

## Policiamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais: Notas sobre uma tentativa de mudança organizacional

**Azevedo, Daniel Araujo de; Salgado, Nayara de Amorim**

Policiamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais: Notas sobre uma tentativa de mudança organizacional

Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, vol. 13, núm. 3, 2020

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=563863897014>

DOI: <https://doi.org/10.17648/dilemas.v13n3.26532>



Este trabalho está sob uma Licença Internacional Creative Commons Atribuição 4.0.

## Policíamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais: Notas sobre uma tentativa de mudança organizacional

Community Policing in the Minas Gerais Civil Police (Brazil): Notes on an Attempt at Organizational Change

*Daniel Araujo de Azevedo*

*Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*  
dahniell@gmail.com

 <http://orcid.org/0000-0002-0912-5665>

DOI: <https://doi.org/10.17648/dilemas.v13n3.26532>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=563863897014>

*Nayara de Amorim Salgado*

*Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*  
nayaradeamorim@hotmail.com

 <http://orcid.org/0000-0003-4692-2839>

Recepção: 26 Junho 2019

Aprovação: 30 Setembro 2019

### RESUMO:

Este artigo objetiva compreender como o policiamento comunitário, que visa uma mudança nos objetivos organizacionais, promove alterações nas polícias que o adotam. Para isso, estudamos a aplicação do modelo comunitário de policiamento em um segmento voltado à prática investigativa da Polícia Civil de Minas Gerais. Utilizamos como *framework* de análise os conceitos estruturantes da sociologia das organizações, a partir de uma pesquisa qualitativa realizada em 2017. Os apontamentos gerados nos permitem concluir que o policiamento comunitário se configura, a instituição em análise, em um novo nome para velhas práticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** policiamento comunitário, mudança organizacional, Polícia Civil, sociologia das organizações, análise de framework.

### ABSTRACT:

**Community Policing in the Minas Gerais Civil Police (Brazil): Notes on an Attempt at Organizational Change** aims to understand how community policing, which aims at a change in organizational objectives, promotes changes in the police that decide to adopt it, by studying its application in the Civil Police of Minas Gerais, demonstrating how this community model insertion occurs. Policing in a segment focused on investigative practice. Therefore, we used as framework of analysis the structuring concepts of sociology of organizations from a qualitative research conducted in 2017. The notes generated are that community policing is configured as a new name for old practices within the institution under analysis.

**KEYWORDS:** community policing, organizational change, Civil Police, sociology of organizations, framework analysis.

### ‘A POLÍCIA APRESENTA SUAS ARMAS’

As organizações policiais brasileiras têm sofrido enormes pressões para alterarem suas estruturas de forma a aumentar a eficácia do trabalho policial, dados os elevados graus de violência e crime e, ainda, a desconfiança na instituição. Desde a década de 1990, uma resposta a esse problema tem sido a adoção de programas de policiamento comunitário. Em sua origem, o modelo designava um processo de reforma institucional, com vistas a orientar as polícias para a solução dos problemas que levariam ao crime, em detrimento do tradicional modo de registrar a ocorrência após o delito já havia acontecido.

Se as polícias militares foram as primeiras e principais responsáveis pela disseminação do policiamento comunitário (BEATO, 2001), a Polícia Civil (PC) não passou incólume a essa perspectiva de mudança organizacional. Ocorre que as alterações na estrutura organizacional das polícias civis em razão da adoção do policiamento comunitário são mais dramáticas, uma vez que são responsáveis por investigar a autoria dos

delitos, o que deve resultar no indiciamento de suspeitos, que possam ser processados e punidos pela esfera judiciária. Assim, entender o modelo de policiamento comunitário no âmbito da PC significa compreender em que medida a instituição desloca sua atribuição constitucional, de investigação de delitos, para uma postura mais proativa, de construir pontes que permitam a colaboração da sociedade no esclarecimento de crimes e no desenvolvimento de estratégias para evitar a ocorrência de delitos.

O presente trabalho tem como objetivo entender como o modelo de policiamento comunitário se inseriu na Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) e como se estruturou. Como metodologia, inicialmente realizamos pesquisa bibliográfica e análise documental, que serviu como base para as idas ao campo em 2017 para conhecer de perto cada um dos programas de policiamento comunitário em vigor na Polícia Civil de Minas Gerais. Em visitas ao Centro de Referência de Polícia Comunitária (CRPC), localizado na Academia de Polícia Civil (Acadepol), realizamos entrevistas abertas com membros da organização e entrevistas semiestruturadas com delegados de polícia com suas respectivas carreiras ligadas às tentativas de introdução, manutenção e organização de estratégias, projetos e programas que, segundo a própria PC, estão relacionados ao modelo de policiamento comunitário.

Um ponto importante do estudo foi nossa decisão teórica sobre a adoção de percepções sobre a aprendizagem organizacional para o reconhecimento e o entendimento do modelo de policiamento comunitário. Dessa forma, foram elaborados quadros para análise dos principais pontos da estrutura teórica de funcionamento desse modelo de policiamento de acordo com a literatura examinada e quadros apresentando de forma didática os achados da pesquisa de campo, que conseguiu capturar os resultados práticos das tentativas de mudança organizacional na PCMG. Pretendeu-se, com isso, entender se a inserção do policiamento comunitário resultou em uma mudança organizacional na Polícia Civil em termos de funções e atividades ou se se tratava apenas um novo nome para velhas práticas.

Mafrostky (2006) critica a enorme especulação sobre o modelo de policiamento comunitário e a imagem incessantemente positiva que a mídia e entusiastas criaram sobre ele, como se, em um passe de mágica, esse modelo fosse resolver todos os problemas das organizações policiais. O autor alerta para a necessidade de estudos sobre essa temática que possam ajudar no aprimoramento da aplicação do modelo em debate e na reflexão sobre como esse modelo de policiamento pode ser aplicado no Brasil, nas polícias militares e civis.

Assim, o presente artigo é uma análise sobre o modo como o policiamento comunitário se insere na PCMG. Mafrostky (*Ibid.*) sugere, após análise dos sucessos mistos do modelo de policiamento em debate, que ele não é um modelo universal para a nação ou nações, mas uma opção para alguns casos específicos.

## **'POLÍCIA PARA QUE POLÍCIA?': COMO AS MUDANÇAS DE OBJETIVO AFETAM A CONSTITUIÇÃO E O FUNCIONAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES?**

Na perspectiva sociológica, as organizações formais podem ser definidas como aquelas “unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas a fim de atingir objetivos específicos” (ETZIONI, 1976, p. 9). Ou seja, são organizações criadas em um ambiente para a execução de determinados objetivos. Partindo dessa definição mais geral, pode-se definir a Polícia Civil como uma organização que tem por objetivo a realização das atividades de polícia judiciária, isto é, de coleta de informações que permitam a verificação da ocorrência de crimes previstos no Código Penal, assim como a investigação e o apontamento dos responsáveis pela infração das leis, para que tais indivíduos possam ser processados e punidos pelo sistema de justiça.

As organizações necessitam do ambiente para existir, pois é dele que extraem a sua matéria-prima e é para ele que devolvem o seu produto. Para a transformação de uma dada matéria-prima em produto, as organizações se valem de uma estrutura, que dispõe indivíduos de acordo com suas habilidades para a execução de determinadas tarefas, o que se denomina de tecnologia[1]. A vivência dos indivíduos dentro da organização pode levar à sua institucionalização, o que significará o reconhecimento da organização como

uma agência de destaque no ambiente em que ela atua. Logo, mudanças no objetivo de uma organização policial — que, no policiamento tradicional, é tão somente o recebimento de demandas, a investigação de crimes e a prisão dos indivíduos e no policiamento comunitário é a prevenção do delito e o aumento de confiança na polícia — devem resultar em alterações na forma de constituição e funcionamento de toda a organização.

Para entender como isso aconteceria, em teoria, dentro da Polícia Civil, o nosso ponto de partida é o Quadro 1, que resume as variáveis que utilizamos na análise e seus significados. As variáveis escolhidas foram classificadas em quatro dimensões, a saber: ambiental, que representa as exigências de um dado ambiente, ao qual as instituições buscam se ajustar para garantir a sua sobrevivência; estrutural, que indica como as regras e diretrizes formalizadas são percebidas pelos membros da organização; institucional, que diz respeito aos processos pelos quais as instituições moldam a estrutura e a ação organizacional; e cultural, que representa o conjunto de valores, crenças e entendimentos que os integrantes de uma organização têm em comum em relação a suas vivências na organização.

### QUADRO 1

#### Variáveis da teoria organizacional que permitem compreender a constituição e o funcionamento de uma organização

**Dimensão** Tipo de variável O que é? Estruturais Nível de burocratização das atividades Corresponde a quantidade de características do modelo Weberiano que a organização possui ou não. São elas: (1) divisão do trabalho e especialização; (2) hierarquia de autoridade; (3) separação entre cargo e pessoa; (4) regularidade de procedimentos; (5) regras escritas e conhecidas e (6) registro escrito dos atos administrativos. Comunicação Forma como as informações se disseminam dentro da instituição. Pode ser formal (quando canais rotinados são estabelecidos) ou informal, quando os próprios membros cuidam de disseminar os assuntos mais importantes. Controle sobre os membros Forma como a instituição assegura a prevenção e a repressão a eventuais desvios de conduta por parte de seus membros. Informação Capacidade de controlar informações consideradas importantes para determinada área de atuação, ou para toda a organização. Diz respeito ainda a mecanismos a partir dos quais a informação é classificada em pública (de amplo conhecimento) ou privada (restrita a determinados indivíduos, o que significa a valorização do segredo). Estrutura Forma como a organização se organiza entre seus cargos e funções, é diferenciada entre a mecanicista (altamente hierarquizada e de atividades especializadas) e a organicista (na qual a hierarquia organizacional existe, porém há uma maior flexibilidade na atuação dos membros da organização). Grau de rotinização Estrutura hierárquica, forma de organização dos cargos e funções. Tipo de produção Forma como a organização dispõe tecnologias e indivíduos, para a transformação da matéria-prima em produto. Abertura da organização para a sociedade Existência (ou não) de mecanismos que garantam a troca de informações e experiências entre o ambiente e a organização burocrática. Ambientais Tipo de matéria-prima Natureza dos inputs que a instituição recebe para o processamento e a transformação em um produto final. Critérios de eficiência Critérios a partir dos quais a eficiência de uma organização é mensurada. Diz respeito a sua capacidade em apresentá-los ao ambiente e, dessa maneira, justificar a existência da própria organização. Tecnologia organizacional Processo de transformação de uma matéria-prima, qualquer que seja ela, de natureza física ou simbólica, em um produto. Ver Perrow (1967). Institucionais Tipo de liderança Forma de seleção e empoderamento do principal responsável por tentar mobilizar os diversos membros e grupos da organização na busca por objetivos comuns que possibilitem a existência da organização. Pode ser de dois tipos: formal/hierárquico ou informal/especializado. Grau de centralização das funções Papel da liderança máxima da instituição na produção de decisões relacionadas às atividades cotidianas. Discretionalidade da ação Forma como se organiza o sistema de controle das premissas que devem ser consideradas para a tomada de decisão. Grau de especialização dos membros Existência (ou não) de critérios bem delimitados para a ocupação e permanência no cargo, relacionados à especialização do indivíduo para exercício da função. Culturais Aprendizagem organizacional Processo global em que a organização tenta se adaptar a novas situações. Motivação para a inovação Características valorizadas pelos membros da organização que justificam suas atitudes relacionadas com a busca por inovação na organização. Mitos e valores institucionais Relação entre as dimensões simbólicas e técnicas, colocando crenças e valores compartilhados entre os membros da organização, fazendo com que esses sejam percebidos como prescrições técnicas.

Elaboração própria.

O Quadro 1 representa a construção de um *framework* analítico que guia o pesquisador na identificação de variáveis-chave extraídas da literatura sobre organizações[2] que devem ser examinadas para compreender se a mudança dos objetivos atuou substancialmente no funcionamento das organizações.

Na próxima seção, abordaremos como a introdução do policiamento comunitário na PCMG, por ser uma tentativa de mudança de objetivos organizacionais, deveria levar à alteração da constituição e do funcionamento da organização em termos de suas variáveis estruturais, institucionais, ambientais e culturais, tal como previsto pela teoria organizacional.

## **APLICAÇÃO DO MODELO DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS SOB A PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL**

A missão institucional da Polícia Civil, de acordo com o texto constitucional, são as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, apontando causas e responsáveis. Para isso, desde a sua constituição como instituição, a PC se utiliza do inquérito policial, que é formalmente presidido pelo delegado, com o auxílio do escrivão (BRETTAS, 1997). Nessa sistemática, os investigadores e peritos criminais auxiliam no descobrimento e na incorporação de indícios ao inquérito (AZEVEDO e VASCONCELLOS, 2011). Por isso, é possível afirmar que o inquérito policial garante grande poder a quem o controla (MISSE, 2011). Daí a exigência do Judiciário para que seja instaurado todas as vezes que o delegado se deparar com indícios de crime. Desse modo, a abertura de inquérito policial é a maneira que o Judiciário encontrou para tentar controlar a discricionariedade dos delegados de polícia, evitando que a instauração de um inquérito policial se transforme em uma questão política (COSTA, 2011).

Os modelos de policiamento comunitário foram desenvolvidos nos EUA ao longo de anos de experimentos com o objetivo de aumentar a legitimidade e a confiança na polícia (BEATO e SILVEIRA, 2018). Nessas experiências, a comunidade passa a ser coprodutora do serviço de policiamento: por um lado, é uma de suas fontes de informação; por outro, a sua própria guardiã, vigiando as suas ações e, sobretudo, denunciando os desvios de conduta (BRAGA, 2015). A polícia comunitária é, portanto, uma filosofia[3], ou seja, uma forma de se reestruturar a organização policial que só se realiza quando seus princípios são compreendidos e internalizados tanto pelos membros das organizações policiais como pela comunidade que ela atende. A comunidade deve ser vista, de acordo com Bayley e Skolnick (2006), como coprodutora da segurança e da ordem, juntamente com a polícia.

Essa categoria de policiamento conta com três características principais: o envolvimento dos cidadãos na identificação e no tratamento das preocupações de segurança pública; a descentralização da tomada de decisões na hierarquia organizacional da polícia, para encorajar o desenvolvimento de respostas locais a problemas definidos localmente; e a resolução de problemas da comunidade sobre crime e desordem (SKOGAN, 2008).

A implementação de programas de policiamento comunitário pela Polícia Civil, uma instituição com missão essencialmente técnica — investigação para esclarecimento de crimes — é bastante complexa. No entanto, uma melhor relação com a comunidade possa significar mais informações sobre crimes e criminosos e, assim, taxas mais elevadas de inquéritos policiais encerrados, com a autoria esclarecida (RIBEIRO e SILVA, 2010). O policiamento comunitário aplicado ao trabalho da PC teria como ideal sua aproximação com a população por meio de programas específicos e a profissionalização da instituição. Isso proporcionaria menor suscetibilidade a influências políticas ou culturais. A legitimação das atividades policiais e consequente melhoramento do atendimento e da instrução da população no registro de ocorrências criminais aumentaria a confiança da população, que, motivada a realizar denúncias, colaboraria com as investigações e com a melhora dos resultados da instituição.

Comparando a aplicação do modelo comunitário na PM e na PC, encontramos várias diferenças, dadas as especificidades de composições e funções. O compartilhamento das informações na PC é mais complexo que na PM, graças à natureza de seu trabalho investigativo.

Para entender como a PC precisaria se adequar, do ponto de vista organizacional, para a implantação do policiamento comunitário, desenhamos o Quadro 2, partindo do pressuposto de que a estruturação e o funcionamento de uma organização burocrática qualquer podem ser melhor compreendidos a partir da análise de dimensões específicas apontadas pelas teorias organizacionais apontadas na seção anterior.

**QUADRO 2**  
**Mudanças decorrentes da inserção do modelo de policiamento  
 comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais - dimensão ambiental**

Dimensão Tipo de variável Como é a PCMG Como deveria ser no policiamento comunitário Ambientais Tipo de matéria-prima A matéria-prima corresponde ao que a instituição entende como “fatos crime”. A matéria-prima pode ser composta também por fatos que não são classificados penalmente. Critérios de eficiência Mensurados através do número de IPs finalizados, com autoria esclarecida. Mensurado pela qualidade do atendimento à população e pela qualidade das investigações policiais (IPs concluídos e aceitos pelo Ministério Público). Tecnologia organizacional A organização enfrenta limitadas situações e apresenta modos de ação rotinizados para enfrentar seus problemas. A expansão das situações a serem enfrentadas ocasionaria uma mudança de paradigma na organização e a formulação de amplos programas de ação que abordariam situações para além do que é encontrado no Código Penal Brasileiro.

Elaboração própria.

Na dimensão ambiental, a primeira variável a ser analisada, para o entendimento de como a PC precisaria se reformular para a implementação do policiamento comunitário, corresponde à forma como a organização identifica sua matéria-prima, que representa como ela percebe o que é considerado como trabalho policial. A matéria-prima típica da PC é o indício de crime, registrado pela Polícia Militar ou comunicado à delegacia de polícia pela vítima ou por testemunha (RIBEIRO e SILVA, 2010). Também pode acontecer de os próprios policiais investigarem determinadas situações e chegarem ao crime, mas esse tipo de situação é mais raro na rotina de uma delegacia (MISSE, 2011). Dentro dessa lógica, há uma tendência maior para o entendimento de que o trabalho policial se restringe aos fenômenos criminais passíveis de classificação penal. Demais casos não são considerados como trabalho do policial civil (COSTA e OLIVEIRA JÚNIOR, 2016).

A partir disso, podemos analisar a tecnologia que essa polícia utiliza para investigar os crimes que lhe são relatados. Como a matéria-prima é limitada pelo que é considerado um crime, as situações realmente investigadas também o são, o que leva à formulação de programas de ação rotinizados, que apenas tentam solucionar situações que podem ser classificadas penalmente (MISSE, 2011). Entretanto, para o modelo de policiamento comunitário, a atividade policial não se resume somente a esses delitos, mas inclui outras ações que sejam importantes para o enfrentamento de atividades criminosas em cooperação com a sociedade, mesmo que não representem fatos criminosos em si. Elas são a principal matéria-prima desse modelo de estruturação da atividade policial (RIBEIRO e SILVA, 2010).

Essa diferença em termos da matéria-prima nos dois modelos tem impactos diretos na forma como a instituição funciona. Por exemplo, um indicador tradicional de eficiência no modelo tradicional da Polícia Civil é a quantidade de inquéritos encerrados com o apontamento de suspeito (COSTA e OLIVEIRA JÚNIOR, 2016). No entanto, esse indicador não faz muito sentido no modelo de policiamento comunitário,

já que, nesse caso, o que interessa contar são os crimes que deixaram de ser cometidos e o aumento na confiança da população na polícia (BEATO e SILVEIRA, 2018).

No Quadro 3, que diz respeito à dimensão estrutural, a primeira variável analisada é “nível de burocratização das atividades”. Ele deve ser muito baixo no policiamento comunitário, já que cada território é distinto em suas demandas e formas de resposta ao problema do crime. Porém, a PC pode ser classificada como um modelo misto de organização, em que atividades burocráticas de caráter rotineiro convivem — ou deveriam conviver — com atividades discricionárias. A PC, pelo menos em tese, segue o modelo weberiano de burocracia racional-legal, no qual imperam características como a divisão e especialização do trabalho, hierarquia entre os membros, impessoalidade dos cargos ocupados, regularidade dos procedimentos e regras escritas e conhecidas.

### QUADRO 3

#### Mudanças decorrentes da inserção do modelo de policiamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais - dimensão estrutural

**Dimensão** Tipo de variável Como é na PCMG Como deveria ser no policiamento comunitário Estruturais Nível de burocratização das atividades Alta. As atividades executadas pelos membros normalmente seguem modelos de ação rotinizados. Baixa. Podem ser rotineiras, mas os programas de ação devem se adaptar a novas situações. Grau de rotinização Controla suas atividades através da rotinização de programas de ação. Realiza o mesmo processo, todavia possui canais de mudança que são utilizados pelos membros da organização quando necessário. Comunicação Segue um padrão rígido. Altamente burocratizado. Normalmente feita pelos e para os delegados de polícia. Sem padrão rígido. A comunicação pode seguir os padrões de uma burocracia, mas coexistem tipos de comunicação alternativos. Controle sobre seus membros Apesar de existir uma Corregedoria de Policia (controle interno), o controle sob os membros varia. Em muitos locais da organização pode ser considerado como fraco. Deve haver controle interno e externo. A polícia deve prestar contas de suas atividades para a sociedade e para os seus próprios membros. Informação Controle das informações, valorização do segredo. As informações devem ser compartilhadas, valorização da publicidade. Estrutura Mecanicista, altamente hierarquizada. Adequada para condições ambientais estáveis. Organicista- pode existir hierarquia, mas há flexibilidade nas atuações dos membros da organização. Adequada a condições ambientais instáveis. Tipo de produção Semelhante a produção de fábrica. Baseado na confecção de IPs. Homogeneidade no tratamento das matérias primas. Produção voltada para a qualidade do produto. Uma investigação de qualidade produz IPs de qualidade, aumenta a legitimidade da PC e previne a ocorrência de delitos. Abertura da organização para o ambiente externo A organização não busca a cooperação da sociedade. Não existem canais estruturados para a participação social. A organização deve buscar a coparticipação da sociedade.

Elaboração própria.

A rotinização das atividades dessa organização policial refere-se à regularidade dos procedimentos cotidianos (execução de diligências, abertura dos inquéritos policiais, organização interna); a atividade discricionária está no modo como cada membro da organização escolhe agir de acordo com o cargo que possui (MINGARDI, 1992). Em regra, a atividade discricionária está ligada à atividade-fim da organização, que é a investigação para o esclarecimento do delito, ou seja, o apontamento de um suspeito de o ter praticado (MISSE, 2011). Do ponto de vista sociológico, para se tentar compreender o funcionamento real de uma

organização é necessário ir muito além do comportamento previsto na estrutura administrativa formal, buscando identificar os conflitos e interesses individuais ou de grupos, assim como os efeitos paralelos da estrutura formal (PRATES, 2000).

Paixão (1982, p. 66) observa que a PC convive com o “paradoxo da discrição”, a existência de uma tensão entre a burocracia racional, com atividades padronizadas e rotinizadas, que podem ser controladas — como as previstas para a realização do inquérito policial —, e as atividades da prática policial de caráter discricionário. Esse paradoxo representa “a coexistência da autonomia de funcionários de nível hierárquico inferior com a rigidez de controles burocráticos formais” (*Idem*). Fato é que, se, no modelo tradicional, esse paradoxo se coloca, no policiamento comunitário, o segundo nível deveria ser relativizado. Nele, o controle deve se dar não sobre o modo como cada ação é executada, mas sobre sua lisura diante dos princípios normativos que guiam a ação policial (BAYLEY, 2001).

Ambos os modelos de policiamento buscam, como uma tendência organizacional, controlar suas atividades por meio de rotinização. Todavia, no tradicional há extrema padronização das atividades, sobretudo, quando se trata do inquérito policial (MISSE, 2011). Já no caso do policiamento comunitário, a padronização das atividades é intermediária, ou seja, há espaço para mudanças que busquem melhores ações para o enfrentamento de problemas (BEATO e SILVEIRA, 2018). Nesse caso, programas de ação podem ser reformulados, ou substituídos por novos e novamente padronizados para a melhor utilização dos membros.

Apesar do paradoxo da discrição, a PCMG está condicionada a aspectos de uma burocracia rígida mas, ao mesmo tempo, sofre interferências de um comportamento discricionário dos membros da hierarquia inferior (PAIXÃO, 1982). Mas a atual discricionariedade policial pode muitas vezes não condizer com as rotinas pensadas dentro da legalidade e da legitimidade da ação policial (MINGARDI, 1992). Isso, em si mesmo, contradiz o objetivo do policiamento comunitário de aumentar a legitimidade da polícia, pressupondo ações dentro do binômio legalidade e legitimidade. A ilegalidade ocorre porque a organização policial parte do criminoso para o crime (PAIXÃO, 1982), permitindo que preconceitos sobre potenciais delinquentes terminem por determinar os delitos a serem registrados e investigados (VARGAS e NASCIMENTO, 2010).

As características estruturais descritas no Quadro 2 permitem afirmar que na PCMG, apesar da existência de uma tensão entre sua estrutura burocrática fechada e a atuação discricionária dos policiais — principalmente os da baixa hierarquia —, muitas vezes os policiais de linha de frente ultrapassam os limites previstos de discricionariedade na tentativa de responder às demandas por taxas mais elevadas de elucidação de crimes. Essas ações ilegais podem, inclusive, colocar em risco a legitimidade organizacional (*Idem*).

Nesse contexto, a implementação do policiamento comunitário poderia contribuir para o aumento da legitimidade e da confiança na instituição. Mas isso significaria repensar todas suas dimensões estruturais, reduzindo o nível de burocratização, o grau de rotinização e o controle sobre os membros de linha de frente e aumentando a comunicação.

De fato, o segredo nas organizações policiais é uma questão bastante emblemática (MIRANDA, OLIVEIRA e PAES, 2007). O controle de informações consideradas importantes e da comunicação dentro da organização pode garantir maior status e poder a um determinado grupo (KANT DE LIMA, 2013). Isso vai na contramão do pressuposto do policiamento comunitário de que a comunidade deve ser também envolvida, com status semelhante ao dos policiais (RIBEIRO, 2014).

No policiamento tradicional, os membros da organização decidem qual a melhor maneira de transmitir as informações. As comunicações formais são sempre realizadas pelos e para delegados, considerados autoridades policiais.

As organizações modernas comumente adotam modelos formais de comunicação formais. Todavia, os modelos informais podem se tornar mais importantes, por serem, na maioria das situações, mais rápidos e de mais difícil controle. A capacidade de absorção de incerteza e o controle dos canais de comunicação formal e informal beneficiam de alguns membros da organização, que transformam as incertezas do ambiente em fatos vistos como verdades absolutas pelo restante da organização. A rotina da Polícia Civil valoriza somente

o canal formal e deixa de lado as informações em meios informais, que poderiam ajudar na apuração do delito. Essa prática contraria o princípio do policiamento comunitário

No que se refere à abertura da organização para a sociedade, a PC não possui canais que permitam uma eficiente comunicação e participação da sociedade no desenvolvimento do trabalho policial (RIBEIRO e SILVA, 2010). O cidadão que quiser contribuir com a instituição deve se dirigir a uma delegacia de polícia para prestar uma queixa ou registrar uma ocorrência. O que se percebe é uma polícia fechada. Apesar de as delegacias de polícia prestarem serviço à população, na realidade o atendimento muitas vezes é falho, levando a organização a tomar medidas como a criação de delegacias especializadas e núcleos de atendimento para determinados tipos de público ou crimes (MISSE, 2011).

Na tentativa de evitar a informalidade e a comunicação com o ambiente, são criados controles ainda mais sofisticados sobre os policiais. São eles: o controle formal, realizado principalmente pela Corregedoria-Geral de PC; e o controle informal, realizado pelas chefias próximas, com características corporativas que não condizem com as regras formais nem com os próprios preceitos da polícia em um Estado Democrático de Direito. Como demonstram as análises de Vargas e Nascimento (2009) e Paixão (1982), existem posições hierárquicas bem definidas entre os policiais e suas classes, embora por vezes a dimensão pessoal pareça ser maior que a burocrática ou formal.

Esse fenômeno leva à prevalência de relações de proteção e lealdade (MINGARDI, 1992). Isso acontece, no entender de Paixão (1982), porque o personalismo é a característica principal da PCMG. Assim, para que uma delegacia funcione, o delegado depende de seus inspetores, responsáveis por controlar os demais investigadores de polícia. Assim, delegado, inspetores e demais policiais criam laços informais de dependência mútua. É o que acontece, por exemplo, quando o delegado faz vistas grossas para o comportamento falho de algum policial, como faltas atrasos e exercício de atividades paralelas. Mas isso não significa que as distâncias hierárquicas não existam (MISSE, 2011). Ao contrário, elas são reafirmadas no dia a dia, pelos trajes e pelo tratamento diferenciados dispensados ao delegado, chamado de “doutor” mesmo sem uma obrigação formal.

Em suma, o controle informal funciona como um meio de reafirmar o poder dos delegados sobre os demais policiais, cujos interesses pessoais são utilizados como forma de manter o apoio aos delegados. Os delegados, que já possuem a superioridade hierárquica, buscam passar a ideia de que sua presença é natural e que o seu trabalho, de caráter jurídico, é imprescindível para a execução do trabalho policial (MIRANDA, OLIVEIRA e PAES, 2007).

No entanto, o controle interno, de acordo com o policiamento comunitário, deve ser guiado pela legalidade. Deve também haver um controle externo que coíba eventuais abusos (BAYLEY e SKOLNICK, 2006). Teoricamente, a população participa ativamente desse controle, denunciando qualquer desvio de conduta que presencie. De acordo com Braga (2015), o policiamento comunitário aumentaria o nível de *accountability* pelo simples fato de os policiais estarem em contato constante com a população, de forma que proporcionem maior visibilidade e a prestação de contas do trabalho policial (*Ibid.*).

Uma outra forma de verificar como a organização pensa o controle sobre os seus membros é a partir da variável “estrutura”, de tipo mecanicista no formato de atuação clássico da PC. É uma organização que dá extremo valor à hierarquia e à segmentação de seus membros, com cada cargo responsável por uma área de trabalho específica (COSTA, 2011). Formalmente, um policial de determinada carreira não exerce funções de outra; contudo, informalmente, os investigadores e servidores de carreiras administrativas (não policiais) que exercem a função de escrivão são chamados de escrivães *ad hoc*.

A última variável da dimensão estrutural é “tipo de produção”, relacionada com os atuais critérios de eficiência da organização. A meta obrigatória de determinado número de inquéritos, privilegiando quantidade em lugar de qualidade, corrobora a tese de Vargas e Nascimento (2010) de que as delegacias passaram a funcionar como espécies de fábricas de inquéritos, que passam de tecnologia ao principal produto da organização. A investigação, assim, é deixada em segundo plano.

Além disso, o próprio modelo de investigação empodera os funcionários responsáveis pelos procedimentos cartorários. O escrivão acaba assumindo um papel de grande importância na investigação e na condução do inquérito, pois é ele que redige os depoimentos de autores, vítimas e testemunhas, além de cuidar da organização dos documentos que serão remetidos à Justiça (MISSE, 2011).

No policiamento comunitário, a produção deveria se orientar por indicadores não mensurados pelo trabalho policial — quantidade de operações, por exemplo —, mas pelo grau de confiança da comunidade na ação da polícia e na percepção sobre sua eficiência na redução da criminalidade (RIBEIRO e SILVA, 2010). Essas dimensões em nada perpassam o funcionamento atual da PC.

A terceira dimensão é a institucional (Quadro 4). Nela, a liderança assume papel de destaque. Na PCMG, a liderança organizacional de caráter burocrático é formada pelo conselho superior da PC. Na época da pesquisa, esse conselho era composto por 13 membros, entre delegados gerais em chefias de superintendências e departamentos, o inspetor geral de escrivães e o inspetor geral de investigadores que assessoraram o chefe de polícia. O conselho hoje é o responsável principal por qualquer decisão que envolva uma mudança estrutural, como é o caso da adoção do modelo de policiamento comunitário.

#### QUADRO 4 Mudanças decorrentes da inserção do modelo de policiamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais - dimensão institucional

Dimensão Tipo de variável Como é na PCMG Como deveria ser no policiamento comunitário Institucionais Tipo de liderança Lideranças formais de acordo com a hierarquia da organização. Lideranças podem ser tanto as burocráticas formais (baseada na hierarquia). Tomada de decisão Realizada pelos superiores na hierarquia organizacional. Outros membros também são capazes de tomarem decisões. Grau de centralização das funções As funções são centralizadas. As funções são descentralizadas. Discretariedade da ação Normalmente os membros da organização seguem as demandas da chefia (delegados), por meio de diligências e despachos. As ações devem ser discretorísticas. Os membros devem ter a capacidade de tomar decisões próprias, independentemente do delegado.

Elaboração própria.

Essas lideranças formais (burocráticas e hierárquicas) possuem papel expressivo na condução das atividades organizacionais. O limite estrutural à atuação de outros membros impede o desenvolvimento de lideranças informais; há uma forte centralização de informações, comunicação e atividades no delegado de polícia (MISSE, 2011). Esse aspecto não condiz com um dos principais preceitos do policiamento comunitário, que salienta a importância da aquisição de autonomia de qualquer policial e a possibilidade de surgimento de novas lideranças organizacionais (SKOGAN, 2008).

Há também uma divisão entre os grupos ideológicos em disputa por cargos de chefia, como o de chefe de polícia: um tem uma visão mais tradicional do trabalho policial, ou seja, entende como função da polícia atividades relacionadas ao combate da criminalidade; o outro tem uma visão mais próxima do modelo comunitário, principalmente em relação à função da organização para a sociedade, pois entende que a PC deve buscar desenvolver atividades para além da estritamente policial, buscando alternativas para o combate à criminalidade e uma maior integração com a sociedade.

As demais variáveis da dimensão institucional são “grau de centralização das funções”, “discretariedade da ação” e “grau de especialização dos membros”. Se o trabalho realizado pela PC está intrinsecamente relacionado à produção do inquérito policial, atividade presidida pelo delegado de polícia, a discretariedade da ação dos demais membros se restringe às ordens<sup>[4]</sup> expressas por ele (VARGAS e NASCIMENTO, 2010). Em outras palavras, na PC, a discretariedade do policial é limitada não só

pela racionalidade limitada do comportamento humano (MARCH e SIMON, 1958) como também pela estrutura organizacional que neutraliza qualquer ação proativa do policial de baixa hierarquia. Com isso, tem-se elevada centralização das principais decisões da organização nas mãos de somente uma classe: os delegados. Em uma polícia que adota o modelo de policiamento comunitário, as decisões deveriam ser distribuídas de acordo com a capacidade de cada membro, possibilitando o desenvolvimento legal de lideranças informais e a aplicação de seu conhecimento em atividades organizacionais sem necessariamente passar pelo delegado.

Em relação à variável “grau de especialização dos membros”, na PCMG, a maioria das funções é delimitada de acordo com o cargo que o membro da organização ocupa (MISSE, 2011). Dessa forma, pelo menos de maneira formal, tem-se uma alta especialização. As atividades do trabalho policial, mais especificamente de uma polícia judiciária e investigativa, podem ser compartilhadas entre policiais. Mas a separação por carreira (investigador, escrivão, perito e delegado) reforça o protecionismo entre seus membros (MINGARDI, 1992; PAIXÃO, 1982).

A busca por melhores condições de trabalho, espaço de atuação e salários, na maioria das vezes, leva em conta somente a disputa interna entre as carreiras policiais, em detrimento da organização como um todo. Assim, há uma sobreposição de carreiras de acordo com o grau de importância, como no caso da valorização da posição de delegado. Do ponto de vista do modelo de policiamento comunitário, o trabalho policial está para além da confecção de inquéritos policiais. Assim, a alta especialização entre os membros e as delimitações estruturais entre as carreiras policiais ajudam a bloquear a possibilidade de institucionalização de um modelo de polícia comunitária na organização.

#### QUADRO 5 Mudanças decorrentes da inserção do modelo de policiamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais - dimensão cultural

Dimensão Tipo de variável Como é na PCMG Como deveria ser no policiamento comunitário Culturais Aprendizagem organizacional Aplicada através do treinamento dos membros da organização. Ocorre por meio de um processo de mudança que envolve toda a organização. Motivação para a inovação Baixa motivação. Uso de regulamentos para a normatização da ação dos membros. A inovação deve ser constante devido à diversidade do trabalho policial. Mitos e valores institucionais Presença de mitos e valores de uma polícia de caráter tradicional. Os mitos institucionais devem ser substituídos por valores de um Estado Democrático de Direito.

Elaboração própria.

O Quadro 5 refere-se à dimensão das variáveis culturais. Nele, a variável “aprendizagem organizacional” é entendida como um processo de tentativa e erro sobre como a organização se adapta a novas situações.

A adaptação pode ocorrer por métodos simples de correção de erros de percurso ou, em casos mais complexos, por um processo de realimentação, em que as ações são selecionadas discricionariamente e seus resultados são testados. Quando uma ação gera resultados satisfatórios para a organização, o processo de *feedback* é interrompido e as ações são transformadas em novos programas de ação disponibilizados para toda a organização.

Para que o processo de aprendizagem organizacional seja eficiente, ele deve ser transmitido para os membros do grupo. Na PC, o primeiro contato que os policiais têm com o policiamento comunitário é no curso de formação, primeira etapa de socialização entre os novos membros, antes do trabalho na delegacia. No caso do policiamento comunitário, esse aprendizado também pode acontecer pela interação dos policiais com os cidadãos. Mas, como a PC não está aberta à comunidade, dificilmente essa etapa acontece.

Em relação à variável “motivação para a inovação”, é mister salientar que o engessamento burocrático das ações dos membros da organização é um dos motivos para a baixa motivação para a mudança. Também pode-se dizer que a baixa motivação é característica das disfunções da burocracia apontadas por Robert Merton (1967). Existe uma resistência a grandes mudanças, uma vez que seus funcionários, que adquirem estabilidade para que tenham maior segurança, passam a agir somente para proteger o seu próprio lugar. Essa característica de baixa motivação não está adequada ao modelo de policiamento comunitário, que espera da organização policial a capacidade de inovação para além dos programas de ação rotinizados (BAYLEY, 2001). Outras características que também devem se adequar a esse modelo é a mudança da percepção de que estabilidade significa o bloqueio dos processos de mudança organizacional.

A variável “mitos e valores institucionais” está ligada à percepção dos policiais, própria do modelo tradicional, sobre o que consideram ser a melhor maneira para a realização das investigações e as melhores estratégias de policiamento, muitas vezes rechaçadas pela sociedade e pela opinião pública (MINGARDI, 1992; COSTA, 2011).

Nesse cenário de enraizamento de pensamentos e ações vistas como adequadas e sem necessidade de reformulação ou extinção, uma mudança de valores organizacionais guiado pelo modelo de policiamento comunitário encontra dificuldades. Por exemplo, apesar das baixas taxas de esclarecimento e do crescimento da criminalidade brasileira nos últimos anos, o foco no inquérito policial é mantido. Qualquer mudança organizacional que pretenda modificar valores e mitos é lenta, porque organizações burocráticas como a PC são resistentes a mudanças.

## **MAIS DO MESMO: EXISTE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS?**

O policiamento comunitário é percebido como um modelo que busca a mudança das organizações policiais porque desloca o objetivo organizacional da repressão ao crime para sua prevenção (BRAGA, 2015). Como argumentamos na seção anterior, mudar a estrutura e organização da PCMG é uma tarefa bastante dispendiosa, que necessita o apoio da sociedade, da opinião pública e dos próprios membros da organização. Em um primeiro momento, tal mudança pode parecer inviável. Todavia, é possível que pequenas mudanças internas modifiquem lentamente a estrutura da PCMG,

Durante a realização do trabalho de campo, nas idas ao CRPC, implantado pela Resolução nº 6.812, de 22 de julho de 2005, da PCMG, buscamos o entendimento do que o policiamento comunitário representa para a PCMG. A unidade tem como função promover o intercâmbio entre as unidades da PC e a comunidade para a realização de ações estratégicas e a expansão de projetos relacionados ao modelo de policiamento comunitário. O trabalho do CRPC abrange unidades policiais da Região Metropolitana de Belo Horizonte e cidades do interior de Minas Gerais e tem como competências o monitoramento e a avaliação de atividades de polícia comunitária na PCMG. É um acompanhamento e o controle da implementação de projetos de forma a descrever e acompanhar as mudanças ocasionadas por eles e, assim, analisar sua eficácia e eficiência.

Para auxiliar o trabalho do CRPC, foi criado em 2 de abril de 2016, junto à Acadepol, o Núcleo Tecnológico de Polícia Comunitária e Ação Social, instituído pela portaria nº 045/GAB/Acadepol/2016. Esse núcleo tem a função de organizar e difundir as ações relativas ao policiamento comunitário da PCMG sob a coordenação do CRPC. Entre as ações do núcleo, encontram-se trabalhos voltados para a comunidade, facilitando o seu acesso à PCMG e impulsionando a difusão dos serviços para o cidadão, além de um projeto de expansão do Programa Mediar, que aplica técnicas de mediação de conflitos, baseadas no policiamento orientado para solução de problemas, princípios de polícia comunitária e da Justiça Restaurativa.

Outras ações do Núcleo incluem: o cadastramento e a disponibilização das informações dos serviços dos Núcleos de Atendimento Psicossocial e dos Núcleos de Mediação de Conflitos; a compilação das instruções fundamentais sobre segurança comunitária em escolas; a organização e o cadastramento de palestrantes e

palestras ministradas nas escolas estaduais; e a facilitação do acesso à informação dos serviços básicos de cidadania, como a emissão de registro geral (RG) e de antecedentes criminais.

O órgão é responsável ainda por promover parcerias para identificar e analisar os problemas comunitários relacionados à criminalidade e à violência, em uma abordagem do tipo polícia orientada ao problema, também cabe a ele o encaminhamento dessas questões às unidades da PC encarregadas da definição de estratégias na prevenção de crimes. O Núcleo também é responsável por realizar um cadastramento dos conselhos comunitários, associações de bairro e entidades que atuam com grupos de vulnerabilidade e situação de risco, com o objetivo de ampliar a atuação da PCMG.

O CRPC e o Núcleo Tecnológico de Polícia Comunitária e Ação Social são estruturas organizacionais que funcionam de modo a promover, articular, monitorar e avaliar os programas de policiamento comunitário na organização. Desse modo, percebe-se a extensiva tendência de controle e centralização da PC. Já o modelo de policiamento comunitário prevê a flexibilização das estruturas para que os policiais contem com maior autonomia para a tomada de decisão. Ou seja, há, aqui, uma tendência à centralização do modelo de policiamento comunitário, na contramão de seus princípios.

Em termos ilustrativos, apresentamos aqui o principal programa de policiamento comunitário em andamento em 2017, o Mediar (Quadro 6), que tem como objetivo a resolução de conflitos entre indivíduos envolvidos em crimes de menor potencial ofensivo. Nele, o policial faz a mediação entre o autor e a vítima do delito, visando o conflito que o originou. A ideia, assim, é evitar o agravamento do problema e o procedimento judicial, muitas vezes moroso e incapaz de solucionar o conflito.

#### QUADRO 6 Programa Mediar na Polícia Civil de Minas Gerais

**Programa O que é** Onde está implementado Mediar Programa que possui como proposta a busca de soluções alternativas extrajudiciais para a solução de conflitos, por intermédio de uma metodologia de resolução de conflitos e com a finalidade de prevenção criminal. Belo Horizonte Contagem Betim Santa Luzia Jaboticatubas Ouro Preto Patos de Minas

Elaboração própria a partir da análise documentos internos da PCMG.

O Quadro 6 mostra a baixa disseminação do programa Mediar pela organização. Percebe-se que o programa está presente em poucas cidades, concentrando-se na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Todavia, como o programa, além disso, está restrito apenas a determinados núcleos, concluímos que essa concentração geograficamente limitada impede uma adequada disseminação desse modelo de policiamento por toda a corporação.

Em suma, a opção pela mediação como principal categoria estruturante da ideia de policiamento comunitário se deve à crença de que ela contribuiria para a redução das taxas de criminalidade, pois tenta solucionar um problema antes do recurso à violência. A PCMG, no entanto, nunca apresentou dados que comprovem sua eficácia.

O policiamento comunitário no âmbito da PCMG reduz-se a uma mediação realizada a partir de uma estrutura tradicional, com o objetivo de prevenir o agravamento de problemas encaminhados aos núcleos que desenvolvem o projeto Mediar. Mas apenas a existência do programa não é suficiente para promover uma mudança estrutural, institucional e cultural da PC de forma a valorizar o profissionalismo e permitir e influenciar um maior relacionamento com a comunidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a tentativa de introdução de uma política pública de policiamento comunitário na PCMG, principalmente em seus aspectos institucionais, é possível afirmar que, talvez em razão da natureza da atividade e de sua forma de estruturação, a PC ainda não possui a abertura necessária para a inserção do policiamento comunitário. Levando em consideração apenas as características organizacionais da Polícia Civil e do policiamento comunitário, fica claro que, na realidade, tem-se dois modelos de policiamento em funcionamento que não se comunicam.

O foco central deste trabalho foi a análise dos modos com que a Polícia Civil de Minas Gerais se apropriou do modelo de policiamento comunitário. Inicialmente, esse modelo de policiamento foi pensado como filosofia de mudança organizacional em alternativa ao policiamento ostensivo, o que não é atividade da Polícia Civil. Com isso, surge a necessidade de alargamento ou refinamento do modelo para que se adeque à realidade das polícias civis. O modelo, que ganhou fama em outros países realizaria a aproximação da instituição policial com a comunidade a quem presta serviço.

Observamos que, em geral, há uma dificuldade de aproximação orgânica entre o funcionamento da PC e a estratégia pautada pela filosofia comunitária. Essa dificuldade também pode ser vista do ponto de vista das discussões e reflexões sobre a estrutura das polícias no Brasil e das tentativas de absorção do modelo comunitário.

É importante salientar, ainda, que as ações da PCMG voltadas para o policiamento comunitário, materializadas na criação do Centro de Referência de Polícia Comunitária e do Núcleo Tecnológico de Polícia Comunitária e Ação Social, acabam por se constituir como programas específicos e restritos. Elas não geram a introjeção da ideia mais geral do policiamento comunitário na instituição policial, considerando seus diferentes atores em funções e níveis hierárquicos distintos, o que implicaria uma mudança organizacional mais ampla por parte da instituição em debate.

De fato, se o policiamento comunitário é uma mudança profunda tanto no modo de ação do policial como no modo como ele percebe seu papel, para sua completa implementação na PCMG seria necessária uma grande reformulação da instituição, perpassando todas as variáveis escrutinadas (ambientais, estruturais, institucionais e culturais). Afinal, como demonstrou a análise aqui apresentada, a forma tradicional de operação da PC e o policiamento comunitário possuem poucas interfaces. Além disso, as possíveis mudanças trazidas pelo policiamento comunitário na PCMG ocasionariam uma grande ruptura na estrutura da organização. Influenciariam também as disputas internas por privilégios, o que não seria interessante para os delegados de polícia, detentores desses privilégios. Assim, o policiamento comunitário aplicada à essa instituição aparenta ser tão somente uma prática discursiva, pois a forma como a organização funciona na atualidade não permite a inserção desse modelo em qualquer dimensão organizacional.

## REFERÊNCIAS

- ARGYRIS, Chrys. "Aprendizado de duas voltas". *HSM Management*, vol. 3, n. 17, pp. 12-20, 1999.
- ARGYRIS, Chrys; SCHÖN, Donald. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1978.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. "O inquérito policial em questão: Situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal". *Sociedade e Estado*, vol. 26, n. 1, pp. 59-75, 2011.
- BAYLEY, David. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Fundação Ford, 2001.
- BAYLEY, David; SKOLNICK, Jerome. *Policimento comunitário: Questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Edusp, 2006.

- BEATO, Cláudio Chaves. **Reinventando a polícia:** A implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte: Crisp/UFMG, 2001.
- BEATO, Claudio; SILVEIRA, Andréa. "Some Conceptual Basis for Crime Prevention in Brazil and USA: Generic Public Policies and Control Crime Programs". *International Journal of Criminology and Sociology*, vol. 7, pp. 184-195, 2018.
- BRAGA, Anthony Allan. "Crime and Policing, Revisited". *New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2015.
- BRAGA, Anthony; WEISBURD, David. "Problem-Oriented Policing: The Disconnect Between Principles and Practicing". In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony (orgs). **Police Innovation: Contrasting Perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 117-133.
- BRETAS, Marcos Luiz. **Ordem na cidade:** O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. "É possível uma política criminal? A discricionariedade no sistema de justiça criminal do DF". *Sociedade e Estado*, vol. 26, n. 1, pp. 97-114, 2011.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. "Novos padrões de investigação policial no Brasil". *Sociedade e Estado*, vol. 31, n. 1, pp. 147-164, 2016.
- CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**, vol. 2. Brasília: Editora da UnB, 1989.
- CROZIER, Michel. **The Bureaucratic Phenomenon: An Examination of Bureaucracy In Modern Organizations and its Cultural Setting in France**. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.
- DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter. "A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais". *RAE – Revista de Administração de Empresas*, vol. 45, n. 2, pp. 74-89, 2005.
- ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1976.
- GOLDSTEIN, Herman. **Policlando uma sociedade livre**. São Paulo: Fundação Ford, 2003.
- KANT DE LIMA, Roberto. "Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal". *Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.*, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 4, pp. 549-580, 2013.
- MAFTROSTKY, Stephen. "Community Policing: A Skeptical View". In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony (orgs). **Police Innovation: Contrasting Perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 44-73.
- MARCH, John; SIMON, Herbert. **Organizations**. Nova York: Wiley, 1958.
- MARINHO, Karina Rabelo Leite. **Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.
- MERTON, Robert King. "Estrutura burocrática e personalidade". In: ETZIONI, Amitai (org). **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1967, pp. 57-69.
- MEYER, John; ROWAN, Brian. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, pp. 340-363, 1977.
- MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas: Cotidiano e reforma na Polícia Civil**. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes; OLIVEIRA, Marcella Beraldo; PAES, Vivian Ferreira. "Antropologia e políticas públicas: Notas sobre a avaliação do trabalho policial". *Cuadernos de Antropología Social*, n. 25, pp. 51-70, 2007.
- MISSE, Michel. "O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: Algumas reflexões a partir de uma pesquisa". *Sociedade e Estado*, vol. 26, n. 1, pp. 15-27, 2011.
- MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, Felipe. "Os estudos policiais nas ciências sociais: Um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, n. 84, 2/2017, pp. 148-187, 2018.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. "A organização policial numa área metropolitana". *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 25, n. 1, pp. 63-85, 1982.

- PERROW, Charles. "A Framework for Comparative Organizational Analysis". *American Sociological Review*, vol. 32, n. 2, pp. 194-208, 1967.
- PERROW, Charles. *Análise organizacional: Um enfoque sociológico*. São Paulo: Atlas, 1972.
- PRATES, Antônio. "Organização e instituição no velho e novo institucionalismo". In: RODRIGUES, Suzana Braga; CUNHA, Miguel Pina (orgs). *Estudos organizacionais: Novas perspectivas na administração de empresas*. São Paulo: Iglu, 2000, pp. 90-106.
- PONCINI, Paula. "O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Rio de Janeiro". *Sociedade e Estado*, vol. 20, n. 3, pp. 585-610, 2005.
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. "O nascimento da polícia moderna: Uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012)". *Análise Social*, vol. 49, n. 211, pp. 272-309, 2014.
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; SILVA, Klarissa Almeida. "Desafios aos direitos humanos e à justiça no Brasil: Uma análise da qualidade do atendimento prestado pelas delegacias de polícia". *e-cadernos CES* [on-line], n. 9, 2010.
- ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- SELZNICK, Philip. "Fundamentos da teoria de organização". In: ETZIONI, Amitai (org). *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1967, pp. 30-42.
- SKOGAN, Wesley. "An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation". In: WILLIAMSON, Tom (org). *The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*. Nova York: John Wiley & Sons, 2008, pp. 43-57.
- THOMPSON, James. *Dinâmica organizacional*. São Paulo: MacGrow-Hill, 1968.
- VARGAS, Joana Domingues; NASCIMENTO, Luís Felipe Zilli. "Uma abordagem empírica do inquérito policial: O caso de Belo Horizonte". In: MISSE, Michel (org). *O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Necvu/IFCS/UFRJ/Booklink, 2010, pp. 102-190.
- VARGAS, Joana Domingues; NASCIMENTO, Luís Felipe Zilli. "O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica: O caso da investigação criminal de homicídios dolosos em Belo Horizonte". *Cadernos Temáticos da Conseg*, n. 6, ano 1, pp. 29-43, 2009.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UnB, 1991.

## NOTAS

- [1] Charles Perrow (1967) elaborou o conceito mais sofisticado de tecnologia no âmbito da sociologia. Para ele, tecnologia é um processo de transformação de uma matéria-prima, qualquer que seja ela, de natureza física ou simbólica, em um produto. Assim, uma organização pode desmembrar um processo tecnológico de acordo com sua estrutura interna, que pode ser do tipo burocratizado, não burocratizado ou misto.
- [2] O desenvolvimento das variáveis do Quadro 1 se baseia também em: March e Simon (1958), Charles Perrow (1967, 1972), James Thompson (1968), Michel Crozier (1964, 1989), Selznik (1967), Prates (2000), DiMaggio e Powell (1983), Meyer e Rowan (1977), Merton (1967), Argyris e Schön (1978) e Argyris (1999).
- [3] Tradicionalmente, o modelo comunitário foi pensando para o policiamento ostensivo, um paradoxo para o desenvolvimento desta pesquisa, já que a Polícia Civil no Brasil não atua dessa forma.
- [4] A discricionariedade policial no modelo do policiamento comunitário é sempre pensada dentro dos limites da Lei, de modo que elas podem ocorrer tanto em cumprimento das ordens dos superiores hierárquicos como em ações por iniciativa própria.

## INFORMAÇÃO ADICIONAL

*Colaboradores:* DAA trabalhou na concepção, na análise e interpretação dos dados e na redação final do artigo. NAS trabalhou na revisão e na redação final do artigo.