAMENTO E DO PROCESSO DE MUDANÇA</b>	<b>77</b>
5.1 – Características organizacionais das estratégias de policiamento	77
5.1.1 - O policiamento profissional	77
5.1.2 – O policiamento comunitário	85
5.2 – Causas e aspectos das mudanças organizacionais	92
<b>6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>104</b>

## Lista de Quadros

1. QUADRO 1. Variáveis da tecnologia .....	61
2. QUADRO 2 Características dos modelos de policiamento.....	92

## 1 - 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 se mostrado capazes de alcançar a complexidade dos problemas diante dos quais se encontra (BEATO, 2001). Por outro lado, 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.

Diante desse panorama, o modelo de policiamento comunitário tem aparecido como uma panacéia 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.

Esta dissertação pretende 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, procuraremos demonstrar que a transição de uma estratégia organizacional para outra implica mudanças significativas na estrutura e *caráter* da organização, com altos custos para a estabilidade organizacional.

É importante salientar que este trabalho trata especificamente das polícias militares e não das civis, uma vez que o objeto do estudo, as tensões e dilemas da mudança de modelo de policiamento, dizem respeito especificamente ao policiamento ostensivo, função precípua das polícias militares.

O foco desta dissertação é uma discussão de natureza teórica sobre tensões estruturais entre modelos organizacionais distintos, buscando, oportunamente, ilustrar esta discussão com exemplos que sirvam como evidências empíricas do argumento apresentado.

Não estaremos tratando, portanto, de uma *teoria de polícia*, mas, sim, da aplicabilidade da teoria das organizações a modelos organizacionais de policiamento (do

mesmo modo como poderia ser feito com instituições correcionais, de ensino, hospitais, enfim, inúmeros tipos de organizações). Daí a pouca ênfase conferida a aspectos conceituais advindos da análise histórica ou teórica das formas policiais, que surgirão, como já mencionado, apenas com o intuito de ilustrar e contextualizar nossas considerações.

Nesse sentido, em primeiro lugar, é imperativo definir a organização policial como uma organização formal e burocrática. 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 uma organização não pode neutralizar as influências ambientais de maneira definitiva, ela desenvolve 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 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, apoia-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.

No entanto, 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). 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.

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, também, ela tem uma cultura organizacional, uma identidade que a definem como instituição social. O recurso básico da polícia são seus policiais. Como sugere Perrow (1976), grandes organizações desenvolvem formas costumeiras de dispor suas atividades, tomar decisões e gerenciar pessoas. Esses hábitos constituem o que se chama de cultura organizacional de uma instituição. A cultura organizacional afeta o modo como a polícia pensa e trabalha. É com base neste duplo olhar, isto é, a polícia vista como organização formal e como instituição social, que se pautará a orientação interpretativa desta dissertação.

Mas os aspectos relativos à mudança organizacional também devem ser destacados, uma vez que a transição de um modelo de policiamento para outro constitui um dos cerne deste trabalho. De acordo com a teoria das organizações, mudanças organizacionais são advindas tanto de fatores internos à organização, quanto dos externos. 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*, pode, finalmente, gerar demandas por mudanças.

No modelo de policiamento burocrático-profissional, Goldstein (1977) afirma que este tipo de policiamento 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 profissional, 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, etc. (SOUZA, 1999)

Nesta dissertação pretendemos discutir, a luz da sociologia das organizações, os problemas desse processo de mudança no *estilo* de policiamento.



Assim, após essa breve introdução, o segundo capítulo se destina a delimitar o objeto de análise do trabalho. Partindo de uma conceitualização mais geral de polícia moderna como ação coletiva organizada em torno de administrações públicas, o capítulo vai, gradativamente, agregando elementos ao conceito, até chegar às chamadas constantes de Bayley (BAYLEY, 2001), atributos das organizações policiais modernas. Em uma segunda parte, procura apontar as características mais fundamentais das organizações brasileiras de policiamento ostensivo, a partir de uma breve descrição histórica, e, finalmente, a terceira parte do capítulo tem por objetivo descrever o modelo profissional de policiamento, ao qual se contrapõem, de um ponto de vista organizacional, as estratégias comunitárias, bem como as principais perspectivas que motivaram os questionamentos em torno do modelo.

O terceiro capítulo tem por intuito apontar as características do modelo comunitário de estratégia policial, agregando à análise perspectivas que enfatizam a prevenção de delito e da desordem, a sensação de medo da população e a importância da participação dos cidadãos na resolução de problemas relativos à segurança. Em seguida, neste capítulo procuramos, também, apontar as formas com que a polícia ostensiva brasileira incorpora os conceitos e práticas comunitárias à sua estrutura organizacional, se incorpora, por meio de três exemplos de iniciativas comunitárias. O quarto capítulo discute os principais conceitos da teoria organizacional.

O quinto capítulo busca realizar uma análise organizacional dos modelos de estratégia policial, além das mudanças na administração implicadas em um possível processo de transição de um modelo profissional para um modelo comunitário de polícia.

Por fim, é importante voltar a salientar que esta dissertação não tem como propósito fazer um levantamento de experiências concretas de policiamento comunitário, nem realizar uma avaliação destas experiências, nem tão pouco trata-se de uma análise pormenorizada das formas com que a organização policial se constitui. Trata-se, sim, de considerar os modos como conceitualmente e logicamente sua filosofia implica alterações na atual estrutura organizacional das polícias militares, inclusive as brasileiras. A partir deste trabalho esperamos contribuir para reflexões em torno das possibilidades reais de implementação de estratégias comunitárias e suas implicações para a polícia.

## 2 – AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

O presente capítulo tem por intuito central a delimitação do objeto que nos acompanhará ao longo de todo o percurso deste estudo. No sentido de facilitar este esforço, faz-se necessária sua organização em três partes distintas: A primeira delas objetiva apontar os conceitos mais gerais comumente utilizados na definição do que venha a ser uma organização policial. Partirei, assim, de um conceito mais amplo de polícia, discutindo fatores necessários mas não suficientes para sua conceitualização, para, gradativamente, delimitar o objeto.

A segunda parte procura delinear sucintamente as maneiras como as organizações policiais brasileiras (mais especificamente as polícias militares) incorporam estes conceitos ao longo de sua história.

Finalmente, a terceira parte tem como objetivo descrever o policiamento tal qual preconizado pela chamada “Reforma Policial” ou polícia profissional, modelo que procura distinguir a atuação da polícia da esfera de atuação das demais instâncias públicas, estabelecendo as bases para o entendimento do que seja o trabalho de polícia.

### 2.1 - Conceitos para a compreensão das organizações policiais.

A definição mais geral aplicada ao conceito de policia remete-se à forma particular de ação coletiva organizada (MONET, 2001). Por sua generalidade, contudo, à tal conceitualização deve ser acrescentado seu caráter organizativo, em torno de administrações públicas.

Aqui, o termo “polícia” remete a um tipo particular de organização burocrática, que se inspira ao mesmo tempo na pirâmide das organizações militares e no recorte funcional das administrações públicas. Hierarquia e disciplina parecem palavras-chave deste universo (...) (MONET, 2001, P.16)

Mas as organizações policiais não se confundem com as demais instâncias da administração pública. A policia apresenta particularidades que a distinguem de modo

definitivo e visível a todos os cidadãos que diante dela se encontrem. A autoridade, manifesta pelo uniforme e pela arma, destaca o fato de que seu universo é diferente daquele relativo às relações entre administrados e as demais instâncias públicas.

Outro ponto fundamental que pode destacar as particularidades das organizações policiais está em sua importância para o funcionamento político de uma coletividade, segundo Monet (2001) . À policia cabe a aplicação da ordem estabelecida pelo Estado sobre todos os que estão submetidos a sua autoridade, com o papel explícito de refrear as paixões individuais em nome da produção de um bem coletivo, a segurança.

(...) um elo imediato associa policia e soberania do Estado sobre seu território: a existência de uma policia pública é o sinal indiscutível da presença de um Estado soberano e de sua capacidade de fazer prevalecer sua Razão sobre as razões de seus súditos. (MONET, 2001, P. 16)

Ora, a policia continua a existir mesmo onde a soberania do Estado se encontra assegurada pela legitimidade concedida a ele pelos cidadãos. Contudo, não podemos encontrar indicações claras o suficiente para afirmar que a policia é capaz de evitar a violência e a criminalidade em uma sociedade de modo efetivo, assegurando, assim, a sobrevivência física dos cidadãos. O decréscimo das taxas de criminalidade nos Estados Unidos, por exemplo - após seu crescimento uniforme entre 1960 e 1975 - provavelmente é resultante mais do declínio relativo dos jovens na população do que do efeito de políticas de combate à criminalidade. (DYE, 1987). Mas sabe-se que, se de todo a polícia não é capaz de evitar a criminalidade em uma nação ou sociedade, ela pode diminuir as taxas de criminalidade que afetam aquela sociedade.

Para Cohen e Felson (1979), a polícia - bem com outras instâncias do sistema de justiça criminal, a comunidade e a família - não têm demonstrado efetividade para o controle da criminalidade e da violência. Para esses autores, os modos de organização das atividades rotineiras podem contribuir para que a intenção de cometimento do crime se transforme em ação, e estes modos escapam ao âmbito de atuação policial - por exemplo, a inserção das mulheres no mercado de trabalho pode fazer com que as residências fiquem vazias boa parte do dia, favorecendo eventos de roubo. Problematizam, portanto, as atividades e condições rotineiras legítimas, capazes de levar ao fenômeno da criminalidade.

Em decorrência disso surgem acaloradas discussões em torno da função policial, que mais tarde será destacada neste trabalho. Por enquanto, para nós, basta afirmar que, mesmo não havendo consenso em torno de indicadores sistemáticos da eficácia policial na detenção da violência e da criminalidade, ela continua a existir nas mais diferentes localidades e situações.

Além disso, a polícia desempenha um grande número de funções e atividades que não se relacionam de maneira direta com as funções mencionadas acima. Segundo Wilson, apenas 10% do trabalho policial se refere à implementação da lei - roubo, residências invadidas, prisões e apreensões, etc. Atividades relacionadas a serviços - acidentes, chamadas de ambulância, pessoas bêbadas - correspondem a 38% da atividade policial, enquanto a manutenção da ordem - disputas de gangues, brigas familiares e entre vizinhos - equivale a 30%. (DYE, 1987).

De maneira inversa, a polícia não é a única organização que se inclina no desempenho desta variedade de atividades, o que problematiza sua definição. Portanto, os elementos conceituais arrolados até aqui são necessários, mas não suficientes para uma definição do que venha a ser a organização policial.

Bittner, citado por Monet, (2001) e outros sociólogos apoiam sua definição de polícia fundada na idéia de monopolização do uso legítimo da força. Para Bittner,

(...) o papel da polícia é tratar de todos os tipos de problemas humanos quando, e na medida em que, sua solução necessita, ou pode necessitar, do uso da força, no lugar e no momento em que eles surgem. É isto que dá uma homogeneidade a atividades tão variadas quanto conduzir o prefeito ao aeroporto, deter um malfeitor, expulsar um bêbado de um bar, regular a circulação, conter uma multidão, cuidar de crianças perdidas, administrar os primeiros cuidados e separar casais que brigam. (em MONET, 2001, p.25)

Conceitualmente, a polícia constitui um dos aparelhos repressivos do Estado, por meio do qual ele regula os comportamentos pelo uso da violência legítima. Em outras palavras, à polícia cabe assegurar a obediência a normas relativas a *modos civilizados* de existência e resolução de conflitos, como já mencionado. A polícia moderna burocratizada, por sua vez, apresenta uma dupla justificativa, que se constitui em seu principal dilema: a neutralização do uso privado da força e a restrição ao uso feito pelo Estado da violência, na

imposição da ordem. Trata-se do estabelecimento do modelo de ordem sob lei, ou a estratégia democrática para expropriar dos indivíduos o recurso à violência e subordinar o trabalho policial ao judiciário (PAIXÃO, 1993)

Mas Monet (2001) enfatiza que outros atores institucionais também utilizam legalmente a força física, como é o caso de enfermeiros em organizações psiquiátricas, por exemplo. É por isso que esse autor afirma que o uso legítimo da força também é condição necessária mas não suficiente para conceitualizar a organização policial. Para ele, o que distingue o uso da força por policiais e por parte de outras instituições é o fato de que sua aplicabilidade se dá sobre uma multiplicidade significativa de atores e situações não previamente definidos.

A força policial também, e esta é uma outra distinção, não admite negociação entre quem a aplica e quem se submete a ela.

Em suma, para nossos objetivos, a polícia é uma forma particular de ação coletiva, organizada como administrações públicas, com a missão geral de assegurar a soberania de seu Estado e a segurança dos súditos deste Estado. Tal missão é desempenhada por meio do uso legítimo da força aplicada a uma multiplicidade de atores e de situações internas, força esta condicionada e limitada pelos aparatos da lei.

Os elementos desse tipo-ideal não podem ser considerados de modo isolado. Assim, a obtenção de legitimidade e autorização para o uso da força, sua função relativa à segurança do Estado e de seus membros são categoria constitutivas do conceito de polícia.

Três atributos das organizações policiais são, ainda, constituintes da definição das organizações policiais no mundo contemporâneo. Seu caráter público, especialização e a profissionalização.<sup>1</sup>

O caráter público do policiamento relaciona-se ao caráter coletivo da ação e à sua submissão e financiamento por parte das comunidades. Refere-se à agência que desempenha a tarefa de estabelecer, direcionar e manter o policiamento. Existe, portanto, desde que existem comunidades soberanas que estabelecem, dirigem e mantêm agentes

---

<sup>1</sup> Trata-se aqui das chamadas *constantes de Bayley*. Este autor realiza uma importante análise sobre a estrutura e o desenvolvimento da polícia em diversas culturas, buscando pontos comuns por meio dos quais pudesse estabelecer generalizações.

autorizados para o uso da coerção física, não se associando a nenhum modo particular de arranjo social e político, existindo nas mais diversas sociedades.

Outro atributo das organizações policiais modernas é a especialização, ou seja, a exclusividade para se desempenhar uma determinada tarefa. A Grã-Bretanha é mencionada por Bayley (2001) como o primeiro Estado da Europa, atualmente existente, a desenvolver agências policiais especializadas<sup>2</sup> e a conjugá-las ao seu caráter público. Uma consequência importante da especialização é a exclusão dos exércitos dos problemas relativos à ordem interna, agora responsabilidade dos agentes internos autorizados para o uso da força. Referimo-nos, portanto, menos à diferenciação da sociedade em esferas do que à questão da qualificação, fator típico do modelo burocrático.

Esta relação, assim, se dá no mesmo sentido usado por Max Weber ao conceitualizar o modelo burocrático. Esse autor define a burocracia a partir de fatores como a impessoalidade e a especialização, que diferenciam o âmbito da atuação profissional dos demais contextos da vida social, em nome de uma maior eficácia técnica<sup>3</sup> (ARON, 1987). Toda fonte de poder em uma organização burocrática, portanto, baseia-se não nas características individuais ou na atuação política dos indivíduos, fora da organização, mas, sim, no cargo, impessoal e especializado que ocupam<sup>4</sup>.

Finalmente, a profissionalização também pode ser entendida em termos da centralidade adquirida pelo processo de racionalização, uma vez que se caracteriza pela atenção dada à qualidade no desempenho. No período moderno é considerada fundamental para que haja uma administração eficiente. Em outras palavras, como analisa T. Parsons, a eficiência é alcançada por meio do conhecimento técnico para o desempenho da função organizacional, no âmbito do modelo profissional de organizações nas sociedades modernas

---

<sup>2</sup> Também a polícia norte americana experimenta cedo este processo, no seu desenvolvimento nacional.

<sup>3</sup> Referimo-nos aqui ao modelo racional de burocracia e não aos outros tipos-ideais de organização burocrática cunhados por Max Weber, como a burocracia patrimonial, por exemplo.

<sup>4</sup> Segundo Parsons, em tradução de Economia e Sociedade (1964), Weber não se dá conta da distinção entre duas bases distintas de autoridade; a autoridade baseada na hierarquia do cargo burocrático e a autoridade baseada no saber técnico. Para este autor, a primeira base legítima de autoridade é característica da burocracia de um modo geral, enquanto a autoridade baseada no conhecimento técnico é própria do sistema profissional. A contradição entre elas levaria à existência de uma tensão entre os profissionais e o staff administrativo no interior das organizações burocráticas. A especialização nas sociedades modernas pode ser caracterizada pela centralidade conferida ao conhecimento técnico.

Este estudo irá considerar como seu objeto de análise, portanto, as organizações policiais contemporâneas, entendidas como formas particulares de ação coletiva que, por meio do uso legítimo da força, cumprem missões relativas à segurança do Estado soberano e de seus membros, em um modelo de *ordem sob lei*. Suas características mais importantes referem-se ao seu caráter público, especializado e profissional. Estes são atributos que, segundo Bayley, caracterizam a polícia que possui a maior atuação percebida contemporaneamente. A definição adotada, apesar de excluir algumas situações efetivas por se basear em modelos pré estabelecidos, mostra-se útil para os objetivos anteriormente traçados.

Para uma melhor compreensão acerca de qual polícia nos referimos, contudo, faz-se necessária uma breve apresentação das formas com que as características conceituais mencionadas acima se mostram ao longo da história mais recente do policiamento brasileiro.

## 2.2 – As organizações policiais no Brasil

Toda sociedade encontra-se, ao longo de sua história, diante de problemas de ordem e regulação de conflitos, bem como de aquisição da paz. Concomitantemente, os instrumentos de coordenação dos comportamentos em torno da manutenção da ordem vigente nunca foram dissociados, segundo Bittner (1975), do uso da coerção e do emprego da força física.

Na Europa até o século XVIII, os modos de uso da força podem ser caracterizados pelos esforços em torno da aquisição de novos territórios e de se resguardar o poder central. O regime absolutista do século XIX, por sua instância, também não mantém qualquer vínculo entre seus instrumentos de força e interesses da população. (TILLY in EVANS et al, 1985). Além disso, nesse período, o uso da violência na vida social, dado o recurso ao seu uso privado, manifestava-se de modo marcadamente difuso.

A polícia, tal qual definida no item anterior, é, portanto, uma das criações do estado moderno. Sob o auspício da racionalidade técnica e da impessoalidade das atividades públicas, as instituições do Estado foram adquirindo o formato que conhecemos.<sup>5</sup>

A polícia moderna expropria dos indivíduos o uso privado da força. Desse modo, a violência passa a ser legítima, desde que implementada pelo Estado, o que distingue a natureza de sua aplicação por um policial e por um bandido. O uso da força é legalmente justificado pela necessidade de imposição de normas públicas, explícitas e obrigatórias (PAIXÃO, 1993). Torna-se central a idéia de que a desordem deve ser coibida de modo racional, a partir de medidas práticas. O estado burocrático e racional deverá, desse modo, garantir a paz social por meio de uma polícia capaz de impor um modelo de ordem sob lei. (BITTNER, 1975)

O modelo de “ordem sob lei” descreve uma dupla domesticação. Por um lado, o controle social coercitivo de minorias desobedientes indica a natureza punitiva da ordem social democrática.(...) Nesse sentido, o problema de polícia na ordem social democrática é garantir o consenso moral, seja fazendo o crime não compensar pela detenção rápida e certa do criminoso, seja comunicando à periferia social as regras públicas de comportamento da sociedade democrática – a proscrição do ócio, do vício, do crime e da violência instrumental. Por outro lado, a polícia é objeto a ser contido, dado o potencial de ameaça ao pleno exercício, pelo cidadão, de suas liberdades negativas, representado pelo uso arbitrário de poder pelos agentes do Estado no combate ao crime. (PAIXÃO, 1993, p. 41)

As origens do policiamento moderno se dão obedecendo aos padrões estabelecidos ou pela França do período absolutista ou pela Inglaterra do século XIX. O primeiro modelo, o modelo francês, diz respeito ao policiamento autoritário, voltado para a segurança das instituições do Estado e sob forte controle central, enquanto o modelo de policiamento inglês reflete uma polícia voltada para o controle dos cidadãos e sua segurança, em âmbito local - esta polícia adquire sua forma por meio da famosa figura do *Bobby*, criação do

---

<sup>5</sup> Weber aponta para uma crescente racionalização da sociedade ocidental, destacando, assim, a superioridade técnica da burocracia racional-legal. Sua análise refere-se às estruturas de autoridade, à profissionalização das atividades públicas e, principalmente, do sistema privado de produção, e aos sistemas legítimos de controle social, sob um modelo burocrático.



primeiro chefe da polícia londrina, Sir Robert Peel, para quem “a polícia é o público e o público é a polícia. (BRETAS, 1997)

Trata-se de uma organização pública e estatal, atuando fora da subordinação política, o que significa o monopólio do Estado para o uso da força, caracterizada pelo caráter burocrático, legal e impessoal, pela ênfase no profissionalismo, formalismo, disciplina e hierarquia de autoridade e comando. Tal modelo de polícia pode ser visto como fruto do processo de burocratização e racionalização do Estado, anteriormente mencionado.

Esses dois modelos de forças policiais implicam importantes conseqüências para o papel que essas instituições desempenham no mundo contemporâneo.

O modelo inglês é tido pelas perspectivas progressistas como a maneira mais civilizada e moderna de fazer policiamento. Ao enfatizar o cidadão e não o Estado, surge como uma alternativa ao autoritarismo e à centralização. Entretanto, as diferentes polícias, de diferentes países, desenvolvem-se a partir de características próprias ao seu contexto.

No caso do Brasil, as forças policiais organizaram-se não como força nacional - como no modelo centralizado francês - nem como força local - como no modelo inglês - mas em nível estadual. Suas funções, sem um planejamento sistemático, dividiram-se entre duas forças: uma dotada de pequenas funções judiciárias, com origens na administração local - polícia civil - e outra com o papel de patrulhamento uniformizado e em moldes militares. (ESPÍRITO SANTO, 1999)

O período colonial traz consigo dificuldades para o estabelecimento dos papéis das forças policiais. A polícia no Brasil colônia deveria satisfazer interesses tanto da elite local, quanto da elite metropolitana, sem ferir, contudo, os direitos mais fundamentais dos cidadãos. Não é difícil imaginar, desse modo, a dificuldade do estabelecimento de consenso em torno da missão da polícia.

No entanto, a transferência da família real para o Brasil, e com ela de toda uma camada da elite portuguesa, leva à adoção do modelo policial de Lisboa, de onde surgiu, em 1808, a figura do Intendente Geral da Polícia do Brasil, cujo papel era estabelecido a partir dos moldes de policiamento francês. Suas funções eram apoiadas pela divisão militar da Guarda Real de Polícia - criada em 1809 -, de onde surgiu a polícia militar. Sua principal

atribuição referia-se ao patrulhamento, mas principalmente à manutenção de uma tropa voltada para a garantia da ordem pública, quando necessário.

As instituições do Estado brasileiro, inclusive a instituição policial, não experimentaram alterações significativas com a independência nacional. Entretanto, as intenções do estabelecimento de um Estado central encontram barreiras erigidas pelas elites, e a abdicação do imperador, em 1831, permite que as elites estruturem o sistema judiciário, agora sim, centralizado, a seu modo.

Em outras palavras, se a independência não acarretou em mudanças institucionais, o sentimento antiportuguês, sim. (BRETAS, 1997). As dificuldades de organização do aparelho estatal, contudo, - consequência, inclusive, do tamanho territorial e da pulverização das elites por este território - faz com que as elites descentalizem a autoridade, e a polícia receba poder judicial em casos menos graves. Em 1832, o Código de Processo Criminal substitui a figura do intendente pelo chefe de polícia, fortalecendo os poderes locais ao concentrar a autoridade nos juizes de paz eleitos.

A república restringe os poderes legais da polícia brasileira, delineando sua atuação ao longo do século XX. A reforma policial ocorre sob o impacto do pensamento científico positivista, fazendo com que a força policial siga a estrutura hierárquica nos moldes militares, incorporando critérios de seleção, treinamento e promoção.

A partir de 1901 (...) passou a ser exigida a alfabetização. O treinamento, sem um programa definido, era feito nos quartéis e cessava quando o praça era considerado "pronto". A partir de 1901 passou a ser exigido também um exame de qualificação para a promoção do quadro de oficiais (BRETAS, 1997, p. 45)

No entanto, o treinamento das forças policiais do início do século XX não se dava de maneira formal e sistematizada. Um recém-ingresso na polícia deveria aprender a atividade com a prática e com a experiência dos policiais mais antigos. Nesse sentido, como destaca Bretas (1997), o cotidiano tinha papel fundamental em sua formação, e acontecimentos inesperados eram eventuais demais para que a prática policial não se baseasse na rotina. (BRETAS, 1997, p. 145)

Também durante a república nascente a polícia legitima-se com base na segurança prestada aos grupos dominantes. Só que as alterações no cenário social, geradas por esse

período histórico, alterações referentes à extinção do trabalho escravo e à emergência de camadas médias da população, impulsiona a uma reorganização das forças policiais, no sentido de definir o alvo de sua vigilância, em um contexto em que o campo social torna-se mais heterogêneo. Como menciona Bretas, “Desde a criação das modernas corporações policiais, presume-se que as classes superiores devem ser protegidas e não policiadas” (BRETAS. 1997, p.163)

Esse novo arranjo estabelece, portanto, as relações entre policiais e cidadãos, onde a redução do poder de polícia é vista como fundamental para o estabelecimento da democracia. Isso uma vez que, como destaca Paixão (1981), os policiais, no intuito de distinguir quem deve ser *protegido* e quem deve ser *vigiado*, passam não apenas a executar leis, como produzi-las, em um contexto em que se estabelecem relações diferenciadas entre diferentes grupos sociais e definem-se, na chamada prática em uso, os eventos e indivíduos como criminosos ou não. (PAIXÃO in PINHEIRO, 1981)

Zaluar (1996) também destaca esses aspectos. Para ela, a história republicana no Brasil caracterizou-se pelo problema da ordem pública e por novos arranjos para sua conceitualização. A proclamação da República e a abolição da escravatura trouxeram à tona novas questões para a manutenção da ordem, devido ao rápido crescimento das cidades e à inserção de novos atores sociais que tornavam a população cada vez mais diversificada - ex-escravos, imigrantes europeus etc. Desse modo, os conflitos na cidade cresceram significativamente. Nesse mesmo período, o crescimento das cidades levou ao surgimento dos cortiços, habitações surgidas pela insuficiência de moradias. Com as reformas urbanas a partir das quais os governos republicanos pretendem transformar a capital do país em uma cidade moderna, os habitantes dos cortiços foram obrigados a se retirarem do centro. Surgiram, dessa forma, as primeiras favelas, e seu crescimento foi rápido.

A polícia ocupava-se, assim, quase integralmente dos indivíduos sem trabalho ou renda, considerados a principal ameaça à ordem pública e moral da sociedade.

No Código Penal republicano de 1890 aparece a denominação “contravenções”, consideradas delitos menos graves que os crimes. Vadiagem e desordem eram as principais. Vadios eram considerados os mendigos, os desocupados, os jogadores, os capoeiras, e todos aqueles que exercessem atividades não reconhecidas oficialmente. Desordeiros eram os que

promoviam arruaças, brigavam coletivamente ou se comportavam de modo inadequado em público. Em geral, estes se misturavam aos presos por embriaguez. (ZALUAR, 1996, p. 81)

O papel da polícia na República nascente relacionava-se, desse modo, à tarefa de reprimir contravenções o que significava “separar o trabalho da vagabundagem”. (ZALUAR, 1996, p. 93). A questão social, em todo o país passa a ser uma questão de polícia.

Por causa disto a carteira de trabalho passou a ser o passaporte da cidadania, durante as primeiras décadas da República o único meio de obter serviços do Estado ou de evitar a prisão numa revista policial. (ZALUAR, 1996, p. 93)

Em resumo, a República não significou maiores liberdades ou maiores possibilidades de participação política, o que, segundo Zaluar (1996), irá caracterizar toda a história brasileira das relações entre Estado e cidadão.

O ano de 1967 é marcado pela implantação da chamada “grande reforma policial”, processo em direção ao modelo profissional de policiamento. Este modelo implicou o fim das Guardas Civis, na centralização das atividades e na exclusividade de funções, com a separação dos atributos referentes às polícias militares e às polícias civis e das funções militares e de policiamento. (ESPÍRITO SANTO, 1999) Como consta nas Diretrizes para Ação de Comando da Polícia Militar de Minas Gerais, de 1973:

O ordenamento jurídico, até a década passada, não continha dispositivos em que nos apoiássemos firmemente. Buscávamos posição definida entre dois polos, às vezes fugidios, quando não superpostos: o militar e o policial.

Tomou lugar o governo da Revolução, trazendo a lume, logo após, o Decreto-lei 317, de 13 de março de 1967, primeiro e vigoroso passo no sentido de definir competências e estabelecer uma doutrina própria de polícia militar. (Diretrizes para Ação de Comando, PMMG, 1973, p. 07)

O Decreto-lei Número 667, nesse mesmo período, define as competências das Polícias Militares, entendendo-as como “... organizações criadas para manutenção da ordem

pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal...” São, portanto, funções das polícias militares:

- Policiamento ostensivo normal, urbano e rural;
- De trânsito;
- Florestal e de mananciais;
- Ferroviário;
- Rodoviário, nas estradas estaduais;
- Portuário;
- Fluvial e lacustre;
- De radiopatrulha terrestre e aérea;
- De segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado.

(Decreto Lei número 667, p. 10)

Com esses objetivos foram criados o Batalhão de Trânsito, a Companhia de Policiamento Rodoviário e o Batalhão de Radiopatrulha. Este processo irá perdurar até meados da década de 1980, quando tem início a exaustão do modelo profissional, tema central desta dissertação, que será tratado posteriormente.

Também o crescimento da criminalidade, ocasionado pelo desenvolvimento industrial e urbano dos anos 50, constitui importante motivação ao processo de profissionalização das forças policiais. A parte seguinte dedica-se, assim, à polícia profissional, nos moldes que conhecemos hoje.

### 2.3 – O policiamento profissional

Kelling e Moore (em CERQUEIRA, 1999), entendem a história do policiamento norte-americano a partir de sua divisão em três etapas distintas: o período da política, a era da reforma - ou policiamento profissional - e a era da resolução de problemas com a comunidade. Assim, o termo *profissionalização*, aqui, não se refere de modo sistemático às constantes de Bayley (2001), já mencionadas, mas, sim, a um modelo de estratégia policial,

prevalecente nos dias de hoje e que agrega os conceitos relativos à eficiência e conhecimento técnico.

O policiamento profissional, tal qual poderá ser verificado no texto seguinte, enfatiza como seu objeto de trabalho mais as questões relativas ao combate à criminalidade do que as questões relacionadas à ordem pública. Esta distinção será de fundamental importância para a compreensão desse tipo de policiamento e dos movimentos de relação com a comunidade que o seguem.

Uma ponderação, contudo, faz-se necessária. O texto usado como referência para a caracterização do modelo profissional de policiamento (CERQUEIRA, 1999) baseia-se, sobretudo, nas experiências canadense e norte-americana. A constituição do policiamento no Brasil, como se sabe, se dá de modo distinto daqueles países. Em primeiro lugar, o sistema de justiça brasileiro não mantém integradas, numa mesma organização, tarefas referentes à investigação - atributo das polícias civis - e ao policiamento ostensivo - papel desempenhado pelas polícias militares -. É por centrar as discussões em torno do policiamento ostensivo que nos referimos, no decorrer deste trabalho, às polícias militares e não às polícias civis.

Em segundo lugar, o quadro político institucional no qual as organizações policiais brasileiras se desenvolveram também é consideravelmente distinto, por se tratar de uma democracia recente e pelo fato de a polícia legitimar-se, como já mencionado, com base nos serviços prestados aos grupos dominantes (ZALUAR, 1996; BRETAS, 1997). Desse modo, será necessário que se resguardem as particularidades brasileiras, uma vez que o texto se refere a um modelo analítico e não a uma realidade histórica.

As concepções acerca do modelo profissional de polícia surgem da necessidade de sistematização do trabalho policial em torno de critérios relativos à eficiência. Tal concepção, também, volta-se à tentativa de obtenção de imparcialidade profissional, uma vez que a submissão da polícia a interesses políticos passa a ser vista como problema central para esse tipo de organização.

Segundo Cerqueira (1999), o movimento de reforma com vistas à profissionalização rompe com um dos princípios do policiamento inglês de Sir Robert Peel, segundo o qual, a polícia deve manter estreita relação com a comunidade. “A polícia é o público e o público é a polícia”.

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

De um modo geral, o modelo profissional de policiamento caracteriza-se pelo forte controle interno das atividades, proporcionado por uma administração centralizada e por procedimentos operacionais padronizados.

Cerqueira (1999) também destaca o desenvolvimento tecnológico como fator de distanciamento entre público e polícia. O automóvel, por exemplo, substitui o patrulhamento a pé, por meio do qual havia maior aproximação entre policiais e cidadãos, pelo patrulhamento motorizado. O uso do telefone favorece uma rápida resposta às chamadas para auxílio policial, o que levou à priorização de respostas em detrimento da prevenção de ocorrências. Desse modo, responder à chamadas telefônicas acabou por também contribuir para a diminuição dos contatos entre polícia e público.

Entretanto, um dos fatores mais marcantes relativos ao modelo profissional de policiamento refere-se à detenção, por parte da polícia, da habilidade para o enfrentamento de crimes. De acordo com essa perspectiva, o trabalho de manutenção da ordem e combate à criminalidade carece de método, sistematização e disciplina, de modo que o envolvimento das comunidades - leigas - passa a ser tido como desnecessário e indesejável.

O movimento de reforma policial, ao considerar a polícia como serviço público, introduz critérios de contratação por meio de concursos, de modo a eliminar, ao máximo possível, as influências políticas sobre as atividades dessa organização. O que se buscava era o estabelecimento de uma polícia que baseasse suas atividades estritamente no cumprimento das leis penais, segundo procedimentos padronizados. “Com a reforma, o policiamento passa a ser um assunto técnico-jurídico de exclusiva responsabilidade dos policiais e sob o controle das leis.” (CERQUEIRA, 1999, p. 5)

Suas características organizacionais são moldadas sob critérios burocráticos de eficiência, com clara divisão de trabalho e unidade de comando. A padronização da atividade policial afasta qualquer incentivo às iniciativas dos policiais, ou seja, qualquer situação excepcional na consecução das atividades deverá ser resolvida por unidades especiais e não por meio do discernimento pessoal dos policiais. Ora, como já mencionado,

tal coordenação das atividades de trabalho demanda forte controle da atividade policial, sob um sistema burocrático centralizador.

O. Wilson (em CERQUEIRA, 1999) delimita as estratégias do policiamento ostensivo do modelo profissional de polícia. Esse autor destaca o policiamento motorizado como a estratégia mais importante para combater a criminalidade, uma vez que os eventos criminosos são resultado da coexistência do desejo de cometer o crime e da crença de que existe ou a existência da oportunidade para seu cometimento. Assim, para ele, a eliminação ou redução de um destes fatores poderá prevenir atos delituosos. À polícia cabe, portanto, através do policiamento ostensivo, a eliminação das oportunidades para que os delitos ocorram.

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

Além de prevenir a ocorrência de atos criminosos, o patrulhamento motorizado, segundo Wilson, cria uma sensação de segurança na população, uma vez que, devido à sua facilidade e velocidade de deslocamento, tem-se a impressão de que a polícia está em todos os locais, a qualquer hora. Nessa abordagem, portanto, a investigação criminal fica subordinada ao trabalho de patrulhamento.

Para o modelo de policiamento delineado pela reforma, as considerações acerca dos fatores de risco adquirem caráter central. Entende-se por risco toda situação que possa gerar um incidente que requeira a atuação policial. Para Wilson, os riscos podem ser causados por pessoas ou objetos, delimitando, dessa maneira, diferenças entre *riscos mais graves* - crimes, aglomerações de pessoas e acidentes - e *riscos menos graves* - pessoas e objetos desaparecidos, casos de suicídio, etc. - , ambos demandando o trabalho policial.

August Vollmer<sup>6</sup> estabelece uma classificação para os fatores de risco, classificação esta adotada por Wilson. (CERQUEIRA, 1999). Para ele, determinadas categorias de pessoas - prostitutas, bêbados, loucos e drogados -, propriedades - habitações desocupadas,



bancos, postos de gasolina -, lugares - principais vias de trânsito, regiões de povoamento popular e de negros, centros de diversão - e acontecimentos - eventos esportivos, reuniões políticas, etc. - são passíveis de gerar riscos. A partir de classificações desta natureza os policiais constroem, no decorrer do desenvolvimento de suas ações, as características de suspeitos e locais perigosos.

Mas essas categorias de pessoas, propriedades, lugares e acontecimentos só irão transformar-se em riscos sob circunstâncias determinadas. Portanto, o modelo analítico implicado no movimento de reforma considera os seguintes fatores: visibilidade deficiente, passível de favorecer o cometimento de crimes ou a ocorrência de acidentes; ausência de sistemas de segurança nas propriedades, como cadeados, fechaduras, etc; a existência de ruas mal pavimentadas, obstruções em lugares públicos, enfim, fatores que constituem riscos de acidentes; aglomerações de pessoas, gerando oportunidade de roubo, desaparecimento de coisas e pessoas e, por fim, a falta de regulamentação para um determinado local ou circunstância. Além disso, os riscos podem variar segundo a hora do dia, o dia da semana e a estação do ano, devido ao maior ou menor trânsito de pessoas, interações ou visibilidade em que estes fatores implicam.

Ao agente da patrulha cabe conhecer seu setor de patrulhamento, no que diz respeito a esses elementos, uma vez que só desse modo lhe será possível atuar sobre situações que possam gerar oportunidades de delitos ou desordem.

O significado do termo *prevenção* no contexto dessa perspectiva restringe-se, assim, à consideração, por um lado, dos fatores de risco e, por outro, das circunstâncias capazes de transformar determinados fatores em fatores de risco. Ou seja, o modelo profissional supõe grande controle da organização sobre o ambiente no qual atua. Esse assunto será tratado de maneira mais pormenorizada no capítulo referente à análise do modelo profissional pela teoria das organizações. Por enquanto, basta a afirmação de que a perspectiva cunhada pelo movimento de reforma supõe um considerável grau de previsibilidade do contexto de atuação das organizações policiais, bem como de seu objeto. É com base nessa suposição que as idéias relativas à prevenção de delitos ou desordem são construídas, ou seja, a partir da classificação prévia de elementos ambientais o que, mais adiante, será de fundamental

---

<sup>6</sup> Chefe de polícia de Berkeley durante o período da reforma norte americana.

importância para a realização de uma distinção entre o modelo profissional e comunitário de policiamento, no que diz respeito à sua estrutura organizacional.

Entretanto, apesar da centralidade conferida por Wilson ao aspecto preventivo do policiamento, “no sentido de eliminar ou diminuir a efetividade dos riscos”, o que se verifica na atuação do modelo de reforma é a ênfase sobre serviços solicitados, ou seja, sobre os aspectos repressivos da atividade policial.

A tarefa policial se estabelece a partir de três situações: serviços solicitados pela população através das centrais de operações - o *190* da polícia brasileira -; os serviços de inspeção e o patrulhamento rotineiro. Os serviços solicitados pela população dizem respeito a fatos já ocorridos ou em andamento, que exigem a presença da polícia. Relacionam-se, assim, mais aos incidentes do que aos riscos. De maneira distinta, os serviços de inspeção objetivam a neutralização de situações ou fatores que constituem potencial de riscos, facilmente identificados. Finalmente, o patrulhamento rotineiro procura incidir sobre os riscos mais difíceis de serem identificados por pertencerem à rotina das localidades.

A ênfase conferida pelo patrulhamento profissional sobre os incidentes constitui uma das principais fontes de críticas a esse modelo. A rapidez do atendimento às chamadas dos cidadãos acabou por transferir-se para a centralidade dos objetivos da atividade policial, quando o modelo de Wilson supõe ênfase sobre os aspectos preventivos - riscos. Assim, grande parte da legitimidade das instituições policiais parece apoiar-se sobre sua efetividade para resposta e não sobre sua efetividade para a prevenção de delitos ou situações de desordem. Também será necessário voltar a esse tema mais adiante.

Existe ainda uma importante distinção no que diz respeito à atividade de patrulhamento. Trata-se das discussões em torno da eficácia e eficiência do patrulhamento motorizado e do patrulhamento a pé. Para Wilson, discussões relativas ao método de patrulhamento devem partir da consideração referente aos fatores que influenciam a seleção do método. Assim, a escolha do tipo de patrulha deve basear-se no objetivo do tipo de serviço bem como nas condições em que o policial deve atuar. A seleção dos métodos de patrulha baseia-se nos seguintes fatores:

(...) a densidade populacional, a distribuição e natureza dos riscos; a frequência e a natureza da atuação que, como resultado de tais riscos, seja necessária; a extensão da zona de patrulhamento; as condições de iluminação, que dependem das horas do dia e da suficiente

iluminação artificial das ruas; as características sociais; o nível de moralidade da população e o tipo de estabelecimentos comerciais e residenciais. (CERQUEIRA, 1999, p. 11)

O patrulhamento motorizado apresenta a vantagem de tornar possível ao policial abranger uma grande área de patrulha. Além disso, permite também que o policial atenda mais rapidamente às chamadas, alcance um automóvel em fuga criando, como já mencionado, a impressão de que a polícia se encontra em todas as partes. O patrulheiro tem condições, ainda, de realizar seu trabalho sob as mais diversas circunstâncias e de transportar outros policiais, presos ou equipamentos.

Por outro lado, o patrulhamento a pé possibilita que o policial tenha melhores condições de observação, dentro do alcance dos sentidos, e possa manter um contato mais próximo à população, de modo a estabelecer relações de confiança e obter fontes de informação.

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

O modelo profissional, por todas essas razões, representa importante separação entre polícia e público. O escasseamento de contatos entre policiais e membros das comunidades, em situações não estritamente de conflito, pode ter gerado uma crise de legitimidade das organizações policiais.

Em outras palavras, a ênfase sobre o caráter reativo - atendimento a chamadas - e sobre o patrulhamento motorizado pode ter tido como conseqüência o fato de que os contatos entre policiais e cidadãos ocorrerem sobretudo em situações de desordem e conflito e não na vida rotineira da população. Cerqueira (1999) afirma que, nos Estados Unidos, durante as décadas de 1960 e 1970:

Protestos contra as guerras, a favor dos direitos civis e outras reivindicações sociais feitas pelos diferentes movimentos sociais norte americanos acabaram por incluir nesses protestos as instituições policiais, quase sempre encarregadas da repressão desses movimentos. A polícia se tornou um alvo desses manifestantes e, de certa forma, obrigou as lideranças policiais a uma autocrítica sobre as políticas e práticas policiais. (CERQUEIRA, 1999, p. 13)

Moore e Trojanowicz (em CERQUEIRA, 1999) apontam as limitações do policiamento profissional. Para esses autores, o modelo preconizado pela reforma policial não representou consequências significativas para o controle da criminalidade. Isso ocorreu devido principalmente ao caráter reativo do trabalho policial. A polícia só entra em ação após o cometimento do delito, se solicitada. Ou seja, o policiamento ostensivo não irá cobrir as situações em que não for acionado pela população.

Além disso, a estratégia implicada nesse modelo não se mostra eficiente para a prevenção de delitos, já que enfatiza a ocorrência em si e não a eliminação de suas causas, como preconizava O. Wilson. O trabalho policial segue, assim, uma rígida padronização das atividades, numa *simplificação* das situações com as quais possa se confrontar - aliás, trata-se de uma característica marcante do modelo burocrático de organização do trabalho.

Outra limitação do modelo profissional diz respeito à sensação de temor da população. Introduzir o medo da criminalidade aos problemas relativos à polícia complexifica seus planos de atuação. Ora, o medo da criminalidade, além de constituir em si mesmo um problema para a aquisição de legitimidade organizacional, em particular, também gera consequências para a sociedade de um modo geral. Uma das consequências mais significativas está no fato de que o medo pode alterar os comportamentos dos indivíduos que, em sua função, deixam de transitar por determinadas vias, de morar em certas localidades, de consumir alguns tipos de bens e serviços, etc.

Por outro lado, a atuação sobre a ocorrência da criminalidade não necessariamente implica diminuir a sensação de temor da população, uma vez que esta se associa mais significativamente com a desordem do que com o crime. (CERQUEIRA, 1999, p. 14), fator não enfatizado pelo modelo profissional.

O movimento de reforma também passa a ser criticado, nos locais onde foi implementado, por organizações de direitos civis. Isto principalmente porque, ao enfatizar situações e localidades de risco como alvos preferenciais da atuação policial, inclui em suas classificações de risco as localidades de habitação popular e de negros. Com isto, essa parcela da população desfere importantes críticas à atuação da polícia, exigindo ser tratada como cidadão que demanda proteção e não como fator de risco.

Finalmente, a opção pelo caráter repressivo de atuação e, com ele, o afastamento de qualquer discernimento do policial também passa a ser questionada, uma vez que a atividade policial rotineira é constituída, apenas em pequena parcela por atividades de repressão. Assim, a tomada de decisão mostra-se importante fator para a consecução do trabalho cotidiano da polícia. A rígida hierarquia burocrática que confere baixo *status* ao patrulheiro não condiz com atividades em que a tomada de decisão é central.

Também as investigações sobre o sistema de justiça criminal acabaram por gerar questionamentos acerca das estratégias de policiamento descritas anteriormente. Por exemplo, o desenvolvimento de pesquisas de vitimização mostrou que parte dos delitos ocorridos não chegava ao conhecimento da polícia - as chamadas *cifras negras*. O departamento de polícia de Kansas desenvolveu uma pesquisa na qual avaliava a pertinência do atendimento rápido às chamadas da população pela Central de Operações (911) e concluiu que, por depender do tempo gasto pelo cidadão para informar um delito à polícia, a pronta resposta policial não afetava uma parte significativa dos crimes violentos.

Os experimentos feitos na polícia de San Diego (Policiamento Orientado para a Comunidade, 1970) tornaram ainda mais claras tais evidências. Uma de suas conclusões foi a de que o maior relacionamento entre polícia e comunidade fazia com que o trabalho rotineiro dos patrulheiros fosse mais eficaz, por ajudá-los a desenvolver soluções mais criativas no contexto de situações complexas. Goldstein (2000) desenvolveu uma investigação sobre o “policiamento orientado para o problema”, no qual sugeria a importância da investigação de problemas, pela polícia, por meio de tipos repetidos de chamadas. Sugeria, assim, que as causas, no contexto das comunidades, dos problemas mais frequentes, fossem identificadas, tornando possível sua neutralização.

Finalmente, os experimentos de patrulhamento a pé em Newark, Flint e Michigan enfatizaram o medo da criminalidade. Tais experimentos evidenciaram que o policiamento

a pé, por estreitar o contato entre patrulheiro e cidadão, além de aumentar a satisfação de policiais e membros da comunidade com o trabalho da polícia, também era capaz de diminuir a sensação de insegurança da população. Tudo isso mostrava a necessidade de atuações no sentido de aumentar as relações entre polícia e comunidade.

Para Cerqueira (1999), contudo, duas pesquisas foram de fundamental importância para os questionamentos das estratégias do policiamento profissional. Uma delas refere-se à redução do medo e foi desenvolvida em Houston e Newark. A outra diz respeito ao policiamento ostensivo em Kansas.

A primeira tinha como objetivo verificar a eficácia de estratégias de policiamento que procuravam aumentar os contatos entre polícia e comunidade. Com tal intuito, foram implementadas medidas como a criação de um boletim comunitário da polícia local, com dados sobre as ocorrências, conselhos para evitar delitos e notícias da comunidade; a criação de um centro policial comunitário; levantamento de problemas locais com os moradores; assistência e apoio a vítimas de crimes e auxílio na criação de associações de moradores etc.

Tais medidas tinham como metas a redução local da criminalidade e da desordem, bem como da sensação de insegurança dos membros das comunidades e a melhoria das avaliações feitas pela população do trabalho policial.

Os resultados destes experimentos evidenciavam que o incentivo à tomada de decisão do policial e aos laços entre polícia e comunidades locais implicavam consequências não apenas sobre as taxas de criminalidade, mas também sobre a desordem percebida nas localidades, principal fator gerador do medo do crime. (Na verdade, os resultados positivos deste tipo de programa referem-se mais à sensação de temor do que à redução do crime).

A segunda investigação ressaltada por Cerqueira (1999) foi desenvolvida em Kansas. Este estudo procura testar o patrulhamento preventivo de rotina, tipo de patrulhamento que visa reduzir os riscos menos visíveis, como aqueles relativos à falta de iluminação, às localidades de habitação popular e de concentração comercial, às vias de trânsito intenso e a localidades com altas taxas de criminalidade. Parte do princípio segundo o qual a presença e a atuação policial pode reduzir as oportunidades para o cometimento de delitos, nos moldes preconizados pelo modelo profissional.

O experimento foi aplicado a 15 distritos da cidade, divididos em três grupos, chamados de *reativos*, *pré-ativos*, e *de referência*. No primeiro grupo, o reativo, o tipo de patrulhamento preventivo foi suspenso; no grupo pré-ativo este patrulhamento foi mantido em seu nível habitual e aumentado em duas ou três vezes nos distritos de referência. Cerqueira cita as hipóteses a partir das quais os pesquisadores procuraram medir os resultados. São elas:

1. *O crime, refletido nas pesquisas de vitimização e dados de crimes registrados, não variaria por situação de patrulhamento.*
2. *A percepção do cidadão em relação aos serviços policiais não variaria por situação de patrulhamento.*
3. *O temor e o comportamento dos cidadãos em consequência do temor não variaria por situação de patrulhamento*
4. *O tempo de reação da polícia e a satisfação dos cidadãos com o tempo de reação variariam por área de experiência , e*
5. *Os acidentes de trânsito aumentariam nos distritos reativos.*

(CERQUEIRA, 1999, p. 19)

O experimento mostrou que as atitudes dos membros nas comunidades, no que se refere aos serviços policiais, não sofreram alterações significativas. As condições da experiência não afetaram também nem o medo do crime nem a satisfação dos cidadãos com a polícia, bem como não mostraram interferência sobre o tempo gasto pela polícia para a implementação de suas ações. Finalmente, as situações de policiamento parecem não ter afetado a incidência de delitos.

A investigação, portanto, não fundamenta a crença de que a simples presença visível da polícia, através do patrulhamento rotineiro em carros ostensivos, é capaz de reduzir o medo da população e prevenir atos delituosos. Têm início, desse modo, discussões acerca de formas alternativas de policiamento, que incluam estratégias comunitárias, cujos elementos serão pormenorizados no capítulo seguinte.

### 3 – O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Este capítulo tem como objetivo examinar os principais fatores pertencentes à conceitualização de policiamento comunitário. Para isto, faz uso de dois dos principais trabalhos concernentes a essa estratégia de polícia. Num segundo momento, procura também apontar as formas por meio das quais essas discussões se inserem nas dinâmicas das organizações policiais brasileiras. Como tais experiências, no Brasil, restringem-se, fundamentalmente, ao contexto das polícias militares - já que a elas cabe a função de policiamento ostensivo -, as observações serão referentes apenas a esta organização policial.

#### 3.1 – Conceitos para a compreensão do policiamento comunitário

O capítulo anterior descreveu as principais pesquisas referentes ao modelo profissional de policiamento, pesquisas essas que ajudaram a motivar o esgotamento do modelo preconizado pela reforma. Duas conclusões foram centrais para a introdução das discussões em torno do policiamento comunitário. Uma delas é a de que informações fornecidas pelos cidadãos poderiam constituir-se em importantes instrumentos para a atividade policial. A outra conclusão refere-se à ênfase sobre a sensação de medo da população, passível de ser reduzida através das atividades do policiamento a pé na manutenção da ordem. Deste modo, o estreitamento das relações entre polícia e moradores e a consideração do medo, bem como a centralidade de fatores relativos à ordem no contexto das comunidades constituem temas característicos do policiamento comunitário

O artigo escrito por Herman Goldstein (*Improving Policing: A Problem Oriented Approach* – 1979) é considerado fundamental para as análises deste tipo de policiamento. (OLIVER, 2000). Este autor 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.

Para ele, todas as organizações burocráticas correm o risco de enfatizar mais seus métodos de operação do que as propostas e finalidades que geraram sua criação ou sobre as



quais sua existência se apóia.<sup>7</sup> O modelo profissional de policiamento, burocrático, do ponto de vista organizacional, não está imune a esse fenômeno. Uma enorme quantidade de recursos é investida, neste tipo de policiamento, para a implementação de pessoal, carros, equipamentos de comunicação, enfim, procedimentos voltados para a diminuição do tempo gasto para responder às chamadas da população. Nesse sentido, poucos esforços são direcionados para a detecção da variabilidade de problemas com os quais os policiais se confrontam em suas atividades mais cotidianas.<sup>8</sup> Goldstein dedica-se, assim, a examinar a natureza da ênfase sobre as estratégias policiais ou daquilo que ele chama de *means over ends*, cujos valores passam a ser questionados pelas perspectivas das estratégias comunitárias.

Quando a reforma policial implementou o modelo profissional de policiamento, o objetivo central era, como já mencionado, impor ordem em uma situação em que havia deficiências relativas ao treinamento de pessoal, ao uso de equipamentos, à organização interna, além dos casos frequentes de corrupção. A reforma se deu, desse modo, em um contexto em que as demandas por profissionalização das atividades da polícia eram eminentes. Entretanto, Goldstein destaca que o final da década de 1960 representou o surgimento de novas demandas tanto das comunidades quanto das próprias forças policiais.

Até então, todos os esforços das organizações policiais americanas pareciam estar concentrados exclusivamente sobre as administrações internas. Essa ênfase foi tão forte que o policiamento profissional podia ser definido a partir das aplicações dos conceitos administrativos em voga, referentes às organizações de polícia (Goldstein,1979). O final dessa década, contudo, trouxe consigo críticas ao modelo profissional das organizações policiais. Se por um lado elas se referiam à eficácia da organização policial, surgindo como conseqüências do crescimento das taxas americanas de criminalidade, por outro referiam-se também a questões políticas e ideológicas como a centralidade adquirida pelos direitos civis, os protestos políticos, mas, principalmente, críticas originadas pelas falhas das organizações policiais em responder às pressões legítimas da comunidade.

As pesquisas brevemente descritas no capítulo anterior implicaram questionamentos acerca de um dos aspectos principais das operações policiais: o

---

<sup>7</sup> Neste sentido, ver também a crítica de Merton à Burocracia Weberiana.

<sup>8</sup> Referência à polícia americana durante a década de 1960.

patrulhamento preventivo. Esses questionamentos geraram uma crescente necessidade de buscar alternativas de policiamento capazes de incrementar a efetividade das organizações policiais em responder a novas demandas relacionadas ao sentimento subjetivo de medo dos membros das comunidades, bem como a questões relacionadas à prevenção e não apenas combate aos eventos delituosos, uma vez que os custos gerados pelo descontentamento das comunidades eram significativos. Surgem, desse modo, projetos voltados para tipos específicos de problemas e delitos ocorridos nas diferentes localidades. De acordo com a nova perspectiva que se instaura, as comunidades, e não apenas as organizações policiais, deveriam ser incluídas nas estratégias relativas à segurança, de modo a direcionar sua atenção para tipos específicos de delitos e poder sugerir medidas necessárias para a redução desses incidentes.

Para Goldstein, contudo, alterações deste tipo não são simples. Primeiramente devido à crença de que o trabalho policial refere-se estritamente à regulamentação das condutas por meio da aplicação da lei, quando, na verdade, o uso do código criminal deveria constituir mais um meio do que uma finalidade propriamente dita, ou seja, a polícia desempenha uma infinidade de tarefas que não implicam estritamente a detenção do cometimento de delitos. Em segundo lugar, e como consequência, o trabalho policial requer vastos conhecimentos acerca de comportamentos e problemas sociais que emergem em uma comunidade, quando a identificação destes problemas não é tarefa simples.

Por *problemas* Goldstein entende a vasta gama de situações que levam o cidadão a entrar em contato com a polícia, situações como ocorrência de assaltos, roubo de residências e de carros, atos de vandalismo ou de terrorismo, crianças desaparecidas e, freqüentemente, o medo subjetivo do crime. Estes e outros problemas similares constituem a essência do trabalho policial e não apresentam uma homogeneidade de características, daí sua complexidade.

Deste modo, para Goldstein, uma maior especificidade na definição dos problemas com os quais a polícia se defronta é de suma importância para a implementação de estratégias mais efetivas de policiamento, bem como o conhecimento detalhado da natureza desses problemas. Em seguida, o autor destaca a busca por estratégias alternativas como condição para a implementação das novas perspectivas de policiamento, com a implementação dos processos de mudança e, finalmente, a análise de seus efeitos. Em

suma, o processo de solução de problemas implica, para ele, em 4 etapas: a identificação do problema, a análise de sua natureza, no sentido de compreender suas causas, efeitos e esfera de atuação, a implementação de ações sobre as causas identificadas - etapa da resposta - e, finalmente, a avaliação dessa resposta. O texto seguinte procura descrever como Goldstein define cada uma destas etapas.

### 1. Identificação do Problema

Como já mencionado, o trabalho policial muito comumente implica formas variadas de comportamentos. Assim, inclui incidentes como delitos - em suas várias manifestações -, atos de vandalismo, desaparecimento de coisas e pessoas, necessidade de encaminhamento de indigentes e deficientes mentais, auxílio na organização do trânsito, etc. Cada tipo distinto de incidente representa um problema diferente para a organização policial. Se o trabalho policial for definido a partir de categorias estritamente relativas à criminalidade, comportamentos e eventos não criminosos não serão da alçada da atividade policial. Entretanto, a população constrói expectativas quanto à atuação da polícia. Espera-se que seus agentes, por exemplo, controlem atitudes e comportamentos ofensivos à população de modo geral ou que possam gerar alterações significativas na rotina das cidades ou ainda contribuir para a deterioração de suas vizinhanças. Esses são, assim, problemas de polícia, ainda que nem sempre possam ser definidos como eventos criminosos.

De fato, o trabalho policial é bastante amplo. Goldstein destaca que, por exemplo, no caso de roubos, a polícia não apenas deve atuar sobre o criminoso, mas também incentivando o cidadão a se comportar de maneiras mais seguras, de modo a eliminar algumas das condições que possam vir a gerar esse tipo de evento. Ou seja, se até recentemente o trabalho policial poderia se restringir às respostas realizadas o mais rápido possível às chamadas dos cidadãos com o intuito de identificar e deter o ofensor, agora este deve ser redefinido de modo a incluir medidas preventivas que se refiram ao cidadão e aos ambientes em que transitam. (GOLDSTEIN, 2000, p. 26)

Mas tal definição do trabalho de polícia exige que se identifiquem os problemas que geram situações de desordem ou delito. Se o policiamento profissional, brevemente descrito no capítulo anterior, enfatiza o evento ocorrido - por isto comumente chamado de

policiamento orientado para o evento -, as reformulações da atividade policial sugeridas por Goldstein exigem a ênfase sobre o problema que gera o evento - policiamento orientado para o problema . Assim, à polícia cabe distinguir diferentes formas de comportamentos e situações que possam motivar eventos de desordem ou eventos delituosos, como locais e períodos do dia onde mais comumente se dão os incidentes, bem como características das pessoas envolvidas e vitimadas. “Diferentes combinações de variáveis como estas podem gerar diferentes problemas, o que demanda diferentes políticas de segurança e tipos de solução.” (GOLSTEIN, 2000, p. 26). A identificação de problemas passíveis de gerar delito e desordem, assim, implica o tratamento distinto dado a casos diferentes. Ainda que, eventualmente, problemas similares possam vir a exigir respostas similares, podendo, com isso, ser agrupados, não haverá a certeza de que de fato exista tal similaridade, até que haja uma análise consistente do evento. Desse modo, a primeira etapa do trabalho policial será a identificação das características do evento que gerou a chamada policial, bem como do problema que motivou a sua ocorrência<sup>9</sup>. A partir daí, a polícia deverá analisar o problema, de modo a detectar suas características principais e particularidades, o que constitui a etapa seguinte da atividade policial.

## 2. Análise do Problema

Para Goldstein, a variabilidade de eventos que constituem objeto do trabalho policial, bem como a extensa gama de problemas passíveis de gerar tais eventos faz com que seja necessária a coleta de informações básicas acerca de cada problema específico. Assim, a fase de análise consiste na busca por conhecer, o mais detalhadamente possível, as situações com as quais a polícia se defronta, de modo a evitar a tomada de decisões baseadas em conjecturas ou estimativas *a priori*, o que deve fazer com que as respostas organizacionais sejam consistentes com as informações obtidas acerca dos problemas.

As práticas policiais individuais e a vasta gama de conhecimentos adquiridos acerca de diferentes situações constituem, segundo Goldstein, em rico recurso para o conhecimento

---

<sup>9</sup> Não se pode desconsiderar aqui que tal abordagem sobre a *função* ou o espaço da atuação policial seja problemática na medida em que a sociedade delegaria para uma instituição burocrática, no caso a polícia, o poder de definir o que deveria ser tratado como atividade desviante.

dos diversos problemas com os quais a polícia se defronta. No entanto, o modelo policial de solução de problemas requer não apenas uma nova estratégia de policiamento, mas um novo arranjo organizacional, de modo que os policiais passam a obter maior autonomia para a consecução de suas atividades de trabalho, sendo também incentivados a conhecer as causas dos problemas no intuito de encontrar soluções mais criativas. (PEAK e GLENSOR, 1999, p. 20). Essas perspectivas de trabalho policial são similares àquelas preconizadas pelos experimentos de policiamento a pé, mencionados anteriormente, e pelas iniciativas voltadas para a redução do medo dos cidadãos.

O capítulo final desta dissertação é destinado às discussões relativas às alterações organizacionais implicadas nesse modelo de policiamento. Por enquanto, basta a afirmação de que a discricionariedade do agente de polícia adquire caráter central, ao contrário do que se passava no contexto do policiamento profissional, uma vez que à função de controle da criminalidade é acrescentada a ênfase sobre atividades preventivas que, por sua vez, requerem a compreensão dos problemas geradores de eventos relacionados ao delito ou à desordem.

Assim, conhecer o tipo de vítima e ofensor envolvidos em determinada categoria de evento, a sequência em que se deu o incidente, bem, como o contexto social e o ambiente físico onde este se desenvolve com maior frequência, constituem mecanismos por meio dos quais a função preventiva da atividade policial emerge. Nessa fase, a percepção que o público constrói acerca do problema também deve ser levada em conta, uma vez que esse tipo de abordagem policial exige apoio da comunidade, no sentido de fornecer informações quanto a esses mecanismos. Tais conhecimentos serão de fundamental importância para a implementação de respostas cunhadas pela organização policial, próxima fase do método descrito por Goldstein.

### 3. Resposta ao problema

Depois que as informações acerca de problemas específicos são analisadas, faz-se necessária a busca por respostas alternativas capazes de minimizar sua atuação. Goldstein menciona várias alternativas que podem ser exploradas para cada problema específico. Uma delas refere-se às mudanças físicas e técnicas e baseia-se na idéia segundo a qual a

redução de oportunidades para o cometimento de delitos constitui um fator para a atenuação de ocorrência desse tipo de incidente. Assim, a redução de determinados fatores e características ambientais pode significar uma resposta eficaz. Esse tipo de iniciativa implica esforços como incentivar a população a adotar mecanismos de segurança em suas residências, por exemplo. Outra das alternativas mencionadas por Goldstein resulta no desenvolvimento de recursos da própria comunidade. Deste modo, a resposta não se esgota na ação estritamente policial. As soluções são fruto de planos de ação estratégica que envolvam outras instituições e organizações. Daí a importância conferida por este tipo de policiamento às relações estabelecidas com a comunidade, uma vez que, de modo distinto do policiamento profissional, a responsabilidade da segurança local é compartilhada entre polícia e população. A essas três fases de intervenção policial, Goldstein acrescenta uma quarta, relativa a métodos para a avaliação da efetividade da resposta aplicada.

#### 4. Avaliação dos Resultados

O objetivo dessa fase está na avaliação do funcionamento e da efetividade das respostas implementadas pela polícia, a partir de indicadores construídos por meio dos objetivos a serem alcançados pelo plano estratégico. Desde a análise dos resultados obtidos pelas iniciativas policiais, pode-se alterar sua implementação ou, até mesmo, a definição do problema, realizada anteriormente. A avaliação dos resultados visa também fornecer conhecimentos acerca do impacto das medidas policiais sobre a população ou comunidade diretamente envolvida.

Outro artigo fundamental, no que diz respeito às discussões em torno do policiamento comunitário foi escrito, em 1982, por James Q. Wilson e George L. Kelling (*“Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety”*). Estes autores irão enfatizar não apenas a ocorrência de delitos em si mesma, ou o comportamento das taxas de criminalidade, mas, principalmente a sensação de segurança dos membros das comunidades. Assim, o programa “Safe and Clean Neighborhood”, aplicado em vinte e oito

idades do estado de Nova Jersey, em meados dos anos 70, constitui importante exemplo da maneira como este tema se insere nas dinâmicas de estratégias policiais.

O objetivo geral do programa apoiava-se no incremento da qualidade de vida das comunidades em que foi implementado. O patrulhamento a pé era uma das estratégias centrais do programa e tinha como intuito diminuir a ocorrência de eventos delituosos. Entretanto, inicialmente, para muitos dos chefes de polícia, esse tipo de estratégia representava desvantagens como a diminuição da mobilidade do policial, da rapidez do atendimento às chamadas dos cidadãos e das possibilidades de controle sobre as atividades dos patrulheiros. Os policiais, por sua instância, julgavam a modalidade de trabalho implicada no programa mais árdua, menos eficiente, sujeitando-os, além disto, às diferentes condições climáticas e características dos bairros.

Após cinco anos de implementação do programa, a conclusão principal foi a de que o patrulhamento a pé não se mostrou eficaz na redução das taxas de criminalidade, mas poderia reduzir a sensação de insegurança da população. “Residentes dos bairros onde o patrulhamento a pé foi implementado sentiam-se mais seguros do que as pessoas residentes em outras áreas, tendendo a acreditar que a criminalidade havia de fato reduzido.” (WILSON e KELLIG, 2000, p.03). Além disso, o patrulhamento a pé também mostrou-se capaz de aumentar a satisfação tanto da população com relação ao trabalho da polícia, quanto dos próprios patrulheiros.

Isso não significa afirmar que a eficácia da polícia no combate à criminalidade deva ser, segundo as perspectivas aqui apresentadas, colocadas em segundo plano. Quer dizer apenas que a sensação subjetiva de medo dos membros das comunidades deve ser levada em conta na implementação das estratégias, e que o policiamento a pé se presta mais a esse objetivo do que o patrulhamento motorizado. O que a perspectiva sugere é que, ao lado de estratégias de combate à ocorrência de delitos, sejam implementadas estratégias que visem diminuir o sentimento de insegurança das pessoas.

Compreender por que as pessoas se comportam dessa maneira implica conhecer os mecanismos por meio dos quais as percepções de crime e desordem são construídas. Wilson e Kelling explicam que o medo em lugares públicos baseia-se mais na sensação de desordem do que na ocorrência de delitos em si, mesmo que os riscos sejam reais. Desse modo, áreas das cidades em que existam construções abandonadas, comércios tidos como

marginais, grandes lojas de departamento e, principalmente, estações de metrô e ônibus eram vistas por patrulheiros e membros das comunidades como regiões típicas de atuação policial, devido à desordem ambiental características de tais locais. A manutenção da ordem, assim, era de importância central não apenas para as pessoas que viviam e trabalhavam nessas áreas, como também para aqueles que apenas transitavam por elas. A identificação de indivíduos que aparentemente quebravam as regras informais de conduta - bêbados, prostitutas, etc. - parecia estar relacionada a esse tipo de local e constituir elemento-chave para a caracterização de desordem, numa distinção entre pessoas regulares - que ajudam a definir e a reforçar as regras informais de conduta - e pessoas estranhas - ou suspeitas. Dessa maneira, algumas das atuações policiais descritas como emprego da lei eram relativas, na verdade, ao uso de normas extralegais na proteção de valores que as comunidades julgam como apropriados em um contexto de ordem pública.

Com isso, Wilson e Kelling concluem que desordem e crime são vistos como fenômenos desenvolvidos seqüencialmente, ou seja, fenômenos inseparáveis na formação das percepções dos membros das comunidades. O exemplo que se tornou clássico, usado por esses autores para ilustrar o vínculo existente entre estes dois conceitos, é o exemplo das *janelas quebradas*. De acordo com ele, se em uma determinada construção uma janela se quebra, sem que haja seu reparo, todas as outras janelas, com o tempo, também estarão quebradas. Uma janela quebrada e não reparada constitui um sinal de que não há vigilância sobre aquela construção ou de que ninguém se importa com ela, o que faz com que não haja custos em se quebrar mais janelas. A desordem cria nas pessoas a sensação de que há crescimento na ocorrência de crimes, especialmente crimes violentos, e, a partir dessa sensação, elas alteram seu comportamento, deixando de transitar em determinadas ruas, morar em certos bairros ou sair em alguns períodos do dia.

Ora, a atuação do patrulhamento motorizado se dá sobre ocorrências de delitos, mas não é capaz de alterar significativamente a desordem percebida nas comunidades, segundo os autores. Desse modo, a função policial relativa à manutenção da ordem adquire centralidade nas discussões acerca das estratégias de policiamento e vincula-se ao estabelecimento de contatos mais estreitos entre policiais e membros das comunidades. Kelling e Wilson destacam que a permanência dos patrulheiros em veículos cria barreiras para seu contato com os cidadãos. A pé, ao contrário, são criadas condições mais favoráveis



para que o policial fale mais frequentemente com as pessoas, ouça suas preocupações e identifique aspectos importantes para seu trabalho, legitimando, assim, sua atuação.

Em resumo, os trabalhos de Goldstein e Wilson e Kelling fornecem os conceitos centrais que embasam as estratégias comunitárias de policiamento. De acordo com tais conceitos, as atividades policiais relativas à manutenção da ordem, além de constituir em parte fundamental da missão das organizações policiais, não se esgotam na estrita aplicação da lei<sup>10</sup>. A essa função acrescenta-se a resolução de problemas da comunidade, que se desloca para a centralidade da missão policial, área antes ocupada pelo atendimento rápido às chamadas dos cidadãos, numa perspectiva mais reativa do que proativa<sup>11</sup>. A essência do policiamento orientado para problemas, assim, está na busca das condições passíveis de gerar crimes, condições que se desenvolvem dentro de áreas geográficas predeterminadas, e na consideração do fato de que os indivíduos fazem escolhas com base nas oportunidades apresentadas pelas características físicas e sociais das diferentes regiões. Finalmente, a negociação de conflitos no contexto das comunidades faz com que o envolvimento dos cidadãos passe a ser considerado como de suma importância para a consecução das atividades policiais.

A inclusão destes aspectos no âmbito dos assuntos de polícia implica em importantes alterações de seu desenho organizacional. A autoridade com base burocrática perde força e as concepções relativas à profissionalização são alteradas em função do envolvimento da comunidade nos assuntos de segurança (isto porque as definições de profissionalismo contidas no movimento de reforma afastam a polícia das influências externas). Se, como já mencionado, essas mudanças organizacionais constituem o tema do capítulo conclusivo desta dissertação, o tópico seguinte procura, por sua instância, verificar como a polícia brasileira incorpora estes conceitos às suas práticas.

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, Michael Banton realiza uma importante distinção entre o chamado *law officer* e o *peace officer*. Bittner também distingue *law enforcement* e *keeping the peace*. Tais distinções sugerem que o trabalho de polícia seja definido a partir de duas funções imperativas para a sociedade: a manutenção da ordem pública e o emprego da lei. (WILSON, 1973)

<sup>11</sup> “A ação policial é proativa quando é iniciada e direcionada pela própria polícia ou pelos próprios policiais, independentemente da demanda dos cidadãos (...) A ação policial é reativa quando é iniciada e direcionada por uma solicitação dos cidadãos. Todas as polícias atuam de forma proativa e reativa. O que varia de uma polícia para outra é a forma de combinar ações e estratégias proativas e reativas: enquanto algumas polícias privilegiam estratégias proativas, outras privilegiam estratégias reativas” (BAYLEY, 2000, p. 36)

### 3.2 – O policiamento comunitário no Brasil

Cerqueira (1999), um dos precursores e defensores do policiamento comunitário no Brasil, durante os anos 80, entende as exigências por uma nova forma de fazer policiamento a partir de duas dimensões distintas: a política e a técnica.

A dimensão política envolve questões ligadas ao dever do Estado de prestar contas à população ou ao direito do cidadão de participar das decisões da administração pública, ou seja, envolve aquilo que os teóricos do policiamento comunitário chamam de “concessão de poder à comunidade”. A dimensão técnica responde pela eficácia dessa parceria em atingir os objetivos que lhes são propostos: o controle do crime e da desordem, isto é, os aspectos operacionais da atividade policial. (CERQUEIRA, 1999, p. 91)

Ainda segundo esse autor, as demandas, no Brasil, por mudanças nas perspectivas policiais parecem ter sido causadas mais pela dimensão política do que pela dimensão técnica. “Os valores democráticos, muito mais do que os valores da eficácia do policiamento parecem ter determinado a orientação programática da diretriz governamental.” (CERQUEIRA, 1999, p.90)

Diferentemente das polícias norte-americanas, a organização policial militar brasileira é centralizada, estadual - quando a americana é municipal -<sup>12</sup>, e desenvolve as funções relativas ao policiamento apenas, enquanto as funções referentes à investigação cabem à polícia civil. Essas características implicam ressalvas quanto ao modelo de policiamento comunitário preconizado pelos artigos descritos anteriormente. Em primeiro lugar, porque tais modelos supõem uma organização policial que integre as atividades de policiamento e de investigação criminal. Em segundo lugar, e mais importante, porque as bases políticas, em um contexto em que as polícias são estaduais, baseiam-se menos nas comunidades locais - fundamentais para se pensar em estratégias preventivas e comunitárias -, do que no poder centralizado. Entretanto, tais obstáculos não significaram um esvaziamento das discussões em torno do policiamento comunitário, ainda que seja

---

<sup>12</sup> Apesar de nos Estados Unidos existir a guarda nacional, polícia de choque que atua em situações de conflito, a maior parte do policiamento ostensivo é municipalizado.

verdadeiro o fato de que a polícia continua operando de acordo com os preceitos do modelo burocrático-profissional.

O final da década de 1980 é marcado pela exaustão do modelo profissional de policiamento preconizado pela reforma de 1967 (ESPÍRITO SANTO, 1999). As tentativas em torno da construção da democracia criaram demandas em direção a um estilo de policiamento mais compatível com o ambiente político-social, da época, quando havia uma enorme ênfase sobre valores democráticos em discussões públicas sobre qualquer que fosse o problema em foco, e, dessa forma, a legitimação da instituição policial tinha um forte apelo à sua capacidade para agregar aquele vocabulário em linguagem cotidiana.

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

Ainda nesse sentido, Beato (2001) afirma que

A introdução do conceito de polícia comunitária coincide com o período de abertura democrática e com a Constituição de 88 quando se passam a regulamentar dois elementos constitutivos básicos do conceito de cidadania: “a proteção dos direitos e liberdades individuais frente às ameaças a eles representadas pela força e poder das instituições do estado (o âmbito do controle do uso dos meios de violência na produção policial de ordem) e a proteção da vida e da propriedade dos cidadãos ameaçados pela predação criminosa (o âmbito da eficácia do controle social)” – (PAIXÃO, 1993). A partir de então, caberá às polícias militares a função de preservação da ordem pública que equivale, em termos práticos, ao patrulhamento das ruas nas cidades brasileiras. (BEATO, 2001, p. 04)

Por outro lado, a dimensão técnica também atua sobre as concepções acerca do policiamento. A integração comunitária começa a ser vista como importante perspectiva operacional, uma vez que a ordem pública não poderia, segundo os defensores do policiamento comunitário, ser preservada apenas pelas forças policiais, por ser muito abrangente e, portanto, complexa. À comunidade, assim, cabe a participação nas estratégias para a promoção de sua própria segurança. Têm início discussões em torno do dilema entre

prevenção e repressão como cerne da atividade policial, em que se preconiza a criação de uma polícia baseada não apenas no papel repressivo do Estado, mas também no papel preventivo das comunidades. Desse modo, a crise do modelo profissional de policiamento no Brasil leva a demandas pela desmilitarização das polícias, no intuito de aumentar o contato entre policiais e membros das comunidades, por novos instrumentos de controle da atividade policial - como é o caso das ouvidorias -, pelo uso de tecnologias como o geo-referenciamento e pela implementação do policiamento comunitário.

Ora, no entanto, a adoção de estratégias comunitárias não constitui tarefa simples. A democracia brasileira, por ser recente e conseqüentemente tida como pouco consolidada, implica dificuldades de participação cidadã nos órgãos do Estado e faz também com que a polícia, como já mencionado, estabeleça relações distintas com diferentes grupos sociais. Novamente, como afirma Cerqueira

(...) o fato de sermos uma democracia recente e termos polícias que historicamente operaram (e ainda operam) em um quadro, de certa forma consentido por alguns setores da sociedade, de violações das garantias individuais, coloca necessariamente uma outra perspectiva e certamente maiores dificuldades para a implementação do policiamento comunitário. (CERQUEIRA, 1999, p.87)

Assim, a parceria entre administração pública e população não encontra, no Brasil, uma tradição de cultura cívica na qual se apóie. Para Cerqueira a deficiência dessa parceria pode ser entendida como uma das conseqüências do autoritarismo e do paternalismo, cernes das relações entre governo e população. Esse cenário coloca o Brasil em situações muito distintas das situações norte-americanas, por exemplo, e gera dificuldades para a implementação de estratégias de segurança que se sustentem na parceria entre polícia e cidadãos.

Contudo, iniciativas em direção a esse novo tipo de policiamento ainda emergem. Se não se caracterizam pelas mudanças organizacionais implicadas no modelo de policiamento comunitário, ao menos constituem a implementação de alguns dos mecanismos do modelo. Em outras palavras, surgem como fruto de iniciativas mais individuais do que organizacionais, com a consideração de fatores isolados, do modelo, sem a implementação de uma filosofia mais abrangente. Faremos referência, no sentido de

apenas ilustrar tais iniciativas, a três experiências de estratégias comunitárias ocorridas no Brasil: a experiência no Rio de Janeiro, em São Paulo e, finalmente, as ocorridas em Minas Gerais. A primeira delas será examinada por meio do trabalho Muniz et al. (1997), acerca das experiências do 19º Batalhão da Polícia Militar do Rio de Janeiro – *Resistências e Dificuldades de um Programa de Policiamento Comunitário*. As iniciativas ocorridas em São Paulo serão expostas pelo texto de Lara (2001), *Polícia Comunitaria y el Cambio de Imagen Institucional. La Experiencia de Sao Paulo*. E o programa mineiro de policiamento será visto por meio do artigo de Beato (2001), acerca da implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança: *Reinventando a Polícia: a Implementação de um Programa de Policiamento Comunitário*. É importante destacar que estas não são as únicas iniciativas similares no Brasil, mas, como a proposta deste trabalho não é a realização de um levantamento de todas as experiências de policiamento comunitário, as estratégias implementadas no Rio de Janeiro, em Minas Gerais e em São Paulo servirão aos objetivos propostos.

Um exemplo de tentativa brasileira de implementação de estratégias comunitárias ocorreu no 19º Batalhão da Polícia Militar do Rio de Janeiro, em Copacabana. O projeto tinha como objetivos implementar estratégias preventivas, trabalhos informativos e educativos, no sentido de minimizar situações de risco, informar acerca dos limites da atuação policial e reduzir o medo da população (MUNIZ, LARVIE, MUSUMECI e FREIRE, 1997). Entretanto, como afirmam os autores do artigo, as implementações de medidas de policiamento comunitário não chegaram a implicar alterações mais profundas de um ponto de vista organizacional, ou seja, alterações que ocasionem mudanças nos modos de concepção da missão policial, das estratégias de trabalho, das relações de autoridade, definição do ambiente externo à organização etc. Segundo eles, são vários os motivos que geraram esse tipo de deficiência. Em primeiro lugar, não havia uma ênfase, por parte das políticas de segurança, sobre as estratégias comunitárias de policiamento como parte de uma reformulação mais ampla das instituições policiais.

Fruto da parceria entre o movimento Viva Rio e setores progressistas da Polícia Militar do Rio de Janeiro, ela [a experiência de Copacabana] não integrou, contudo, um plano mais abrangente de transformação da política de segurança, que já previsse sua extensão a outros

bairros, que comprometesse outras unidades policiais, ou que engajasse “a priori” outras esferas do poder público. (MUNIZ et al., 2000, p. 198)

Desse modo, as ações policiais direcionadas para a resolução de problemas que incluíam não apenas eventos criminosos propriamente ditos, mas também aspectos relativos à desordem percebida pelos membros das comunidades - numa perspectiva mais preventiva do que reativa ou repressiva -, tiveram sua implementação dificultada por vários elementos organizacionais, como a relação entre a organização do 19º Batalhão e outras organizações do sistema de justiça, além da forte estrutura burocrática que imperava, ou seja, uma estrutura que implica distanciamento entre a organização e comunidades e baixo grau de discricionariedade conferido ao agente de linha, elementos fundamentais para a implementação de estratégias comunitárias de policiamento.

Em segundo lugar, a organização das comunidades em torno de estratégias preventivas de policiamento é uma das funções da polícia e, não, de associações como, por exemplo, a de moradores. Ela não deve partir da idéia de que já existe mobilização e predisposição para a participação, com o risco de privilegiar locais da cidade em que haja uma tradição para a participação. Com tal objetivo, foram criados os conselhos de área, espaço para debates com o papel de educar para a participação, esclarecer os limites da atuação policial e obter soluções para os problemas da comunidade. Entretanto, a organização dos conselhos de área dependia do movimento Viva Rio, em um contexto em que as associações de moradores, a associação comercial e outras entidades civis estavam mal articuladas ou desgastadas. Assim, os conselhos - previstos em 6 -, já que, de certo modo, dependentes de uma organização comunitária prévia, foram declinando, sem que se conseguisse ampliar a participação da sociedade civil nas questões relativas às estratégias de segurança.

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

observar um contato necessário com os policiais, o que dificultava o estabelecimento de parcerias importantes para a redução da violência.

Finalmente, a própria cultura organizacional da polícia militar pareceu constituir entrave para a implementação do programa. Sua estrutura militarizada, ao caracterizar-se pela forte hierarquia e centralização do controle e da tomada de decisão, vai de encontro ao modelo comunitário, que se baseia na discricionariedade dos agentes de ponta. Em outras palavras, se a metodologia de solução de problemas cunhada por Goldstein - identificação do problema, análise, resposta e avaliação - pressupõe descentralização, discricionariedade nas atividades dos agentes de linha e afrouxamento da rigidez burocrática, a estrutura da polícia militar privilegia o que os autores chamam de *militarismo centralizador*<sup>13</sup>. Cabe, aqui, a crítica de Goldstein aos sistemas fortemente burocratizados que, segundo ele, enfatizam mais seus métodos de operação do que suas finalidades ou missão organizacional. Os autores do artigo aqui considerado afirmam que, como consequência:

A desmedida burocratização / centralização dos processos decisórios acabam resultando em perda de agilidade dos batalhões, desconexão entre as companhias no seu interior, morosidade das divisões de serviço interno, impossibilidade de planejamento e, portanto, perda de eficiência do conjunto. Valorização e ritualização exageradas da disciplina e das distâncias hierárquicas reforçam, por sua vez, a tendência a homogeneizar e desqualificar o policial de ponta – justamente aquele que atua mais próximo à comunidade civil – desestimulando investimentos no seu preparo, capacitação e aperfeiçoamento, bloqueando suas possibilidades de ascensão profissional, reduzindo seu interesse pelas “atividades-fim” que executa, restringindo sua motivação para o trabalho à obediência cega, e ao medo de sofrer punições. (MUNIZ et al. 1997, p. 205)

Desse modo, o programa de policiamento comunitário acabou por não implicar em maior poder para a tomada de decisões nos níveis mais baixos da hierarquia, devido à internalização, por parte dos próprios policiais, dessa estrutura e cultura organizacional.

---

<sup>13</sup> Militarismo e centralização não são conceitos sinônimos. É possível que se mantenha uma estrutura militarizada, do ponto de vista técnico, com probabilidade de flexibilização da estrutura de decisão e controle, por meio dos contatos entre profissionais de linha e comando. As duas situações, entretanto, costumam mostrar-se coincidentes, uma vez que a estruturação hierárquica do militarismo, baseada em regras e procedimentos impessoais, faz com que a centralização acabe por se constituir em característica organizacional fundamental.

A cultura das organizações policiais fez com que, além disso, fosse disseminada a idéia segundo a qual as atividades comunitárias não fossem vistas como trabalho de polícia. Grande parte das atividades comunitárias não é registrada nos boletins de ocorrência - já que preventivas - e o sistema de avaliação do trabalho policial baseia-se justamente nos boletins. Mesmo que o trabalho policial incida também sobre a manutenção da ordem, a cultura organizacional dominante valoriza as atuações voltadas para a repressão do crime, muito mais do que as atividades preventivas. Assim, o sistema de avaliação de desempenho das atividades policiais, ao enfatizarem seu caráter repressivo, mostra-se incompatível com as estratégias comunitárias de policiamento.

Todas essas dificuldades de implementação do programa de policiamento comunitário facilitaram sua desativação que, segundo os autores:

(...) representou a vitória de setores que se opõem a transformações na doutrina e nas formas tradicionais de atuação policial, que desejam preservar a auto-suficiência corporativa dos órgãos de segurança pública e desaprovam ou temem sua abertura ao diálogo com a sociedade civil, que consideram inócua o enfrentamento da desordem pública e exaltam as práticas puramente repressivas como verdadeiro, senão único “trabalho de polícia”. (MUNIZ et al., 1997, p. 198)

A experiência de São Paulo com estratégias comunitárias, por sua vez, pareceu restringir-se aos métodos de patrulhamento, do ponto de vista operacional. Entretanto, Lara (2001) afirma que o projeto de policiamento comunitário, iniciado em dezembro de 1997, do ponto de vista político e organizacional, consistia em parte fundamental de uma ampla reforma da polícia estadual.

O projeto representou uma mudança na filosofia da polícia, não somente no que diz respeito à qualidade do serviço prestado à população, mas também com relação ao próprio conceito de segurança pública existente no interior da instituição e aos novos valores e instituições democráticas vigentes no país. (LARA, 2001, p. 09)



De acordo com tal perspectiva, o projeto objetivava resolver os problemas de segurança por meio da ação conjunta da polícia e da população, e é com base nesse princípio que o patrulhamento comunitário adquire centralidade. Tal qual preconizado por Goldstein, os problemas de segurança, no que diz respeito aos aspectos operacionais, devem ser identificados pela própria população residente em cada bairro, que deverá também participar da elaboração de soluções adequadas às suas necessidades.

Os resultados do programa foram avaliados a partir de dimensões como a imagem pública da polícia, o sentimento de insegurança da população, a confiança na polícia e as medidas preventivas adotadas pela população<sup>14</sup>. Esta avaliação foi realizada por meio de uma pesquisa de opinião pública com moradores da cidade de São Paulo. Foram realizadas 1.963 entrevistas em 46 bairros. Em 23 deles havia patrulhamento comunitário. A avaliação partia, ainda, da hipótese de que a patrulha comunitária deveria gerar um maior sentimento de segurança na população, resultando em maior satisfação com a polícia e, por fim, na melhoria de sua imagem.

O modelo de polícia comunitária deveria aproximar polícia e população, o que geraria maior grau de confiança mútua, diminuindo, assim, o medo e a insegurança das pessoas. Como consequência, os bairros em que havia patrulhamento comunitário deveriam observar um aumento das denúncias de delitos, o que implicaria em maior fluxo de informação entre a comunidade e a polícia, de modo que esta possa atuar de maneiras mais eficazes na prevenção de crimes e incidentes em uma localidade específica. (LARA, 2001, p. 09)

A avaliação mostrou que, no que diz respeito ao trato com o cidadão, o policiamento comunitário pode melhorar a imagem que a população tem da polícia. No entanto, quanto às concepções acerca da eficácia da atuação policial, este resultado não se mantém:

Apenas 14% das pessoas acreditam ser a polícia comunitária mais eficiente em seu trabalho, contra 34% de entrevistados com opinião contrária. Isto indicaria, segundo Khan, que, na população, ainda prevalece a percepção de que os meios violentos são mais eficazes para o combate do crime. (LARA, 2001, p. 10)

No tocante ao sentimento de insegurança da população, a pesquisa mostrou que a atuação do programa, juntamente com a disseminação do conhecimento de sua existência, podem causar uma diminuição do medo das pessoas. Por outro lado, a presença da polícia comunitária praticamente não implicou alterações no número de denúncias feitas pela população. De acordo com a pesquisa, dois fatores podem explicar tais resultados. De um lado, a permanência do descrédito quanto à eficiência da atuação policial e, de outro, o fato de a maior parte das denúncias serem feitas em delegacias da polícia civil, enquanto as estratégias comunitárias se dão apenas no âmbito da polícia ostensiva militar.

No entanto, a avaliação brevemente descrita por Lara (2001) justifica algumas ressalvas. Em primeiro lugar, o escopo e a profundidade da parceria entre polícia e comunidade são extremamente amplos, o que dificulta sua avaliação. (ECK e MAGUIRE, 2001). Desse modo, tanto a avaliação, quanto o próprio programa pareceram limitar-se às estratégias de patrulhamento, sem destacar a metodologia, mais ampla, de solução de problemas, mencionada como uma das perspectivas do programa. Além disso, as avaliações acerca do modelo comunitário de policiamento ainda não se desvencilharam da herança do modelo burocrático-profissional, enfatizando menos o impacto de sua atuação do que seu processo de implementação, o que as torna parciais.

Finalmente, mesmo os elementos da avaliação que incidem sobre o impacto do programa privilegiam aspectos como atitudes do policial e do cidadão, em detrimento dos indicadores objetivos de criminalidade e delitos. No caso da experiência de São Paulo, tal fator foi avaliado, ao que parece, de modo indireto, ou seja, por meio do número de denúncias feitas pela população.

Essas ressalvas, entretanto, não significam que os esforços da polícia para incrementar seu relacionamento e sua parceria com a comunidade sejam infrutíferos. Elas se destinam apenas a apresentar possíveis limitações da amplitude de aplicação dessas estratégias no Brasil.

As primeiras experiências de policiamento comunitário em Belo Horizonte ocorreram, em alguns bairros da cidade, a partir de 1993. Seus objetivos, contudo, relativos à confiança que a população tem na polícia e à prevenção e diminuição de crimes não

---

<sup>14</sup> Avaliação publicada pelo INALUD, 2000 e dirigida por Túlio Khan

foram alcançados. Em parte, isso se deu devido à própria cultura organizacional que, além de privilegiar o modelo reativo de polícia, também apresentou resistências ao controle externo e manteve o programa de policiamento comunitário isolado dentro da organização. Em parte devido à resistência da população em participar do programa, o que dificultava a mobilização da comunidade.(SOUZA, 1999)<sup>15</sup>. De um modo geral, as estratégias comunitárias de policiamento não implicaram alterações mais significativas da estrutura organizacional ou da mentalidade dos policiais.

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

O programa “Polícia de Resultados”, implementado em 1999, tinha o intuito de suprir esta deficiência. Neste sentido, procurava se constituir de maneira mais ampla, sendo visto não apenas como uma estratégia específica, mas, sim, como uma política organizacional. A estratégia de criação de Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEPs, em um total de 25 conselhos -, adquiriu centralidade na medida em que procurava desenvolver parcerias comunitárias para implementação de programas de prevenção, no contexto de um amplo projeto voltado para a descentralização das atividades policiais, o estabelecimento de metas e avaliação de resultados, tendo como base os princípios do policiamento comunitário. (BEATO, 2001).

De acordo com o regulamento dos Conselhos, esses têm como metas o (a) treinamento dos comandantes e oficiais subalternos de companhia para atuação comunitária; (b) atrair outros membros para participarem; (c) desenvolver e implantar sistemas para coleta, análise e utilização de avaliações periódicas dos serviços pelos cidadãos atendidos pela PMMG, bem como suas reclamações e sugestões; (d) promover eventos; (e) desenvolver e implantar programas de instrução e divulgação de ações de auto-defesa às comunidades; (f) desenvolver programas de atendimento a problemas sociais persistentes com implicações policiais. (BEATO, 200, p. 05)

---

<sup>15</sup> Citada por Beato, 2001

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

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

Um ano após a implementação dessas medidas, foi realizada uma avaliação de seus resultados e processos de implementação,<sup>16</sup> a partir das seguintes dimensões de atuação: funcionamento do programa - avaliação geral -, representatividade, fiscalização das atividades policiais, participação nas reuniões, autonomia do conselho, planejamento estratégico, preparação dos líderes, preparação dos policiais, rotatividade dos policiais de comando, apoio dos supervisores, conhecimento do programa pelos policiais e pelos oficiais. (BEATO, 2001)

Algumas conclusões, dessa avaliação merecem ser mencionadas. No que diz respeito à representatividade dos conselhos, o que se conclui é que ainda existem dificuldades para a mobilização de membros das comunidades. Em alguns CONSEPs, há a predominância de grupos e bairros determinados. De um modo geral, a participação da comunidade ainda é baixa, variando conforme o tema em pauta na reunião. Além disso, a

---

<sup>16</sup> Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG, sob a coordenação de Cláudio Beato.

avaliação revelou que os conselhos dependem significativamente da iniciativa dos policiais e outras associações civis, para que funcionem, o que implica, como destaca Beato, a necessidade de desenvolvimento de mecanismos capazes de gerar certo grau de autonomia dos conselhos. Finalmente, os CONSEPs não se mostraram eficazes no que diz respeito à estratégia de solução de problemas - cerne, como visto, da filosofia de policiamento comunitário - e os policiais não apresentaram preparo para lidar com a comunidade, parte devido ao desconhecimento do programa, parte devido à percepção que mantêm acerca da atividade policial, relacionada mais ao uso reativo da força do que a estratégias preventivas de negociação.

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

Todas essas dificuldades de implementação de estratégias comunitárias são oriundas tanto da própria cultura organizacional vigente e das maneiras por meio das quais o policiamento comunitário foi iniciado, quanto das características do ambiente institucional no qual tais organizações se situam. Deste modo, aspectos da polícia profissional dificultam o estabelecimento das estratégias comunitárias, na medida em que enfatizam o monopólio da polícia no papel de controle da criminalidade e a crença segundo a qual o público não entende a atividade policial e, portanto, não é capaz de avaliá-la. Há, além disso, o predomínio do policiamento reativo nas definições dos papéis e estratégias da organização policial. Finalmente, o treinamento dos policiais para uma nova estratégia de policiamento mostrou-se como um dos elementos mais críticos para a implementação do policiamento comunitário. A avaliação aqui mencionada afirma que a maior parte dos policiais pesquisados desconhece as estratégias de policiamento orientado para problemas, bem como as experiências de policiamento comunitário descritas pela literatura.

Do ponto de vista das comunidades, por outro lado, também emergem dificuldades. A cooperação e a confiança entre polícia e sociedade civil se dá de modo precário e desigual:

O que se pôde perceber ao longo da avaliação é que esta cooperação é mais fácil de ser conseguida nos bairros de classe média e mais rica do que em bairros e comunidades mais pobres. (BEATO, 2001, p. 23)

Todas essas precariedades mostram que o policiamento comunitário em Belo Horizonte ainda se dá de modo focalizado e incipiente, enfatizando apenas alguns elementos da estratégia comunitária. Além disso, a polícia mineira ainda opera de acordo com os preceitos do modelo profissional de policiamento, em que estratégias preventivas são excluídas da centralidade do conjunto de suas atividades.

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

Procuraremos mostrar que a transição entre esses dois modelos, mais do que de vontade política e conhecimento de novas estratégias, requer mudanças significativas na estrutura, na política, no ambiente e na cultura organizacional, o que implica importantes custos para a própria identidade da organização. Com esse objetivo, o capítulo seguinte tem como finalidade expor as principais ferramentas, disponibilizadas pela sociologia das organizações, para esse tipo de análise. Em outras palavras, trataremos dos conceitos mais fundamentais e importantes da teoria organizacional, capazes de fornecer subsídios para a compreensão dos custos organizacionais implicados na transição do modelo profissional para o modelo comunitário de policiamento, conclusão e motivo desta dissertação.

#### 4 – A SOCIOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES

Este capítulo tem por objetivo realizar uma breve discussão acerca de alguns dos modelos delineados pela teoria das organizações para a realização de apontamentos que caracterizam o modelo adotado pela polícia no Brasil, em seu atual contexto ambiental.

Como já mencionado, tais organizações têm vivenciado algumas tentativas de transformações no sentido de ajustarem sua estrutura interna, de caráter burocrático, advindo do modelo profissional de policiamento, às mudanças na relação com seu ambiente externo, mudanças essas que se refletem pela transformação de um sistema centralizado e fortemente vinculado ao Estado em um sistema de relação com as comunidades locais e relativo a estratégias proativas, mais complexas, do ponto de vista operacional.

Com o intuito de buscar luzes na sociologia das organizações para se interpretar o quadro atual da polícia, será feita, no primeiro tópico deste capítulo, uma breve apresentação dos modelos teóricos selecionados, no caso, o modelo tecnológico de Charles Perrow e o modelo político de Michel Crozier.

O primeiro modelo possibilita a consideração de elementos estruturais especificamente organizacionais, privilegiando os aspectos de sua tecnologia, entendida como função do grau de *analísibilidade* e de *variabilidade* das tarefas. Tal ênfase é pertinente na medida em que torna possível a superação do falso dilema entre formalidade e informalidade na estrutura organizacional, ou o falso dilema entre diferentes formas de arranjos estruturais. Em vez disso, o modelo tecnológico privilegia a existência de tipos diferenciados de estrutura, diferenciação essa engendrada pela combinação de graus diversos de burocratização.

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

Procuraremos também considerar os modelos explicativos que enfatizem as dimensões externas à organização - elementos ambientais institucionalizados -, numa

tentativa de buscar conceitos que possam auxiliar a análise sobre o conflito entre as incertezas ambientais e o ritualismo burocrático no contexto atual das organizações policiais. Tais elementos, juntamente com uma breve consideração dos problemas de governo organizacional, nos permitirão traçar um panorama menos limitado do objeto em questão: de um lado, a estrutura organizacional interna, em geral, e as singularidades da organização policial em particular, e, de outro lado, os elementos externos à organização, capazes de *delinear* sua estrutura e comportamentos, assim como o papel fundamental, desempenhado pelo governo, no sentido de mediar as relações com o ambiente institucionalizado.

As principais características desses modelos serão apontadas sucintamente por meio da análise das correntes institucionalistas, sobretudo do trabalho de P. Selznick - o chamado - *Velho Institucionalismo* - e Meyer e Rowan - *Novo Institucionalismo* - e de análises ecológicas das organizações.<sup>17</sup>

#### 4.1 – O modelo tecnológico e as relações de poder

De um modo geral, a análise das organizações desenvolve-se a partir de orientações distintas, que enfatizam dimensões variadas do contexto organizacional, o que implica diferentes alcances de sua capacidade explicativa.

Uma dessas dimensões incide sobre as consequências imprevistas engendradas pelo efeito agregado da ação social. Como mostra Merton (1968), a busca de controle do modelo administrativo, baseado na racionalidade burocrática, seria capaz de produzir *efeitos perversos* sobre as consequências da ação organizacional, como por exemplo, o *ritualismo* burocrático, engendrado pela substituição dos fins pelos meios, do mesmo modo em que Goldstein (2000) critica a ênfase sobre os resultados policiais, no modelo profissional, *means over ends*. A introdução da dimensão que confere ênfase às *disfunções* do sistema burocrático apresenta-se, dessa maneira, de grande utilidade para a compreensão do que até então era entendido como aspectos

---

<sup>17</sup> A distinção entre velho e novo institucionalismo foi realizada por Prates (2000), e se refere à diferenciação entre o paradigma teórico da tradição institucional e sua reelaboração que busca “ torná-lo adequado ao tratamento de questões micro e macro no âmbito das organizações.” (PRATES, 2000, p. 90)



externos à estrutura organizacional e, portanto, passíveis de serem amortecidos ou até mesmo isolados. Entretanto, apesar dos avanços no sentido de introduzir os elementos informais à estrutura organizacional, - aí presentes em maior ou em menor grau - esses modelos não apontam especificamente em direção às diferentes combinações de práticas capazes de produzir tais variações estruturais.

Uma segunda orientação, representada pela Escola de Relações Humanas, privilegia o caráter cognitivo-interpretativo das ações individuais e coletivas, enfatizando a estruturação dos grupos e os efeitos da liderança sobre a produtividade, bem como as variáveis psicológicas e sociais do trabalho. Ou seja, fatores humanos, de ordem individual e social, que, somados ao processo tecnológico, condicionam a produtividade das tarefas.

Perrow (1979) argumenta que os modelos que privilegiam o caráter interpretativo das ações individuais e coletivas são deficientes em vários aspectos, tais como a ausência de suporte empírico ou a falha em abarcar as realidades do controle autoritário em organizações. Destaca ainda a inadequação de se realizar uma explicação das organizações apenas a partir de comportamentos e atitudes individuais ou de pequenos grupos. Esse tipo de orientação acaba, segundo ele, se constituindo como um instrumental útil para a psicologia e para a psicologia social, sendo, contudo, insuficiente para a análise das organizações sob um ponto de vista sociológico.

Um terceiro modelo, caracterizado pela ênfase sobre a dimensão do poder, entretanto, apresenta uma significativa contribuição em direção à ruptura da oposição artificial entre práticas organizacionais formais e informais. O principal representante dessa vertente teórica é Michel Crozier. Este autor procurou distinguir a estrutura formal de autoridade das bases reais de poder, compreendendo a ordem política das organizações como resultado dessa dupla dimensão. Para ele, os diferentes graus de formalismo na estrutura organizacional constituem-se como função dos distintos arranjos políticos. Entretanto, esse modelo, por enfatizar unicamente os aspectos políticos da vida administrativa, acaba por negligenciar as dimensões relativas ao contexto social das organizações, bem como as diferentes combinações de relação com as tarefas e objetivos organizacionais. Voltaremos a esse viés político, contudo,

devido à sua pertinência para o objeto do trabalho em questão, de natureza organizacional peculiar.

O modelo de análise desenvolvido por Charles Perrow, por sua instância, privilegia a dimensão tecnológica e ambiental na delimitação da estrutura administrativa, discutindo, dessa maneira, os diferentes graus de burocratização capazes de engendrar estruturas mais ou menos formalizadas.

O argumento desenvolvido por ele sustenta a relação entre tarefas analisáveis, previsíveis, rotineiras e repetitivas e a adequação a uma estrutura burocrática. Desta forma, propõe duas dimensões independentes: o grau de variabilidade da matéria a ser transformada e o grau de incerteza em procedimentos que articulam causa e efeito no processo produtivo. No entanto, essa forma simplificada do argumento evoluiu ao longo de sua exposição para esquemas de classificação mais elaborados do que simplesmente rotina e não-rotina.

Propõe, a partir daí, uma análise da natureza específica da organização, tratando de sua estrutura e funcionamento. Fazendo uso do conceito de tecnologia - função do grau de analisabilidade e de variabilidade no processo de consecução das tarefas -, discute os problemas e combinação de diferentes graus de burocratização, capazes de engendrar tipos diferenciados de estruturas.

As organizações apresentam como finalidade a produção de um bem - material ou simbólico -, através da utilização de energia humana e não humana. Contudo, uma organização depara-se constantemente com fatores que lhe são externos, uma vez que não se constitui como uma sociedade. Os indivíduos nela inseridos desempenham outros papéis que não o relacionado às suas atividades profissionais. Ocorre, todavia, que tais papéis diversos afetam de várias maneiras a realização das tarefas na organização.

Uma maneira freqüente de estabilização e controle dessas influências ambientais, por parte das organizações, está no estabelecimento de regras que tornem possível o trato do ambiente em bases previsíveis e de rotina. Outra alternativa, apontada por Perrow (1979), está na manutenção da estabilidade organizacional por meio da separação por categorias. Além do mais, tais classificações são capazes de fornecer um padrão a partir do qual é possível a

consideração das exceções. Esses elementos e suas combinações configuram o modelo burocrático num grau maior ou menor de aproximação.

Desta forma, Perrow destaca que toda organização complexa apresenta, em graus variados, as atribuições conferidas por Weber à burocracia, e esse grau adequado de burocratização depende da tecnologia que cada tipo de organização utiliza. É nesse sentido que estruturas burocráticas menos viáveis dizem respeito a modelos *menos burocráticos*, ao invés de se referirem a modelos *não burocráticos*.<sup>18</sup> Por modelo burocrático, então, Perrow compreende as organizações que procuram controlar as influências externas através do estabelecimento de cargos burocráticos, regulamentos e categorias, no sentido da estabilização e conseqüente criação de rotina na consecução de seus processos.

No entanto, diante das exigências da sociedade por mudanças nos bens produzidos pelas organizações, ocorre que o modelo burocrático não se adequa a todo tipo de trabalho. O ritmo de tais mudanças pode ser rápido, e as novas técnicas inseguras, de modo que o modelo burocrático acaba por ser aplicável apenas em parte. É nesse contexto que o modelo não burocrático apresenta aplicação viável. Suas características básicas são a posse dos serviços burocráticos pela administração de linha e a desvalorização de ordens e regulamentos referentes às funções não produtivas.

Contudo, Perrow destaca que as medidas tomadas no sentido de fazer frente ao problema da adaptação e mudanças também podem ser transformadas em rotina. É dessa forma que uma organização burocrática pode absorver as mudanças sem que haja alterações em sua estrutura. Organizações de grande porte concentram seus esforços na redução das incertezas, privilegiando o estabelecimento de *rotina para a mudança*, de forma a evitar alterações em sua estrutura, mantendo a previsibilidade e a calculabilidade com relação às suas tarefas e ao ambiente.

A análise de Perrow, entretanto, não pode ser resumida pela distinção entre modelos burocráticos e não burocráticos ou presença ou não de rotina na consecução das tarefas organizacionais. Ao invés disto, ele admite quatro possibilidades de arranjos organizacionais das variáveis que constituem a tecnologia: A relação entre

---

18 Apesar do quê, Perrow (1979) faz uso do termo *não burocrático* para designar tal modelo.

poucas situações excepcionais e pesquisa analisável - artesanato -, entre muitas situações excepcionais e pesquisa não analisável - ausência de rotina -, entre poucas situações excepcionais e pesquisa não analisável - rotina - e, finalmente, entre muitas situações excepcionais e pesquisa analisável - engenharia -.

Se a análise se restringisse à distinção entre modelos burocráticos e não burocráticos, entre organizações que têm ou não rotina, ficaria também restrita aos arranjos que compreendem *poucas situações excepcionais e pesquisa analisável*, e *muitas situações excepcionais e pesquisa não analisável*. No entanto, existem organizações que se enquadram no arranjo que constitui o artesanato e a engenharia.

O quadro 1 permite visualizar as possibilidades de arranjos organizacionais destacados por Perrow.

#### QUADRO 1 – Variáveis da Tecnologia

	Poucas situações excepcionais	Muitas situações excepcionais
Pesquisa não analisável	“Artesanato”	Ausência de Rotina
Pesquisa analisável	Rotina	Engenharia

Fonte: PERROW, 1976, p. 104

Tais possibilidades de arranjos organizacionais são oriundos das duas dimensões do conceito de tecnologia, desenvolvidas por Perrow: o grau de variabilidade da matéria-prima - ou a quantidade de exceções encontradas - e o grau em que o processo de transformação da matéria é *analisável* em termos da relação causa e efeito. Desta maneira, a atividade de pesquisa relaciona-se, aqui, ao grau de conhecimento acerca da matéria prima a ser transformada por meio das técnicas. Um conhecimento aprofundado sobre o processo de transformação implica pesquisa mental analisável e de rotina. Resumindo,

(...) as organizações não são iguais, e a maneira pela qual podem diferir uma da outra depende de sua tecnologia. Dois aspectos tecnológicos - situações excepcionais e pesquisa - são abstraídos e analisados independente e comparativamente.” (Perrow, 1976: 111)

A inclusão de uma perspectiva que leve em conta a dimensão política das relações organizacionais desempenha, em certa medida, um papel de complementariedade do modelo tecnológico.

A fundamentação da análise do sistema organizacional burocrático de Michel Crozier se dá a partir da ênfase sobre o potencial de conflito engendrado pela relação organização – ambiente e pela diferença de socialização entre os atores organizacionais.

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

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

Assim, o caráter interpretativo das ações é fundamental, na medida em que o meio mais satisfatório de desempenho das tarefas serve como critério de decisão. Ora, esses critérios podem não ser os mesmos para todos os atores, uma vez que

A relação organização – ambiente é vista à luz do conceito de “absorção de incerteza”, o qual refere-se à utilização, por pessoas e organizações, de mapas

cognitivos apreendidos e elaborados para interpretar o ambiente no qual atuam. Esses mapas cognitivos permitem aos atores explicarem - daí o conceito de 'absorção de incertezas' - dentro de seu próprio "mundo" cultural os eventos e fenômenos que ocorrem em seu ambiente." (PRATES, 2000, p. 96)

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

É a partir daí que Michel Crozier formula sua teoria do poder, baseada nas relações de incerteza no contexto da ação social. Do ponto de vista organizacional, seu argumento está no pressuposto de que

Toda ação cooperativa exige que cada participante possa contar com um grau suficiente de regularidade por parte dos outros participantes, ou seja, que toda organização, qualquer que seja a sua estrutura, quaisquer que sejam os seus objetivos e a sua importância, requer, de seus membros, uma quantidade variável, mas sempre importante de conformidade. (CROZIER, 1969, p. 242).

Dessa maneira, o controle das fontes de incerteza, elemento fundamental do conflito e tensões na organização, não está relacionado apenas à conformação da tecnologia, mas também às formas de distribuição das informações.

Numa organização, todos os indivíduos contam com certo grau de liberdade, na medida em que Crozier entende o ator como *peça* relevante no contexto social, capaz de desenvolver ações estratégicas e adaptar-se em função das circunstâncias e ações dos demais indivíduos.

Na prática, em todas as grandes organizações, seus membros, em virtude da posição que ocupam na pirâmide hierárquica, dispõem de informações e, portanto, de

possibilidades de predição, que resultam finalmente em possibilidades de controle e de poder. (CROZIER, 1969, p. 239).

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

#### 4.2 – A relação entre a organização e seu ambiente externo

Tentaremos agora apontar elementos analíticos da relação organização - ambiente. Primeiramente, através da perspectiva do Institucionalismo, uma vez que fatores ambientais de fundamental importância referem-se aos elementos culturais, associados à força de trabalho - já que os atores organizacionais não têm sua vida esgotada no contexto da organização - e à busca pela legitimidade - por meio da neutralização da ação de setores ambientais e também de sua cooptação. E, num segundo momento, por meio da análise ecológica, devido ao fato de que, para toda organização, um dos elementos mais importantes do ambiente são outras organizações e, para diminuir as incertezas quanto às relações com clientes e concorrentes, as organizações engendram processos através dos quais acabam por se caracterizar. Por fim, buscaremos levar em conta críticas destinadas à abordagem ecológica, fazendo uso principalmente do trabalho escrito por W. Graham Astley e Andrew H. Van de Ven.

As diferentes concepções sociológicas que tratam distintamente o conceito de instituição, apesar de terem em comum a idéia 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.

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

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

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

A interação entre identidade organizacional e os valores da comunidade na qual se insere, por sua vez, é mediada pela liderança organizacional. Daí a ênfase conferida por Selznick ao papel fundamental desempenhado pela liderança, não apenas de ordenação das atividades que se desenrolam no interior da organização e a defesa de seus valores, mas também como um anteparo às aspirações da comunidade.



A tentativa de se redirecionar esta tradição a partir da reelaboração da teoria das instituições constitui-se na abordagem “neo-institucional”.

Prates (2000) sugere que uma das vertentes do neo-institucionalismo, representada por autores como W. Powell e P. J. DiMaggio, também se aproxima da tradição sociológica estrutural-funcional. Sendo tipicamente macrossociológica e de cunho estruturalista, nela, o *ator estratégico* é o ambiente no qual a organização se insere. Sua explicação do fenômeno organizacional na sociedade contemporânea se dá por meio do conceito de *campo organizacional*, ou seja, o conjunto de elementos que constituem *uma área reconhecida da vida institucional*. Assim, a organização é tida como uma sub-unidade residual de análise, sendo que a unidade passa a ser o *campo organizacional*, conforme a definição acima. Esta proposição teórica faz uso também do conceito de *isomorfia*, estabelecendo o ambiente como principal fator na constituição de populações organizacionais.

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

Numa segunda vertente neo-institucional, é central o contexto microestrutural e as dimensões cognitivas da ação social, de modo a conferir ênfase aos aspectos comportamentais dos atores da organização, sem desconsiderar, contudo, as variáveis estruturais da burocracia (PRATES, 2000). Trata-se da articulação dos elementos que constituem o processo de burocratização - tais como a formalização, tecnologia e poder, - com os elementos não racionais perpassados por interesses e cognições da ação individual.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Essa vertente é influenciada pela orientação de K. Weik, que considera os processos de interação interpessoal na definição das organizações. Assim, “organizações complexas” constituem-se num

J. March e H. Simon, com o texto *Organizations* de 1958, inauguram esta versão do Novo Institucionalismo ao incorporar, ao estudo da racionalidade da ação organizacional, a teoria da aprendizagem, de acordo com a qual se estabelece uma metáfora entre os comportamentos organizacional e individual (PRATES, 2000).

O chamado *Novo Institucionalismo* difere do modelo desenvolvido por Selznick, na medida em que alguns de seus autores<sup>20</sup> introduzem a possibilidade de regras, comportamentos e crenças do contexto organizacional engendrarem interpretações conflituosas da organização, de seu ambiente e das identidades de seus atores. Além disto, enquanto o *Velho Institucionalismo* entende a organização institucionalizada como um ator político que articula suas próprias ações, a segunda vertente neo-institucional parte da análise que privilegia a dimensão comportamental dos atores individuais, capazes de articular interesses e identidades.

Também em consonância com a segunda vertente neo-institucional, Meyer e Rowan (1977) enfatizam os elementos normativos e simbólicos do conceito de instituição, elementos estes capazes de legitimar os arranjos organizacionais que coordenam as atividades dos agentes. Esses autores argumentam que as sociedades pós-industriais, ao engendrarem maior complexidade de relações entre suas diversas esferas institucionais, demandam um alto nível de racionalização burocrática e institucional. Contudo, essa conformidade às regras institucionalizadas no ambiente social não necessariamente coincide com os critérios organizacionais de eficiência técnica.

Assim, segundo esses autores, o sucesso organizacional depende de fatores outros que a coordenação eficiente e o controle de atividades produtivas. Independentemente da eficiência na produção, as organizações em sociedades pós-industriais existem e se desenvolvem em ambientes institucionais altamente elaborados. A aquisição de legitimidade e de recursos necessários à sobrevivência organizacional encontra-se assim fundamentalmente relacionada a um modelo de isomorfia com tal ambiente. Os critérios cerimoniais de valor que emergem no

---

conjunto de atividades frouxamente articuladas, sendo a racionalidade e a estrutura organizacionais construções 'pós-factum', elaboradas pelos participantes.

contexto organizacional têm sua legitimação através da participação tanto de seus próprios membros, quanto do público e do Estado. Trata-se da demonstração social da aptidão organizacional. Nessas condições, as características dos *inputs* e *outputs* e do processo tecnológico são conduzidos sob o intermédio do controle institucional.

Tal isomorfismo com o ambiente institucional acarreta consequências fundamentais para as organizações, tais como a incorporação de elementos legitimados externamente e o emprego de cerimonial externo que estabelece critérios para definir valores dos elementos estruturais. Assim, instituições racionalizadas criam mitos da estrutura formal, estabelecendo o formato das organizações. Tais mitos são generalizados pela prática organizacional e difundidos por meio das redes de relação, tendo sua legitimidade baseada na suposição de sua racionalidade efetiva. É dessa maneira que organizações que incorporam elementos socialmente aceitos como racionais em sua estrutura formal maximizam sua legitimação e incrementam suas habilidades e capacidade de sobrevivência.

O surgimento de estruturas de organização formal em contextos altamente institucionalizados, situação típica das sociedades modernas, acaba por gerar, como já destacado, conflitos entre categorias de normas - oriundas do ambiente institucional - e categorias de eficiência. Isso porque os mitos institucionalizados podem diferir por completo daqueles relativos à relação entre meios e fins, da maneira mais econômica - atividades cerimoniais são significativas em relação às categorias de normas e não aos efeitos concreto - como diria Robert K. Merton.

Assim, pode-se conceber um contínuo no qual as organizações podem ser ordenadas. Há organizações harmonizadas com seus fins, estabelecidas sob forte controle de *outputs*, e cujo sucesso depende do manejo das redes de relações internas. E há também organizações cujo sucesso depende do isomorfismo com normas institucionais.

Dois problemas muito gerais surgem face a uma organização, se o sucesso depende do isomorfismo com as normas institucionalizadas. Primeiro, atividades técnicas e demanda por eficiência criam conflitos e inconsistências nos esforços de

---

<sup>20</sup> Referimo-nos aqui à abordagem realizada por March e Olsen, segundo a qual as instituições possuem a propriedade de estabelecer *regras* de comportamento adequado a situações específicas, situações estas interpretadas pelos atores sociais.

uma organização institucionalizada para com normas cerimoniais de produção. Segundo, as normas cerimoniais são transmitidas por mitos que podem destacar diferentes partes do ambiente. Sendo assim, as normas podem criar conflitos entre essas partes.

Outro conflito entre categorias de normas e de eficiência surge devido às normas que são expressas em termos de altos níveis de generalização, enquanto que atividades técnicas variam de maneira mais específica, possibilitando condições únicas. Por fim, ambientes institucionalizados são plurais e sociedades rapidamente promulgam mitos inconsistentes. Como resultado, organizações em busca de suporte externo e estabilidade acabam por incorporar toda sorte de elementos estruturais incompatíveis.

Em suma, Meyer e Rowan conceitualizam as Instituições e as regras institucionalizadas como

(...) classificações construídas na sociedade como tipificações ou interpretações recíprocas. Tais regras podem simplesmente ser admitidas ou podem ser sustentadas pela opinião pública ou pela força da lei.” (MEYER e ROWAN, 1977, p. 42)

Tal conceitualização destaca a ênfase conferida por esses autores à natureza normativa e simbólica dos elementos que legitimam as estruturas e práticas organizacionais.

Prates (1987), por meio da análise comparativa de estudos de caso, sugere dois modelos de resolução do problema de articulação acima resumido. Trata-se do *modelo oportunístico* e do *modelo de barganha institucional*.

O primeiro modelo é caracterizado pela ênfase sobre a sobrevivência organizacional. Dessa forma, a organização mantém uma estrutura de ação que privilegia o ambiente no sentido da obtenção de recursos. Tal modelo pode representar um certo grau de prejuízo para a identidade organizacional, e este grau é função da relevância da identidade e estabilidade no desempenho da organização. Ora, no caso da organização policial, o que se tem é exatamente um elevado grau de importância da dimensão identitária. Assim, “esse estilo de ação organizacional expressa uma baixa capacidade institucional de absorção de pressões ambientais com

compromisso de sua estabilidade vocacional e identidade institucional”. (PRATES, 1987, p. 160)

O *modelo de barganha institucional* caracteriza-se, ao contrário, pela ênfase sobre a identidade institucional. Dessa forma, tal modelo tem como suporte a capacidade de barganha, diante das entidades que mantêm a organização, de forma a obter recursos mínimos para a sobrevivência de sua política. Assim, a manutenção de um equilíbrio entre critérios institucionais e critérios derivados da lógica de mercado por parte das lideranças organizacionais permite que as consequências do problema de articulação sejam minimizados.

A abordagem da análise ecológica também supõe que deva haver isomorfismo da organização com seu ambiente. O princípio do isomorfismo implica que organizações sociais em equilíbrio irão apresentar um aspecto estrutural compatível com as características dos recursos ambientais.

A explicação para este princípio se dá de acordo com perspectivas da seleção, devido à emergência de formas organizacionais subótimas que são selecionadas pelo ambiente organizacional. De modo diverso, uma perspectiva voltada à adaptação ambiental vê o isomorfismo como consequência da tomada de decisões de lideranças, num processo de ajuste de comportamentos.

A questão crucial aqui é, portanto, relacionada a *quem* realiza o processo de otimização. Para as análises de seleção é o ambiente quem otimiza. Ele seleciona combinações de organizações, de modo que situações de competição passam a constituir a dinâmica dos processos em questão - o isomorfismo é visto como oriundo de um ajustamento lógico.

Se o ambiente for estável, não teremos dificuldades em aceitar o princípio do isomorfismo. Mas e se o ambiente altera sua configuração total ou parcialmente?

Suscitar essa questão sob uma abordagem da análise ecológica implica na necessidade de levar em conta os processos da competição. As formas organizacionais podem mostrar-se insuficientes para gerar certezas diante das circunstâncias ambientais.

Isso porque formas alternativas competem por elementos essenciais, limitados no nicho de recursos. O nicho, então, consiste em todas as combinações de recursos dos quais as organizações necessitam para sobreviver e reproduzir suas características. A perspectiva da seleção resolve esse problema afirmando que o ambiente irá eleger as formas organizacionais mais eficazes, de um ponto de vista econômico, ou seja, serão selecionadas pelo ambiente as organizações que melhor satisfizerem os critérios da eficácia.

Para perspectivas que se desenvolvem sob uma ênfase na adaptação ambiental, contudo, diante de situações de instabilidade, as organizações devem engendrar uma estrutura geral que não maximize a sua ação apenas diante de determinada configuração ambiental, mas sim que otimize sua ação diante de um grupo de características do ambiente. Em outras palavras, o sucesso organizacional depende de sua especialização tanto diante de ambientes estáveis quanto das incertezas ambientais.

Perante incertezas, a maioria das organizações mantém um excedente para lidar com a reabilitação de sua performance. Organizações, assim, podem assegurar sua performance por meio da criação de unidades especializadas, como sugere Thompson ou podem alocar seu excedente para uma determinada função organizacional, para uso em atividades além de sua rotina.

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

Segundo Perrow (1979), a linguagem da perspectiva ecológica é antropomórfica: ambientes agem, selecionam organizações para extinção ou sobrevivência, e essas, por sua

vez, respondem às contingências ambientais. Organizações, assim, acabam por serem vistas como governadas por leis de competição por recursos, por sua habilidade para se adaptar a mudanças, alterando sua forma e programas de ação.

Perrow afirma que, segundo a análise ecológica, as estruturas organizacionais são complexas apenas na medida de complexidade de seu ambiente; altos níveis de complexidade podem significar desperdício, enquanto baixos níveis talvez signifiquem uma capacidade de adaptação reduzida.

Tais formulações podem ser, ainda segundo Perrow, *intratáveis* em bases sociológicas. Devido ao fato de que os grupos sociais assemelham-se em vários aspectos ao mundo natural, tem-se, por vezes, a tendência de realizar interpretações tidas como naturais ou, em outras palavras, como de bases funcionais.

Entretanto, a sociologia é uma disciplina crítica. Esta perspectiva pode ser apontada como reificação do mundo social: padrões de comportamento podem desempenhar funções não para a sociedade, mas para partes específicas da sociedade como as classes sociais, como criticam perspectivas marxistas. A abordagem da seleção, por destacar apenas questões ambientais, negligencia tais considerações.

A existência de uma infinidade de tipos organizacionais constitui bases para a teoria ecológica. Há uma adequação da questão aplicada à biologia: *porque existem tantas espécies animais?* para: *porque existem tantos tipos de organizações?* Entretanto, para Perrow, não se trata de existirem tantos tipos de organizações: “ fábricas de carros, empresas que produzem óleo, aço ou propaganda podem ser de um mesmo tipo.” A perspectiva ecológica, assim, carece de trabalhos que sejam capazes de detectar melhor as diferenças existentes entre elas, uma vez que, no mundo social, podem existir tipos diferentes, operando sob lógicas semelhantes.

Em suma, o modelo ecológico da relação organização/ambiente tende à mistificação, uma vez que suprime elementos de força, conflito, disrupção e variabilidade de classes da análise de processos sociais. Negligenciam, em nome de uma busca por leis ecológicas, o fato de o mundo social ser constituído, em grande parte, por interesses particulares de indivíduos e unidades sociais.

Diferenças de conceitualização do ambiente organizacional, bem como da relação organização/ambiente, são oriundas de divergências quanto aos conceitos de estrutura

organizacional, comportamento, mudança e regras de administração. Tais perspectivas ora apóiam-se em argumentos deterministas, ora atribuem destaque às orientações voluntaristas.<sup>21</sup>

Astley e Van de Ven (1983) partem da idéia segundo a qual o problema fundamental para a compreensão dos fenômenos organizacionais está no fato de que escolas distintas tendem a focalizar um aspecto em separado das organizações e a fazer uso de lógicas e vocabulários diferentes, o que impossibilita que mantenham um diálogo direto entre si. Desse modo, apontam quatro perspectivas centrais da análise organizacional. São elas: sistemas estruturais, escolhas estratégicas, ação coletiva e seleção natural. Aqui, procuraremos reproduzir o que os autores consideram as principais críticas à teoria da seleção natural. Cabe sublinhar que algumas das críticas aqui apontadas também encontram-se no próprio âmbito de diferentes orientações do modelo ecológico, sobretudo no que diz respeito à distinção entre adaptação e seleção.

Para esses autores, a perspectiva da seleção natural representa uma das visões mais macroestruturais da relação organização/ambiente. Sua principal característica é focar não organizações isoladas, mas aspectos estruturais e demográficos da totalidade da população organizacional. Assim, adota conceitos ecológicos que se baseiam na noção de que recursos ambientais são estruturados sob a forma de nichos cuja existência e distribuição através da sociedade são inalcançáveis à manipulação da organização isolada.

As transformações que ocorrem no ambiente são governadas por leis econômicas impessoais e ditadas pela eficiência administrativa. Se uma forma organizacional prevalece, é devido à sua maior eficácia instrumental, no sentido de coordenar atividades da maneira mais econômica.

Em suma, para esta orientação teórica, a evolução do corpo social e de sua infraestrutura econômica direciona as forças ambientais – as mudanças são explicadas mais em termos de recursos econômicos do que de uma ação interna.

---

<sup>21</sup> Orientações deterministas argumentam que os seres humanos e suas instituições têm seus comportamentos determinados por forças exógenas. Ao contrário, orientações de cunho voluntarista argumentam que os indivíduos, bem como as instituições por eles criadas são autônomos, agentes autodirecionados; aqui os indivíduos são unidade básica de análise e fonte de mudança na vida organizacional. Orientações deterministas enfatizam não indivíduos, mas propriedades estruturais do contexto onde a ação ocorre. Os



Se a abordagem da seleção natural, portanto, tem no ambiente um agente capaz de eleger quais formas organizacionais prosperarão e quais irão desaparecer, os teóricos do sistema vêem a organização social como *sistemas de adaptação*; em outras palavras, as organizações respondem à mudança pela reelaboração de sua estrutura interna, de modo a se manter isomórfica com o ambiente. Mudanças na forma organizacional são oriundas de uma adaptação interna, e não de uma seleção ambiental.

Tanto a perspectiva da adaptação quanto a perspectiva da seleção apresentam uma orientação determinista, segundo a qual, a mudança parte do ambiente. Diferem entre si, contudo, no que diz respeito ao nível de análise. Para a primeira, as organizações respondem à mudança através de ajustes às contingências ambientais, enquanto a segunda parte da adequação da forma organizacional a um nicho particular: em uma, a organização se adapta às exigências ambientais; em outra, o ambiente seleciona quais formas devem sobreviver.

A perspectiva da escolha estratégica, no entanto, não vê a vida organizacional como determinada por constrangimentos ambientais. Ao contrário, ela é ativamente desenvolvida por meio de escolhas estratégicas administrativas. O ambiente é, assim, um domínio que a administração pode ordenar, definir e influenciar. Rumelt (em ASTLEY e VAN DE VEN, 1983) procura reconciliar tais abordagens argumentando que a capacidade para a adaptação a novos nichos é reflexo de uma postura estratégica particular, adotada pela administração de organizações isoladas. Para Aldrich (em ASTLEY e VAN DE VEN, 1983), contudo, o conceito de nicho – combinações distintas de recursos e constrangimentos ambientais – significa que o foco da análise recai sobre populações de organizações mais do que sobre organizações isoladas. A macroeconomia, bem como as forças políticas e a dissolução de nichos, oprimem a ação da estratégia administrativa, a longo prazo, de modo que apenas organizações politicamente bem conectadas podem fazer frente a tais forças.

Há ainda outros teóricos que argumentam que as mudanças ambientais se dão como respostas às estratégias administrativas. Caves e Porter (1977) e Salop (1979) – também citados por Astley e Van de Ven, no mesmo trabalho - procuram mostrar como a administração pode afetar a relação organização/ambiente através de mudanças em sua

---

comportamentos individuais são, assim, determinados por constrangimentos estruturais, provenientes da vida organizacional, dotadas de estabilidade e controle. (ASTLEY e VAN DE VEN, 1983)

estratégia. Weick (também citado por ASTLEY e VAN DE VEN, 1983), por sua instância, afirma que a ação administrativa pode rearranjar e alterar objetivos. Seu modelo mostra-se compatível com a perspectiva da *escolha estratégica*, uma vez que os critérios de seleção não são estabelecidos pelo ambiente externo, mas, sim, pelos próprios membros organizacionais. Em outras palavras, para esse autor, o ambiente não existe de modo objetivo. O que de fato há é a interpretação que é feita do ambiente, engendrada de modo subjetivo. Daí o conceito de *enacted*, algo criado subjetivamente. Para Weick, portanto, não há um ambiente natural, capaz de selecionar organizações.

Finalmente, para a teoria da ação coletiva, o ambiente não deve ser visto como um simples agregado de organizações governadas por forças externas, mas sim como uma coletividade integrada de organizações governadas por forças sociais e políticas.

Em perspectivas que enfatizam o processo de seleção natural, o conceito de população corresponde a um agregado de organizações relativamente homogêneas (HANNAN e FREEMAN, 1977). Todas apresentam elementos-chave que constituem a sua forma comum. Consequentemente, apresentam também uma vulnerabilidade semelhante ao ambiente.

Em contraste, a teoria da *ação coletiva* define *população* não em termos de sua susceptibilidade comum ao ambiente, mas em termos do tipo de relacionamento entre seus membros. Ora, tal concepção de comportamento coletivo é compatível com a noção que Hannan e Freeman desenvolveram de *espécies*. Estes *tipos* ou *espécies* são entendidos como grupos homogêneos de organização que são, em parte, competitivas. Para a teoria da ação coletiva, uma população surge somente quando pode ser a ela atribuída certa coesão interna que, por sua vez, deriva de uma interdependência funcional que estabelece as bases para a complementariedade entre unidades diferentes, num relacionamento conhecido como simbiose.

Em suma, para as teorias da seleção natural, a atenção deve se concentrar sobre um ambiente natural de forças. As organizações captam recursos ambientais necessários à sobrevivência, numa relação de competitividade com outras organizações, mas seu sucesso será determinado pelo ambiente.

A teoria da ação coletiva, por sua instância, focaliza a construção ativa de um ambiente social, ou seja, não considera que haja uma influência significativa de um ambiente natural.

Assim, a seleção natural, supondo que a competição por recursos é a força central das atividades organizacionais, pressupõe também uma aproximação do ambiente a uma situação de competição perfeita, o que implica que a *mão invisível* de Adam Smith esteja operando (ASTLEY e VAN DE VEN, 1983). A dinâmica aqui é, essencialmente, a dinâmica da competição econômica, enquanto a ação coletiva enfatiza as construções e regulamentações sociais sobre o ambiente, tendendo, assim, a conferir mais importância aos elementos políticos e sociais do que às forças econômicas.

Pode-se concluir que, para as perspectivas aqui brevemente apresentadas, o ambiente é sempre visto como limite à organização, ora à sua racionalidade técnica e ao estabelecimento de rotinas, ora ao seu processo de adaptação ou legitimação.

Ainda assim, alguns pontos divergentes fundamentais merecem ser mencionados. O primeiro deles refere-se à unidade de análise. O chamado *modelo neo-institucional* tem no *campo organizacional* (Powell e DiMaggio) ou no *setor organizacional* (Meyer e Rowan, 1977) seu ator estratégico, definindo-o, desta maneira, como uma área delimitada, já que reconhecida como unidade pelas instâncias ambientais de institucionalização. Por fim, a perspectiva ecológica esboça suas fronteiras analíticas não a partir dos membros – organizações, - mas, sim, de populações organizacionais definidas como agregados dotados de caráter próprio, diferenciadas conforme as classes de respostas às exigências ambientais.

A perspectiva do que seria o ambiente também pode sofrer variações conforme as análises apresentadas. Assim, se para o institucionalismo, o conceito de ambiente refere-se a uma dimensão da vida das organizações em que estão presentes aspectos culturais fluidos, elementos informais de seu contexto, numa incorporação dos efeitos não racionais da ação social, para a análise ecológica, o ambiente é dado, exterior e objetivo, impondo características à própria estrutura organizacional.

Essas variações conceituais apresentam implicações no que diz respeito à ênfase que diferentes perspectivas atribuem no decorrer de seu processo de análise. Desse modo, a

análise tecnológica confere centralidade aos aspectos relativos à eficiência na produção (ou seja, no processo de transformação da matéria prima). De maneira diversa, a perspectiva ecológica, fazendo uso do modelo darwinista, tem como ponto fundamental não mais apenas a eficiência tecnológica, mas principalmente a sobrevivência organizacional, por meio de conceitos como *seleção* e *adaptação*. Finalmente, o institucionalismo confere ênfase aos aspectos culturais que engendram legitimidade. No contexto desse modelo explicativo, algumas distinções ainda são pertinentes. Para Selznick (1972), é central a discussão em torno da liderança organizacional, tida como anteparo às contingências ambientais; seu papel é o de mediadora entre a identidade da organização e os valores da comunidade na qual ela se insere. A chamada *primeira vertente* do neo institucionalismo - representada por autores como Powell e DiMaggio e Scott e Meyer - parte dos aspectos estruturais de legitimação, enquanto March e Simon, bem como Meyer e Rowan - *segunda vertente* - enfatizam as dimensões cognitivas da ação e os elementos normativos e simbólicos do conceito de instituição.

## **5 – ANÁLISE ORGANIZACIONAL DOS MODELOS DE POLICIAMENTO E DO PROCESSO DE MUDANÇA**

A partir dos modelos teóricos discutidos no capítulo anterior, é possível, agora, a delineação dos aspectos organizacionais implicados na estratégia profissional e na estratégia comunitária de policiamento, tema do primeiro tópico deste capítulo. Consideraremos, assim, algumas das características fundamentais de cada uma das estratégias já descritas, enfatizando a sua estrutura interna, sem perder de vistas sua singularidade e o contexto ambiental no qual se inserem. No segundo tópico, serão enfatizados os aspectos concernentes à natureza das mudanças organizacionais advindas de uma possível transição do policiamento profissional para o policiamento comunitário, além das motivações, internas à organização, bem como as motivações ambientais, em direção a esta transição.

### **5.1 – Características organizacionais das estratégias de policiamento**

#### **5.1.1 - O policiamento profissional**

Do ponto de vista organizacional mais geral, o modelo profissional 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.

Procuraremos, no entanto, tratar de cada uma destas características de modo mais pormenorizado, começando pelos aspectos tecnológicos, envolvidos nas estratégias profissionais de policiamento. Segundo Perrow (1976), e como já mencionado no capítulo anterior, 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. A 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. Como já mencionado, a missão organizacional no contexto profissional de policiamento, 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* -<sup>22</sup> . Significa apenas que, 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 profissional é preconizada, pela reforma, 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.

Cabe exclusivamente à polícia o combate ao crime, uma vez que ela é quem está habilitada para fazê-lo; ela é quem deve se colocar entre o perigo que ameaça a comunidade e os bons cidadãos. CERQUEIRA, 1999, p. 07)

---

<sup>22</sup> 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.

Em suma, a missão da polícia, no contexto profissional, 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. Mais uma vez é importante sublinhar que trata-se de uma conclusão analítica que pode corresponder mais ou menos à realidade empírica.

O objetivo não é o de caracterizar esta realidade de modo preciso, mas, sim, mostrar que policiamento profissional pode ser entendido em termos de um maior grau de burocratização e, conseqüentemente, estabelecimento de bases previsíveis e de rotina.

Se a aplicação da lei e o controle da criminalidade constituem o objeto central da missão da polícia profissional, a padronização dos fatores relativos à atividade policial 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 profissional 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 profissional burocrática enfatizará os aspectos mais rotineiros da atividade policial. Assim, os resultados do policiamento são medidos pelo número de prisões efetuadas e ocorrências registradas. Ou seja, o modelo profissional burocrático 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 profissional 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 - patrulheiros. 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.

Pode-se afirmar que o esforço maior da polícia deveria ser o preventivo, ou seja, a atuação para eliminar ou diminuir a efetividade dos riscos; no entanto, o que se verifica, por tudo o que se conhece do movimento de reforma, é que esta estratégia se esmerou na aplicação dos serviços solicitados, ou seja, no aspecto puramente repressivo. (CERQUEIRA, 1999, p. 10)

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 profissional 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 característica importante, distanciando o policial dos membros das comunidades.

Como conclusão inicial, pode-se agora localizar, analiticamente, o modelo profissional de policiamento dentro de um *continuum* que parte de um alto grau de burocratização em direção a modelos menos burocráticos. Como visto no capítulo anterior, toda organização é burocrática em algum grau. O que caracteriza o modelo profissional 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. Foi destacado no capítulo anterior que um dos focos de poder em uma organização encontra-se no controle de suas fontes de incerteza e que estas fontes de incerteza situam-se, 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 por esse tipo de organização.

O movimento de reforma, ao dar início ao modelo profissional 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 profissional 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 referem-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, portanto, 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 profissional, 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 profissional 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 profissional 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.

Em suma, a centralização da autoridade e do poder no contexto da polícia profissional pode ser compreendida, segundo a teoria das organizações, a partir de dois fatores. O primeiro deles refere-se à distância que este modelo estabelece entre a polícia e a comunidade. Se o ambiente externo à organização é definido como importante fonte de poder, o distanciamento mantido entre patrulheiros e os membros da comunidade implicará menor acesso desses profissionais à tomada de decisão, concentrada nas mãos da liderança organizacional. Ou seja, o ambiente é visto pelo líder, que transfere para o interior da organização as informações daí advindas. O segundo fator corresponde à padronização da atividade policial, que implicará tarefas dotadas de um menor grau de incerteza e, portanto, de menor grau de autonomia em seu processo de consecução.

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. Sendo assim, uma caracterização mais pormenorizada das maneiras como este ambiente se constitui e das formas com que a organização policial se relaciona com ele pode ser útil aos propósitos deste trabalho.

O capítulo anterior destacou que determinados fatores ambientais são de grande relevância para a caracterização das organizações. São eles: os elementos culturais associados à força de trabalho, a busca por legitimidade obtida por meio da neutralização

da ação de setores ambientais e da cooptação desses setores e a relação que a organização mantém com outras organizações.

Por elementos culturais entendem-se as influências sofridas pelos atores ao longo de suas interações sociais e que afetam o desenvolvimento de seus papéis organizacionais. Vimos como a polícia profissional busca neutralizar estas influências, através do controle e da padronização das atividades de patrulha. Por outro lado, a busca por legitimidade da atuação policial pode ser compreendida pela caracterização do tipo de relação que a polícia mantém com seu ambiente externo, relação engendrada pela exclusividade de combate ao crime, distanciando-a da população por meio de sua neutralização.

Como instituição social, portanto, a polícia procura reduzir as incertezas ambientais, estabilizando seus contextos de interação social, ora por meio da padronização de suas atividades, ora por meio da neutralização do ambiente no qual se insere. Nesse sentido, o movimento de reforma separa os policiais das lideranças comunitárias e redefine não apenas o papel do policial com o cidadão - constituído de maneira neutra e profissional -, mas também o papel dos cidadãos diante da polícia - notificar delitos, acatar decisões policiais e servir como testemunha (CERQUEIRA, 1999), na busca pela delimitação de sua missão em torno dos preceitos racionais de eficiência técnica.

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 profissional 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.

Do mesmo modo, pode-se também usar a análise de Meyer e Rowan (1977) para compreender o modelo profissional de policiamento, na medida em que a polícia profissional harmoniza-se mais com as finalidades estabelecidas internamente para suas atividades do que com as normas institucionais do ambiente no qual se situam. De acordo com estes autores, 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 profissional 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 profissional minimiza a relevância do ambiente institucional no qual se insere.

O policiamento profissional, 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 O. Wilson, principal teórico do modelo engendrado pela reforma, os patrulheiros 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 encontre. 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.

Em suma, ao supor que a organização policial deva apoiar-se predominantemente nos critérios racionais de eficiência técnica, o modelo profissional 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.<sup>23</sup> Seu ambiente é entendido, portanto, como técnico, menos complexo ou problematizável e mais passível, por isso, de ter suas influências neutralizadas pela organização.

### 5.1.2 – O policiamento 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 – patrulheiros -, numa situação em que há a transferência da tomada de decisão para os atores organizacionais mais próximos do processo produtivo.

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. Assim como no contexto das discussões relativas ao policiamento profissional, procuraremos tratar de modo mais detalhado cada uma das características organizacionais implicadas nas estratégias comunitárias.

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 preconizado pela reforma. 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.

---

<sup>23</sup> 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.

A estratégia comunitária provoca algumas alterações no tradicional entendimento das funções policiais; primeiramente há uma expansão nas atividades da polícia; manutenção da ordem, resolução de conflitos, resolução de problemas através da organização e do fornecimento de serviços e outras atividades que possam atentar contra a qualidade de vida da comunidade passam a ser, junto com o controle do crime, atividades policiais. (CERQUEIRA, 1999, p. 23)

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 central 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 contidos 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.

A estratégia comunitária vê o controle e a prevenção do crime como resultado da parceria com outras atividades; quer dizer que os recursos do policiamento articulados com os recursos comunitários são agora os instrumentos essenciais para a prevenção do crime. (CERQUEIRA, 1999, p. 23)

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.

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 da polícia e no contexto da lei. 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 profissional, 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 suma, 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. Assim, as comunidades, antes afastadas das estratégias de policiamento, são tidas pelas perspectivas comunitárias como elemento de fundamental importância para a delimitação das formas de intervenção nos problemas.

A lei não consegue administrar todas as atividades policiais, particularmente aquelas no âmbito da manutenção da ordem, da negociação de conflitos ou da resolução de problemas da comunidade. Nestes casos, o apoio e o envolvimento da comunidade são essenciais para o cumprimento das tarefas policiais. (CERQUEIRA, 1999, p. 22)

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 problemas 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 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.

(...) ficou demonstrado<sup>24</sup> que os policiais têm interesse e gostam do trabalho que realizam, bem diferente das idéias opostas que mostram os trabalhadores desinteressados pelas suas atividades e necessitando de rígidos controles para o desempenho das suas tarefas. (CERQUEIRA, 1999, p. 23)

---

<sup>24</sup> Pelos experimentos de policiamento a pé nos Estados Unidos.



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.

Também o tipo de distribuição das informações organizacionais ao longo da cadeia hierárquica apresentará particularidades no contexto do policiamento comunitário. Os limites de acesso dos profissionais de linha às informações acerca da organização diminuem com a descentralização burocrática e com os contatos entre policiais e cidadãos. Tal modelo de policiamento, desse modo, rompe com as premissas burocráticas de administração, segundo as quais, os altos níveis de controle sobre a consecução das tarefas e o afastamento do discernimento pessoal constituem aspectos importantes para a racionalidade organizacional.

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.

Mas 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 político democrático. Ao descrever as principais características do modelo comunitário de policiamento, no que tange às maneiras de conceitualização do ambiente externo, procuraremos mencionar dois elementos mais gerais.

O primeiro deles refere-se à avaliação ou controle das atividades policiais por parte de agências externas. O segundo diz respeito ao ambiente organizacional ser definido como técnico ou institucional.

Foi destacado anteriormente que o policiamento profissional, ao definir sua missão com preponderância sobre os aspectos legais, enfatiza os elementos mais rotineiros da atividade policial, e que, desse modo, seus resultados são medidos por meio de fatores como o número de prisões efetuadas e de ocorrências registradas, numa metodologia de avaliação que destaca preponderantemente os elementos mais visíveis da atividade policial. 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 dessa maneira.

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.

A aproximação entre polícia e comunidades, além disso, também gera discussões relativas à adequação entre a forma com que a polícia desempenha suas tarefas e os objetivos da comunidade a que serve. Trata-se, portanto, do controle que a comunidade exerce sobre as organizações policiais, somado ao controle interno. 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 profissional 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 subjetivos 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

policimento 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 2 procura sintetizar as principais características dos modelos profissional e comunitário de policiamento, no que diz respeito à análise organizacional.

#### QUADRO 2 – Características dos modelos de policiamento

	<b>Matéria Prima</b>	<b>Objeto</b>	<b>Modelo</b>	<b>Ambiente</b>	<b>Tarefa</b>	<b>Missão</b>
<b>Policiamento profissional</b>	Analisável	Não Problematizável	Burocrático <sup>25</sup>	Homogêneo e Técnico	Poucas Situações Excepcionais	Eficácia Técnica <sup>26</sup>
<b>Policiamento Comunitário</b>	Não Analisável	Incorporação de Novos Elementos	Não Burocrático <sup>27</sup>	Heterogêneo e Institucional	Muitas Situações Excepcionais	Legitimidade <sup>28</sup>

Fonte: Dados da pesquisa

<sup>25</sup> Poder centralizado, regras rígidas, coordenação das ações dos membros por meio das regras.

<sup>26</sup> Controle da criminalidade.

<sup>27</sup> Poder descentralizado, regras servem como parâmetro, e a coordenação das ações é obtida através da motivação.

## 5.2 – Causas e aspectos das mudanças organizacionais

Este tópico da conclusão tem por objetivo central compreender a natureza da transição para estratégias comunitárias de policiamento ou a natureza de transições para modelos menos burocráticos de administração, bem como as demandas que geraram propostas de mudanças organizacionais. Isso significa compreender, por um lado, os aspectos internos à organização, ou suas fontes endógenas, capazes de motivar mudanças e, por outro lado, as motivações oriundas do ambiente externo a ela.

De modo resumido, a singularidade do objeto com o qual a organização policial passará a lidar, com a mudança de estratégia, dotado de um alto grau de variabilidade, diz respeito à combinação de uma alta frequência de situações excepcionais com a presença de pesquisa não analisável no desempenho de sua tarefa, conforme o modelo delineado por C. Perrow. Neste sentido, destaca-se a natureza complexa do policiamento comunitário, dificilmente passível de controle por órgãos burocráticos, sem profundos prejuízos para sua identidade e missão.

Além disso, ainda no que se refere à análise tecnológica, a organização policial deverá saber conjugar as atividades de implementação da lei, que se aproximam do modelo rotineiro de produção e atividades de manutenção da ordem, próximas ao modelo de produção sem rotina. Daí decorre que os conflitos no âmbito do policiamento comunitário terão seu principal foco em torno das atividades relacionadas à ordem, já que, segundo Crozier, as disputas no interior da organização ocorrerão em torno da busca pelo controle sobre tarefas que implicam em maior grau de incerteza em sua consecução - potencial de poder. Assim sendo, o desenvolvimento de relações com as comunidades se caracterizará como uma tarefa estratégica do ponto de vista do poder.<sup>29</sup>

Desse modo, 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

---

<sup>28</sup> Controle da criminalidade, manutenção da ordem e sentimento subjetivo dos membros da comunidade.

conta a existência de uma ampla rede de relações externas à polícia e que exerce sobre ela grande influência. Todas essas mudanças surgem de demandas que são internas à organização e de demandas que são oriundas de ambiente externo.

De um ponto de vista da teoria organizacional e interno à organização, a burocracia com vistas à racionalidade técnica encontra limites à sua implementação nas consequências não desejáveis produzidas pelo efeito agregado da ação social (Prates, 2000). Isto significa afirmar, como o fazem Merton (1965), Goldner e Selznick (em Prates, 2000) que a racionalidade burocrática é passível de produzir consequências não antecipadas que poderiam comprometer a eficiência da organização.

“Este modelo de análise contribui, além dos efeitos da crítica, para a compreensão, por exemplo, do desempenho negativo do modelo burocrático, embora idealmente esse constituísse um modelo tipicamente racional”. (PRATES, 2000, p. 09)

De acordo com Robert K. Merton, o sistema burocrático objetiva diminuir a imprevisibilidade da ação de seus membros para o alcance da eficiência técnica por meio do controle exercido sobre os indivíduos através do estabelecimento de regras rígidas, ou seja, obediência às normas racionalmente estabelecidas. Essa ênfase, por sua vez, reforça o apego às normas, que passam a conter valor em si mesmas, desvinculadas da missão sobre a qual a organização se apóia.

Ao transformar os *meios em fins*, a organização gera, segundo as palavras de Merton, um *comportamento ritual* de seus membros, comportamento este capaz de afetar a relação que a organização mantém com seus clientes. Assim, e como já mencionado em capítulos anteriores, as organizações burocráticas acabam por enfatizar mais seus métodos de operação, que a tornam capaz de previsibilidade e controle, do que suas finalidades propriamente ditas. Tais efeitos constituem um importante fator para mudança organizacional.

Também de acordo com a perspectiva de A. Goldner, a burocracia racional produz consequências não antecipadas no interior do modelo. Tais consequências encontram-se na

---

<sup>29</sup> No entanto, como já mencionado por Muniz et al. (1997), o que se observa é o contrário. Devido à natureza das avaliações das atividades policiais, que não procuram medir esforços preventivos, além da própria cultura organizacional, os patrulheiros não vêem as atividades comunitárias como trabalho de polícia.

ênfase sobre as normas explícitas e impessoais que diminuem a visibilidade nas relações de poder no interior da organização. Se por um lado este mecanismo gera uma redução das tensões entre os indivíduos, por outro lado ele também torna conhecido de todos o mínimo aceitável pela organização para o desempenho de seus membros. Estes, por sua instância, tenderão a manter suas atividades dentro desse padrão mínimo, o que acarretará na necessidade de aumento do controle da organização sobre seus membros.

(...) a crítica sociológica sugere que mesmo os sistemas racionais burocráticos mais fechados funcionam “na realidade” com tensões e conflitos entre normas e comportamentos que podem ser vistos como fontes endógenas permanentes de mudança organizacional, desmentido, portanto, a imagem de estabilidade, controle e rigidez associada ao modelo burocrático de administração. (PRATES, 2000, p. 12)

É a partir desse tipo de configuração do modelo burocrático de administração que as demandas internas por mudanças organizacionais surgem também no contexto da polícia profissional. A ênfase na estrita racionalidade econômica é substituída, em modelos organizacionais menos burocráticos, pela incorporação de aspectos sociais no decorrer da consecução das atividades da organização.

Desse modo, as perspectivas comunitárias de policiamento passam a questionar os valores advindos da ênfase sobre os resultados policiais. Se o modelo profissional, ao enfatizar a eficácia técnica de suas atividades, volta-se mais em direção aos seus métodos de operação do que às propostas delineadas por sua missão, a polícia comunitária irá representar uma alternativa de mudança organizacional em direção a estratégias mais efetivas.

Outra dimensão capaz de constituir demandas por mudança organizacional é o ambiente externo da organização. Ou seja, o ambiente: outras organizações, a sua clientela, as comunidades com as quais se relacionam etc. que são fontes exógenas de mudança.

De um modo geral, as sociedades contemporâneas têm vivenciado mudanças estruturais no âmbito social, econômico e político, que se refletem 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,

2000) 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. As organizações policiais, por serem definidas como instituições, já que têm sua cultura e identidade não vinculadas *vis à vis* com seus objetivos, relacionam-se de modo integrante com a vida das comunidades, sofrem suas influências, bem como exercem influências sobre elas.

De acordo com a perspectiva de P. Selznick, as organizações refletem interesses e valores de grupos internos e daqueles provenientes de seu ambiente, incorporando valores da sociedade e formando novos valores. Ao engendrar uma identidade própria, deste modo, a instituição transcende os limites de sua lógica instrumental e passa a basear-se nos valores da comunidade que a cerca. É a partir destes mecanismos, oferecidos para análise pela teoria organizacional - tratada no capítulo anterior -, que a polícia se encontra diante de demandas da sociedade na qual se insere por mudanças de comportamento organizacional.

Por se desenvolver em um ambiente institucional altamente elaborado, as organizações policiais na sociedade contemporânea têm sua sobrevivência e sucesso fortemente vinculados a 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.

A polícia, assim, passa a estabelecer uma relação de compatibilidade com seu ambiente e, como consequência, incorpora elementos legitimados externamente, além de apresentar - no caso do modelo comunitário -, um aspecto estrutural compatível com as características dos recursos ambientais. O policiamento comunitário, dessa maneira, pode ser compreendido como uma tentativa de reelaboração da estrutura interna da polícia, no sentido de mantê-la compatível com seu ambiente.

Entretanto, destacar as pressões exógenas e endógenas em direção à transição do modelo profissional de policiamento para estratégias comunitárias não significa afirmar que alterações do modelo organizacional ocorram de modo simples. Procuramos demonstrar que a implementação do policiamento comunitário irá implicar, apesar de toda sua pertinência,

alterações profundas para a estrutura da organização. Como já mencionado, estas alterações significam maior grau de variabilidade de sua missão e na incerteza na consecução de seus procedimentos, mudanças profundas em sua estrutura de poder, incorporação do ambiente às estratégias da organização, horizontalidade das informações e discricionariedade do agente de linha, dado o caráter interpretativo de suas ações, tudo isto em um cenário em que o ambiente passa a ser considerado fonte de legitimidade organizacional e não apenas obstáculo à racionalidade burocrática.

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 ela 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.

Finalmente, 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, 2000). 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, 2000).



## 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem sido crescente o sentimento, no contexto da população brasileira, de que as suas organizações policiais necessitam sofrer profundas modificações em direção a um modelo que enfatize suas finalidades tanto de implementação da lei, para o controle da criminalidade, quanto de manutenção da ordem pública.

Isso porque a visão que se tem da polícia, e de suas funções, é associada à complexidade dos problemas com os quais ela se depara. Essas mudanças são muito comumente associadas à implementação de estratégias comunitárias de policiamento. Segundo Beato (2001), em artigo que procura avaliar o processo de implementação do programa de policiamento comunitário em Belo Horizonte:

Mais que uma mudança de estratégia, o policiamento comunitário tem representado uma espécie de apelo moral em favor da mudança no relacionamento da polícia com a sociedade. Esta mudança deveria orientar-se por um modelo de relacionamento calcado na confiança, compreensão e respeito. (BEATO, 200, p. 02)

Críticas ao modelo profissional originam-se, por um lado, do âmbito político e social e, por outro lado, dos critérios relativos à eficiência. Do ponto de vista político, este modelo passa a ser visto como incompatível com os critérios democráticos, como já mencionado, devido ao afastamento do público e a consideração de alvos preferenciais de atuação policial.

No que diz respeito aos critérios relativos à eficiência, a crítica afirma que a polícia não tem se mostrado capaz de prevenir a ocorrência de crimes (BAYLEY, 1994, MOORE e TOJANOWICZ, citados por CERQUEIRA, 1999). Suas estratégias apresentam pouco ou nenhum efeito sobre as taxas de criminalidade, bem como não há uma relação entre o número de policiais e a ocorrência de delitos. Segundo Bayley (1994), isso se dá devido ao fato de que as atividades práticas da polícia têm pouca relação com as condições que produzem a criminalidade.

Essas atividades podem ser resumidas em três estratégias fundamentais: patrulhamento feito por policiais uniformizados, resposta rápida às chamadas de

emergência e investigação criminal, tidos pela polícia como essenciais para a obtenção da segurança pública.

Outra crítica feita ao policiamento profissional refere-se ao modelo que enfatiza as funções relativas ao emprego da lei, em detrimento das funções relacionadas à manutenção da ordem. De acordo com essa crítica, a criminalidade não pode ser prevenida exclusivamente por meio da aplicação da lei. A polícia deve buscar outras formas de prevenção de crimes, relacionadas às questões da ordem, o que não significa afirmar que a lei seja irrelevante, mas que a consideração dos problemas relativos à ordem é fundamental para a implementação de políticas proativas. A inclusão, pela polícia, de estratégias nesse sentido parece mais viável do que a criação de novas instituições que satisfaçam esse critério. (BAYLEY, 1994).

Do ponto de vista administrativo, as decisões no âmbito do policiamento profissional são tradicionalmente tomadas no topo da hierarquia, raramente ocorrendo de modo participativo ou colegiado. Tal sistema de controle e comando pode ser visto como paradoxal, uma vez que busca regular os comportamentos individuais em um contexto de atividades que requerem decisões complexas no instante em que ocorrem. (BAYLEY, 1994). Ou seja, se por um lado o trabalho policial implica enorme discricionariedade, por outro a administração da polícia mantém um sistema de controle centralizado, o que faz com que suas estrutura formal e informal de autoridade não sejam congruentes.

Finalmente, o modelo profissional, de acordo com a crítica, tende a enfatizar mais suas formas de implementação de atividades, do que suas finalidades propriamente ditas. Ou seja, transforma os meios em finalidades em si mesmas. - *Means over ends*- em GOLDSTEIN, 1979). Assim, investe 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.

Todas essas críticas motivaram discussões em torno da pertinência da implementação de modelos comunitários de policiamento. De acordo com a perspectiva comunitária, a tarefa policial pode legitimar-se não apenas com base na lei e no profissionalismo, mas também a comunidade passa a ser vista como fonte legítima de autoridade.

Do ponto de vista da eficiência, o envolvimento com a comunidade é tido como fundamental para a consecução de tarefas relativas à manutenção da ordem, tarefa ampla demais para ser esgotada no âmbito legal. Nesse sentido, a comunidade passa a ser compreendida como elemento importante na identificação e solução de problemas. Assim, a ela cabe sugerir medidas necessárias para o combate à criminalidade e à desordem, e não apenas às organizações policiais, uma vez que o policiamento comunitário amplia a conceitualização do que seja trabalho de polícia.

Isto significa dizer que a função policial refere-se, além das respostas às chamadas dos cidadãos, a medidas preventivas relacionadas aos membros das comunidades e aos ambientes em que transitam. Do *policiamento orientado para o evento* – reativo –, o que se sugere é o *policiamento orientado para o problema* – proativo –, de modo que a polícia passa a distinguir diferentes formas de comportamentos e situações passíveis de motivar delitos ou eventos relacionados à desordem, o que, segundo esta perspectiva, demanda envolvimento das comunidades.

A expressão *policiamento comunitário*, assim, e como destaca Goldstein (em OLIVER, 2000), é comumente aplicado para designar uma vasta gama de inovações na atuação policial. Algumas das iniciativas mais frequentes associadas ao tema referem-se, como já mencionado, ao desenvolvimento de parcerias entre a polícia e a comunidade, parcerias, entretanto, que representam apenas um fragmento de um cenário de mudanças bem mais extenso.

Além do envolvimento com a comunidade, estas estratégias implicam em redefinição da função policial e das expectativas do público, em mudanças no relacionamento entre a polícia e o Sistema de Justiça Criminal, alterações no ambiente de trabalho das agências policiais etc.

Redefinir a função policial significa que a nova estratégia expande o papel da polícia a um conjunto de funções relacionadas à manutenção da ordem, sem abdicar do combate à criminalidade. De caráter reativo, a polícia deve passar a ser proativa, de modo a prevenir incidentes, preenchendo lacunas deixadas por outras instâncias públicas, o que faz com que se confronte com uma grande variabilidade de problemas.

Por outro lado, a redefinição da importância das expectativas do público diz respeito à necessidade de reduzir a sensação subjetiva de medo dos membros das comunidades,

papel tão ou mais importante que a função policial propriamente dita, de acordo com esta perspectiva. Nesse contexto, a ênfase sobre o incremento da relação entre a polícia e a comunidade desloca-se para a centralidade dos objetivos da organização. Segundo os defensores das estratégias comunitárias, tal incremento é fundamental para a redução de tensões, desenvolvimento de confiança mútua e promoção de livre acesso a informações.

Mas o policiamento comunitário demanda também que o relacionamento entre a polícia e o sistema de justiça criminal sofre significativas mudanças. Constrangimentos das leis criminais são inerentes às funções policiais. Grande ênfase sobre tais constrangimentos implica consequências para a organização, suas atitudes, prioridades, pessoal, e seu relacionamento com a comunidade. Daí a necessidade de objetividade e neutralidade no cumprimento da lei que, segundo as perspectivas comunitárias, resulta na ausência de poder discricionário. O policial, desse modo, tende a criar a imagem de que a redução do crime e da desordem relaciona-se estritamente à aplicação da lei. O policiamento comunitário rejeita muitas das características oriundas dessa ênfase sobre os constrangimentos legais, uma vez que, por exemplo, a comunidade pode demandar uma atuação policial que ultrapasse o cumprimento da lei, em um movimento em direção à conciliação de um postura legal e uma perspectiva proativa, de atuação discricionária.

Esta é, provavelmente, a mudança mais significativa decorrente da filosofia do policiamento comunitário, segundo Goldstein (2000). 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 e maior independência para o agente que trabalha na rua pode significar mudanças profundas nos padrões de recrutamento e treinamento, bem como nas formas de controle e avaliação do trabalho policial.

A efetivação de estratégias comunitárias de policiamento acarretará também mudanças no ambiente de trabalho dos policiais. Por *ambiente de trabalho*, Goldstein entende “a atmosfera e expectativas que os superiores têm com relação a seu grupo de subordinados”. Iniciativas associadas ao policiamento comunitário implicam, por tudo o que foi mencionado, alterações de ambiente de trabalho em direção a 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.

Em suma, o termo *policciamento comunitário* diz respeito a mudanças no contexto organizacional como um todo, bem como nas lideranças dos departamentos de polícia, 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.

Foi mencionado que a polícia, vista como uma organização formal, está sujeita aos conceitos cunhados pela sociologia das organizações. Sendo assim, a teoria organizacional pode ser considerada instrumento útil para compreender quais os mecanismos associados ao processo de mudança acima descrito. Para tanto, foi necessária a caracterização de cada um dos modelos de policiamento, de um ponto de vista organizacional.

Nesse sentido, o modelo profissional de policiamento pode ser visto como uma organização formal que se aproxima mais das atribuições conferidas por Max Weber à burocracia. Ou seja, segundo Perrow (1976), trata-se de uma organização que procura controlar as influências externas a ela por meio do estabelecimento de cargos burocráticos, regulamentos e categorias, com o intuito de criar estabilidade e rotina na consecução de seus procedimentos. O modelo burocrático, tal qual preconizado pelo tipo ideal de Weber, pode ser entendido, assim, 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).

Por outro lado, quando a dimensão política da organização é considerada, o modelo profissional pode ser visto como uma forma de neutralização do conflito potencial que, segundo Crozier (1969), é engendrado pela relação organização – ambiente. Em outras palavras, o modelo profissional de organização policial representa uma forte separação

entre público e polícia, ou seja, preconiza a consecução de todo o seu processo de atividade policial sem que os membros da comunidade participem dela.

Além disso, esse modelo de policiamento, ao buscar a neutralidade e a padronização de suas atividades, afasta grande parte das possibilidades de poder do agente de linha, fornecidas pela discricionariedade na consecução de tarefas. Do ponto de vista organizacional, estes mecanismos representam formas de neutralização de conflitos que poderiam advir da relação entre a polícia e o público ou, para usar a terminologia da teoria organizacional, entre organização e ambiente externo.

Finalmente, o policiamento profissional pode ser caracterizado também por meio da classificação que realiza para compreender seu ambiente externo. De acordo com a sociologia das organizações, o ambiente organizacional pode ser caracterizado como técnico, ou seja, composto por organizações que enfatizam a lógica da eficiência, ou institucional, composto por organizações que priorizam a legitimidade conferida pelo ambiente e que operam sob a lógica da conformidade ritual a agências regulatórias. (Scott e Meyer,).

Assim, o trabalho policial é sistematizado, no contexto do modelo profissional, em torno de critérios relativos mais à eficiência do que à obtenção de legitimidade. Este modelo, além disso, supõe grande controle da organização sobre o ambiente no qual atua, ou seja, para o policiamento profissional, há um considerável grau de previsibilidade em seu contexto de atuação, o que torna viável uma classificação prévia dos elementos ambientais. Não problematiza, portanto, a relação entre organização e público.

De maneira claramente distinta, o modelo comunitário de policiamento aproxima-se menos das atribuições weberianas à burocracia. Por incorporar à centralidade de sua missão organizacional elementos relativos à manutenção da ordem, esse modelo de policiamento realiza um incremento na variabilidade da natureza das atividades policiais, o que acarretará atividades menos rotineiras, tornando menos viável o estabelecimento de tarefas padronizadas, na intensidade com que ocorre no contexto do modelo profissional.

Além disso, a ampliação da missão organizacional fará com que as atividades policiais extrapolem a estrita aplicação da lei e o âmbito da organização policial. É nesse sentido que as comunidade são chamadas a participar dos processos de solução de seus

problemas. O estreitamento da relação entre organização e ambiente pode ter como consequência organizacional a inclusão de conflitos e fontes de poder daí advindas. Ou seja, se o ambiente é visto pela teoria das organizações como fonte de conflito e, portanto, de poder, uma aproximação entre policiais de linha e público pode representar um deslocamento da influência e do poder para os níveis mais baixos da hierarquia, exatamente aqueles que atuam mais próximos dos membros das comunidades.

O estreitamento das relações entre polícia e público implica também mudanças nas maneiras com que a organização define seu ambiente. O policiamento comunitário, desse modo, procura manter-se compatível com as normas institucionais de seu contexto ambiental, bem como com seus valores democráticos, de modo a maximizar sua relevância e aceitação pública. Ou seja, a própria organização, com a implementação de estratégias comunitárias, deverá definir seu ambiente como menos passível de neutralização racional, de modo significativamente diverso do policiamento profissional.

Não é possível a implementação do policiamento comunitário, portanto, mantendo-se a atual estrutura organizacional da polícia. Dada a magnitude de tais mudanças, o processo de implementação das estratégias comunitárias exige análise, por parte das instâncias decisórias da polícia, além de esclarecimento de seus membros, especialmente aqueles que atuam de maneira mais direta com a população, e, é claro, tempo.

Mais uma vez é importante mencionar que esta dissertação não teve como objetivo apontar direções práticas para a implementação de tais mudanças no contexto policial. Seu intuito foi apenas o de delinear, com o auxílio da teoria das organizações, quais as alterações relacionados ao processo, do ponto de vista organizacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARON, Raymond *As Etapas do Pensamento Sociológico*. Brasília: Martins Fontes, 1987

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

BAYLEY, D.H. (2001) *Padrões de Policiamento – Uma Análise Comparativa Internacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, NEV, 2001

BEATO, Cláudio Chaves *Reinventando a Polícia: a Implementação de um Programa de Policiamento Comunitário*. Belo Horizonte: CRISP, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, mimeograf. 2001

BITTNER, Egon. *The Functions of the Police in Modern Society*. New York: Jason Aronson, 1975.

BOUDON, R e BOURRICAUD, F *Dicionário Crítico de Sociologia* São Paulo: Ática, 1993

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na Cidade: O Exercício Cotidiano da Autoridade Policial no Rio de Janeiro, 1907/1930 – Rio de Janeiro, Rocco, 1997*

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

COHEN, L.E. e FELSON, M *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*. American Sociological Review, Vol. 4, 1979

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

ECK, John E. e MAGUIRE, Edward R. “*As Mudanças no Policiamento Reduziram os Crimes Violentos? Uma avaliação da Evidência*” – Texto traduzido e fornecido pela PMMG, 2001

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio *Modelo de Polícia e Justiça no Estado Absoluto* IBP Instituto Brasileiro de Policiologia, 1999

\_\_\_\_\_ *Modelo de Polícia e Justiça no Estado Moderno* IBP Instituto Brasileiro de Policiologia, 1999

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

LARA, Maria Helena. *Polícia Comunitaria y el Cambio de Imagen Institucional. La Experiencia de Sao Paulo*. *Polícia y Sociedad Democrática*, ano 3, número 9, 2001

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

MONET, J.C. (2001) *Polícias e Sociedades na Europa* . São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001 (NEV)

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 Luiz. *A Política da Polícia* . Belo Horizonte: FJP, 1993, (Mimeografado.)

\_\_\_\_\_ *Crimes e Criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Crime, violência e poder*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1981.

PEAK, Kenneth J. e GLENSOR, Ronald W. *Community Policing & Problem Solving – Strategies and Practices* – 2ª ed., Prentice Hall, 1999

PERROW, Charles. *Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico*. São Paulo: Atlas, 1976

\_\_\_\_\_ *Complex Organizations – A Critical Essay* – Illinois, ed. Scott, Foresman and Company, 1979

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

PMMG – *Diretrizes Para Ação de Comando*. Outubro de 1973.

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

TILLY, Charles. *War Making and State Making as Organized Crime*. In: EVANS, Peter et al (Ed). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press, 1985.

WILSON, James Q. e KELLING, George L. *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*. In. *Community Policing – Classical Readings* – Willard M. Oliver, Prentice Hall, 2000

WILSON, James Q. *Varieties of Police Behavior – The Management of Law and Order in Eight Communities*. Atheneum, NY, 1973

ZALUAR, Alba. *Da Revolta ao Crime S. A.* São Paulo: Editora Moderna, 1996 (Coleção Polêmica)