

TEN.-CEL. CARLOS ALEXANDRE SCHEREMETA

**MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS – PARÂMETROS PARA A INTEGRAÇÃO DO
POLICIAMENTO COMUNITÁRIO AMBIENTAL E O POLICIAMENTO RURAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Estratégia de Doutorado em Segurança Pública.

Orientador Metodológico: Prof. Dr. MÁRCIO S. B.
S. DE OLIVEIRA.

Orientador de Conteúdo: Cel. QOPM ARAMIS
LINHARES SERPA

CURITIBA
2006

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho àqueles
que me alimentam com sua vitalidade,
que se preocupam comigo, e
me amparam nos momentos mais difíceis:
MERLI minha amada esposa,
GUILHERME e **RAFAELA**,
meus preciosos filhos.

AGRADECIMENTOS

A **DEUS** que através de sua presença no próximo, transmite-nos a luz da sabedoria.

Ao Exmo. Senhor **Cel. QOPM NEMÉSIO XAVIER DE FRANÇA FILHO**, Comandante-Geral da PMPR, pela oportunidade e amizade.

Ao Exmo. Senhor **Cel. QOPM JOSÉ PAULO BETES**, Chefe do Estado-Maior da PMPR, pelo incentivo e pronta amizade.

Aos **Colegas** de curso, (...) “amigo é coisa pra se guardar no lado esquerdo do peito, dentro do coração”. Milton Nascimento.

Aos **MESTRES**, por terem-nos guiado além das teorias, das filosofias e das técnicas. Por nos terem dado consciência do valor de nossa profissão.

Aos amigos, orientadores, **Cel. QOPM ARAMIS LINHARES SERPA** e **Ten.-Cel. QOPM IZAIAS DE FARIAS**, pela amizade que me têm concedido e pelos conhecimentos que me repassaram ao longo dessa jornada.

Aos oficiais e praças do Batalhão de Polícia Ambiental **FÔRÇA VERDE** pelo inestimável apoio e compreensão nos momentos de dificuldade.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	vi
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	vii
RESUMO.....	ix
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 PLANEJAMENTO.....	5
2.1 A ORIGEM DA PALAVRA.....	7
2.2 CONCEITO DE PLANEJAMENTO.....	8
2.3 PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO.....	10
2.3.1 Princípios Gerais do Planejamento.....	11
2.3.2 Princípios Específicos do Planejamento.....	12
2.4 TIPOS DE PLANEJAMENTO.....	13
2.4.1 Planejamento Estratégico.....	14
2.4.2 Planejamento Tático.....	14
2.4.3 Planejamento Operacional.....	15
2.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	15
2.5.1 Elaborando o Planejamento.....	16
2.5.2 Definindo a Missão.....	16
2.5.3 Identificando Fatores Fundamentais.....	17
2.5.4 Estudando o Mercado.....	17
2.5.5 Definindo Metas e Objetivos.....	17
2.5.6 Estabelecendo Estratégias.....	18
2.5.7 Planejando a Ação.....	18
2.5.8 Controlando as Ações.....	18
3 O PLANEJAMENTO É O ALINHAMENTO ESTRATÉGICO.....	19
3.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UM PROCESSO DE MUDANÇAS.....	19
3.1.1 Níveis de Mudanças Organizacionais.....	20
3.1.2 Planejamento Estratégico Organizacional.....	23
3.1.3 Razões para o Planejamento Estratégico Organizacional.....	25
3.1.4 O Papel da Liderança da Organização.....	25
3.2 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO.....	26
3.3 DIRECIONAMENTO PARA O FUTURO.....	33
4 AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS.....	37
4.1 CONCEITOS PARA A COMPREENSÃO DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS.....	37
4.2 A FACE REPRESSIVA DA POLÍCIA.....	40
4.3 AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS NO BRASIL.....	42
4.4 O POLICIAMENTO PROFISSIONAL.....	48
4.4.1 O Modelo de Policiamento Profissional Analisado e o Modelo Brasileiro.....	55
5 IMPORTÂNCIA DO NOVO PARADIGMA PARA A POLÍCIA MILITAR.....	65
5.1 O PERFIL MILITAR DA INSTITUIÇÃO.....	66
5.1.1 O Início da Patrulha Rural.....	66
5.1.2 O Surgimento do Batalhão Ambiental.....	67
5.1.3 O Policiamento Comunitário – Paradigma de Soluções?.....	70
5.2 POLICIAMENTO TRADICIONAL E POLÍCIA COMUNITÁRIA – DIFERENÇAS BÁSICAS.....	76
5.3. A PMPR EM NOVOS CAMINHOS.....	77
5.4 PERFIL RURAL DO PARANÁ - UM ESTADO RICO E DESIGUAL.....	79
5.4.1 Mobilidade Humana no Paraná.....	83
5.5 O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE NO POLICIAMENTO AMBIENTAL.....	85
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	88
6 CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS.....	103
ANEXOS.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

B P Amb. FV -	Batalhão de Polícia Ambiental FÔRÇA VERDE
Cel. -	Coronel
PEC -	Patrulha Escolar Comunitária
PMPR -	Polícia Militar do Estado do Paraná
POVO -	Policiamento Ostensivo Volante
PROERD -	Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência
QOPM	Quadro de Oficiais Policiais-Militares
Ten.-Cel.	Tenente Coronel

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 -	ALGUMAS MODIFICAÇÕES PROVOCADAS PELO PLANEJAMENTO.....	11
FIGURA 2 -	NÍVEIS DE DECISÃO E OS TIPOS DE PLANEJAMENTO.....	14
FIGURA 3 -	NÍVEIS DE MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS.....	22
FIGURA 4 -	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL NO PROCESSO DE MUDANÇAS.....	24
FIGURA 5 -	LOCALIZAÇÃO DAS SUBUNIDADES DO BP Amb FV.....	68
FIGURA 6 -	ÁREA DE ATUAÇÃO DO BP Amb FV.....	69
FIGURA 7 -	MAPA TEMÁTICO IDH.....	81
GRÁFICO 1 -	REPRESENTA TEMPO DE TRABALHO NO POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO RURAL.....	89
GRÁFICO 2 -	REPRESENTA O TEMPO DE TRABALHO NO POLICIAMENTO RURAL.....	90
GRÁFICO 3 -	REPRESENTA A OPINIÃO DOS AGENTES EXECUTORES PARA AS DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DA ATIVIDADE.....	91
GRÁFICO 4 -	REPRESENTA O GRAU DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO POLICIAMENTO AMBIENTAL E/OU RURAL NA RESOLUÇÃO DE DELITOS RURAIS.....	93
GRÁFICO 5 -	REPRESENTA O NÍVEL DE RECEPTIVIDADE NA INTEGRAÇÃO DE ATIVIDADES DE POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO E PATRULHA RURAL.....	94
GRÁFICO 6 -	REPRESENTA OPINIÃO DOS AGENTES EXECUTORES NA INTEGRAÇÃO DE ATIVIDADES DE POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO COM O POLICIAMENTO RURAL.....	95
GRÁFICO 7 -	REPRESENTA A OPINIÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS ANTES DA IMPLANTAÇÃO DO POLICIAMENTO RURAL.....	96
GRÁFICO 8 -	REPRESENTA O NÍVEL DE ATENDIMENTO PROPORCIONADO PELA EQUIPE NA OPINIÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS.....	98
QUADRO 1 -	COMPARAÇÃO ENTRE AS FORMAS DE GERENCIAMENTO..	20
QUADRO 2 -	CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE POLICIAMENTO.....	76
QUADRO 3 -	DIFERENÇAS NA FILOSOFIA OPERACIONAL ENTRE O POLICIAMENTO TRADICIONAL E O COMUNITÁRIO.....	77
QUADRO 4 -	MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS NA PESQUISA DE CAMPO COM A SUA POPULAÇÃO URBANA E RURAL.....	88
TABELA 1 -	TEMPO DE TRABALHO NO POLICIAMENTO AMBIENTAL.....	89
TABELA 2 -	TEMPO DE TRABALHO NO POLICIAMENTO RURAL.....	90
TABELA 3 -	TREINAMENTO ESPECIALIZADO PARA A EXECUÇÃO DA ATIVIDADE.....	90
TABELA 4 -	OPINIÃO DOS AGENTES EXECUTORES PARA AS DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DA ATIVIDADE.....	91
TABELA 5 -	TEMPO MÉDIO DE RESPOSTA NA ZONA RURAL.....	92
TABELA 6 -	NÍVEL DE RECEPTIVIDADE DA COMUNIDADE COM O POLICIAMENTO AMBIENTAL E/OU RURAL.....	92
TABELA 7 -	GRAU DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO POLICIAMENTO AMBIENTAL E/OU RURAL NA RESOLUÇÃO DE DELITOS RURAIS.....	93

TABELA 8 -	DEPENDÊNCIA DE PARCERIA LOGÍSTICA E INFORMAÇÕES DA COMUNIDADE PARA A EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES.....	94
TABELA 9 -	NÍVEL DE RECEPTIVIDADE NA INTEGRAÇÃO DE ATIVIDADES DE POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO E PATRULHA RURAL.....	94
TABELA 10 -	OPINIÃO DOS AGENTES EXECUTORES NA INTEGRAÇÃO DE ATIVIDADES DE POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO COM O POLICIAMENTO RURAL.....	95
TABELA 11 -	OPINIÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS ANTES DA IMPLANTAÇÃO DO POLICIAMENTO RURAL.....	96
TABELA 12 -	OPINIÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS APÓS A IMPLANTAÇÃO DO POLICIAMENTO RURAL E COM O APOIO DO POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO.....	97
TABELA 13 -	VÍTIMA DE ATO CRIMINOSO NA PROPRIEDADE RURAL.....	97
TABELA 14 -	ACIONAMENTO DA POLÍCIA MILITAR.....	97
TABELA 15 -	NÍVEL DE ATENDIMENTO PROPORCIONADO PELA EQUIPE PM.....	98
TABELA 16 -	IDENTIDADE DA EQUIPE PM NO ATENDIMENTO.....	99
TABELA 17 -	CONTRIBUIÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS NA ATIVIDADE DE POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO	99

RESUMO

O presente trabalho procurou mostrar as mudanças que vêm ocorrendo no dia-a-dia, bem como seus reflexos nas estruturas econômicas, social, política e estrutural. Isto tem exigido dos setores públicos e privados posições inovadoras e adoção de métodos e/ou instrumentos de gestão, mais eficientes e a adequação necessária para a demanda no cumprimento de ações, para tanto, deve-se lançar mão do Planejamento Estratégico como ferramenta no auxílio para se operar a mudança organizacional com objetivo central na gestão dos recursos públicos. A superação desse modo de atuação demanda cada vez mais a adesão da Polícia Militar do Paraná e dos policiais-militares às estratégias formuladas para o policiamento comunitário com o propósito de se reconstruir um policial capaz de, em se percebendo um cidadão, reconheça no usuário um igual. Esta iniciativa deve recorrer à discussão democrática com a sociedade, criando vínculos de confiança a fim de que se estabeleça uma via de mão dupla, da qual todos poderão se beneficiar. Uma demanda desse porte exige, além de políticas públicas adequadas, a oferta aos policiais-militares de um saber de excelência acadêmica, levando-os à reflexão sobre as diversas alternativas que devem preceder as intervenções no espaço público, contribuindo significativamente para o bem comum.

Palavras-chaves: mudança organizacional; planejamento estratégico; polícia comunitária; polícia ambiental; parâmetros de integração.

1 INTRODUÇÃO

“Sou pessimista em relação ao futuro porque o vejo como uma época turbulenta. Mas lá no fundo do meu coração sou bastante otimista porque o vejo como uma época de grandes oportunidades para inúmeras pessoas que nunca pensaram que pudessem realmente fazer alguma diferença no mundo”.
(CHARLES HANDY 2001)

No cenário moderno das sociedades democráticas são freqüentes as pressões sobre as organizações policiais para que modifiquem sua estrutura convencional, fortemente burocratizada e calcada em rígida faceta militar. 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.

Assim, o modelo de policiamento comunitário tem aparecido como uma panacéia capaz de reverter o quadro de desprestígio social e político das organizações policiais. Esse modelo tem levado as autoridades policiais a tentarem de forma simplista e, muitas vezes, acrítica, a programá-lo sem qualquer estratégia de mudança estrutural das *velhas* organizações policiais.

Esta pesquisa 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 da Polícia Militar Ambiental, uma vez que o objeto do estudo, as tensões e dilemas da

mudança de modelo de policiamento (ora policiamento comunitário ora policiamento rural), diz respeito especificamente ao policiamento ostensivo, função precípua das unidades operacionais e especializadas que formam o conjunto da PMPR.

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 mencionados, apenas com o intuito de ilustrar e contextualizar nossas considerações.

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 conseqüências não desejáveis pela organização (MERTON, 1965). Estes efeitos constituem, potencialmente, importante fonte de energia para a mudança organizacional, uma vez que, a organização burocrática, como mostrou MERTON, tende à priorização dos métodos de operação que geram previsibilidade e controle, em detrimento de suas finalidades. 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 Paraná, 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 da CF), 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 consecução 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/municípios, rodízio de policiais, etc. (SOUZA, 1999).

Neste mister, pretendemos discutir os problemas desse processo de mudança no *estilo* de policiamento.

Por outro lado, a abordagem de uma atividade de policiamento que no ano de 1994 teve seu início em face do clima de tensão vivida pela comunidade rural paranaense que se encontrava constantemente ameaçada pelos indivíduos e/ou grupos, até mesmo quadrilhas organizadas ao furto e roubo de insumos e implementos agrícolas que era o da PATRULHA RURAL.

Esta atividade por questões político-administrativas ficou restrita a algumas Unidades Operacionais da PMPR e ao longo do tempo por outras iniciativas foi sendo relegada a ponto de sua quase extinção.

Por fim, é importante voltar a salientar que esta pesquisa não tem como propósito fazer um levantamento de experiências concretas de policiamento comunitário, nem realizar uma avaliação destas experiências, nem tampouco se trata 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 do Batalhão de Polícia Ambiental, inclusive na PMPR. A partir deste trabalho, esperamos contribuir para reflexões em torno das possibilidades reais de efetivação

de estratégias comunitárias e integração de outras atividades de policiamento e suas implicações para a polícia.

2 PLANEJAMENTO

O que acontece e não sabemos que está acontecendo conosco, nem compreendemos o que está acontecendo com o resto do mundo, pensamos que sabemos tudo e achamos que a Polícia Militar não precisa de grandes mudanças, por isso “para desenvolver uma estratégia eficaz, devemos, como líderes, compreender o que está acontecendo no resto do mundo e remodelar nossa organização para reagir ao mundo globalizado”.
(KENICHI OHMAE, 2001)

Em um ambiente de incertezas e turbulências, beirando muitas vezes a imprevisibilidade, é de fundamental importância que na inteligência competitiva das organizações, esteja incorporada a capacidade de antecipação de fatos futuros. É preciso que se considere a estruturação das incertezas do futuro.

O testemunho digital, diuturnamente apresentado à sociedade por intermédio dos meios de comunicação, corrobora os graves problemas que a carência de Segurança Pública, acaba gerando para o cidadão, em particular, e para toda população de forma sistêmica, com reflexos no âmbito da saúde, economia, política, etc., impactando, ainda, diretamente numa sensação generalizada de insegurança pública.

À medida que o mundo integra seus mercados e que a competição torna-se um fenômeno em escala mundial, as instituições necessitam detectar e observar quais fatores deveriam ser levados em conta para maximizar suas chances de sucesso e sobrevivência, não apenas em curto prazo, mas, e principalmente, em um horizonte mais distante. No início dessa década, PRAHALAD e HAMEL (1990), analisaram a questão competitiva sob uma ótica de longo prazo, através da comparação de casos de sucesso e fracasso de negócios em escala mundial. Após a edição de seu livro, HAMEL e PRAHALAD (1994) verificaram os conceitos e as práticas de planejamento empresarial para que fosse possível a construção de um novo futuro.

As táticas usadas por quadrilhas especializadas, são inúmeras, e a cada dia mais ousadas e aperfeiçoadas. Em contrapartida, constata-se uma polícia mal equipada e mal preparada. Alie-se a esse fato a questão de ausência de um

planejamento estratégico aliado a um contexto em acelerado processo de transformação, em que já se percebe a mudança da sociedade industrial para sociedade da informação e do conhecimento.

Tanto no cenário mundial quanto no do Brasil, vive-se uma palavra de ordem que cerca, impulsiona, agride e até mesmo sufoca o indivíduo. Esta palavra é – MUDANÇA.

Neste cenário de mudança, criar uma estratégia é como ser cartógrafo numa zona de sismos. Quando começa a ter uma idéia do terreno algo destrói tudo e as recompensas vão para quem provocou o tremor de terra. Para terem sucesso, as empresas devem criar o seu próprio mapa. (GARY HAMEL, 2001).

Para que possamos adaptar as novas tendências de criminalidade com base na inovação tecnológica, conforme estudos da CIA¹, é imprescindível que as Instituições responsáveis pela segurança pública estejam preparadas e, prioritariamente, um passo à frente desses criminosos. A Polícia Militar atua, conforme a legislação constitucional Federal e Estadual, em nível Estadual, atendendo a 399 municípios em todo território Paranaense. O efetivo disponível para esse atendimento e cumprimento da missão policial militar é de pouco mais de 20.000 homens e mulheres. Algumas localidades detêm um maior efetivo em relação a outros, o que vem gerando grandes preocupações, pois existem regiões no interior do Estado atuando com efetivo reduzido de policiais.

Agrega-se também como fator preocupante, a dificuldade crescente em identificar os marginais em potencial, e em que as abordagens estão se constituindo, cada vez mais, em crescentes riscos, principalmente quando se emprega o policial na rua, ou em atividades operacionais sem qualificação específica. Enquanto isso, os marginais mostram-se ousados ao ponto de realizarem blitz utilizando fardamento e uniformes, invadir Delegacias de Polícia para libertar traficantes, matar Policiais Militares, Civis e Rodoviários Federais, para roubar seu armamento (pistola. 40), muito cobiçada em razão de seu poder de fogo, ou mesmo a viatura, a fim de praticar outros crimes. Destarte, o problema deve preocupar, e para tentarmos sensibilizar nossos governantes e comandantes, a fim de que analisem e norteiem-se, ao menos como caminho alternativo, pois, uma Corporação de 152 anos, possui

¹ Central Intelligence Agency – Agência Central de Inteligência – USA.

atribuições específicas no ordenamento jurídico atual, em relação ao tema, e uma cultura que pode ser aproveitada e alinhada com os objetivos organizacionais, pois nem mesmo o próprio policial, algumas vezes, sabe qual é sua missão e o que deve fazer para consecução desse objetivo.

2.1 A ORIGEM DA PALAVRA

Planejamento é palavra nova. É, de fato, a denominação hoje preferida para lembrar o velho método de arquitetar idéias ou equacionar problemas econômicos, que inexistia na língua portuguesa até a metade do século XIX.

O Dicionário dos Sinônimos², de FONSECA E ROQUETE, impresso em 1848, não agasalhou verbo, substantivo ou adjetivo derivado de “plano”, com o sentido de liso.

Na segunda metade deste mesmo século, o romancista e mestre da língua portuguesa, CAMILO CASTELO BRANCO (1825 – 1890), ao escrever o romance “Amor de Perdição”, deu origem ao verbo planizar, que jamais vingou.

JOSÉ MARIA LATINO COELHO (1825 – 1891), escritor, professor e político português, profundo conhecedor do latim e do grego, também não obteve êxito quando tentou extrair do adjetivo “plano” o verbo planear, mas ofereceu a Castilho a oportunidade de sugerir em seus escritos como sinônimo de planear, o verbo planejar e deste, vai se formar mais tarde, meio século depois, a palavra planejamento.

O dicionário didático da língua inglesa, assinado pelo professor Leonel Villandro³, deu equivalências ao termo “planning”, ingresso nos dicionários dos Estados Unidos da América em 1933 e Inglaterra em 1934, como sendo: “planejar, projetar, idear, tencionar, traçar plano, planta, diagrama”.

² J. I. Roquete e José da Fonseca – Dicionário dos Synonimos da Língua Portugueza, Rio de Janeiro, 1848.

³ Leonel Villandro – Dicionário Inglês – Português, Rio de Janeiro. 1954.

Na 4ª edição do clássico dicionário de Cândido de Figueiredo⁴, impresso em 1925, foram anotados, pela primeira vez, o verbo “planificar” e o substantivo “planificação”.

Já em 1928, o dicionário enciclopédico luso brasileiro⁵, de Jayme de Séguler, registra os verbos “planejar” e “planificar”.

Em plena metade do século XX, ou seja, 1949, na 15ª edição do referido Cândido de Figueiredo⁶, novos derivados do arcaico “plano” (com sentido de “liso”, referido há cem anos, 1848, pelo dicionário de Fonseca e Roquete) são lembrados e anotados: planificar e planificável.

2.2 CONCEITO DE PLANEJAMENTO

O professor GASTALDI (1971), da Universidade Federal do Paraná e da Fundação de Estudos Sociais do Paraná, considera planejamento como “palavra neutra, que pode ser boa ou má, democrática ou autoritária, simples ou complexa”. Conclui tratar-se de palavra nova e solta, de livre uso, sem definição precisa, pelo menos até o momento.

Merece realce a definição consignada pelo professor brasileiro Francisco de Souza Brasil⁷: - “Planejamento é a seleção dos meios mais eficazes – estratégia – para obtenção dos fins – política – programados”.

Não é possível dizer melhor, com maior brevidade. Realmente planejamento é seleção de meios apropriados, para a realização de fins políticos, econômicos e sociais desejados para o bem comum ou, na preciosa síntese de Souza Brasil, a “estratégia de uma política” benéfica ao Estado.

Planejar é pensar antecipadamente em objetivos e ações, devendo os atos administrativos serem baseados em algum método, plano ou lógica e não em

⁴ Cândido de Figueiredo – Novo Dicionário da Língua Portuguesa, Lisboa, 1925.

⁵ Jayme de Séguler – Novo Dicionário Enciclopédico Luso-Brasileiro, 1928.

⁶ Cândido de Figueiredo – Op. Cit., 15ª ed., 1949.

⁷ 7 Francisco de Souza Brasil – Educação e Desenvolvimento, Ver. Carta Mensal da Confederação Nacional do Comércio nº 254, maio de 1976, Rio de Janeiro.

palpites. São os planos que organizam e definem o melhor procedimento para alcançá-los, devendo tais planos serem as linhas mestras nas quais:

- As organizações obtêm e aplicam os recursos necessários para alcançarem seus objetivos;
- Os membros das organizações realizam atividades consistentes com os objetivos e procedimentos escolhidos;
- Progresso na direção dos objetivos é monitorado e medido, de modo que possam ser tomadas atitudes corretivas, quando não satisfatório.

Juan PRAWDA (1990), entende por planejamento o processo antecipado de alocação de recursos para o alcance de fins determinados. Planejar e decidir no presente as ações que se executarão no futuro para realizar propósitos pre-estabelecidos. A palavra processo se refere ao conjunto de fases sucessivas de um fenômeno que se desenvolve de forma dinâmica, ou seja, de forma permanente e contínua. Daí que não tem sentido planejar de uma só vez, já que esta atividade somente faz sentido se associada a eventos dinâmicos e não estáticos.

Podem-se planejar em curto prazo os recursos que se requerem quase de imediato. Pode-se planejar a médio e longo prazo; nos casos em que haja incerteza do futuro, são desnecessários planos muito detalhados e são recomendados planos indicativos para diferentes cenários. O caráter antecipatório do planejamento implica realizá-lo antes que algo aconteça.

Planeja-se com dois objetivos em mente:

- Minorar os efeitos derivados de algo indesejável, que se prevê que possa ocorrer no futuro;
- Aproveitar futuras conjunturas favoráveis.

Já STEINER (1969), estabelece cinco dimensões do planejamento, cujos aspectos básicos abaixo fornecidos, darão como conseqüência o conceito de planejamento.

A primeira dimensão do planejamento corresponde ao assunto abordado, que pode ser produção, pesquisa, novos produtos, finanças, marketing, instalações, recursos humanos, etc.

A segunda dimensão corresponde aos elementos do planejamento, entre os quais podem ser citados propósitos, objetivos, estratégias, políticas, programas, orçamentos, normas e procedimentos, dentre outros.

Uma terceira dimensão corresponde ao tempo do planejamento, que pode ser de longo, médio ou curto prazo.

Outra dimensão corresponde às unidades organizacionais em que o julgamento é elaborado, podendo nesse caso, ser planejamento corporativo, de subsidiárias, de grupos funcionais, de divisões, de departamentos, de produtos, etc.

Finalmente, a quinta dimensão correspondente às características desse planejamento, que podem ser representadas por complexidade ou simplicidade, qualidade ou quantidade, estratégico ou tático, confidencial ou público, formal ou informal, econômico ou caro.

Após análise destas cinco dimensões, o autor conceitua planejamento como um processo desenvolvido para o alcance de uma situação desejada de modo mais eficiente e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa, pressupondo a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois de sua elaboração e implementação na empresa.

Este processo de planejar envolve, portanto, um “modo de pensar”; e um salutar modo de pensar envolve indagações; e indagações envolvem questionamentos sobre o que será feito: como, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde será feito.

2.3 PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO

Segundo OLIVEIRA (1998), o planejamento dentro de uma empresa deve respeitar alguns princípios para que os resultados esperados sejam alcançados e, separa esses princípios em gerais e específicos.

1.3.1 Princípios Gerais do Planejamento

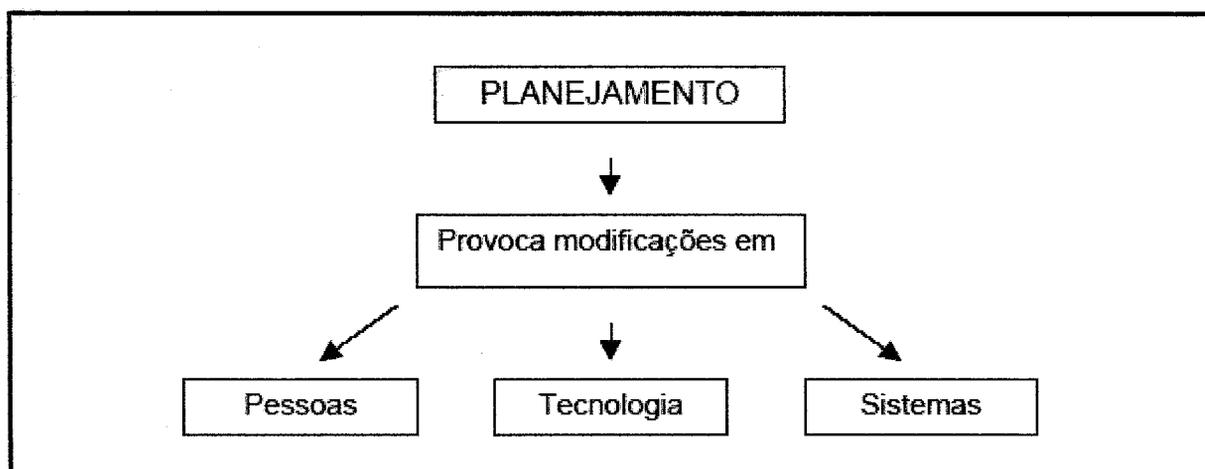
São quatro os princípios para os quais o executivo deve estar atento;

a) **Da contribuição dos objetivos**, em que o planejamento deve sempre visar os objetivos da empresa. No processo de planejamento devem-se hierarquizar os objetivos estabelecidos e procurar alcançá-los em sua totalidade, tendo em vista a interligação entre eles.

b) O princípio **da precedência do planejamento**, correspondendo a uma função administrativa que vem antes das outras (organização, direção e controle). Na realidade, é difícil separar e seqüenciar as funções administrativas, mas pode-se considerar que, de maneira geral, o planejamento “do que e como vai ser feito”, aparece na ponta do processo. Como consequência, o planejamento assume uma situação de maior importância no processo administrativo.

c) O princípio **da maior penetração e abrangência**, pois o planejamento pode provocar uma série de modificações nas características e atividades da empresa. As modificações provocadas nas pessoas podem corresponder à necessidade de treinamento, substituição, transferências, funções, avaliação, etc.; na tecnologia pode ser apresentada pela evolução dos conhecimentos, pelas novas maneiras de fazer os trabalhos etc.; e nos sistemas podem ocorrer alterações nas responsabilidades estabelecidas, nos níveis de autoridade, descentralização, comunicações, procedimentos, instruções, etc.

FIGURA 1 – ALGUMAS MODIFICAÇÕES PROVOCADAS PELO PLANEJAMENTO



FONTE: OLIVEIRA, 1998.

d) O princípio **da eficiência, eficácia e efetividade**. O Planejamento deve procurar maximizar os resultados e minimizar deficiências. Através desses aspectos, o planejamento procura proporcionar à empresa uma situação de eficiência, eficácia e efetividade, sendo que:

Eficiência é:

- Fazer as coisas de maneira adequada;
- Resolver problemas;
- Salvaguardar os recursos aplicados;
- Cumprir o seu dever; e
- Reduzir os custos.

Eficácia é:

- Fazer as coisas certas;
- Produzir alternativas criativas;
- Maximizar a utilização de recursos;
- Obter resultados; e
- Aumentar o lucro.

Efetividade é:

- Manter-se no ambiente; e
- Apresentar resultados globais positivos ao longo do tempo.

2.3.2 Princípios Específicos do Planejamento

ACKOFF (1974), com base na atitude e na visão interativa diante do planejamento, apresenta quatro princípios de planejamento que podem ser considerados como específicos:

- **Planejamento participativo** – em que o principal benefício do planejamento não é seu produto, ou seja, o plano, mas o processo envolvido. O

papel do responsável pelo planejamento não é só elaborá-lo, mas facilitar o processo de sua elaboração pela própria empresa e deve ser realizado pelas áreas pertinentes ao processo;

- **Planejamento coordenado** – em que todos os aspectos envolvidos devem ser projetados de forma que atuem interdependentemente, pois nenhuma parte ou aspecto de uma empresa pode ser planejado eficientemente se o for de maneira independente de qualquer outra parte ou aspecto;

- **Planejamento interligado** – os vários escalões de uma empresa devem ter seus planejamentos integrados. Nas empresas voltadas para o ambiente, nas quais seus objetivos empresariais dominam os dos seus membros, geralmente os objetivos são escolhidos de cima para baixo e os meios para atingi-los de baixo para cima, sendo esse fluxo usualmente invertido em uma empresa cuja função primária é servir aos seus membros.

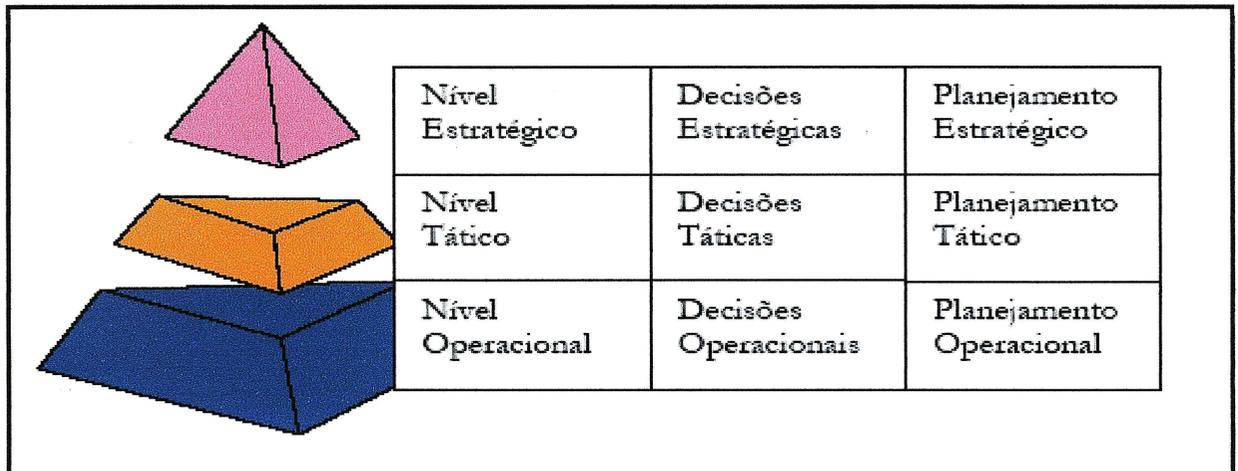
- **Planejamento permanente** – essa condição é exigida pela própria turbulência do ambiente, pois nenhum plano mantém seu valor com o tempo.

2.4 TIPOS DE PLANEJAMENTO

Ainda OLIVEIRA (1998), distingue três tipos de planejamento nos grandes níveis hierárquicos: Planejamento estratégico; Planejamento tático e Planejamento operacional.

De forma genérica podem se relacionar aos níveis de decisão de uma “pirâmide organizacional”.

FIGURA 2 – NÍVEIS DE DECISÃO E OS TIPOS DE PLANEJAMENTO



FONTE: OLIVEIRA, 1998.

De forma resumida, relaciona-se com objetivos de longo prazo e com maneiras e ações para alcançá-los que afetam a empresa como um todo.

2.4.1 Planejamento Estratégico

É conceituado como um processo gerencial que possibilita estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com o seu ambiente, sendo, normalmente, de responsabilidade dos níveis mais altos da empresa e diz respeito tanto à formulação de objetivos quanto à seleção dos cursos de ação a serem seguidos para a sua consecução, levando em conta as condições externas e internas à empresa e sua evolução esperada.

2.4.2 Planejamento Tático

Tem por objetivo aperfeiçoar determinada área de resultado e não a empresa como um todo. Portanto, trabalha com decomposições dos objetivos, estratégias e

políticas estabelecidas no planejamento estratégico, sendo desenvolvidos a níveis organizacionais inferiores, tendo como principal finalidade a utilização eficiente dos recursos disponíveis para a consecução dos objetivos previamente fixados, segundo uma estratégia predeterminada, bem como, as políticas orientativas para o processo decisório da empresa.

2.4.3 Planejamento Operacional

O planejamento operacional pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas. Portanto, nesta situação tem-se basicamente, os planos de ação ou planos operacionais e, correspondem a um conjunto de partes homogêneas do planejamento tático.

2.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Para HALGIB (2001), o planejamento estratégico é uma ferramenta de gestão, que possibilita desencadear mecanismos de participação em diversos níveis de decisão e direcionar a aplicação dos recursos disponíveis visando atingir determinados objetivos a curto, médio e longo prazos, permitindo estabelecer uma rota comum com o conhecimento das dificuldades e facilidades do ambiente, ou seja, uma maneira de ajudar determinada organização/empresa a executar melhor sua missão.

2.5.1 Elaborando o Planejamento

O processo a seguir para elaborar o planejamento estratégico para seu negócio é definir questões como:

- Quem somos?
- Onde queremos chegar?
- Avaliamos os fatores externos?
- Como atingiremos nosso objetivo?

A partir daí, devem-se construir cenários (projeções) não objetivando prever o futuro, mas sim descrever possíveis acontecimentos plausíveis no futuro. Para isso, devem-se levar em conta alguns fatores como o histórico e os resultados pretendidos para ter condições de interagir.

2.5.2 Definindo a Missão

Definir a missão significa "estabelecer a razão de existência da organização, qual o seu negócio (o que faz) e de que forma atua neste negócio (como faz)". A missão deve ser simples, curta e extremamente objetiva, além disso, deve ser consenso entre os dirigentes da organização e também um compromisso de todos.

A formulação básica da missão deve conter:

“VERBO AÇÃO + COMPLEMENTO + BUSCA DE UM DIFERENCIAL”

Ao definir a missão da organização, o empreendedor estará, conseqüentemente, definindo o foco da empresa do mercado, podendo, assim, definir melhor em que segmento irá atuar, quais são seus concorrentes, que empresas serão seus futuros fornecedores, etc.

2.5.3 Identificando Fatores Fundamentais

Consiste no levantamento e estudo dos principais fatores que poderão influenciar no desempenho da empresa no mercado-alvo e no conseqüente sucesso ou fracasso do planejamento estratégico da organização/empresa.

2.5.4 Estudando o Mercado

Nesta etapa, deve-se avaliar a posição/participação da empresa no mercado. É fundamental analisar fatores internos e externos utilizando dados fidedignos e consistentes. No levantamento de dados internos da organização/empresa (no caso de empresa já constituída) deve-se levar em conta a trajetória da empresa, seu modelo de gestão, sua estrutura e ambiente organizacional, seus resultados nas áreas comercial e financeira provenientes de suas estratégias e operacionalização, da sua qualificação técnica e evolução, e dos seus processos produtivos.

Ao se coletar e analisar esses dados, serão obtidas conclusões dos pontos fortes e fracos da organização/empresa e deverão ser tomadas medidas cabíveis para minimizar os pontos fracos e maximizar e explorar os pontos fortes. Ao se levantar e analisar os dados externos devem ser levados em consideração dados e fatores de fornecedores, concorrentes, clientes diretos e indiretos e aspectos políticos, sociais, econômicos, entre outros que venham a causar algum efeito sobre estes e logicamente também sobre a organização/empresa. Ex.: A alta do Dólar pode causar reajuste em produtos importados, que lhe será cobrado de seu fornecedor e será repassada a seu cliente.

2.5.5 Definindo Metas e Objetivos

As metas e objetivos devem ser definidos de maneira agressiva e desafiadora, porém, levando-se em conta as limitações da organização/empresa.

Essas metas e objetivos deverão ser qualitativos (Ex.: Produzir determinado item com design mais funcional e moderno) e quantitativos (Ex.: Vender x unidades) e precisarão obedecer a prazos previstos no planejamento.

2.5.6 Estabelecendo Estratégias

Neste ponto do planejamento, serão utilizadas informações de todas as etapas anteriores, visando estabelecer estratégias focadas nas necessidades da organização/empresa em questão. Um fator crucial é agregar valor ao cliente oferecendo um diferencial no segmento em que atua a organização/empresa.

2.5.7 Planejando a Ação

Tendo-se estabelecido estratégias, faz-se necessário definir, claramente, quem será o responsável pela execução de determinada ação, como e quando será implementada, qual será o cronograma a ser seguido e qual será o custo da mesma.

2.5.8 Controlando as Ações

A execução das ações estabelecidas deve ser analisada constantemente, visando mensurar desempenho X investimento e verificar se o cronograma está sendo cumprido. Só assim será possível identificar as dificuldades e prováveis falhas, possibilitando mudança de estratégias caso isso se faça necessário.

3 O PLANEJAMENTO E O ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

"A função de um estrategista é procurar influir na estrutura do setor de atividade na qual opera e não simplesmente aceitar as regras impostas".
(MICHAEL PORTER 2001)

3.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UM PROCESSO DE MUDANÇAS

No limiar do terceiro milênio, o ambiente de atuação das organizações caracteriza-se por profundas e rápidas mudanças sociais e tecnológicas. Isso faz com que seus líderes busquem novos métodos de gerenciamento no intuito de acompanhar o ambiente em que operam extremamente turbulentos e incertos, já que os modelos de gerência científica, desenvolvidos por TAYLOR e FAYOL no início deste século e vigentes até então, mostram-se lentos e reativos.

BOOG (1994) apresenta, no Manual de Treinamento e Desenvolvimento, os modelos de gerência científica propostos, respondiam bem às necessidades de décadas de estabilidade e de crescimento contínuo, no qual o futuro era mais ou menos previsível. Mas, no momento atual, esses modelos mecanicistas não conseguem mais dar respostas adequadas aos processos de competitividade mundiais que se aceleram com o aumento da complexidade das sociedades e das organizações.

As tendências atuais indicam que as instituições que utilizam esses modelos gerenciais tradicionais terão sérias dificuldades de sobrevivência no futuro. O mais importante é que elas enfrentarão problemas para implementar as mudanças necessárias à adaptação aos novos tempos. Parte desses problemas, algumas vezes, é causada por profissionais das altas direções que, embora bem intencionados e fazendo o melhor possível, não conseguem, sequer, perceber a necessidade de mudar e se adaptar às novas concepções.

A razão principal da carência dessa visão está na forma atual de gerenciar as organizações, dificultando, assim, a incorporação dos novos paradigmas. O quadro a

seguir, mostra as características básicas da forma de gestão atual, em confronto com a emergente.

QUADRO 1: COMPARAÇÃO ENTRE AS FORMAS DE GERENCIAMENTO

ATUAL	EMERGENTE
1. A organização é uma máquina e as pessoas, as engrenagens.	1. A organização é um sistema dinâmico e orgânico.
2. Só a alta administração deve conhecer as estratégias e as metas. Segredo.	2. Todos os níveis participam e conhecem as estratégias e as metas. Transparência.
3. A chefia planeja e os demais executam.	3. Emprego integrado do potencial humano.
4. Delegar é perder poder.	4. Delegar é ganhar poder.
5. Chefias Técnicas.	5. Chefias Técnicas e Humanas.
6. Competição.	6. Cooperação.
7. Centralização e conflitos	7. Trabalho em Equipes.
8. Comunicação de baixo para cima.	8. Comunicação em todas as direções.
9. Motivação extrínseca.	9. Motivação intrínseca.
10. O passado protegido.	10. Busca do futuro.
11. Foco na organização.	11. Foco no Usuário.

FONTE: BOOG, 1994.

3.1.1 Níveis de Mudanças Organizacionais

Para fazer frente às rápidas transformações que ocorrem no ambiente em que atuam, as organizações devem buscar uma reestruturação interna profunda e planejada. Essas mudanças podem ocorrer, basicamente, nas seguintes dimensões ou níveis qualitativos: recursos, processos, relacionamentos e identidade.

O **nível dos recursos** constitui o patrimônio físico da organização: instalações, equipamentos, recursos financeiros, tecnologia, etc. Mudanças nesse

nível ficam evidenciadas quando instalações, equipamentos e tecnologias existentes não mais atendem aos processos realizados. Faz-se necessária uma alteração física que, muitas vezes, representa investimentos de grande porte com dispêndio de recursos que a organização não possui.

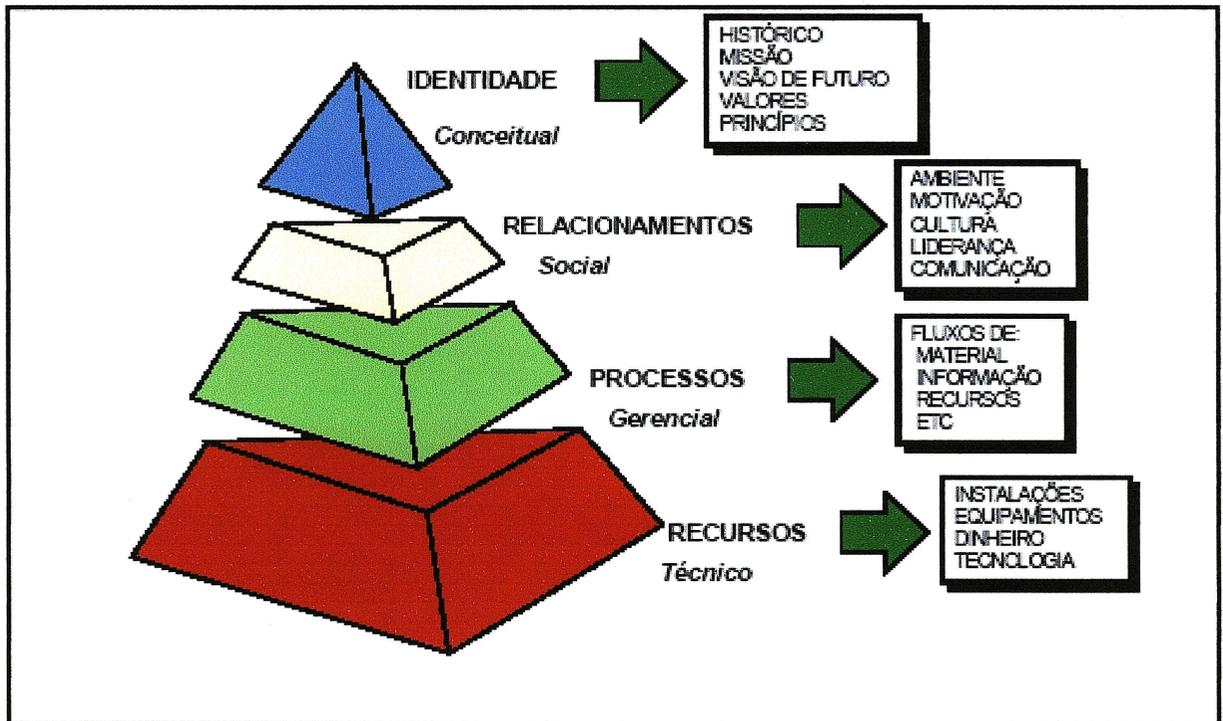
O **nível dos processos** inclui as ações operacionais para gerar os produtos, tais como, fluxo de recursos, informação, documentos, etc. Mudanças nesse nível ficam evidenciadas quando os processos realizados tornam-se excessivamente longos e demorados, retardando o cumprimento da missão da instituição. Nessa dimensão, podem ser obtidos ganhos limitados de racionalização e de aperfeiçoamento, atuando-se nos processos organizacionais.

O **nível dos relacionamentos** não é visível como o dos recursos, nem lógico como o dos processos. Ele abrange as interações que ocorrem entre as pessoas, os setores e os componentes do sistema organizacional. A mudança é indispensável quando ocorre um ambiente desagregador e a desmotivação toma conta do comportamento dos membros da organização. Quando há esses sintomas, dificilmente as estratégias são implementadas ou são aplicadas de forma inadequada. A mudança nessa dimensão envolve a adoção de novas atitudes, o que apresenta muita dificuldade, exigindo o exercício de uma liderança extremamente competente.

No **nível Identidades**, são estabelecidos aspectos marcantes que definem a essência da organização, sua razão de existir. A mudança é essencial quando se percebe que ela não conhece mais seus objetivos, suas expectativas de futuro e como nortear seus trabalhos para que possa atender às necessidades de seus interessados. As modificações, nesse nível, implicam criar ou redefinir a missão, a visão de futuro, os valores e os princípios a fim de orientar todas as ações da organização e delimitar sua identidade.

A Figura 3 apresenta, de forma esquematizada, os níveis de mudanças organizacionais e suas principais dimensões.

FIGURA 3 – NÍVEIS DE MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS



FONTE: BOOG, 1994.

A visão atual limita-se às duas dimensões básicas, nas quais a liderança preocupa-se, fundamentalmente, com as mudanças físicas e de processos sem a visão sistêmica da organização, gerando ações imediatistas, que apresentam ganhos rápidos, porém, não duradouros. Normalmente, essas ações, serão as responsáveis por grandes problemas no futuro.

A mudança, acima de tudo, deve ser cultural, buscando-se, de um modo integrado e estruturado, atuar em todas as dimensões. Inicia-se pela identidade, quando se define uma visão prospectiva, focada nos interesses dos usuários, desejável, viável e estimulante. Com a finalidade de viabilizar essa visão, surge a necessidade de analisar os ambientes interno e externo, para que, por meio de definições de estratégias, metas e objetivos a serem atingidos a curto, médio e longo prazos, as mudanças possam ocorrer de forma permanente e previsível ao longo dos anos.

3.1.2 Planejamento Estratégico Organizacional

Torna-se necessário definir o tipo de planejamento, proposto neste trabalho, a ser aplicado nas Organizações Militares do Exército Brasileiro a fim de conduzir seu processo de mudanças.

Antes disso, serão destacadas algumas maneiras de se planejar estrategicamente (MACEDO-SOARES, 1994):

- **Sistemas de Controle Central** - entende o planejamento como um sistema que tem por objetivo a obtenção e a alocação de recursos;
- **Estrutura de Inovação** - visualiza o planejamento como um instrumento que pode fornecer uma estrutura para a geração de novos produtos e processos, sendo a porta de entrada em novos mercados e negócios;
- **Administração Estratégica** - formula estratégias, em face das mudanças do ambiente organizacional, bem como se preocupa com o desenvolvimento de compromissos e de talentos para implementar essas estratégias;
- **Planejamento Político** - vê o planejamento como um processo para reduzir conflitos entre os interesses de grupos e organizações dentro e fora do negócio;
- **Pesquisa Futura** - considera o planejamento como uma forma de exploração e de criação de um futuro por meio da tomada de decisões, com base na avaliação e na análise das incertezas do ambiente atual.

Nesse contexto, o Planejamento Estratégico realizado por uma Instituição como a Polícia Militar do Paraná, que busca acompanhar o processo de mudanças e incorporar os novos paradigmas, tais como a Qualidade Total, Polícia Cidadã e a satisfação dos usuários, requer uma estruturação mais próxima da combinação das definições da Administração Estratégica e da Pesquisa Futura.

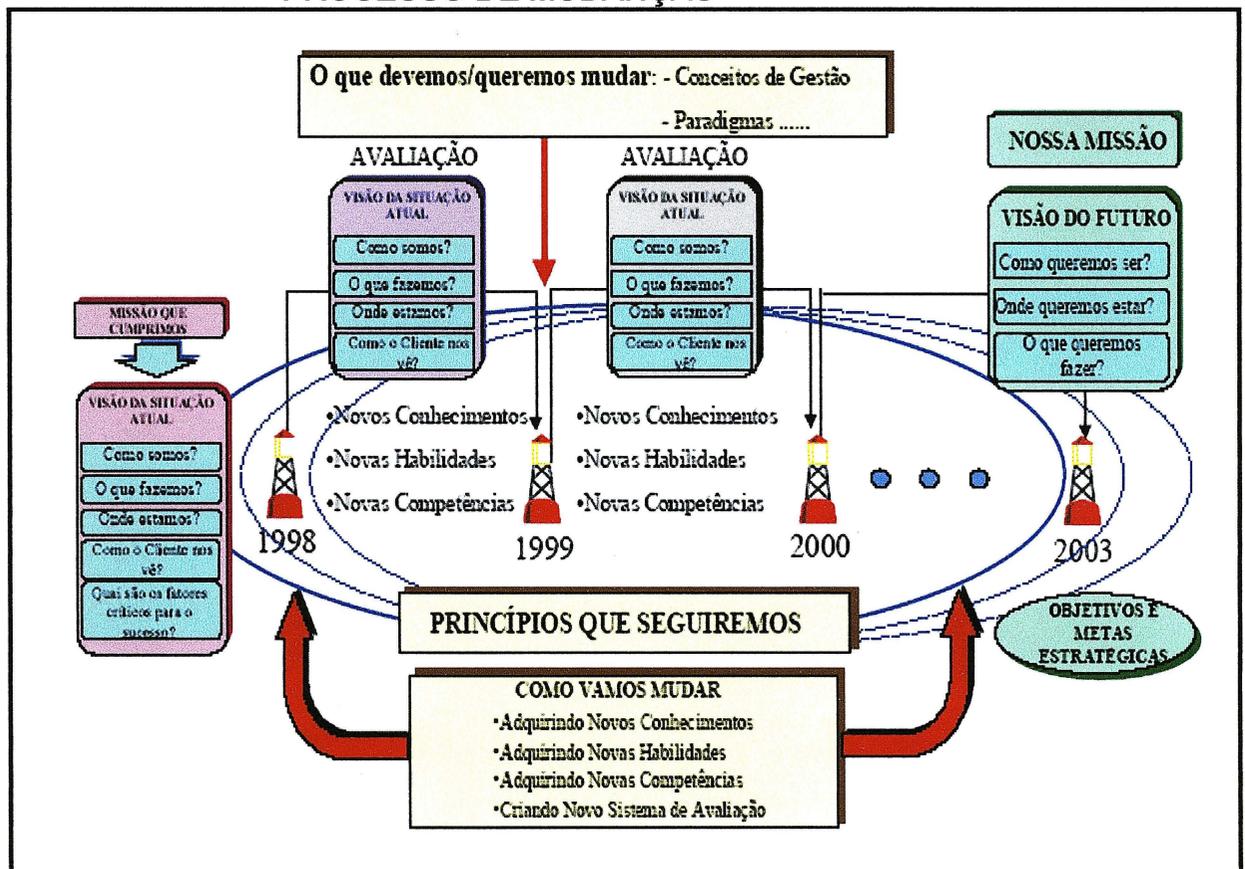
Sendo assim, o Planejamento Estratégico Organizacional será considerado uma atividade permanente e contínua, que se desenvolve de modo ordenado, racional, criativo e participativo, sistematizando um processo de tomada de decisões,

com vistas a alcançar os objetivos e as metas que permitirão aperfeiçoar a futura posição da organização, a despeito de mudanças aleatórias ou planejadas no meio ambiente em que ela atua.

De acordo com LEITÃO (1995), no livro *Administração Estratégica: Abordagem Conceitual e Atitudinal*, o Planejamento Estratégico Organizacional “estabelece um equilíbrio entre as demandas dos ambientes interno e externo, assim como a integração de todos os setores”, de forma a alocar recursos, de toda a natureza, a fim de facilitar o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos.

A Figura 4 mostra um modelo conceitual de Planejamento Estratégico Organizacional para conduzir um processo de mudanças na organização, buscando alcançar sua visão de futuro.

FIGURA 4 - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL NO PROCESSO DE MUDANÇAS



FONTE: LEITÃO, 1994.

3.1.3 Razões para o Planejamento Estratégico Organizacional

A partir da definição apresentada no parágrafo anterior, podem-se citar as seguintes razões para a realização do Planejamento Estratégico nas Organizações Militares da Polícia Militar do Paraná:

- Modelar o futuro da organização com base na análise dos cenários e da missão;
- Desenvolver uma estrutura de gestão e de tomada de decisões de forma sistematizada;
- Otimizar os processos da organização enfocando-a como um sistema;
- Canalizar os poucos recursos para as áreas mais importantes no cumprimento da missão organizacional;
- Criar o hábito de avaliar o desempenho organizacional por intermédio de um sistema de indicadores capaz de antecipar-se às mudanças;
- Programar o desenvolvimento do potencial humano da organização.

3.1.4 O Papel da Liderança da Organização

O desenvolvimento do Planejamento Estratégico Organizacional depende de vários aspectos e, para seu sucesso, é fundamental que haja uma ação efetiva do líder da organização. Por esse motivo, é essencial fazer alguns comentários sobre o papel da liderança ao longo do processo de planejamento e de sua execução.

Sendo o comandante ou diretor o principal responsável pelo sucesso ou pelo fracasso do processo de mudanças, cabe a ele mostrar claramente a direção a ser seguida por seus comandados.

Para isso, podem-se destacar algumas atitudes a serem tomadas pela liderança durante o processo de elaboração e implementação do planejamento estratégico organizacional:

- Trazer para si a responsabilidade pelo desenvolvimento de todo o processo;
- Conduzir os processos de avaliação, de acompanhamento e de controle;
- Envolver os membros da Comissão de Direção Geral e das Comissões Executivas no processo;
- Apoiar e prestigiar as atividades propostas e negociadas nos planos, de forma a possibilitar que sejam vencidas possíveis barreiras ao processo;
- Criar e manter um clima favorável na Organização Militar, incentivando um ambiente que valorize a criatividade, o respeito mútuo e a confiança, a disposição de enfrentar e resolver problemas, a crítica construtiva e a participação de todos.

Com essas atitudes, acredita-se que os líderes terão facilitados todos os caminhos, para que, efetivamente, consigam alterar o rumo da organização, a fim de que ela cumpra, de forma cada vez melhor, a missão a que se destina.

3.2 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Estratégia, segundo QUINN (1991), é um padrão ou plano que integra, de forma coesa, os principais objetivos, políticas e ações de uma organização.

As principais dimensões de uma estratégia são as seguintes:

- Conter os mais importantes objetivos, as mais significativas políticas, e as mais importantes ações a serem executadas;
- Ser concebida através de um pequeno conjunto de conceitos e forças, que lhe dão coesão, equilíbrio e foco;
- Lidar tanto com os imprevistos quanto com o desconhecido. A essência da estratégia é a construção de uma postura que seja tão forte (embora potencialmente flexível) em seletividade, que permita a organização atingir seus objetivos a despeito da ação imprevista ou desconhecida de forças externas;

- Possuir (principalmente no caso de organizações complexas) uma hierarquia.

Ainda, segundo o autor, uma estratégia eficaz deverá apresentar as seguintes características:

- Apresentar objetivos claros e decisivos;
- Promover a iniciativa, preservando a liberdade de ação e aumentando o comprometimento;
- Concentrar força e poder no momento e local crucial;
- Prover flexibilidade, através da construção de reservas de recursos;
- Coordenar e comprometer a liderança;
- Surpreender os competidores;
- Prover segurança para a base de recursos do negócio.

ANDREWS (1991) aprofunda o conceito de estratégia e fornece um quadro de referência para a sua análise.

Ele define estratégia como sendo um padrão de decisões que determinam e revelam seus objetivos, produzem as principais políticas e planos, identificam o segmento de negócio no qual a empresa está inserida, o tipo de organização econômica e humana que ela é, ou pretende ser, e a natureza das contribuições econômicas e não-econômicas a serem oferecidas aos acionistas, empregados, clientes e à comunidade.

Em seu modelo, divide o processo estratégico em duas etapas:

- **Formulação da Estratégia (decisão do que fazer):**
 - Identificação de Oportunidades e Riscos;
 - Determinação dos Recursos:
 - Materiais;
 - Técnicos;
 - Financeiros;
 - Gerenciais;
 - Identificação dos Valores Pessoais e Aspirações da Gerência Sênior;

- Reconhecimento das Responsabilidades para com a Sociedade;
- Implementação:
 - Estrutura Organizacional;
 - Processos Organizacionais;
 - Liderança de Topo.

ANDREWS (1991) ressalta a importância da avaliação dos recursos e competências da empresa para que seja realizada a adequada associação entre oportunidades de negócio e competências.

RUMELT (1991) fornece um quadro de referência para a avaliação de estratégias de negócios, ressaltando que essa avaliação deverá produzir respostas para as seguintes perguntas:

- Os objetivos do negócio são apropriados?
- Os principais planos e políticas são adequados?
- Os resultados obtidos até o momento confirmam ou refutam os pressupostos básicos da estratégia?

Os testes para avaliação de uma estratégia compreendem quatro critérios básicos:

- **Consistência** - a estratégia tem de apresentar objetivos e políticas consistentes;
- **Consonância** - a estratégia tem de representar uma resposta adaptativa ao ambiente externo e às mudanças críticas nele ocorridas;
- **Vantagem** - a estratégia tem de fomentar a criação ou manutenção de vantagem competitiva no setor de atividade da empresa;
- **Exeqüibilidade** - a estratégia não pode subutilizar os recursos disponíveis, nem criar problemas insolúveis.

ABELL (1991) critica os textos de planejamento estratégico pelo fato de, em sua maioria, tratar a definição de negócio como algo implícito no plano.

Segundo o autor, até a publicação de seu trabalho, a definição de negócio se dava apenas em duas dimensões: - produto e mercado. A definição do negócio tem de preceder as demais definições do processo de planejamento estratégico, para que os demais conceitos possam ser explicitamente aplicados.

Seu modelo de negócio compreende três dimensões independentes:

- As Funções do Produto/Serviço - compreendendo as funcionalidades oferecidas aos clientes pelo produto ou serviço;
- Os Grupos de Clientes - referenciando os conjuntos de clientes para o produto/serviço;
- As Tecnologias Utilizadas - fornecendo um referencial de “como o produto/serviço é oferecido aos Grupos de Clientes”.

A partir dessa plotagem de um negócio em um espaço tridimensional, torna-se muito mais clara e precisa a análise de estratégias básicas, tais como a de foco e diferenciação.

ABELL (1991) define, precisamente, três conceitos chaves para o Planejamento Estratégico:

- Negócio - a intersecção de Grupos de Clientes e Funcionalidades baseadas normalmente em uma Tecnologia primária;
- Indústria - é o conjunto de vários negócios, normalmente, baseados em uma única tecnologia;
- Mercado - é a intersecção de Grupos de Clientes e Funcionalidades, incluindo todas as Tecnologias disponíveis para a prestação desse Serviço/oferecimento desse Produto.

PORTER (1979) apresenta um modelo para a análise de estratégias competitivas em indústrias, baseado nos conceitos de economia industrial e estratégias de negócios. De acordo com o modelo, o potencial de rentabilidade de uma indústria é definido por cinco forças básicas:

- A ameaça de novos entrantes;

- Poder de barganha dos fornecedores;
- A ameaça de produtos/serviços substitutos;
- Poder de barganha dos clientes;
- A intensidade da rivalidade entre os competidores.

Para o autor, o estrategista deverá avaliar cada uma das forças e traçar um plano de ação que incluirá:

- O posicionamento da empresa, de forma que as suas capacitações forneçam as melhores defesas contra as forças competitivas e/ou;
- A influência sobre o equilíbrio de forças na indústria através de movimentos estratégicos, de forma a melhorar a posição competitiva da empresa, e/ou;
- A antecipação de mudanças nos fatores subjacentes às forças e conseqüente resposta às mesmas, com a esperança de explorar as mudanças através de estratégias apropriadas ao novo equilíbrio competitivo.

PORTER (1979) define conceitualmente duas estratégias básicas para a competição:

- Liderança em custo;
- Diferenciação.

Em outra obra, PORTER (1985) define o termo Cadeia de Valor como o conjunto de atividades realizadas por uma empresa para criar valor para os clientes. Essas atividades são física ou tecnologicamente separadas entre si. O autor define Sistema de Valor como o conjunto de Cadeias de Valor concatenadas para o fornecimento de produtos/serviços para os clientes finais.

MINTZBERG (1991), a partir de uma revisão da literatura sobre estratégias genéricas, propõe um conjunto de cinco grupos de estratégias, organizadas em uma lógica hierarquizada da mais simples até a mais sofisticada:

- Posicionamento do Negócio Principal - a decisão de se colocar no segmento inicial, médio ou final de um Sistema de Valor;
- Definição das Características do Negócio Principal - a decisão de enfocar estratégias de obtenção de recursos, produção e/ou disponibilização de produtos/serviços. Compreende as estratégias de diferenciação (preço, imagem, suporte, qualidade, projeto ou não-diferenciação) e de escopo (segmentação, nicho, customização, ou não-segmentação);
- Desenvolvimento do Negócio Principal - a decisão de se utilizar estratégias de Penetração em Mercados Existentes, de Desenvolvimento de Novos Mercados, de Expansão Geográfica e de Desenvolvimento de Produtos;
- Extensão do Negócio Principal - a decisão de se utilizar estratégias de Integração de Cadeias de Valor, de Diversificação, de Entrada e Controle (propriedade total e controle, propriedade parcial e controle idem, controle parcial sem propriedade), estratégias combinadas de Integração e Diferenciação e estratégias de Retirada;
- Reconcepção do Negócio Principal - a utilização de estratégias de Redefinição do Negócio, de Recombinação do Negócio e de Realocação do Negócio Principal.

Visando contribuir para o rápido alinhamento estratégico de negócios, HAMMER (1990), propõe o conceito de reengenharia de processos, apresentando princípios básicos a serem aplicados aos processos de negócio para que os mesmos ocorram com um mínimo de intermediação e perda de energia.

Esses princípios são os seguintes:

- Ênfase nos processos associados aos produtos e serviços prestados pela empresa;
- Análise multifuncional dos processos;
- Obtenção das informações para o processo, sempre em sua origem;
- Eliminação de atividades intermediárias, que não agregam informação e/ou valor;
- Disponibilização das informações para os postos de trabalho de decisão;

- Eliminação de controles paralelos - os controles deverão estar contidos no bojo dos próprios processos;
- Eliminação das barreiras de tempo e distância através da tecnologia de informação.

DAVENPORT e SHORT (1990) apresentam direcionamento semelhante, porém trabalham a dimensão estratégica da inovação.

A observação dos princípios, métodos e técnicas detalhados pelos autores permitem a verificação de suas origens em alguns textos que o precederam. A reengenharia, como metodologia, é um amálgama de proposições anteriores, de diversas áreas de conhecimento.

Dentre essas, podem ser destacadas as seguintes:

- A questão competitiva, mola mestra para a utilização de reengenharia, relaciona-se com todo um conjunto de trabalhos. Talvez o mais importante seja o de PORTER e MILLAR (1985), que explora a questão da utilização da tecnologia de informação para a obtenção de vantagens competitivas. Merece também citação o trabalho de STALK e HOUT (1990) sobre competição baseada em tempo;
- A questão da integração das atividades em processos, conforme inicialmente proposta por MARTIN (1982), em seu trabalho sobre metodologias de planejamento estratégico de informações - origem de sua disciplina de engenharia de informação. O conceito de processo está também fortemente associado à cadeia de valor e ao sistema de valor, conforme definição de PORTER (1985);
- A questão da inovação em negócios, tratada por DAVIS (1987) e por DAVIS e DAVIDSON (1991);
- A questão do *just-in-time*, conforme pode ser visto em SCHNIEDERJANS (1993), pois tem como princípio a eliminação do trabalho em lotes, para os quais existem estoques de componentes (sejam eles materiais ou informações) e atividades de controle e intermediação, que efetivamente não agregam valor algum aos produtos e serviços a serem disponibilizados para os clientes.

NOGUEIRA, SILBERMAN e MAGALHÃES (1991) analisam em profundidade a associação dos conceitos de reengenharia de processos com os de planejamento de tecnologia de informação e avaliaram a sua aplicação no caso da Receita Federal do Brasil.

NOGUEIRA e AMARAL (1992) em pesquisa em empresas operando no Brasil apresentam e validam um instrumento para avaliar o Alinhamento Estratégico, a partir do grau de formalização de seu processo e produtos. Em adição, obtêm associações positivas entre a medida de Alinhamento (que sumariza a qualidade do processo de alinhamento estratégico) e os resultados econômico-financeiros apresentados por essas mesmas empresas.

3.3 DIRECIONAMENTO PARA O FUTURO

DAVIS (1987) propõe um desafiante cenário para a realização de negócios no futuro próximo, operando sob um novo paradigma: o oferecimento de produtos e serviços a qualquer hora, em qualquer lugar e de forma imaterial. Sob esse novo paradigma estão sendo construídos os novos negócios, fortemente baseados em conhecimento e em tecnologia de informação.

DAVIS e DAVIDSON (1991) em trabalho posterior prevêm que de 1990 até 2010 os negócios baseados em Informação irão suplantam, em termos de receitas, lucros e valor de mercado, todas as demais atividades. Os autores fornecem alguns caminhos para a transformação de um negócio tradicional, para um baseado em informação.

TOFFLER (1990) aprofunda a questão da informação como principal insumo e produto no novo ambiente de negócios, no qual o cliente passa também a mesclar seu papel com o de produtor, fechando um ciclo que promove a agregação de valor aos serviços e produtos de uma empresa.

PRAHALAD e HAMEL (1990) analisaram os resultados de grandes empresas transnacionais no período 1980-1990 e propuseram um modelo no qual o principal fator para o sucesso de uma organização está em suas competências básicas. Competência básica é definida como sendo a capacidade apreendida por um grupo

de elementos de uma organização, de coordenar esforços de produção e integrar diferentes tecnologias.

HAMEL e PRAHALAD (1994) analisam o desafio da competitividade em três níveis:

- O primeiro nível corresponde à Reestruturação de Portfólio e de *Downsizing*, normalmente ações rápidas e que levam as Organizações a reduzir seu porte e seus custos;
- O segundo nível corresponde à Reengenharia de Processos e à Melhoria Contínua, que permitem às Organizações realizar as atuais atividades de forma mais eficiente;
- O terceiro nível corresponde à Reinvenção da Indústria e à Regeneração das Estratégias, possibilitando às Organizações a construção de seu Futuro.

Na visão dos autores, a gênese das corporações tem início a partir de suas Competências Básicas, passa pela tangibilização dessas competências na forma de Produtos Básicos, que vem a compor o conceito de Negócios, nos quais as empresas irão oferecer seus Produtos Finais.

Essa abordagem remete diretamente à terceira dimensão defendida por ABELL (1991), que contempla, efetivamente, a questão tecnológica, tanto em termos de produto quanto de processo.

Visando avaliar o grau de direcionamento para o futuro de uma empresa, HAMEL e PRAHALAD (1994) oferecem em sua obra, "*Competing for the future*", um conjunto de questões para serem respondidas pelos executivos, convidando ou quase induzindo a rever posturas e certos procedimentos perguntando:

- A alta gerência tem uma compreensão clara e amplamente compartilhada das possíveis diferenças do setor daqui a dez anos?
- Seus "faróis" estão iluminando mais adiante do que os das empresas concorrentes?

- Sua visão do futuro se reflete claramente nas prioridades imediatas da empresa?
- Sua visão do futuro é única em relação aos concorrentes?
- Quão influente é minha empresa na definição de novas regras de competição em seu setor?
 - Ela está constantemente definindo novas formas de fazer negócios, criar novos recursos e definir novos padrões de satisfação do cliente?
 - Define mais do que segue as regras do seu setor?
 - Está mais voltada a desafiar o *status quo* do setor do que a protegê-lo?

Assim, leva os executivos a perceberem uma série de falhas e inquietações que não estão sendo privilegiadas em suas estratégias, ressaltando que “uma empresa bem sucedida em reestruturação e reengenharia, mas incapaz de criar os mercados do futuro, entrará na estafante rotina de tentar se manter um passo à frente das margens e lucros em constante declínio, advindos do negócio do passado”.

Ele é incisivo ao dizer que o sucesso está na habilidade de “desaprender grande parte do seu passado para poder descobrir o futuro” e o grande desafio para tanto “é penetrar na nuvem de incerteza e desenvolver uma grande capacidade de previsão dos parapeiros dos mercados de amanhã” (...) Assim como um foguete a caminho da Lua, a empresa tem que estar disposta a abrir mão de partes do seu passado, que não mais contém o combustível para a viagem e que estão se tornando, na verdade, excesso de bagagem.

PRAHALAD (1994) lembra que: cada vez mais, a capacidade de reconhecer discontinuidades iminentes e de aprender a ser inovador vão se tornando os verdadeiros desafios da alta administração das empresas no novo milênio. Ele aponta oito discontinuidades que constituem a nova paisagem competitiva: globalização; desregulamentação e privatização; volatilidade; convergência; diluição das fronteiras entre setores; padrões; desintermediação; sensibilidade ecológica. Ressalta também que cada negócio será afetado de maneira diferente, mas todos estarão sujeitos ao impacto de um subconjunto dessas forças.

Atento ao futuro, PRAHALAD diz que uma das principais questões é verificar se as grandes empresas são administradas adequadamente para competir contra novos rivais no futuro e de manter sua competitividade viva quando frente à competição internacional e às mudanças no terreno dos negócios.

PRAHALAD sustenta que a “mudança é inevitável para a manutenção da continuidade. Se a continuidade tiver algum valor para a sociedade então a mudança é pré-requisito: se você não mudar, morrerá”.

HANDY acredita que as organizações no futuro serão “os três Is” – **Informação, Inteligência e Idéias**. Nessas organizações, são grandes as exigências relacionadas ao gerenciamento das pessoas. Ele explica:

(...) a organização sábia já se encontra consciente de que seu pessoal sagaz não pode ser facilmente definido como trabalhadores ou gerentes, mas como indivíduos, especialistas, profissionais liberais, executivos ou líderes, e que essas pessoas e a própria organização também precisam ter uma obsessão pela busca do aprendizado se quiser acompanhar o ritmo de mudança. (HANDY, 2001).

HANDY crê ainda, que:

(...) a questão estratégica para as organizações no século XXI será a de como equilibrar suas atividades: o que colocar no núcleo e o que colocar no espaço em volta dele. Por exemplo, uma organização tem de ser pequena o suficiente para ser humana e flexível, mas, ao mesmo tempo, em certas áreas, tem de ser grande, porque é importante desfrutar de certa influência no mercado, para isso é preciso pesquisa ou alcance global. E por isso que, para onde quer que olhemos hoje em dia, vemos organizações debatendo-se contra a necessidade de descentralizar e centralizar ao mesmo tempo. (HANDY, 2001).

4 AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

“No caso brasileiro, as políticas para a área da segurança, sempre foram marcadamente repressivas e autoritárias, com a redução da importante questão social a um problema meramente policial”.
(Jorge da Silva, 1998).

O presente capítulo tem por intuito central a delimitação do modelo de organização policial e suas transformações, 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.

4.1 CONCEITOS PARA A COMPREENSÃO DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS.

A definição mais geral aplicada ao conceito de polícia remete-se à forma particular de ação coletiva organizada. 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).

As organizações policiais não se confundem com as demais instâncias da administração pública. A polícia apresenta particularidades que a distinguem de modo definitivo e visível a todos os cidadãos que diante dela se encontrem. A autoridade se 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, (MONET, 2001). À polícia 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 polícia e soberania do Estado sobre seu território: a existência de uma polícia 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).

A polícia 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 polícia 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 escapem 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 referem 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 apóiam sua definição de polícia fundada na idéia de monopolização do uso legítimo da força:

... 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).

4.2 A FACE REPRESSIVA DA POLÍCIA

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 categorias 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 profissionalização⁸.

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.

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 especializadas⁹ 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 técnica¹⁰ (ARON, 1987).

⁸ 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.

⁹ Também a polícia norte americana experimenta cedo este processo, no seu desenvolvimento nacional.

¹⁰ 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.

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 ocupam¹¹.

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 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.

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.

4.3 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.

¹¹ 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.

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 conhecemos¹².

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,

¹² 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.

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 primeiro chefe da polícia londrina, Sir ROBERT PEEL. (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 anti-português, sim. (BRETAS, 1997). As dificuldades de organização do aparelho estatal, consequência, inclusive, do tamanho territorial e da pulverização das elites por este território, fez com que as elites descentralizassem a autoridade, e a polícia recebesse 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).

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, a relação entre policiais e cidadãos, em que 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).

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.

Este processo irá perdurar até meados da década de 1980, quando tem início a exaustão do modelo profissional. Também o crescimento da criminalidade, ocasionado pelo desenvolvimento industrial e urbano dos anos 50, constitui importante motivação ao processo de profissionalização das forças policiais.

4.4 O POLICIAMENTO PROFISSIONAL

Segundo PERROW (1976) uma organização pode inicialmente ser entendida a partir de dois fatores específicos: o grau de variabilidade da matéria a ser transformada ou o grau de variabilidade implicada em sua missão e o grau de incerteza em procedimentos que articulam causa e efeito no processo de trabalho. 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 mencionada, a missão organizacional no contexto profissional de policiamento, não é analiticamente problematizável, uma vez que é 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*. 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).

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 se trata 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. 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, advindo 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.

O controle das fontes de incerteza refere-se não apenas às características do ambiente externo, mas também às maneiras através das quais as informações acerca do ambiente e das tarefas são distribuídas no contexto da organização.

Todo ator organizacional dispõe, em alguma medida, de informações acerca das atividades e do ambiente da organização, e tais informações são interpretadas pelos indivíduos de modo diferenciado. Organizações dotadas de características mais próximas à burocracia ideal, 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 de 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.

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.

Seu ambiente é entendido, portanto, como técnico, menos complexo ou problematizável e mais passível, por isso, de ter suas influências neutralizadas pela organização.

Cabe ressaltar a percepção de KELLING e MOORE (em CERQUEIRA, 1999), quando em seus estudos, entendem que o modelo profissional do policiamento norte-americano é distinguível 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, prevaiente nos dias de hoje e que agrega os conceitos relativos à eficiência e conhecimento técnico.

4.4.1 O Modelo de Policiamento Profissional Analisado e o Modelo Brasileiro

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 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 às chamadas telefônicas acabou por também contribuir para a diminuição dos contatos entre polícia e público.

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.

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 resultados 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 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.

VOLLMER 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.

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 transformarem determinados fatores em ações de risco. Ou seja, o modelo profissional supõe grande controle da organização sobre o ambiente no qual atua.

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

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.

MOORE e TROJANOWICZ (em CERQUEIRA, 1999) apontam as limitações do policiamento profissional. Para esses autores, o modelo preconizado pela reforma policial não representou conseqüências 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 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 conseqüências para a sociedade de um modo geral. Uma das conseqüências 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 incluem em suas classificações de risco as localidades de habitação popular e de negros. Com isto, essa parcela da população desferiu 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 freqüentes, 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 conseqüências 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 variariam 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.

5 IMPORTÂNCIA DO NOVO PARADIGMA PARA A POLÍCIA MILITAR

“...na sociedade democrática, a responsabilidade pela manutenção da paz e a observância da lei é da comunidade, não é somente da polícia. É necessária uma polícia bem treinada, mas o seu papel é o de complementar e ajudar os esforços da comunidade, não de substituí-los.”

Patrick V. Murphy (1993).

Nas grandes metrópoles do Brasil, a criminalidade tem aumentado muito e os delitos vêm sendo marcados por uma violência crescente. Estudiosos de vários campos têm-se empenhado em pesquisas as mais diversas, tentando explicações científicas para esse problema.

As condições socioeconômicas do povo, o despreparo do aparelho policial, a morosidade da justiça, a falência do sistema carcerário, as más condições do sistema educacional, a falta de emprego, estão entre as causas mais apontadas.

A enumeração, análise das causas e proposição de possíveis soluções, não são problemas específicos do aparelho policial, no qual a PMPR se insere.

A sociedade quer uma resposta já. Muitos simplificam a questão, argumentando que a solução se resume no policiamento ostensivo, e que é preciso mais policiais-militares nas ruas. Mas, será que a sociedade quer um Estado Policial? Pesquisas de opinião pública demonstram que a população se sente insegura. Mais ainda, não confia ou pouco confia, nas instituições que têm a atribuição de zelar pela segurança como um todo.

A população, algumas vezes, reage violenta e irracionalmente, tomando a si a tarefa de punir criminosos. Ocorrem linchamentos, as agressões, propiciando um terreno fértil para a germinação da violência. “Bandido tem que morrer”, “Pena de Morte é a solução”. A sociedade se torna violenta. E os criminosos, parte integrante dessa sociedade, passam, conseqüentemente, a empregar a violência cada vez mais.

Na análise realizada pela antropóloga ZALUAR (1992), na pesquisa “*Rio Contra o Crime*”, consta que: *Setores da população querem um policial treinado no combate aos criminosos, que só prenda durante suas ações, criminosos, ou*

descubra esconderijos e não mais um policial especializado em desconfiar do pobre, submetendo-a à humilhação. São atitudes desse tipo que acarretam, na visão pela sociedade, de uma polícia violenta.

5.1 O PERFIL MILITAR DA INSTITUIÇÃO

O fato de ser o órgão responsável pela manutenção e preservação da ordem pública de cunho militar, não tem nada a ver com a eficiência ou não do serviço policial ou violência policial. Constata-se que as polícias de ordem pública, sempre fardadas e eminentemente preventivas, são, em todas as partes do mundo, organizadas militarmente. Assim são os “*gendarmeries*” austríacos, “*carabinieri*” italianos, “*guarda civil*” espanhola, “*koninklijke marechausse*” holandês, a “*schutzstager*” e a “*ordnung SS*” alemãs, as forças policiais da Grécia e etc. E no Brasil não é diferente em que pese algumas correntes tentarem uma modificação radical na cultura organizacional das instituições de segurança pública.

Numa demonstração clara de que não existe qualquer incompatibilidade entre a investidura militar e as atividades policiais, vemos que as polícias norte-americanas, até bem pouco tempo vinham buscando aproveitar parte dos militares dispensados das forças armadas daquele país. Entendem os americanos, que o perfil militar é ideal para as missões de polícia de segurança pública.

Além do mais, a disciplina rígida, ou seja, coercitiva e ágil, que de fato não existe na administração pública civil, somente será desnecessária à polícia, na medida em que a autodisciplina ou a disciplina consciente possa substituí-la. Basta olhar a nossa realidade social para constatar que estamos muito longe disso.

5.1.1 O início da Patrulha Rural

A atividade criminal em 1994 nas áreas rurais do Paraná, tomava proporções mais elevadas, provocando o clamor da sociedade, em especial dos proprietários

rurais que estavam sendo vitimados pelas quadrilhas que, inobstante os atos de violência contra pessoas, causavam sensíveis prejuízos: de ordem patrimonial, em face do roubo de tratores, veículos, insumos e implementos agrícolas, armas, eletrodomésticos, dentre outros bens móveis, comprometendo a segurança pública, a paz social e a atividade econômica rural como um todo.

A partir desta indesejável situação, o Comando do Policiamento do Interior, com base em determinação do Alto-Comando da PMPR tomou a iniciativa de desencadear operações policiais militares específicas, atuando nas áreas de risco, desenvolvendo ações nas regiões do Norte Pioneiro, Noroeste do Estado e município de Guaíra, obtendo relativos resultados, contudo em experiências práticas isoladas e com os recursos disponíveis em cada uma das unidades PM envolvidas.

Desponta então, o compromisso de se levar segurança a todos os rincões do Paraná e dentro desta premissa emerge a necessidade de segurança nas áreas rurais. A 07 junho de 1995 surge o Projeto PATRULHA RURAL como prioridade governamental, cabendo à Polícia Militar, através do Comando do Policiamento do Interior a sua consecução.

Numa primeira fase, em função da maior incidência criminal e da proximidade com o Lago de Itaipu, a PATRULHA RURAL atuaria com um efetivo de 35 policiais militares e sete viaturas, sediadas nos municípios de Cascavel, Toledo, Assis Chateaubriand, Iporã, Guaíra, Santa Helena e Marechal Cândido Rondon, abrangendo além destes municípios, as áreas rurais de Ouro Verde do Oeste, São Pedro do Iguçu, Santa Tereza do Oeste, Nova Santa Rosa, Maripá, Palotina, Terra Roxa, Altônia, Francisco Alves, Pato Bragado, Mercedes, Entre Rios do Oeste, Quatro Pontes, Itaipulândia, Missal, Diamante do Oeste, São Clemente e São José das Palmeiras totalizando vinte e cinco municípios, na primeira etapa.

5.1.2 O surgimento do Batalhão Ambiental

O Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde é a Unidade da Polícia Militar do Paraná detentora da missão específica de proteger o meio ambiente,

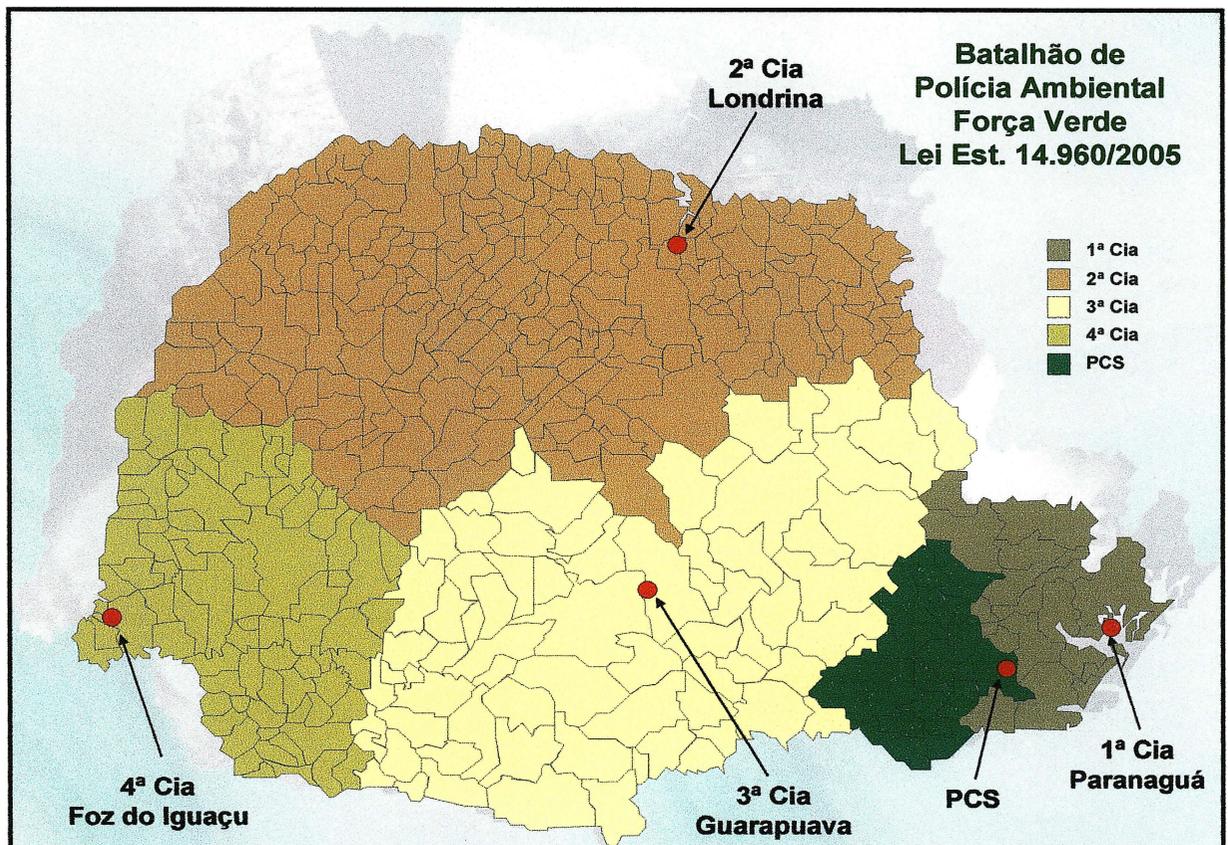
atuando no território do Estado do Paraná desde o ano de 1957, quando foi criado em 04 de Abril, através da Lei Estadual nº. 3.076.

A Polícia Ambiental foi instituída com a denominação de Corpo de Polícia Florestal, sendo sua Lei de Criação regulamentada pelo Decreto Estadual nº. 5.651/1957.

Com pequeno efetivo, a partir de 18 de Setembro de 1962, foi empregado na proteção dos Parques Estaduais de Vila Velha, Campinhos e Monge da Lapa. A Lei Estadual nº. 6.774/1976, transformou o Corpo de Polícia Florestal em Batalhão de Polícia Florestal.

Em 21 de dezembro de 2005 a Lei Estadual nº. 14.960 trouxe uma nova denominação: **Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde**.

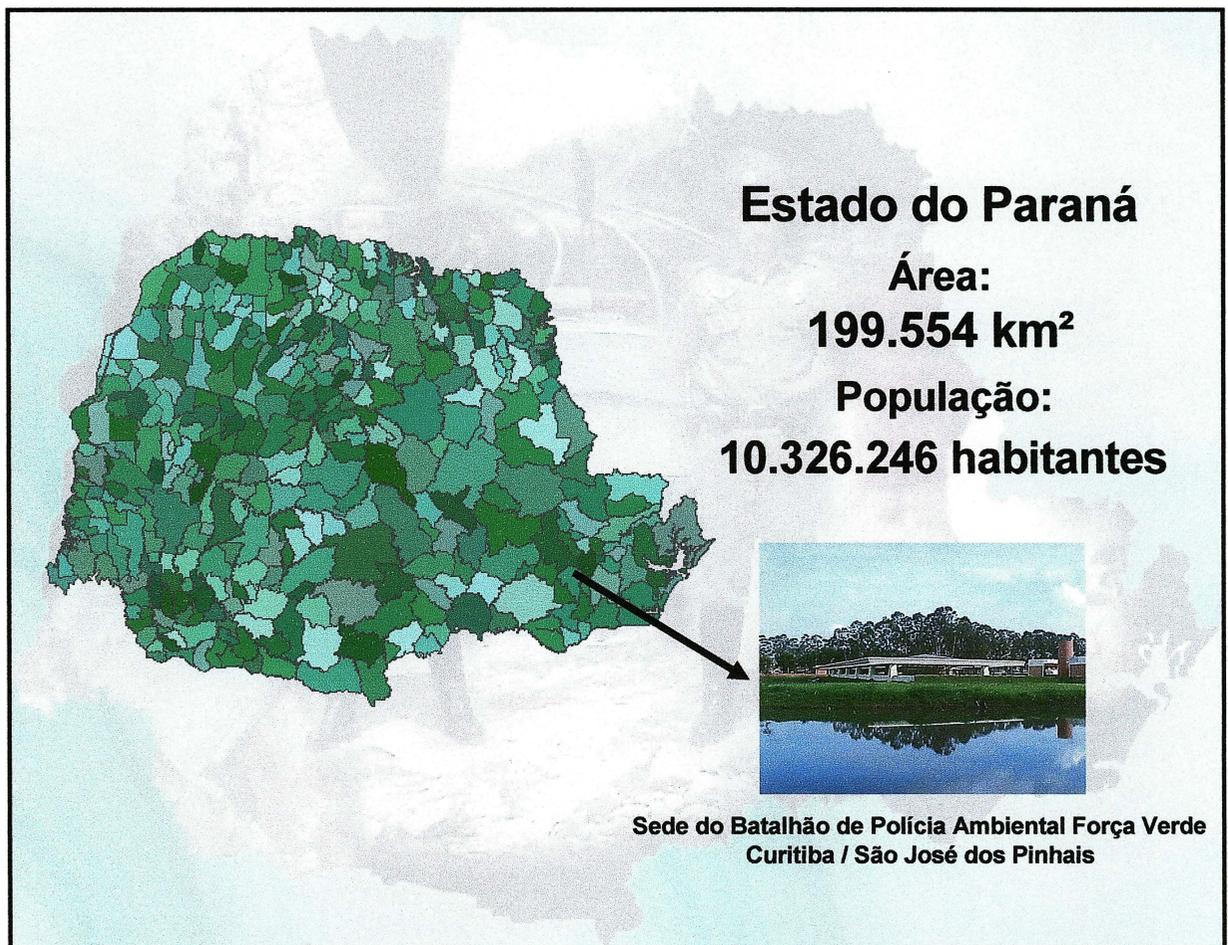
FIGURA 5 – LOCALIZAÇÃO DAS SUBUNIDADES DO BPAMB FV



FONTE: 3ª Seção Estado-Maior BP Amb. FV

A responsabilidade do Batalhão de Polícia Ambiental é sobre todo o território do Estado paranaense, qual seja, pelos 399 municípios que o compõem, cabendo-lhe além das atribuições de proteção e fiscalização ao meio ambiente, o policiamento ostensivo, haja vista a formação de seu quadro, especialidades e sua inserção no universo de polícia comunitária.

FIGURA 6: ÁREA DE ATUAÇÃO DO BP AMB FV



FONTE: 3ª Seção Estado-Maior BP Amb. FV.

5.1.3 O Policiamento Comunitário – Paradigma de Soluções?

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, em que as regras de conduta profissional surgem mais como parâmetro de ação do que como molde para os comportamentos; as informações seguem um percurso horizontal e não verticalizada. 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.

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 complexidade 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, faz com que sua missão e seus objetivos específicos sejam problematizáveis do ponto de vista analítico.

Tal conformação tecnológica implicará, também, alteração relativa ao nível de incerteza contida nos procedimentos que articulam causa e efeito, elemento constituinte do *design* tecnológico de uma organização, segundo PERROW (1976). Assim, a complexidade da missão policial acarretará atividades menos rotineiras no contexto do trabalho policial, e sua padronização será 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; 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. As aproximações com a comunidade e a metodologia de solução de problemas implicam na 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 materiais 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 a 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 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)

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, em que as tarefas são rigidamente padronizadas.

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 efetivadas, 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 policiamento deixa de ser definido estritamente como técnico, em que predomina a lógica da eficiência e passa a ser definido como institucional fonte de recursos relativos à legitimidade para a organização.

O policiamento comunitário, desse modo, e em oposição ao modelo preconizado pela reforma, procura sintonizar-se com as normas institucionais e com os valores democráticos de seu ambiente, maximizando sua relevância e complexidade de 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

	Matéria Prima	Objeto	Modelo	Ambiente	Tarefa	Missão
Policiamento Profissional	Analisável	Não Problematizável	Burocrático ¹³	Homogêneo e Técnico	Poucas situações excepcionais	Eficácia Técnica ¹⁴
Policiamento Comunitário	Não Analisável	Incorporação de Novos Elementos	Não Burocrático ¹⁵	Heterogêneo e Institucional	Muitas situações excepcionais	Legitimidade ¹⁶

FONTE: Dados extraídos da pesquisa.

5.2 Policiamento Tradicional e Polícia Comunitária – Diferenças Básicas

O policiamento tradicional está voltado para ações táticas direcionadas para um inimigo a derrotar, em virtude da própria história de Polícia Militar nos últimos trinta anos. Esta característica faz parte automática do condicionamento policial. Sendo assim, suas prioridades são dirigidas para as ocorrências que envolvem violência ou as definidas como infração penal. Sua eficiência é determinada pelo tempo de resposta aos chamados da comunidade.

O policiamento comunitário não vem substituir o policiamento tradicional, ele vem dar uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia.

Essas diferenças, de filosofia operacional, estão demonstradas no Quadro 3 a seguir.

¹³ Poder centralizado, regras rígidas, coordenação das ações dos membros por meio de regras.

¹⁴ Controle da criminalidade.

¹⁵ Poder descentralizado, regras servem como parâmetro, e a coordenação das ações é obtida através da motivação.

¹⁶ Controle da criminalidade, manutenção da ordem e sentimento subjetivo dos membros da comunidade.

QUADRO 3 - DIFERENÇAS NA FILOSOFIA OPERACIONAL ENTRE O
POLÍCIAMENTO TRADICIONAL E O COMUNITÁRIO

POLÍCIAMENTO TRADICIONAL	POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO
Altos e baixos próximos	Trabalho integrado
Autoridade imposta	Cooperação e pensamento criativo
Informações de alcagüetes	Informações dos cidadãos engajados
Policiamento pela intimidação	Estabelecimento de laços de confiança
Chegada após a ocorrência	Solução dos problemas por integração ativa
Demanda por condescendência	Necessidades compartilhadas
Trabalha com quantidade e generalização dos números	Qualidade e resultados direcionados
A polícia elabora e indica as necessidades	Comunidade indica suas necessidades
Controle pelo fone de emergência 190	Respostas rápidas aos chamados
Especialização – perícia	Parceria
Reativa	Cooperativa – antecipativa
Corrupção intrínseca	Corrupção salvaguardada dificultada
Carência no que concerne à redução do crime	Redução do medo do crime

FONTE: PERES, 1998, p. 10.

Baseia-se na premissa de que, tanto a polícia quanto a comunidade, devem trabalhar juntas para identificar, priorizar, e resolver problemas contemporâneos tais como: crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade da vida na área.

5.3 A PMPR EM NOVOS CAMINHOS

Ao longo do tempo, os procedimentos policiais – militares foram se desfigurando, perdendo seu valor e hoje, corroídos, são parte do elemento degenerador.

A questão da mudança é reencontrar o caminho para enfrentar esta realidade difícil, mas possível de ser alterada. Propõe-se um retorno ao natural, à adoção de

maneiras brotadas da consciência das pessoas, à recuperação de uma atitude já conhecida, conciliada ao gosto e ao desejo da população, compatibilizando a fonte inspiradora com o sentido útil do nosso serviço.

A sociedade deve e tem a primazia de interesse da segurança. Não é difícil sentir que o Estado é um mero delegado nesta problemática. Afinal, ele é o intérprete formal do que a sociedade deseja. A sociedade instituiu o Estado e este não pode se sobrepor a ela.

Imagine-se a PMPR quando estes princípios forem alcançados. Nesse momento ela estará identificada com a sua origem, a sua natureza e ajustada à sua função social. Ela será um componente da comunidade e com esta conjugará esforços para prover segurança.

Polícia dissociada da sociedade significa sociedade indefesa, em processo de desagregação, em degenerescência. É a sombra perpétua do caos em que se pode prever “não só a extinção de uma instituição pública”, mas sim o risco de uma guerra civil resultante de uma sociedade fragmentada. Quando se concentrar na “colaboração e integração comunitária”, pressentir-se-á o refortalecimento de toda a sociedade, o restabelecimento de sua unidade e de sua coesão.

Se o policiamento comunitário não tivesse feito nada mais do que reduzir o risco de perturbação civil, já teria valido bem o investimento. Mas, o policiamento comunitário faz muito mais. Se atentarmos para a violência, as drogas e o caos que assolam tantos de nossos espaços urbanos ou rurais, parece certo dizer, como fizeram muitos, que os grandes centros com numerosos franco atiradores, estão sofrendo “tumultos em câmera lenta”. O policiamento comunitário fornece à polícia novas maneiras de atacar a miríade de problemas enfrentados por essas comunidades.

Deve a Polícia Militar do Estado do Paraná - PMPR, ajustar seus procedimentos à finalidade precípua conciliando seus objetivos de prestadora de serviço público com os reclames de quem pretende servir, ou seja, a população.

E mais: é preciso que a PMPR considere a prevenção como atividade indispensável ao exercício da ação de polícia, o que exige mentalidade e preparação específicas para resgatar o respeito do público e a confiança, indispensáveis a um trabalho proveitoso de sentido social.

Ao se reintegrar à sociedade (polícia comunitária), a PMPR estabelece com ela, um sistema de defesa capaz de produzir a segurança desejada.

Ressalta-se, uma vez mais, que o importante é a segurança, situação em que não há perigo a temer, e a tranqüilidade que dela advém, e que todos necessitam, e como fundamento maior, a liberdade e a igualdade de direito a todos.

5.4 PERFIL RURAL DO PARANÁ - UM ESTADO RICO E DESIGUAL

O Paraná é um Estado privilegiado. Com terras férteis, água em abundância, e um povo trabalhador. Com apenas 2,3% do território nacional, é o segundo maior produtor de grãos do país, responsáveis por 23,5% de toda a produção brasileira de grãos. É o maior produtor de milho, feijão e trigo, o segundo na produção de soja, mandioca e cana de açúcar. Criou-se o mito de que possui um povo frio e arredio, uma gente introspectiva. Especula-se que este comportamento seja fruto da colonização européia e mesmo consequência do clima frio.

O paranaense é mesmo diferente. Talvez não seja o povo mais alegre do Brasil, o mais festeiro nem tenha a malemolência dos nordestinos, mas quem conhece o Paraná e os paranaenses sabe que se trata de gente generosa, honesta e, sobretudo, trabalhadora. Porque é um Estado cuja base econômica é a agricultura; um povo que está acostumado à vida dura da roça, de levantar quando ainda raia a madrugada e dormir cedo, porque no dia seguinte o trabalho continua. Isso não o diminui, pelo contrário. Acreditar no trabalho, ser sério e honesto, é qualidade. E estes são valores cultivados há várias gerações, passados de pai para filho. Desde pequeno, o paranaense aprende a valorizar a importância da terra, do trabalho.

Hoje, é a quinta economia do país, participando com 6% do PIB nacional, segundo dados do IBGE do ano de 2000. Ao longo da década passada, o Produto Interno Bruto cresceu 3,4% enquanto a média brasileira foi de 3%. Em 90, a produção de grãos era da ordem de 13 milhões de toneladas. Em 2002, produziram-se 22 milhões. É o primeiro produtor nacional de frangos, o terceiro na produção de suínos e de leite e o sexto produtor de bovinos. O Paraná é o quarto Estado que

mais exporta, responsável por 9,4% das exportações brasileiras. Oitenta por cento do território paranaense é ocupado por propriedades rurais, das quais as pequenas e médias somam 86% do total.

Embora a população rural represente apenas 22% dos paranaenses, os dois milhões de trabalhadores rurais, são os maiores responsáveis pela riqueza do Paraná. Oitenta e um por cento dos seus produtores são agricultores familiares, que vivem em pequenas propriedades, trabalham duro, e vivem longe dos grandes centros urbanos.

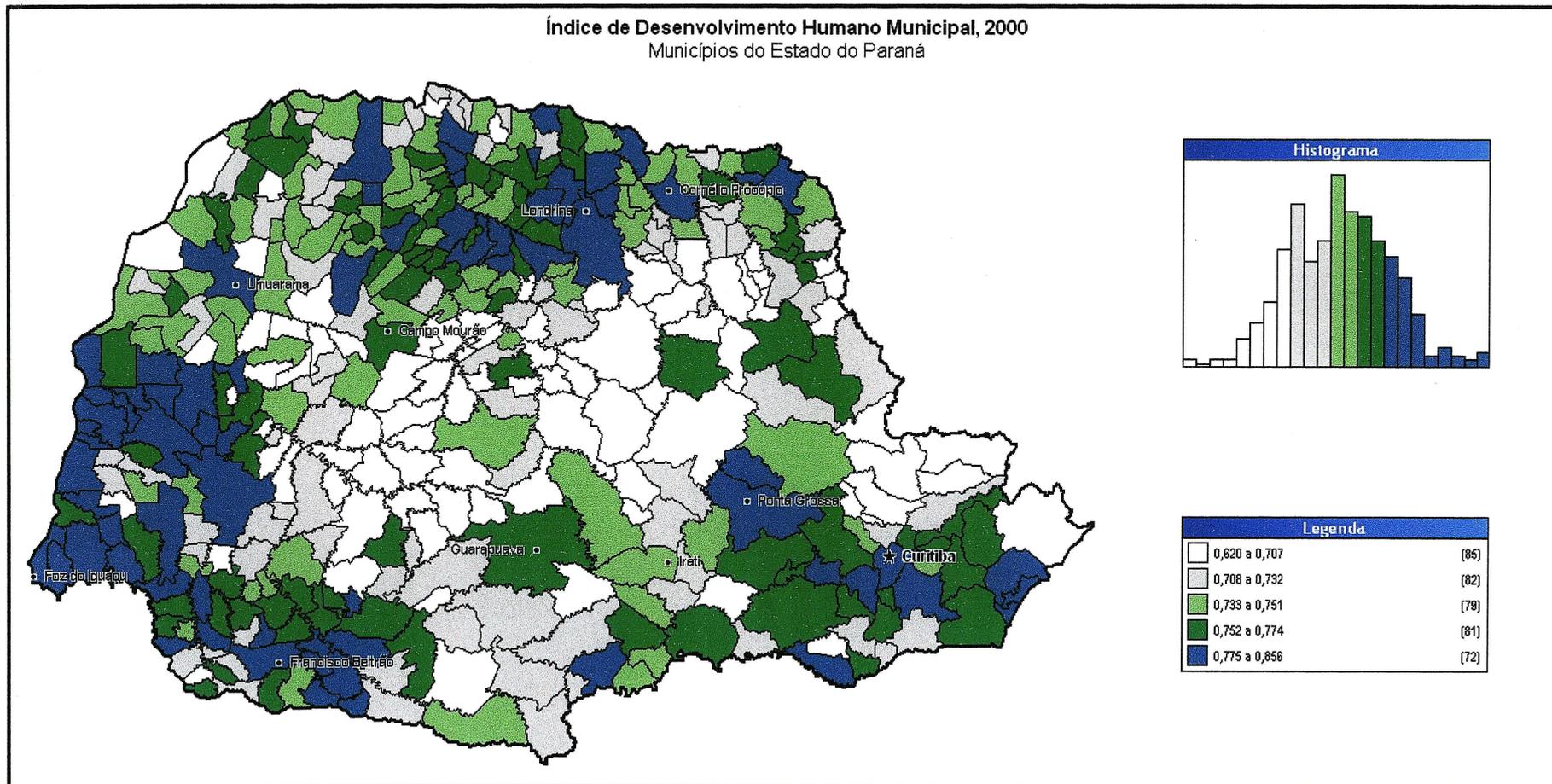
Segundo dados do IBGE, em 1970 havia 554.488 estabelecimentos rurais no Paraná. Quinze anos depois, em 1985, havia 466.397 propriedades enquanto nos anos de 95-96 o número de propriedades declinou para 369.875, das quais 321.380 são da agricultura familiar, correspondendo a 41% de hectares e a 48,2% do valor bruto da produção do Estado.

Nas regiões Norte e Noroeste, por exemplo, o êxodo rural foi causado, basicamente, pelo declínio da cafeicultura e posteriormente da cultura de algodão, e pela expansão da área de pastagens com a pecuária extensiva. Sem trabalho, os trabalhadores rurais migraram para outros Estados, em busca de novas fronteiras agrícolas ou para centros urbanos maiores no Paraná, ocupando periferias das grandes cidades, buscando melhores oportunidades de ocupação e renda.

O Estado do Paraná é também um dos responsáveis por grande parte da riqueza brasileira, mas vive o paradoxo de ser um Estado rico, mas socialmente desigual e injusto. Segundo estudos realizados pelo IPARDES tomando como indicador o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH 2000, 71% da população rural vive em municípios com IDH inferiores aos do Brasil. Em relação à dinâmica populacional do Estado, a zona rural vem perdendo população desde as décadas de 70 e 80, quando ocorreu o processo de mudança da base de produção agropecuária, através da expansão da utilização dos insumos químicos, biológicos, da mecanização e da modificação da pauta de produtos agropecuários. Em 1970, segundo dados do IBGE, o Paraná tinha 1.330.708 homens e 650.763 mulheres trabalhando no campo. Este número baixou para 864.136 homens e 423.496 mulheres ocupadas no meio rural em 95/96.

A figura 7 a seguir demonstra como se situam os municípios paranaenses através do Índice de Desenvolvimento Humano:

FIGURA 7 – MAPA TEMÁTICO IDH



FONTE: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil

As principais mudanças em relação à agricultura foram iniciadas no governo Richa, com uma efetiva ação de governo para levar melhores condições de vida ao homem do campo. Durante os governos de Álvaro Dias e Roberto Requião essas ações foram intensificadas.

Graças aos investimentos iniciados na década de 80, com o trabalho de preservação ambiental, combate a erosão, adequação de estradas rurais, execução de microbacias, importações de bovinos e ovinos e um programa integrado de articulação à agroindústria, o Paraná passou a bater recordes de produtividade e tornou-se um dos maiores produtores de grãos do país.

A falta de uma política agrícola conseqüente por parte do governo federal também contribuiu para o agravamento das desigualdades sociais no país. Estudos do Ipea demonstram que nos últimos anos, os 50% mais pobres da população ficaram com 10% do PIB, enquanto os 10% mais ricos ficaram com 50% do PIB. Mais de 50 milhões de brasileiros vivem com renda inferior a 80 reais mensais, sendo que 45% deste total são jovens que ainda não completaram 15 anos. As políticas sociais fracassaram e o grande desafio que se coloca hoje é o de incluir econômica e socialmente milhões de brasileiros

No Paraná, do ponto de vista dos indicadores sociais, a pobreza no meio rural permaneceu inalterada e, em algumas regiões, aumentou. Segundo dados do IPARDES, 50% dos agricultores paranaenses apenas subsistem. Os produtores empresariais e agricultores familiares ligados às agroindústrias são os responsáveis pelo desempenho produtivo da agricultura paranaense, mas representam apenas 12% do total, segundo o mesmo estudo.

A grande contradição é que os que produzem a riqueza do Paraná representam a parcela mais pobre de sua população. Batem-se recordes de produção, adota-se tecnologia de ponta em diversas culturas, torna-se a agricultura extremamente competitiva, responsável por aproximadamente 55% das exportações do Estado, mas o produtor rural não usufrui desta riqueza. Talvez porque nenhum dos governos tenha assumido o combate à pobreza como prioridade e investido em um programa de segurança alimentar. De nada adianta bater recordes de produção se os produtores rurais não puderem usufruir dos resultados dessa produção.

Este é o grande desafio do governo: reduzir as desigualdades e promover uma melhor distribuição de renda entre paranaenses.

5.4.1 Mobilidade Humana no Paraná

A Globalização disseminou intensa e indiscriminada incorporação da modernidade, tecnologia e concentração do conhecimento, do capital e da riqueza no campo e na cidade. Porém, este fenômeno trouxe em seu bojo a contrapartida nefasta do aumento da pobreza, da miséria e da exclusão social da grande maioria do povo Paranaense e tem provocado significativos fluxos migratórios de trabalhadores rurais, cuja necessidade de sobrevivência força-os a buscarem temporariamente atividades agrícolas dentro do próprio Estado, fora dele e até mesmo em outros Países e Continentes (Países limítrofes, EUA, Europa, Japão).

Migrar, portanto, já é um acontecimento que se incorporou dolorosamente à monotonia da vida de quem é pobre, mas também o migrar é constitutivo do sonho e da utopia das pessoas que acreditam num futuro com mais dignidade e justiça. O censo de 2000 do IBGE indica que entre os anos 1999 e 2000, as Regiões do Sudoeste e Central do Estado são as que mais sofrem com a evasão.

Dos 288 municípios Paranaenses, com IDH inferior ao índice brasileiro, 163 apresentam evasão populacional; 50% das cidades com população inferior a 10.000 perderam habitantes; 10,7% dos municípios paranaenses apresentam queda populacional variando de 20% a 33%, enquanto que os centros urbanos migratórios com mais de 100 mil habitantes cresceram de 6% (Curitiba) até 17% (São José dos Pinhais).

As Regiões Norte e noroeste contribuíram com 72% do êxodo rural no Estado. A Região Norte migrou 53% de sua população para a cidade. Curitiba em 1970 tinha 859,900 habitantes, hoje tem 2.707,343 e para o ano 2020 seguindo a proporção chegará aos 4.200.000 habitantes. Dos 9.404.912 habitantes do Estado Paranaense, apenas 1.905.253 vivem no campo e 7.497.659 habitantes vivem na cidade e destes quase 3.000.0000 vivem na Capital. O numero de Estrangeiros no Paraná é de aproximadamente 60.000 dos quais 17.000 vivem na Capital. O êxodo rural paranaense nos últimos 30 anos foi maior que o nacional, ou seja, 42,3% e 19,6% respectivamente, provocando todo tipo de problema.

Estes números apontam para uma clara política de apoio à agroindústria, à monocultura de exportação e ao latifúndio rural e urbano. Neste sentido não é

necessário explicar o porquê da existência do MST (Movimento dos sem terra) e de sua fortaleza, pois se eram pequenos proprietários, hoje já não são mais.

O Estado sofreu também com as grandes inundações, conseqüências das grandes Hidrelétricas causando também muita migração. Verifica-se também que a política urbana promovida pelos últimos governos, tem provocado desconcentração industrial, comercial e de serviços das grandes regiões metropolitanas tradicionais do País, transferindo significativos contingentes populacionais para suas respectivas cidades mediante propaganda sobre supostas implantações (via guerra fiscal interestadual) de indústrias e de outros benefícios a elas agregados, cuja promessa é a geração de emprego estável, política esta reforçada pelo MERCOSUL.

Efetivamente, estão sendo transferidos apenas problemas que deterioram valores essenciais à existência humana nos grandes centros urbanos: favelização, ocupações, miséria, fome, violência, prostituição, drogas, desemprego, falta de políticas públicas nos serviços básicos. Esta política de redistribuição espacial urbana induzida e desorganizada da população empobrecida e desqualificada e que segue um conceito de cidade empresa, mercado, espaço de consumo e competição, lugar privado e de poder centralizado, onde as pessoas são apenas pilhas, energia para a produção, segue sendo a palavra de ordem.

O Paraná além desta forte migração interna registra um número elevado de cidadãos que emigram para outros países dos vários continentes e ao mesmo tempo está recebendo muitos migrantes de outros países, especialmente sócios do MERCOSUL e dos Países do Oriente. Portanto, podemos concluir afirmando a existência de 3 fluxos migratórios fortes, complexos e permanentes no Paraná:

- 1 - Êxodo interno com três movimentos simultâneos (campo-cidade; capital - área metropolitana e da área metropolitana para as cidades do interior);
- 2 - Êxodo de Paranaenses para o Exterior (Japão, EUA, Europa...);
- 3 - Êxodo Regional (paranaenses para os Países da América do Sul e Sul-americanos para o Paraná).

5.5 O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE NO POLICIAMENTO AMBIENTAL

Apesar do embrionário pelotão de polícia florestal de 1957 cuidar inicialmente de parques estaduais, também dos crimes comuns, servindo até como garantidores de agentes fito-sanitários, com o passar do tempo a ênfase do esforço de trabalho despendido recaiu sobre a esfera administrativa, na elaboração de Autos de Infração Ambiental, na instauração de Termos Circunstanciados Ambientais, num sucessivo ganho de atividades burocráticas. As questões criminais havidas no campo foram se tornando tarefa do policiamento das cidades, o hoje conhecido como policiamento de área ou territorial. Isso fez com que o policial-militar ambiental focasse quase que com exclusividade às práticas de combate às infrações que ocorriam na área rural voltadas à proteção dos bens naturais.

Os crimes havidos contra a pessoa ou contra o patrimônio, mesmo que na área rural, acabavam sendo atendidos prioritariamente pelas viaturas do policiamento urbano.

A demora para o atendimento desses casos e, por vezes, até o não-comparecimento da viatura naquela longínqua propriedade rural, acabava por frustrar o atendimento do cidadão que, em face da distância da cidade mais próxima, ao baixo valor do bem subtraído e as despesas que teria com o deslocamento ao órgão policial, preferia não registrar a sua condição de vítima. Isso contribuiu para que os números de delitos ocorridos no campo, não espelhassem a realidade; consequência de tudo isso é que o policial ambiental passou a ser visto pelo cidadão da "roça", e até por ecoturistas, como um fiscal ambiental com devidos poderes para prender quem quer que seja quando do cometimento dos chamados crimes ambientais.

Muitos policiais ambientais se afastaram tanto das ocorrências gerais da área de segurança pública que houve quem confessasse não mais saber como agir diante de casos típicos que comumente acontecem nos aglomerados urbanos, sob a alegação de que já fazia muito tempo que saíra das Escolas de Formação de Soldados e, daquele tempo a essa parte passara a se aprofundar no estudo das questões ambientais.¹⁷

¹⁷ HERMESDORFF, Roberto Oliveira. A Dicotomia entre o Policiamento Rural e a Fiscalização Ambiental. Obra Inédita.

Mesmo após a edição da Lei nº. 9605, de 12 de fevereiro de 1998, que levou a maioria das condutas lesivas ao meio ambiente à categoria de crime, muito se relutou para aplicá-las efetivamente, e isso devido à falta de sua regulamentação, o que propiciou a que os policiais ambientais continuassem a agir, adotando as mesmas posturas, como vinham fazendo, qual seja, pautando seus atos em legislações anteriores; mesmo assim, houve um relativo despertar por parte dos policiais ambientais, pois muitos resgataram o reconhecimento de que a Polícia é universal, e que possuem, não só Poder de Polícia, mas também o Poder da Polícia.

A ausência da regulamentação não impedia a que os autores de delito contra o meio ambiente fossem, ao menos, criminalmente responsabilizados. Por conta disso, os policiais ambientais passaram a conviver mais estreitamente com situações que, além de merecer sanção na esfera administrativa, também eram considerados crimes.

Um instrumento operativo que o poder público utiliza para materializar essas ações é o policial-militar ambiental, peça estrategicamente extraída do valioso universo de pessoas que integram a PMPR. Esta, uma polícia moderna, contemporânea, consentânea com o seu tempo, ombreada com os postulados da dignidade humana, da cidadania, da honra, da camaradagem, do cavalheirismo, do respeito à vida no seu mais amplo sentido. Uma polícia da qual o cidadão espera proteção, auxílio, confiança e apoio para chegar vivo ao dia de amanhã, e com seus bens, duramente conquistados ao longo de seus exaustivos anos de labuta. Tudo isso também o homem do campo dela espera.

Nesse diapasão, tem o Comando do Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde pautado pela instrução, em que o policial-militar ambiental é treinado e capacitado para exercer seu papel dentro dos princípios norteadores das atividades policiais militares, obedecendo nessa temática, ao princípio da universalidade:

(...) A natural e às vezes imposta, tendência à especialização, não constitui óbice à preparação do policial-militar capaz de dar tratamento adequado aos diversos tipos de ocorrências. Ao PM, especialmente preparado para determinado tipo de policiamento, caberá a adoção de medidas, ainda que preliminares, em qualquer ocorrência policial militar. O cometimento de tarefas policiais-militares específicas não desobriga o PM do atendimento de outras ocorrências que presencie ou para a qual seja convocado. Os atos de polícia ostensiva, exteriorização do poder de polícia; ocorrem sempre nas formas preventiva ou repressiva de polícia administrativa ou de polícia judiciária, independentemente da legislação

específica que o policial-militar estiver aplicando. ¹⁸

Nesse contexto cabe o qualquer autoridade policial e a seus agentes agir na prevenção contra a prática de crimes de quaisquer naturezas e, quando da eclosão desses delitos, a repressão imediata, não devendo haver qualquer dicotomia nas atividades diurnas de policiamento em razão das ações de polícias; é o que ocorre normalmente, principalmente com as autoridades policiais militares, pois tem a Corporação entendido perfeitamente o conceito de ordem pública, não de forma estática e estanque, mas sim, de forma ampla, dinâmica e interativa.

O Policial-Militar, quando age, o faz em nome do Estado, salvaguardando o interesse comum. No caso do meio ambiente, sua atividade na proteção dos "bens ambientais" possui legalidade estabelecida por meio de várias legislações e princípios administrativos. ¹⁹

¹⁸ Manual Básico de Policiamento Ostensivo da PMSP – M 14 – PM. 3ª edição. 1997 p.21.

¹⁹ MELE, João Leonardo. A Proteção do Meio Ambiente Natural (...) CSP-99. 1999. p.166 (monografia)

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para corroborar com o esforço de auferir maior confiabilidade ao estudo, realizou-se uma pesquisa de campo com aplicação de questionários estruturados aos policiais das patrulhas rurais (ambiental ou das unidades envolvidas) e proprietários de propriedades rurais dos municípios de Ponta Grossa, Jacarezinho, Maringá, Londrina e Cascavel.

QUADRO 4 – MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS NA PESQUISA DE CAMPO COM A SUA POPULAÇÃO URBANA E RURAL.

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	POPULAÇÃO TOTAL
PONTA GROSSA	266.683	6.933	273.616
JACAREZINHO	333.515	6.110	339.625
MARINGÁ	283.978	4.675	288.653
LONDRINA	433.369	13.696	447.065
CASCADEL	228.673	16.969	245.642
TOTAL	1.546.218	48.383	1.594.601

FONTE: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil – Censo 2000.

A população urbana e da zona rural destes municípios somam quase 16 % do total da população do Estado. Boa parte de suas áreas geográficas possuem grande número de fazendas (culturas multifacetadas, criação de animais), que fazem limites com áreas das reservas indígenas e de preservação permanente, ricas bacias hidrográfica, além de proximidade com outros estados e países.

Desse modo, procurou-se atingir o público relacionado ao fenômeno e de maior confiabilidade para fornecer indicadores de evidências das questões propostas.

O universo de pessoas pesquisadas, às quais foram aplicados questionários, ficou distribuído da seguinte forma: 50 % da amostra correspondem a 50 formulários enviados ao efetivo do BP Amb FV e 100 (cem) formulários aos policiais-militares das regiões escolhidas e 50 % da amostra correspondem a 150 (cem) proprietários rurais, também situados nos municípios-alvo, equitativamente distribuídos.

Para o tratamento dos resultados foram elaboradas 17 tabelas e 08 gráficos, com as respectivas manifestações do público pesquisado que passam a ser apresentados e discutidos:

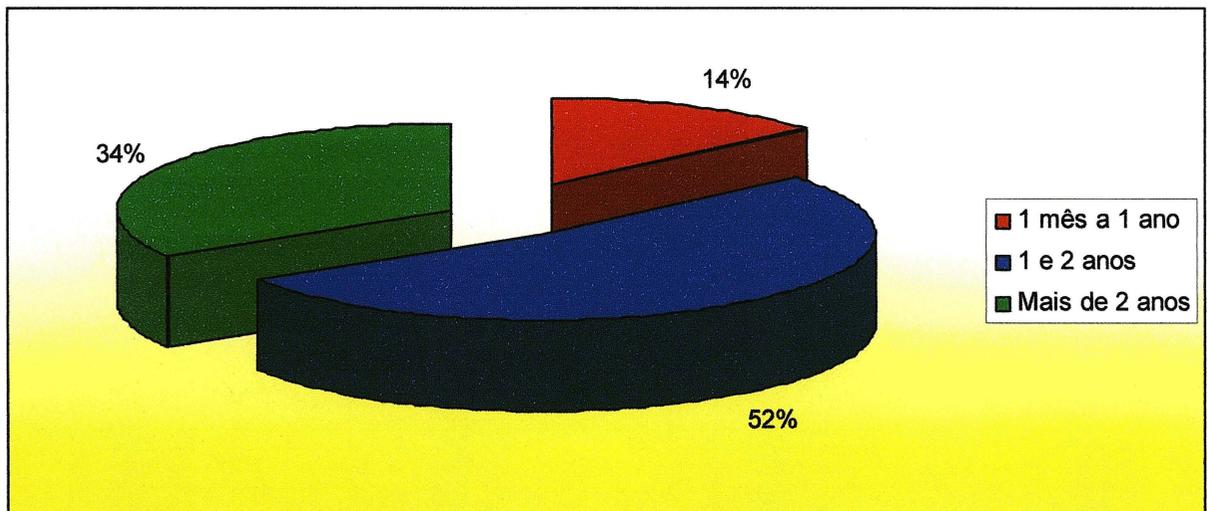
Nas TABELAS 1 e 2 e nos GRÁFICOS 1 e 2 buscou-se investigar qual o tempo de atuação dos entrevistados na atividade de policiamento ambiental comunitário rural e policiamento rural de forma distinta para melhor visualização do universo pesquisado.

TABELA 1 – TEMPO DE TRABALHO NO POLICIAMENTO AMBIENTAL

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
1 mês a 1 ano	7	14
1 e 2 anos	26	52
Mais de 2 anos	17	34
Total	50	100

FONTE: Pesquisa de campo

GRÁFICO 1 – REPRESENTA TEMPO DE TRABALHO NO POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO RURAL



FONTE: Pesquisa de campo

Nas respostas dos policiais-militares do Batalhão de Polícia Ambiental pesquisados, 52 % encontram-se servindo no policiamento rural (comunitário) entre 1 e 2 anos, e outros 34 % há mais de 2 anos, e apenas 14 % disseram que estavam trabalhando naquela nova modalidade de 1 mês a 1 ano.

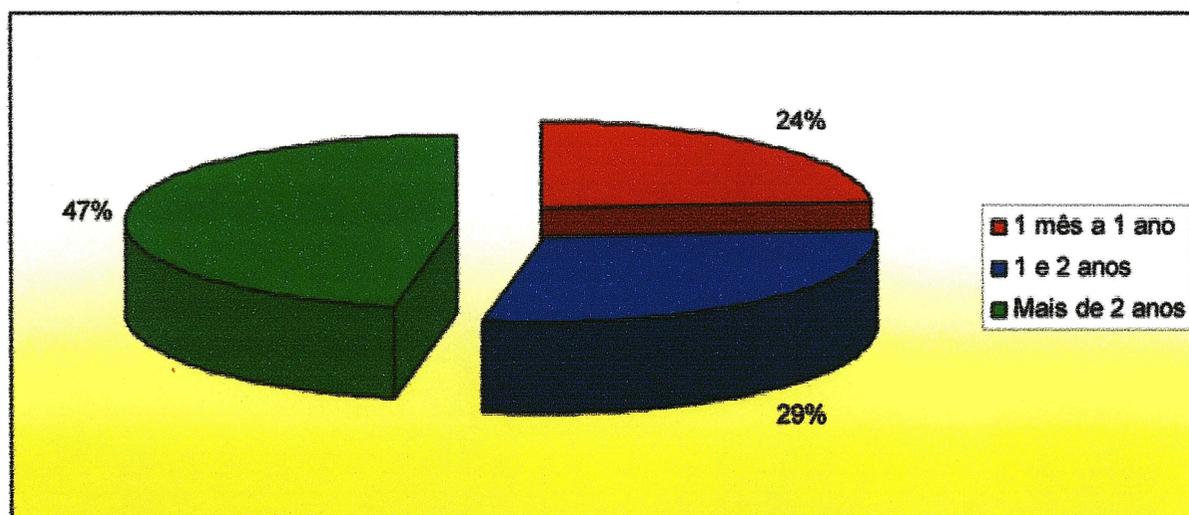
TABELA 2 – TEMPO DE TRABALHO NO POLÍCIAMENTO RURAL

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
1 mês a 1 ano	24	24
1 e 2 anos	29	29
Mais de 2 anos	47	47
Total	100	100

FONTE: Pesquisa de campo

Nas respostas dos policiais militares das outras Unidades pesquisadas, 29 % encontram-se servindo no policiamento rural entre 1 e 2 anos, e outros 47 % há mais de 2 anos, e apenas 24 % disseram que estavam trabalhando naquela modalidade mais recentemente, de 1 mês a 1 ano, como bem demonstra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 2 – REPRESENTA O TEMPO DE TRABALHO NO POLÍCIAMENTO RURAL



FONTE: Pesquisa de campo

TABELA 3 – TREINAMENTO ESPECIALIZADO PARA A EXUCAÇÃO DA ATIVIDADE

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Sim	69	46
Não	81	54
Total	150	100

FONTE: Pesquisa de campo

A respeito de treinamento recebido, percebe-se que 54 % dos pesquisados responderam que não receberam treinamento para executarem a atividade no

policiamento rural, enquanto que 46 % disseram que sim. Esses dados demonstram uma paridade entre os policiais-militares treinados e os não treinados para a missão específica.

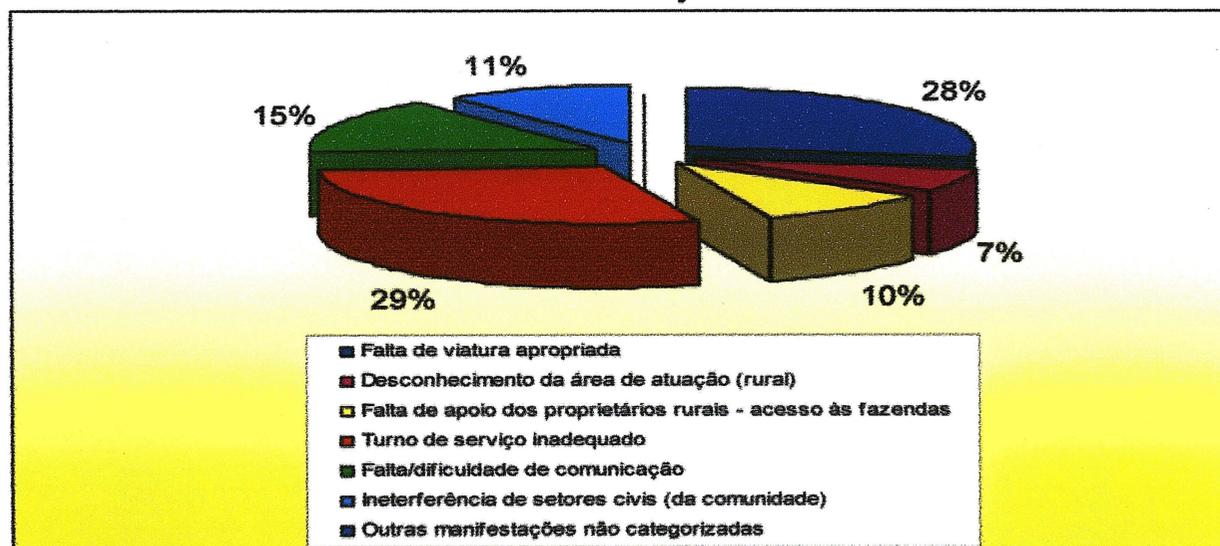
Conforme a TABELA 4 e o GRÁFICO 3 buscou-se demonstrar a opinião emitida pelos agentes executores quanto às dificuldades encontradas na execução da atividade de policiamento ambiental comunitário rural e policiamento rural a partir da notícia de um fator gerador.

TABELA 4 - OPINIÃO DOS AGENTES EXECUTORES PARA AS DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DA ATIVIDADE

CATEGORIAS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Falta de viatura apropriada	42	28
Desconhecimento da área de atuação (rural)	10	7
Falta de apoio dos proprietários rurais - acesso às fazendas	15	10
Turno de serviço inadequado	44	29
Falta/dificuldade de comunicação	23	15
Interferência de setores civis (da comunidade)	16	11
Outras manifestações não categorizadas	0	0
Total	150	100

FONTE: Pesquisa de campo

GRÁFICO 3 – REPRESENTA A OPINIÃO DOS POLICIAIS QUANTO ÀS DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DA ATIVIDADE



FONTE: Pesquisa de campo

Na questão das dificuldades enfrentadas pelos policiais, percebe-se claramente que são distintas para cada policial-militar, e recebem importância conforme a intensidade na localidade onde trabalham. Assim, o que se apresenta como uma grande dificuldade em um determinado local, não representa, necessariamente, para outra.

TABELA 5 - TEMPO MÉDIO DE RESPOSTA NA ZONA RURAL

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
até 1 hora	30	20
entre 1 e 2 horas	25	17
entre 2 a 3 horas	23	15
entre 3 e 4 horas	37	25
mais de 4 horas	35	23
Total	150	100

FONTE: Pesquisa de campo

Para 17 % dos servidores pesquisados, gasta-se entre uma e duas horas para atendimento de uma ocorrência. Para 20 % dos entrevistados, o tempo gasto é de até uma hora, enquanto o percentual de 15 % disse entre duas a três horas. Já 25 % responderam que podem permanecer em ocorrência de 3 a 4 horas. No entanto 23% permaneceram com uma ocorrência na zona rural por mais de 4 horas. Tal situação leva-nos a crer na distância aliada à dificuldade de acesso.

TABELA 6 - NÍVEL DE RECEPTIVIDADE DA COMUNIDADE COM O POLICIAMENTO AMBIENTAL E/OU RURAL

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Ruim	0	0
Regular	18	12
Bom	50	33
Ótimo	29	19
Excelente	53	36
Total	150	100

FONTE: Pesquisa de campo

Quanto à receptividade da comunidade, 36 % dos policiais ambientais ou das outras unidades envolvidas com o policiamento rural responderam que é excelente, enquanto 33 % entendem como boa. Para as opções ótimo e regular, o nível de receptividade foi considerado 19% e 12% respectivamente. Na opção ruim, não houve opiniões.

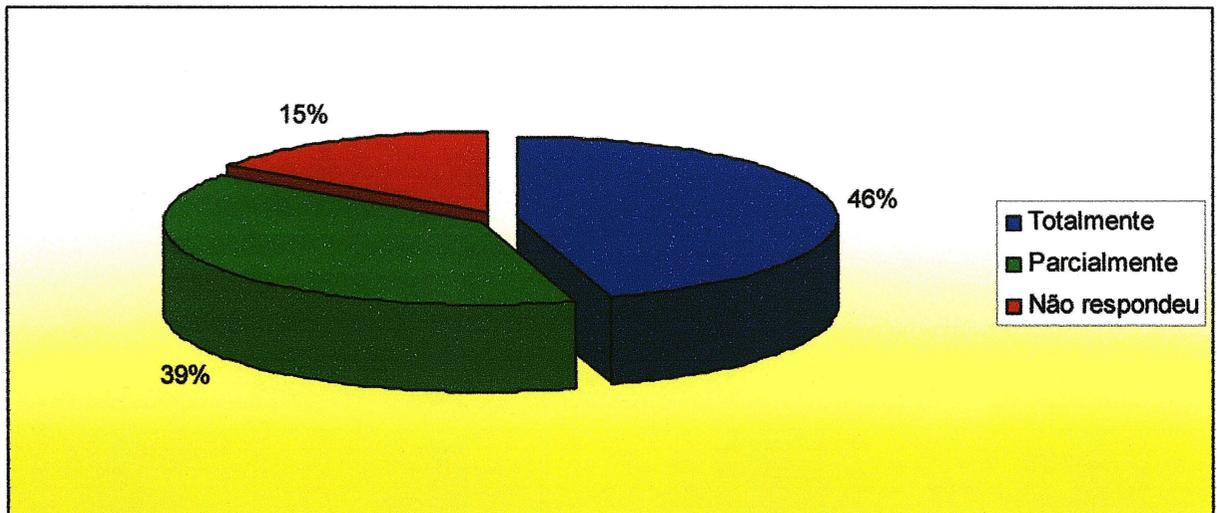
A TABELA 7 e o GRÁFICO 4 indicam como foi o grau de eficiência e eficácia na resolução do fato gerador da ocorrência na zona rural.

TABELA 7 – GRAU DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO POLICIAMENTO AMBIENTAL E/OU RURAL NA RESOLUÇÃO DE DELITOS RURAIS

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Totalmente	68	46
Parcialmente	59	39
Não respondeu	23	15
Total	150	100

FONTE: Pesquisa de campo

GRÁFICO 4 – REPRESENTA O GRAU DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO POLICIAMENTO AMBIENTAL E/OU RURAL NA RESOLUÇÃO DE DELITOS RURAIS



FONTE: Pesquisa de campo

O enunciado teve por objetivo investigar se o fato gerador da ocorrência foi resolvido, definitivamente, a partir da atuação dos policiais-militares envolvidos, permitindo observar que os resultados apontam que 39% dos entrevistados consideraram "parcialmente resolvido" com a(s) providência(s) adotada(s), cuja manifestação comporta a interpretação da continuidade ou da reincidência do problema existente, possivelmente pelos fatores de dificuldades já explorados anteriormente.

Verificou-se que em relação à percepção dos entrevistados quanto à resolução do problema, predominou o índice favorável de 46% dos resultados, fator que se traduz num indicador de eficácia das ações realizadas.

TABELA 8 – DEPENDÊNCIA DE PARCERIA LOGÍSTICA E INFORMAÇÕES DA COMUNIDADE PARA EXUCAÇÃO DAS ATIVIDADES

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Sim	140	94
Não	10	6
Total	150	100

FONTE: Pesquisa de campo

Quanto à parceria entre o policial e a comunidade, a maioria dos entrevistados, qual seja 94 %, responderam que depende de parceria com a comunidade, enquanto apenas 6 % disseram que não.

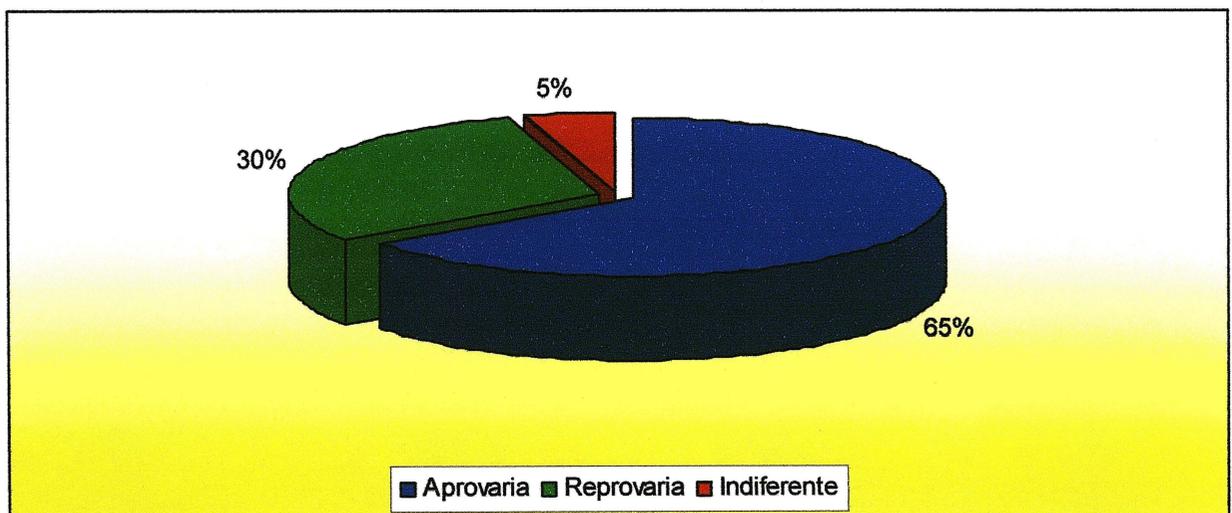
A TABELA 9 e o GRÁFICO 5 investigam o nível de receptividade por parte dos policiais envolvidos com a responsabilidade de policiamento rural seja do Batalhão de Polícia Ambiental ou das demais Unidades envolvidas na pesquisa.

TABELA 9 – NÍVEL DE RECEPTIVIDADE NA INTEGRAÇÃO DE ATIVIDADES DE POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO E PATRULHA RURAL

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Aprovaria	98	65
Reprovaria	45	30
Indiferente	7	5
Total	150	100

FONTE: Pesquisa de campo.

GRÁFICO 5 – REPRESENTA O NÍVEL DE RECEPTIVIDADE NA INTEGRAÇÃO DE ATIVIDADES DE POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO E PATRULHA RURAL



FONTE: Pesquisa de campo.

As considerações dos entrevistados são relevantes para consolidação dos objetivos propostos pela pesquisa maior, quando indicam que 65 % aprovaram a atuação conjunta do policiamento ambiental comunitário rural como aperfeiçoamento dos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos pelas Unidades pesquisadas, permitindo uma melhoria considerável nos resultados e fortalecendo o princípio da universalidade no policiamento ostensivo.

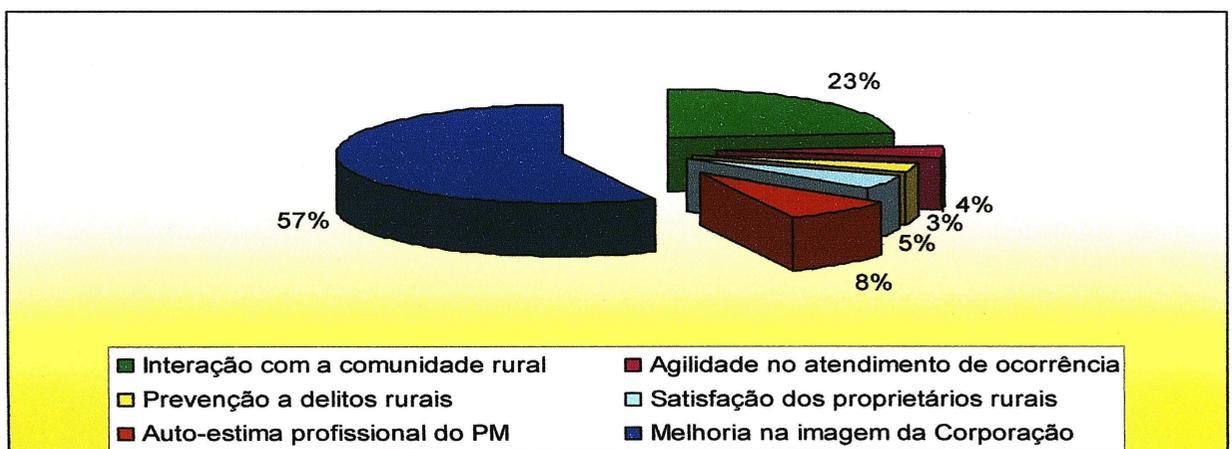
A TABELA 10 e o GRÁFICO 6 demonstram as opiniões dos agente executores de policiamento na área rural com a integração do policiamento ambiental comunitário rural.

TABELA 10 - OPINIÃO DOS AGENTES EXECUTORES NA INTEGRAÇÃO DO POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO COM O POLICIAMENTO RURAL

CATEGORIAS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Interação com a comunidade rural	35	23
Agilidade no atendimento de ocorrência	6	4
Prevenção a delitos rurais	5	3
Satisfação dos proprietários rurais	7	5
Auto-estima profissional do PM	12	8
Melhoria na imagem da Corporação	85	57
Total	150	100

FONTE: Pesquisa de campo.

GRÁFICO 6 – REPRESENTA OPINIÃO DOS AGENTES EXECUTORES NA INTEGRAÇÃO DE ATIVIDADES DE POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO COM O POLICIAMENTO RURAL.



FONTE: Pesquisa de campo.

A resposta à integração do policiamento ambiental comunitário rural ao policiamento rural é positiva quando 57 % das opiniões indicam que melhoraria a imagem da Corporação; 23% das respostas projetam uma maior interação com a comunidade rural e dentre os índices de menor expressão destaca-se o de 8 % das opiniões que induziram na questão da auto-estima do profissional PM.

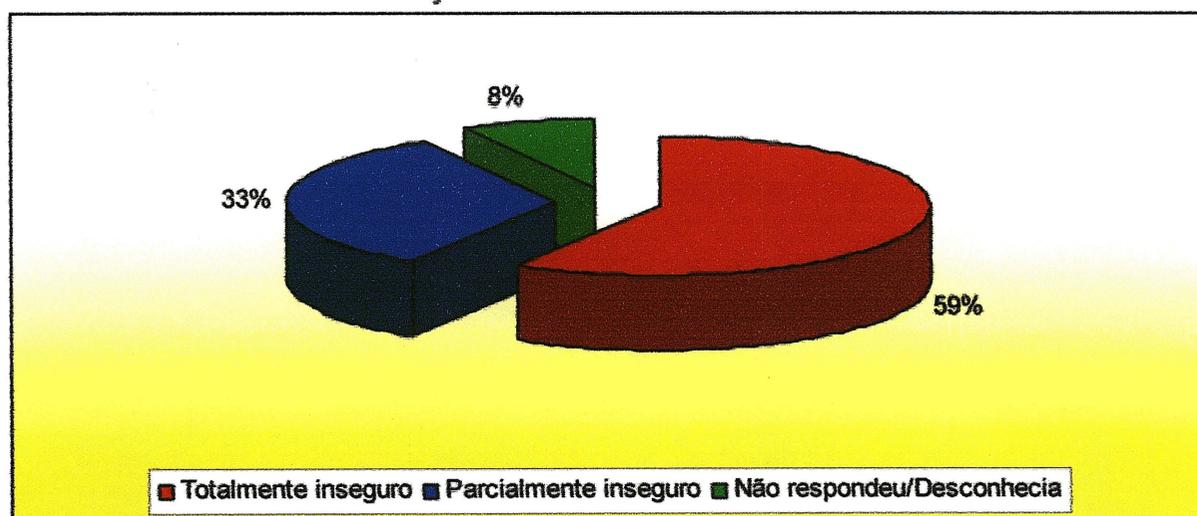
A TABELA 11 e o GRÁFICO 7 demonstram as opiniões dos proprietários rurais antes da implantação do policiamento rural.

TABELA 11 – OPINIÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS ANTES DA IMPLANTAÇÃO DO POLÍCIAMENTO RURAL

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Totalmente inseguro	59	59
Parcialmente inseguro	33	33
Não respondeu/Desconhecia	8	8
Total	100	100

FONTE: Pesquisa de campo.

GRÁFICO 7 - REPRESENTA A OPINIÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS ANTES DA IMPLANTAÇÃO DO POLÍCIAMENTO RURAL



FONTE: Pesquisa de campo.

Em relação aos proprietários pesquisados, 59 % disseram que se sentiam totalmente inseguros antes do policiamento rural e 33 % parcialmente inseguros, e apenas 8 % dos proprietários não se sentiam inseguros antes de ser implementado.

TABELA 12 – OPINIÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS APÓS A IMPLANTAÇÃO DO POLICIAMENTO RURAL E COM APOIO DO POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO RURAL

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Mais seguro	100	100
Indiferente (não alterou em nada)	0	0
Não respondeu/Desconhecia	0	0
Total	100	100

FONTE: Pesquisa de campo.

Quando questionados sobre o sentimento de segurança após os primeiros ensaios do policiamento ambiental comunitário rural, 100% dos proprietários pesquisados responderam que se sentem mais seguros. Nenhum dos proprietários disse ter ficado indiferente ou menos seguro, demonstrando o índice de segurança subjetiva alcançado pelo policiamento rural com os proprietários rurais da área de atuação das unidades.

TABELA 13 – VÍTIMA DE ATO CRIMINOSO NA PROPRIEDADE RURAL

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Sim	41	41
Não	59	59
Total	100	100

FONTE: Pesquisa de campo.

Quando questionados quanto à vitimização na área rural, 41 % responderam que já foram vítimas de algum ato criminoso em sua propriedade, e 59 % disseram que nunca foram vítimas desses atos.

Todos os proprietários rurais, entre os que já foram vítimas de atos criminosos nas propriedades rurais, disseram que o atendimento do policiamento seja o ambiental comunitário rural ou o rural foi satisfatório.

TABELA 14 – ACIONAMENTO DA POLICIA MILITAR

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Uma vez	90	90
Mais de uma vez	3	3
Não respondeu/Nunca	7	7
Total	100	100

FONTE: Pesquisa de campo.

A pesquisa também nos demonstra que 90% dos proprietários rurais acionaram pelo menos uma vez a Polícia Militar.

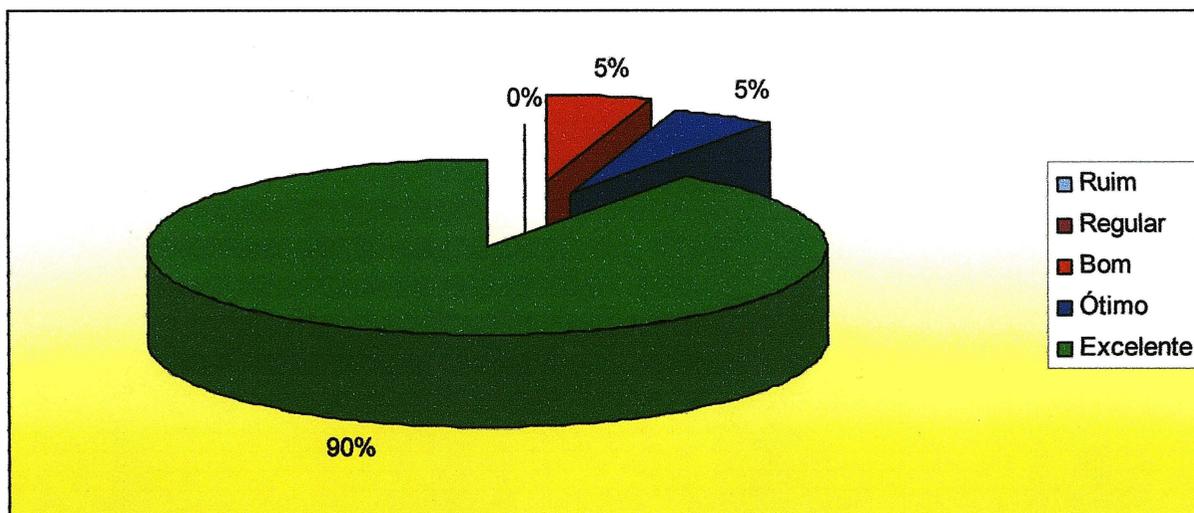
A TABELA 15 e o GRÁFICO 8 demonstram o nível de atendimento proporcionado pela equipe PM após o acionamento na opinião dos proprietários rurais.

TABELA 15 – NÍVEL DE ATENDIMENTO PROPORCIONADO PELA EQUIPE PM

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Ruim	0	0
Regular	0	0
Bom	5	5
Ótimo	5	5
Excelente	90	90
Total	100	100

FONTE: Pesquisa de campo.

GRÁFICO 8 – REPRESENTA O NÍVEL DE ATENDIMENTO PROPORCIONADO PELA EQUIPE NA OPINIÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS



FONTE: Pesquisa de campo

Na opinião dos proprietários rurais entrevistados, o nível de atendimento apresentado pelos policiais-militares é considerado excelente por 90%, ficando o restante das opiniões entre os níveis de ótimo e bom.

TABELA 16 – IDENTIDADE DA EQUIPE PM NO ATENDIMENTO

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Polícia Ambiental	70	70
Patrulha Rural	30	30
Total	100	100

FONTE: Pesquisa de campo

Neste aspecto da pesquisa, as opiniões formuladas pelos proprietários quanto à identidade das equipes de policiais militares quando do atendimento na zona rural indicam que 70% foram realizadas por policiais do Batalhão de Polícia Ambiental e 30% por policiais das outras unidades envolvidas.

TABELA 17 – CONTRIBUIÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS RURAIS NA ATIVIDADE DE POLICIAMENTO AMBIENTAL COMUNITÁRIO RURAL

VARIÁVEIS	ABSOLUTO	PERCENTUAL (%)
Frequentemente	87	87
Raramente	8	8
Não respondeu/Nunca	5	5
Total	100	100

FONTE: Pesquisa de campo

A pesquisa também demonstra que a maioria dos proprietários rurais da área de atuação contribuiu de alguma forma com a polícia ambiental comunitária, sendo que 87% disseram que contribuem freqüentemente, 8% raramente e apenas 5 % figuraram na variável não respondeu/nunca.

O resultado da pesquisa sustenta nossa formulação no início dos trabalhos de que o policiamento ambiental comunitário rural é uma nova opção de policiamento, que se for bem implementado e apoiado pelo Alto-Comando da Corporação, poderá trazer resultados satisfatórios para a comunidade rural.

CONCLUSÃO

Nossa pesquisa buscou 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. 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, tendo em vista que 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.

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 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.

Ainda há muitas pessoas que não compreendem a importância da capacitação e atualização que deve ter a polícia. Quando uma organização policial é moderna e eficiente, seus integrantes sentem-se parte dela.

Deve ser ensinada a todos os policiais, de todas as hierarquias, a história da instituição, o amor ao trabalho que realizam, a fidelidade à Corporação que lhes acolhe. Aos novos policiais, dizer-lhes que, atrás de cada policial há toda uma história, para que ame seus valores e sua história, que também é dele.

Que para o trabalho policial é primordial atuar como equipe e almejar a excelência.

Há que se recordar que em uma organização caduca, os ganhos são dos chefes; na organização moderna, ao contrário, os ganhos são de todos. Para conseguir uma organização moderna, necessitamos das seguintes condições: flexibilidade, disposição a mudanças e pensamento estratégico.

A flexibilidade não é somente ante a mudança, senão ante a vida. Porque frente a um problema há muitas soluções, então é necessária muita criatividade e imaginação. Criar soluções. É assim que se deve trabalhar e com o apoio da comunidade.

Os fenômenos sociais são evolutivos, mutantes. Não se deve ser imediatista pensando que os fenômenos sociais esperam. Os homens e mulheres policiais devem ter disposição à mudança. A rotina é prejudicial em qualquer Corporação.

Há muitas desculpas que os policiais têm para não mudar. Por exemplo:

- A tradição: "temos feito assim e dá bons resultados".
- "Sentimos-nos bem. Para que mudar?"
- "O que me propõe não é necessário"
- "Estamos em meio a uma crise"
- "Faltam-nos recursos"
- "O grave é que a instituição não é nossa, é da comunidade".

O pensamento estratégico requer flexibilidade. Na polícia não há modelos ideais; podem ser excelentes em um lugar, porém devemos criar nosso próprio modelo.

Nunca se deve abandonar o pensamento crítico. Um líder deve saber a diferença entre violência e conflito. O conflito leva a grandes inventos, a violência não.

A polícia deve ser flexível, disposta a mudança e responsável. Deve aceitar que tem alianças: a primeira com sua comunidade, com as autoridades que trabalham com ela.

Não devemos esquecer o conceito de globalização para dar o delineamento moderno à instituição policial.

Tampouco se pode deixar que a polícia fique desatualizada e se torne superada.

A atuação da Polícia Ambiental Comunitária associada ao Policiamento Rural existente é uma das ações de mudança que se pleiteia.

Assim, esta forma de proceder resultará no início de uma série de motivações e ações que têm como norte os princípios de direitos humanos, o que redundará em maior proteção dos direitos de todos os cidadãos e cidadãs das comunidades e onde os policiais sejam percebidos como os primeiros defensores e promotores dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ABELL, D.F. **Defining the business: the starting point of strategic planning.** p. 169 a 190. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1991.
- ACKOFF, R.L. **Planejamento empresarial.** Rio de Janeiro: LTC, 1974.
- ANDREWS, K.R. **The concept of corporate strategy.** In: **The strategy process: concepts, contexts and cases.** 2 ed. p. 44-52. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1991.
- ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico.** Brasília: Martins Fontes, 1987.
- BAYLEY, D.H. **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.
- BOOG, G.G. **Manual de Treinamento e Desenvolvimento.** 2. Ed. São Paulo: Makron Books, 1994.
- 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)
- DAVIS, S. M.; DAVIDSON, W. H. **2020 vision - Cap. 4.** New York, Simon & Schuster, 1991.
- ESPIRITO 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.

GASTALDI, J.P. **A Economia Brasileira e os Problemas do Desenvolvimento Econômico**, São Paulo, 1968.

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

HALGIB, M. **Planejamento estratégico**. <http://www.widebiz.com.br>. Acessado em setembro de 2001.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C.K. **Competing for the future**. p. 1-25. Boston, Harvard Business School Press, 1994.

HAMMER, M. **Reengineering work: don't automate, obliterate**. Harvard business review, v. 68, n. 4, p. 104-112, jul./aug. 1990.

LEITÃO, D.M. **Administração Estratégica: Abordagem Conceitual e Atudinal**. Rio de Janeiro: PETROBRÁS, 1995.

MACEDO-SOARES, T.D.V.A, & CHAMONE, S.G.R. **Total Quality Strategies in Industry: the Experience of Two Multinationals in Brazil**. Quality Management, Journal, Wisconsin, abr.1994. v.1, p.57-59.

MARTIN, J. **Strategic data-planning methodologies**. Cap. 1-2. New Jersey, Prentice-Hall, 1982.

MERTON, R. **Social Theory and Social Structure**. New York: Free Press, 1968.

MILLER, J. **Measuring and Aligning Information Systems With The Organization**. Information & management 25, 1993.

MINTZBERG, H. Generic Strategies. In: **The strategy process: concepts, contexts and cases**. 2 ed. p. 70-82. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1991.

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

NOGUEIRA, A.R.R.; AMARAL, T.M. **O processo de planejamento para a utilização estratégica da tecnologia da informação: um estudo exploratório**. Anais do XVI encontro da ANPAD. Canela, 1992.

OLIVEIRA, D.P.R. de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.

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

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

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

PORTER, M.E. **How competitive forces shape strategy**. Harvard Business Review, mar-apr. 1979.

PORTER, M.E. e MILLAR, V.E. **How information gives you competitive advantage**. *Harvard business review*, ago.1985.

PRAHALAD, C.K.; HAMEL, G. **The core competence of the corporation**. Harvard business review, may-jun. p. 79-91. 1990.

PRAWDA, J. **Teoria Y Praxis de La Planeación Educativa en México**. UNAM, 1990.

QUINN, J.B. **Strategies for change**. In: *The strategy process: concepts, contexts and cases*. 2 ed. p. 4-12. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1991.

RUMELT, R. **The evaluation of business strategy**. In: *The strategy process: concepts, contexts and cases*. 2 ed. p. 52-59. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1991.

SCHNIEDERJANS, M.J. **Topics in just-in-time management**. Boston, MA. Allyn e Bacon, 1993.

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

STALK Jr, G. S.; HOUT, T. M. **Competing against time**. Cap. 1,6,7. New York, Free Press, 1990.

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).

ANEXOS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA
ESPECIALIZAÇÃO AO NÍVEL ESTRATÉGICO DE DOUTORAMENTO EM
SEGURANÇA PÚBLICA



QUESTIONÁRIO DESTINADO AOS PROPRIETÁRIOS RURAIS

Senhor Proprietário Rural,

Estou concluindo trabalho monográfico a ser apresentado à Universidade Federal do Paraná - UFPR, Especialização em nível de Doutorado em Gestão de Segurança Pública, para aprovação no Curso Superior de Polícia. O tema aprovado para o trabalho foi **POLICIAMENTO COMUNITÁRIO AMBIENTAL E POLICIAMENTO RURAL – PARÂMETROS PARA INTEGRAÇÃO**:

Assim, visando colher informações dos proprietários rurais em relação ao policiamento ambiental e rural na região, estou aplicando o presente questionário como instrumento de pesquisa, solicitando que V. S^a. responda a todas as questões com base na vossa percepção.

As respostas a este questionário são totalmente confidenciais e será mantido o anonimato dos respondentes. As respostas serão tratadas de forma agregada, ou seja, como taxa estatísticas sem qualquer referencia às respostas individuais.

Agradeço a colaboração.

Curitiba, 20 de junho de 2.006.

Carlos Alexandre Scheremeta, Ten.-Cel. QOPM
Pesquisador.

8- O senhor contribui de alguma maneira, seja com informações ou apoio com o Policiamento rural?

- a) () freqüentemente
- b) () raramente
- c) () nunca

9- Qual a opinião de V.S^a. em relação ao desempenho do Policiamento Rural na sua região?

- a) () Ótimo
- b) () Bom
- c) () Razoável
- d) () Péssimo



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA
ESPECIALIZAÇÃO AO NÍVEL ESTRATÉGICO DE DOUTORAMENTO EM
SEGURANÇA PÚBLICA



**QUESTIONÁRIO DESTINADO AOS POLICIAIS MILITARES DO 1º, 2º, 4º, 5º e 6º
BPM DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ.**

Prezado companheiro.

Estou concluindo trabalho monográfico a ser apresentado à Universidade Federal do Paraná - UFPR, Especialização em nível de Doutorado em Gestão de Segurança Pública, para aprovação no Curso Superior de Polícia. O tema aprovado para o trabalho foi **POLICIAMENTO COMUNITÁRIO AMBIENTAL E POLICIAMENTO RURAL – PARÂMETROS PARA INTEGRAÇÃO:**

Assim, buscando colher informações dos Policiais Militares envolvidos no Policiamento Ambiental e Rural na área do **1º, 2º, 4º, 5º e 6º BPM**, estou aplicando o presente questionário como instrumento de pesquisa, solicitando que você responda a todas as questões com base em sua opinião.

As respostas a este questionário são totalmente confidenciais e será mantido o anonimato do público pesquisado. As respostas serão tratadas de forma agregada, ou seja, como taxa estatísticas sem qualquer referencia às respostas individuais.

Agradeço a colaboração.

Curitiba, 20 de junho de 2.006.

Carlos Alexandre Scheremeta, Ten.-Cel. QOPM
Pesquisador.

QUESTIONÁRIO

1- Em qual OPM, fração ou DPM você serve?

2- Há quanto tempo você trabalha no Policiamento Ambiental () ou Rural ()?

a) () Entre 1 mês a 1 ano

b) () Entre 1 e 2 anos

c) () Mais de 2 anos

3- Você recebeu treinamento especializado para executar esse tipo de atividade?

() Sim () Não

4- Quais as maiores dificuldades encontradas para executar essa atividade? Numere de 1 a 5 de acordo com o grau de importância.

a) () Falta de viatura apropriada

b) () Desconhecimento da área de atuação (rural)

c) () Falta de apoio dos proprietários rurais em permitir acesso às fazendas

d) () Turno de serviço inadequado

e) () Falta/ dificuldade de comunicação

f) () Interferência de setores civis (da comunidade)

g) () Outras , citar _____

5- Quanto tempo é gasto em média para o atendimento de uma ocorrência na Zona Rural?

a) () até uma hora

b) () entre uma a duas horas

c) () entre duas a três horas

d) () entre três e quatro horas

e) () mais de quatro horas

6- Em sua opinião, qual a receptividade da comunidade em geral com o Policiamento Ambiental () ou Patrulha Rural ()?

- a) () Excelente
- b) () Boa
- c) () Diferente
- d) () Péssima
- e) () Ruim

7- Em sua opinião, o Policiamento Ambiental () ou Rural () é eficiente e eficaz naquilo que propõe fazer, ou seja, prevenir delitos na área rural?

- a) () totalmente
- b) () parcialmente
- c) () não

8- Em sua opinião, o o Policiamento Ambiental () ou Rural () na sua Fração, depende da parceria logística e de informações da comunidade/entidades?

- a) () Sim
- b) () Não

9- Caso o Policiamento Ambiental Comunitário pudesse absorver parte da responsabilidade do Policiamento Rural, qual seria a sua opinião?

- a) () Aprovaria
- b) () Reprovava
- c) () Indiferente

10- Dê uma nota de 1(um) a 5(cinco) para cada item abaixo conforme a importância, sendo 1 a nota mínima e 5 a máxima. Em sua opinião, caso haja a concorrência do Policiamento Ambiental Comunitário na sua região, ocorrerá:

- a) Interação com a comunidade rural.....(1, 2, 3, 4, 5)
- b) Agilidade no atendimento de ocorrência.....(1, 2, 3, 4, 5)
- c) Prevenção a delitos rurais.....(1, 2, 3, 4, 5)
- d) Satisfação dos proprietários rurais.....(1, 2, 3, 4, 5)
- e) Auto – estima profissional do PM.....(1, 2, 3, 4, 5)
- f) Mellhoria na Imagem da PMPR.....(1, 2, 3, 4, 5)