



UNIFACS
UNIVERSIDADE SALVADOR
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

VALMIR FARIAS MARTINS

POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E CULTURA ORGANIZACIONAL: ESTUDO DE
CASO DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA

Salvador
2012

VALMIR FARIAS MARTINS

POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E CULTURA ORGANIZACIONAL: ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador – UNIFACS, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientador: Prof^o Dr. Carlos Costa Gomes.

Salvador
2012

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS
Universidade Salvador, Laureate Internacional Universities)

Martins, Valmir Farias.

Policiamento comunitário e cultura organizacional: estudo de caso do processo de modernização da Polícia Militar da Bahia/ Valmir Farias Martins. - 2012.

268 f. : il.

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador - UNIFACS, Laureate Internacional Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Costa Gomes.

1. Segurança pública - Bahia. 3. Polícia Comunitária – Polícia militar. I. Costa Gomes, Carlos, orient. II. Título.

CDD. 364.20142

VALMIR FARIAS MARTINS

POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E CULTURA ORGANIZACIONAL: ESTUDO DE
CASO DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador – UNIFACS, para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Prof^o Dr. Carlos Alberto Costa Gomes
Doutor em Ciências Militares – ECEME
Universidade Salvador – UNIFACS

Prof^a Dra. Débora Nunes Sales
Doutora em Urbanisme et Aménagement - Universite de Paris XII, França
Universidade Salvador – UNIFACS

Prof^o Dr. Laumar Neves de Souza
Doutor em Ciências Sociais – UFBA
Universidade Salvador – UNIFACS

Prof^a Dra. Mônica de A. Mac-Allister da Silva
Doutora em Administração – UFBA
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof^o Dr. João Apolinário da Silva
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano – UNIFACS
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Salvador. 05 de Junho de 2012.

Ao verbo, que por amor a nós se fez carne, com toda resignação; ao mestre, que pelas madrugadas nos ensinou o significado do amor e do perdão; e ao cordeiro, que pelo seu sacrifício nos deu a mais pura salvação: ישוע מנצרת

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela fonte de inspiração; aos pais, pelo exemplo e resignação; e à família, pela minha mais pura dedicação.

À família Dom Pedro II, pela oportunidade de construir e empreender, ao que mais poderia me dedicar, senão por toda uma vida à educação.

À Polícia Militar da Bahia, onde também um dia cruzei os seus portões: entrei mais civil do que todos, mas saí mais miliciano do que muitos.

Ao Comando e SubComando Geral da PMBA, à Diretoria do DMT e a todos os integrantes desse departamento, pelo apoio, pela compreensão e abertura irrestrita para esta pesquisa.

Ao meu orientador, Prof^o Dr. Carlos Costa Gomes, e demais membros da banca, os quais, de forma sábia e paciente, conduziram a construção e consolidação deste trabalho.

Aos acadêmicos da PMBA, João Apolinário, Nelson Gomes, Dequex Araújo, Claudemar Góes e Marcelo Carvalho, que colaboraram diretamente com este trabalho: missão cumprida!

“O novo pode ser até melhor, mas se vai mudar tudo, já não vale mais a pena.”

(autor desconhecido)

RESUMO

O medo e a insegurança social que decorrem do crescimento da violência e da criminalidade exigiram mudanças no sistema de segurança pública nacional, o que englobava, inclusive, os modelos administrativo e operacional das polícias militares do Brasil, que ainda se encontravam em crise identitária frente à condição militar a qual perdura há quase duzentos anos. A cultura organizacional da Polícia Militar da Bahia (PMBA) ainda se mantém sob a influência do militarismo, bem como de elementos do funcionalismo público nacional, característicos da sociedade brasileira. O processo de modernização da PMBA ocorreu para otimizar a prestação do serviço de segurança pública frente ao quadro de insegurança vigente assim como para adequar a corporação a um novo modelo organizacional mais aberto e flexível, sintonizada com a abertura democrática e com as propostas de reforma do aparelho do Estado. O policiamento comunitário foi entendido como modelo ideal para realidade brasileira; importado do Japão, foi implantado inicialmente em São Paulo e na Bahia, posteriormente oficializado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para todo o Brasil. A modernização da PMBA, por meio da implantação do policiamento comunitário, iniciou-se em 1997, com a proposta de mudança dos modelos administrativo e operacional, o que implicava alterações na estrutura organizacional, no cotidiano de trabalho e na forma de compreender a corporação, principalmente quanto a sua relação com a sociedade. A implantação do novo modelo também foi inovadora ao inserir a sociedade civil na forma de Conselhos Comunitários, como tentativa de estabelecer um contexto de participação no âmbito de uma gestão paritária. O processo desdobrou-se até os dias atuais em três fases descontínuas, a despeito dos obstáculos e das resistências internas. Foi estabelecida a hipótese central de que esses fatores emanavam da própria cultura organizacional da corporação, como elementos intervenientes os quais obstaculizavam a implantação do novo modelo de policiamento. Com base na hipótese central, foi estabelecido o objetivo geral de se analisar o fenômeno de inserção do policiamento comunitário no contexto da PMBA, considerando os possíveis óbices e as dificuldades que emanavam de sua cultura organizacional. Foram estabelecidos também pressupostos dedutíveis – como variáveis de pesquisa – os quais foram testados ao longo do trabalho, com vistas a *falsear* ou não a hipótese central. Foi utilizado o método hipotético-dedutivo de Karl Popper (1999), em uma pesquisa descritivo-interpretativa, com abordagem tipo estudo de caso, realizada em um contexto de trabalho funcional público-militar e desenvolvida em duas etapas interligadas: na primeira etapa, foi realizado o levantamento de dados por meio do estudo teórico e documental, o que proporcionou a descrição da cultura organizacional da corporação; na segunda, foi realizada a abordagem empírica mediante o estudo de caso do processo de implantação do policiamento comunitário. A pesquisa foi concluída com a ratificação de que a hipótese central e os pressupostos são verdadeiros, ou seja, de que eles atuam como obstáculos ao processo de modernização analisado, viabilizando sua finalização, mediante considerações propositivas.

Palavras-chave: Cultura Organizacional. Militarismo. Polícia Comunitária. Conselhos Comunitários.

ABSTRACT

The fear and social insecurity arising from the increasing violence and crime demanded changes in the national public security system, which encompassed including the administrative and operational models of Brazil's military police, who were still in the identity crisis facing the military condition that lasts for almost two hundred years. The organizational culture of the Military Police of Bahia (PMBA) is still under the influence of militarism, as well as elements of the national civil service that are characteristic of Brazilian society. The process of modernization of PMBA was to optimize the provision of public safety against the current context of insecurity, as well as to suit the Corporation to a new organization more open and flexible, in tune with the democratic opening and the proposals reform of the state apparatus. Community policing was seen as ideal model for the Brazilian reality, been imported from Japan and deployed initially in São Paulo and Bahia, later formalized by the National Public Safety (SENASP) throughout Brazil. The modernization of PMBA through the implementation of community policing began in 1997 by proposing to change the administrative and operational model, which implied changes in organizational structure, in the daily work and how to understand the Corporation, particularly as to its relationship with society. The implementation of the new model also had the innovation to enter civil society in the form of Community Councils, in an attempt to establish a framework of participation in a joint management. The process unfolded until today in three discrete phases, facing obstacles and internal resistances. This established the central hypothesis that these factors emanating from the same organizational culture of the Corporation, as part intervenient obstaculizavam that deployment of the new policing model. Based on the central hypothesis, we established the general purpose of analyzing the phenomenon of integration of community policing in the context of PMBA, considering the possible obstacles and difficulties that emanated from its organizational culture. We also established assumptions deductible as research variables, which were tested during the work with a view to distort or not the central hypothesis. We used the hypothetical-deductive method of Karl Popper (1999) in a descriptive-interpretative approach with a case study, conducted in the context of functional work-military public and developed in two interlinked stages. In the first stage, we performed a study of data on the theoretical and documentary, which provided the description of the organizational culture of the Corporation. In the second step it was carried out by the empirical case study of the process of implementation of community policing. The research concluded with the observation that the central hypothesis and assumptions are true, or that they act as obstacles to the modernization process analysis, enabling the completion by purposeful considerations.

Keywords: Organizational Culture. Militarism. Community Policing. Community Councils.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sensação de segurança (Belo Horizonte).....	37
Figura 2 - Custos da violência em relação ao valor do PIB municipal.....	39
Figura 3 – Diagrama de estudo do contexto organizacional da PMBA	112
Figura 4 - Ilustração do 7º BPM da PMBA	124
Figura 5 – Nova estrutura organizacional-operacional da PMBA	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Custos da violência em São Paulo - Segurança privada e roubos	41
Tabela 2 – Composição dos custos da criminalidade em Belo Horizonte	42
Tabela 3 – Custo total do crime na Bahia	43
Tabela 4 – Ênfase dos comandos operacionais nas linhas de ação do PPCid	143
Tabela 5 – Distribuição de disciplinas do CFOPM (1970 - 1991)	154
Tabela 6 – Distribuição de disciplinas do CFOPM (1992 - 2004)	154
Tabela 7 – Distribuição de disciplinas do CFOPM (2005)	155
Tabela 8 – Distribuição comparativa de disciplinas do CFOPM (1970 - 2005)	156
Tabela 9 – Comparativo de capacitação no PPCid	157
Tabela 10 – Dados de capacitação de policiais pela SENASP	158
Tabela 11 – Dados de capacitação pela SENASP	158

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fases do Policiamento Comunitário na PMBA.....	23
Quadro 2 – Localidades a serem atendidas pelas BCS	146
Quadro 3 – Resumo da previsão de implantação de BCS entre 2011 e 2014	146
Quadro 4 – CONSEG vinculados a FECCSPEB.....	150
Quadro 5 – CONSEGS conforme levantamento do DMT até 2010.....	150
Quadro 6 – CONSEG conforme levantamento do DMT em 2011	151
Quadro 7 – Matriz do curso de capacitação de gestor de base comunitária.....	160
Quadro 8 – Curso de capacitação de gestor de base comunitária.....	160
Quadro 9 – Matriz do curso de capacitação de operador de base comunitária.....	160
Quadro 10 – Curso de capacitação de operador de base comunitária	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APMBA	Academia de Polícia Militar da Bahia
AMAN	Academia Militar das Agulhas Negras
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BGO	Boletim Geral Ostensivo
BCS	Bases Comunitárias de Segurança
CFOPM	Curso de Formação de Oficiais Policias Militares
CIPM	Companhias Independentes de Policiamento Comunitário
CPC	Comando de Policiamento da Capital
CONSEG	Conselhos Comunitários de Segurança
C POM	Comando de Policiamento Metropolitano
CPE	Comando de Policiamento Especializado
CPR	Comandos de Policiamento Regional
DASP	Departamento Administrativo de Serviços Público
DMT	Departamento de Modernização e Tecnologia
EPMB	Estatuto dos Policiais Militares da Bahia
EUA	Estado Unidos da América
FECCSPEB	Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado da Bahia
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
IGPM	Inspetoria Geral das Polícias Militares do Brasil
ISER	Instituto de Estudos da Religião
MJ	Ministério da Justiça
ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial de Saúde

PDPPC	Plano Diretor do Programa de Policiamento Comunitário
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEPC	Plano Estadual de Polícia Comunitária
PIB	Produto Interno Bruto
PGE	Planos Gerais de Ensino
PLANASP	Plano Nacional de Segurança Pública
PMBA	Polícia Militar da Bahia
PMERJ	Polícia Militar do Rio de Janeiro
PMESP	Polícia Militar do Estado de São Paulo
POI	Policiamento Ostensivo Integrado
PPCid	Projeto Polícia Cidadã
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
REPPCid	Resumo Executivo do Projeto Polícia Cidadã - Procedimentos de Retomada
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEMOR	Secretaria de Modernização
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SSP/BA	Secretaria de Segurança Pública da Bahia
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UOp	Unidades Operacionais
V.O.	Verde Oliva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 ESTADO, SOCIEDADE E POLÍCIA	27
2.1 AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE E A ORIGEM DA POLÍCIA..	27
2.2 INSEGURANÇA SOCIAL, VIOLÊNCIA E CRIME	30
2.3 A CONCEPÇÃO MODERNA DE POLÍCIA E O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	44
2.4 POLÍCIA, SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO	55
3 CULTURA ORGANIZACIONAL E O ETHOS MILITAR	63
3.1 CULTURA E CULTURA ORGANIZACIONAL	63
3.2 O PROCESSO DE ANÁLISE E MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	77
3.3 O ETHOS MILITAR	82
3.3.1 O Universo simbólico do militarismo	87
3.3.2 O processo de socialização no âmbito militar.....	92
3.3.3 Modelo funcional-público: do “patrimonialismo ao gerencialismo”	98
4 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	106
4.1 PROBLEMA	106
4.2 OBJETO.....	107
4.2.1 Delimitação	107
4.2.2 Objetivo geral	108
4.3 HIPÓTESE	108
4.4 VARIÁVEIS DE ESTUDO.....	110
4.5 MÉTODO.....	112
4.6 NATUREZA DA PESQUISA.....	112
4.7 ETAPAS DA PESQUISA.....	113
4.7.1 Etapa 1 – Estudos teórico e documental.....	113
4.7.2 Etapa 2 – Abordagem empírica	115
4.7.3 Amostra, coleta de dados e instrumentos	116
4.7.4 Análise dos dados.....	117
5 RESULTADOS DO ESTUDO TEÓRICO E DOCUMENTAL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E CULTURA ORGANIZACIONAL DA PMBA.....	118
5.1 A CRIAÇÃO DO CORPO DE POLÍCIA COMO TROPA MILITAR.....	119
5.2 O INÍCIO DA TRANSIÇÃO PARA UMA ORGANIZAÇÃO POLICIAL.....	127
5.3 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO: DA “MILITARIZAÇÃO À COMUNITARIZAÇÃO”	132

5.3.1 A Implantação do PPCid	133
5.3.2 O Programa de retomada.....	141
5.3.3 O PRONASCI e as bases comunitárias de segurança	145
5.3.4 O Papel dos Conselhos Comunitários de Segurança.....	148
5.4 DA FORMAÇÃO DO GUERREIRO À FORMAÇÃO DO POLICIAL CIDADÃO .	152
6 RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO: A IMPLANTAÇÃO DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	162
6.1 A ÓTICA DOS GESTORES DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO	163
6.2 A VISÃO DOS INTEGRANTES DOS CONSEG.....	170
6.3 A VISÃO DO EFETIVO A SER EMPREGADO NO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	174
6.4 DIALOGANDO COM OS RESULTADOS OBTIDOS.....	180
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POSSIBILIDADES E AVANÇOS DA POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	186
REFERÊNCIAS.....	197
APÊNDICE A – Pautas da entrevista semiestruturada.....	210
ANEXO A – Nota de serviço Nº 001 – Implantação do PPCid.....	211
ANEXO B – Decreto de criação da PMBA	221
ANEXO C – Canção Força Invicta	222
ANEXO D – Programa Polícia Cidadã / Descrição das seis linhas de ação	224
ANEXO E – Programa Polícia Cidadã / Comparativo geral das unidades operacionais	226
ANEXO E – Programa Polícia Cidadã / Comparativo geral das unidades operacionais (continuação).....	233
ANEXO F – Planejamento para implantação de BCS (2011 - 2014).....	240
ANEXO G – SENASP / MATRIZ CURRICULAR NACIONAL	243
ANEXO H – Programa Polícia Cidadã / Cartilha para instalação de Conselhos Comunitários de Segurança.....	247
ANEXO I – Proposta de Estatuto para os CONSEG	260

1 INTRODUÇÃO

A partir de 1960, a sociedade hodierna tem visto, com espanto, o crescimento acentuado da violência e da criminalidade nos grandes centros urbanos do mundo, principalmente naqueles que se encontram em países subdesenvolvidos como os da América Latina. Frente ao quadro caótico acentuado nas últimas décadas, o Estado, cuja competência é de manter a segurança pública e preservar a vida, vem buscando soluções por meio de análises e discussões com autoridades e a sociedade civil, em torno da perspectiva de que a violência e o crime emanam de questões conjunturais decorrentes de fatores sociais e econômicos, tais como a “urbanização acelerada, a pobreza e a desigualdade persistentes, a violência política, a natureza mais organizada do crime e a emergência do uso e tráfico de drogas ilegais.” (WORLD BANK, 2003, p. 7).

O estudo da violência como fenômeno social leva ao entendimento de que ela existe desde o surgimento do próprio homem, caracterizada por atos isolados ou sistêmicos que agridem a outrem, seja contra a sua integridade física e emocional, seus valores, ideologias, moral, ética, patrimônio e demais bens pessoais (ARENDR, 1985, 2001; FOUCAULT, 2003a; SANTOS; COSTA GOMES, 2008). Minayo (1994), no entanto, afirma que a violência não faz parte da natureza do ser humano do ponto de vista biológico, mas emerge das relações humanas inseridas em contextos sociais distintos e diversos.

A violência que atinge a norma moral nem sempre está tipificada ou se trata de ato antijurídico para que se configure em crime, conforme afirma Oliveira Filho (2002, p. 66):

[...] crime é a prática de atos típicos e antijurídicos definidos na normatização positivada, inevitável para a proteção e para a disciplina da vida das pessoas na mobilidade social, e violência é a prática de atos que chocam, magoam e machucam os valores individuais e sociais, ou seja, os princípios morais, inerentes à dignificação ética dos seres humanos, mas que não se constitui necessariamente em crime, pois uma norma moral não é, a rigor, uma norma jurídica.

Por isso, apesar de a violência e o crime serem fenômenos sociais interligados e integrantes de uma realidade social conflituosa, eles não são idênticos. A definição de crime não está citada no atual Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940), mas, no sentido vulgar, trata-se de um ato que viola uma norma legal. Em termos jurídicos,

crime é toda a ação ou omissão típica, antijurídica e culpável, ou seja, a própria violação da lei penal. A sua definição passou por modificações ao longo do tempo, o que é natural, pois, como fenômeno social, vai ter definição condicionada ao momento sócio-histórico no qual esteja inserido (OLIVEIRA FILHO, 2002). Conforme Durkheim (1977, p. 57), haverá uma tipologia variada de crime de acordo com as diversas realidades sociais:

O crime não é encontrado somente na maioria das sociedades desta ou daquela espécie, mas em todas as sociedades de todos os tipos. Não existe nenhuma em que não haja alguma forma de criminalidade. Esta muda de feitio, os atos qualificados de crimes não são os mesmos em toda parte; mas sempre e em todo lugar houve homens que se conduziram de forma a chamar sobre si a repressão penal.

A partir dos conflitos naturais do ser humano que surgiu a necessidade de regulação – é, pois, de onde emana a origem do Estado e sua finalidade de mediação das relações sociais e preservação da ordem e da segurança pública, viabilizada por um aparato legal (HOBBS, 1971; WEBER, 1979). Nesse contexto, coube ao Estado a criação de normas e leis e o estabelecimento de uma organização burocrática composta por agentes responsáveis por viabilizar e fiscalizar o cumprimento delas no âmbito social: a polícia, a qual exerce sua função por meio do ato contínuo de policiar, ou seja, a ação operacional denominada de “policiamento”.

Em busca de soluções referentes ao crescimento da violência e da criminalidade, o Estado brasileiro buscou rever a sua estrutura de segurança pública, bem como os modelos operacionais de polícia. Em 1997, o Governo Federal criou a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no âmbito do Ministério da Justiça. Por conseguinte, por meio da Lei nº 11.530 (BRASIL, 2007), foi instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), com o objetivo de articular políticas de segurança entre a União, Estados e Municípios, com a participação também da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social. Dentre os eixos do PRONASCI (BRASIL, 2007), destacava-se a valorização dos profissionais de segurança pública, a reestruturação do sistema penitenciário, o combate à corrupção policial e a inserção da comunidade como partícipe na prevenção da violência.

No que concerne aos novos modelos de organizações e de estratégias policiais, Reiner (2004) e Skolnick; Bayley (2002) abordam que, desde a década de 1960,

vários países, como a Inglaterra e os Estados Unidos (EUA), iniciaram pesquisas em prol de novas opções. Por conseguinte, procedimentos e inovações foram desenvolvidos e implantados a fim de promover a manutenção da segurança pública e conter o aumento da violência e da criminalidade. Novas formas e novos modelos de se fazer policiamento começaram a ser desenvolvidos com o intuito de repensar e modernizar os organismos policiais. Ocorreram mudanças nos âmbitos estrutural, administrativo e operacional, tais como a inserção de tecnologia, o aumento do efetivo e a qualificação profissional, bem como o advento mais significativo da época: o estabelecimento de um modelo caracterizado pela proximidade com o social, como estratégia para fortalecer o policiamento nos bairros e nas comunidades.

Assim, consolidou-se a perspectiva inovadora de que a segurança pública deveria, inexoravelmente, ser coproduzida a partir de uma relação de parceria e proximidade entre a polícia e a sociedade, vindo a gerar a doutrina operacional denominada de “Policiamento Comunitário”: “Entre as democracias industriais mundiais, o policiamento orientado para a comunidade representa o lado progressista e avançado do policiamento” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 15). Esse modelo operacional passou a ser adotado em vários países – e também aqui no Brasil – como solução para a crise decorrente do crescimento da violência e da criminalidade: “Na Europa ocidental, na América do Norte, na Austrália e Nova Zelândia, e no Oriente, o policiamento comunitário tem sido citado como a solução para os problemas de policiamento.” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 15).

Na verdade, além da necessidade de se inovar o modelo de policiamento brasileiro – pela própria ineficácia dos modelos tradicionais aqui utilizados frente ao crescimento da violência e da criminalidade – havia outra motivação tácita: a adequação à nova realidade nacional referente ao estado democrático de direito, exigindo um modelo de polícia aberto, eficiente e acessível à sociedade civil (BEATO, 2002; ZALUAR, 1998; SILVA, 2008; RODRIGUES DA SILVA, 2011; SILVA JÚNIOR, 2007; VELHO, 2002).

Esses motivos levaram as polícias militares do Brasil a adotarem o policiamento comunitário, tais como as de São Paulo e a da Bahia, potencializando a crise identitária das polícias brasileiras em face de três razões históricas: (i) a condição

militar; (ii) o emprego como força auxiliar das Forças Armadas em guerras e revoluções; (iii) a condição de compor o aparato repressivo nos regimes de exceção.

Na Polícia Militar da Bahia (PMBA) – organização policial-militar fundada em 1825 e integrante da estrutura do Governo do Estado da Bahia –, a implantação do policiamento comunitário teve seu início em 1997, após algumas ações precursoras de integração com a sociedade, vindo a ser desenvolvida descontinuamente até 2011. O objetivo central era de modernização por meio de mudanças organizacionais que desencadeariam o processo de transição da antiga condição militar para um formato organizacional comunitário.

A tentativa de implantação do novo modelo de policiamento ocorreu graças ao Programa de Modernização da PMBA (BRASIL, 1997), em parceria com a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), sob a influência, inclusive, das reformas oriundas do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRE (BRASIL, 1995) – buscava-se de uma fisionomia mais reduzida, compacta, enxuta e eficiente da máquina pública, acessível a uma maior participação da sociedade civil. Como objetivo geral, o PPCid apresentava a seguinte perspectiva:

Desenvolver uma metodologia específica de implantação da qualidade em serviços de segurança pública, transformando o modelo tradicional de atuação num **modelo inovador** de policiamento comunitário, capaz de satisfazer às reais necessidades da população e que possa ser reproduzido em toda a corporação. (BAHIA, 1997, p. 17, grifo nosso).

O PPCid denominou o processo de mudança como uma transição da “militarização à comunitarização”, do “policial militar ao policial cidadão” (BAHIA, 1997, p. 97), mesmo frente à Constituição Nacional (BRASIL, 1988), que anteriormente havia mantido a condição de tropa militar das polícias militares do Brasil. Dessa forma, o PPCid trazia o paradoxo de propor uma transição do perfil militar para o perfil comunitário sem incidir em qualquer hipótese ou possibilidade de desmilitarização (BAHIA, 1997), o que era entendido como algo não utópico, mas factível frente à possibilidade de se encontrar um modelo militar no qual a abertura e a flexibilidade coexistissem com um caráter militar menos acentuado, como no exemplo de algumas polícias militares do mundo.

Como um conjunto ações modernizadoras, propunham-se mudanças organizacionais que englobavam um novo modelo operacional para a PMBA, o qual

incidia tanto no modo estratégico de fazer polícia, quanto na gestão interna da Corporação, como segmentos interligados que compunham um processo único de gestão, já que o novo modelo de policiamento comunitário exigia uma administração aberta e flexível frente a coparticipação da sociedade civil. Salienta-se que, conforme afirmam Skolnick e Bayley (2002, p. 71), qualquer proposta de mudança para o policiamento comunitário incidiria numa nova forma de ver a polícia e de realizar o policiamento, bem como, em uma nova relação com a sociedade, o que poderia gerar resistências internas frente à cultura dos organismos policiais.

Nesta pesquisa, cultura organizacional é entendida como um conjunto de simbologias compartilhadas pelos membros de uma determinada organização, como padrão comum e referencial de comportamento, dinamizadas e condicionadas pelo meio social dialeticamente construído ao longo da história, num processo contínuo de adaptação externa e integração interna, mediante, inclusive, a aprendizagem (GEERTZ, 1989; BARBOSA, 1996; LARAIA, 2001; AKTOUF, 1994; MORGAN, 1999).

A proposta de mudança modernizadora sustentava-se em dois pilares básicos da conjuntura corporativa:

- a) Qualidade Total em Serviços (administrativo), como referencial para a melhoria da gestão interna e conseqüente otimização da prestação do serviço de segurança pública, com base no modelo japonês de qualidade total (DEMING, 1990);
- b) Policiamento Comunitário (operacional), como estratégia de atuação policial integrada a comunidade, com base no modelo de polícia comunitária surgido no Japão e desenvolvido no primeiro mundo principalmente a partir de 1960 (RAINER, 2004; SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

Para a integração com a comunidade, estava incluída no pacote de mudanças a proposta de uma gestão participativa, paritária e próxima da sociedade civil, o que levou a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), mediante ato administrativo da PMBA; estes passaram a compor o organograma das unidades

do policiamento comunitário, oportunizando um espaço de participação e compartilhamento democrático das decisões sobre segurança pública:

O PROJETO POLÍCIA CIDADÃ se propõe a apresentar soluções alternativas para o controle da criminalidade, de forma que a comunidade respalde todas as ações de polícia comunitária, e que a Polícia Militar busque sempre atingir a excelência fazendo uso de modernos conceitos de gerenciamento. (BAHIA, 1997, p. 7).

A proposta foi aplicada nas unidades operacionais conforme Nota de Serviço nº 001 (ANEXO A), de abril de 1997 (BAHIA), com a implantação piloto apenas nos 5º e no 8º Batalhão da PMBA. Posteriormente, a mesma Nota de Serviço nº 001 foi republicada em 30 de março de 1999 (BAHIA), para regular a implantação nas demais unidades operacionais da PMBA, estabelecendo o “norte a ser seguido por todos os Comandantes de Unidade Operacional, para execução e desenvolvimento da doutrina de Polícia Cidadã.” (BAHIA, 1999, p. 1).

Após um início de sucesso, a implantação do policiamento comunitário foi descontinuada na gestão do governo da Bahia de 1999 a 2002, mas renasceu graças a nova política do governo federal contida no Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2000) – o principal advento para a retomada do projeto no ano de 2003 – dentro de um novo período de gestão governamental que se desdobrou de 2003 a 2007 na Bahia. Para tanto, foi lançado o Resumo Executivo do Projeto Polícia Cidadã – Procedimentos de Retomada / REPPCid (BAHIA, 2003), o qual reativou o projeto coordenando os trabalhos nos anos seguintes.

Nessa segunda etapa, a implantação do policiamento comunitário também não logrou êxito pleno. Em 2007, com o advento do PRONASCI (BRASIL, 2007), lançado pelo Ministério da Justiça, o policiamento comunitário obteve nova estrutura. Como inovação, inclusive, houve a previsão das Bases Comunitárias de Segurança (BCS) e um grande suporte para a educação continuada. Tal programa desdobrou uma nova etapa do policiamento comunitário na PMBA, que se pode denominar de terceira etapa (atual); contudo, com foco exclusivo no modelo operacional, ou seja, sem dar continuidade a proposta anterior de reforma do modelo administrativo também.

A partir do PRONASCI, foram criados o Plano Diretor do Programa de Policiamento Comunitário (BAHIA, 2008), e, pela primeira vez no âmbito do Estado da Bahia, o

Plano Estadual de Polícia Comunitária (BAHIA, 2011), com previsão da participação de todos os organismos policiais da Secretaria de Segurança Pública da Bahia (SSP/BA) na realização do policiamento comunitário, a saber, a Polícia Militar, a Polícia Civil e a Polícia Técnica.

Com particularidades, características e especificidades próprias, sucederam-se várias fases contínuas e descontínuas do policiamento comunitário no âmbito da PMBA, o que, para um melhor entendimento, foram sistematizadas da seguinte forma:

Quadro 1 - Fases do Policiamento Comunitário na PMBA

Etapa	Período	Proposta
Fase Inicial	1997 a 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de Modernização da PMBA / UFBA (BRASIL, 1997); • Projeto Polícia Cidadã / PMBA (BAHIA, 1997).
Segunda Fase (Retomada)	2003 a 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Nacional de Segurança Pública / SENASP (BRASIL, 2000); • Resumo Executivo do Projeto Polícia Cidadã - Procedimentos de Retomada / PMBA (BAHIA, 2003).
Terceira Fase (BCS)	2008 - 2011	<ul style="list-style-type: none"> • PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania / SENASP/MJ (BRASIL, 2007); • Plano Diretor do Programa de Policiamento Comunitário / PMBA (BAHIA, 2008); • Plano Estadual de Polícia Comunitária / SSP-BA (BAHIA, 2011).

Fonte: Elaboração própria.

Por meio da Lei nº 7.251 (BAHIA, 2011), foi criado em 1998, no quadro organizacional da PMBA, o Departamento de Qualidade e Desenvolvimento Tecnológico (DQDT), que, em 2002, passou a se denominar Departamento de Qualidade, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (DQPDT); em 2005, passou a se chamar de Departamento de Modernização e Tecnologia (DMT), o que perdura até os dias atuais. Vale ressaltar que, para todas as citações deste trabalho, foi adotada a nomenclatura atual ao referido departamento por meio do acrônimo DMT. No âmbito do DMT, a Coordenação de Gestão da Qualidade e do Policiamento Comunitário (CGQPC) foi a seção responsável diretamente pela implantação do novo modelo de policiamento comunitário, gerenciando, analisando, doutrinando e registrando todo o processo, o que vem sendo objeto de acompanhamento e pesquisa desde o seu início, com visitas inclusive a todo o Estado da Bahia, a outros estados da federação e à sede da SENASP em Brasília.

Ao longo de quase quinze anos de implantação oficial do policiamento comunitário na PMBA, foram criados mais de 80 (oitenta) unidades de policiamento comunitário, instalados mais de 50 (cinquenta) CONSEG e capacitadas mais de oito mil pessoas, o que corresponde atualmente a 26,6% do efetivo total que dispõem de cerca de 30.000 mil integrantes. Apesar do quantitativo citado, frente a grandes dificuldades e obstáculos observados durante o processo de implantação registrados nos relatórios do DMT, do ponto de vista qualitativo concluiu-se que a Corporação não consolidou os princípios e diretrizes básicas do policiamento comunitário, tanto no âmbito administrativo, quanto no operacional, como novo modelo de emprego policial no bojo do processo de modernização proposto.

Mesmo levando em conta os entraves decorrentes de motivações externas e internas que dificultaram o processo, a tese foi de que os motivos fundamentais e principais de resistência interna decorreram da própria cultura organizacional da PMBA. Tal cultura, consolidada historicamente há quase duzentos anos, apresentou grande inflexibilidade frente a mudanças inovadoras, gerando obstáculos para a proposta *in lide*, que tinha como fundamento principal uma relação aberta, democrática e participativa da sociedade civil.

Conforme estudos iniciais, essa possibilidade agrava-se em países nos quais a força policial é militar, ou seja, híbrida, tais como o Brasil, onde a separação entre polícia e sociedade é ainda maior pela própria situação em que as polícias militares foram utilizadas historicamente para combater movimentos sociais e pela sua vinculação ao Exército. Barbosa (1996, p. 7) corrobora com tal possibilidade, ao afirmar que “[...] a cultura de uma empresa é uma variável importante, podendo funcionar como um complicador ou um aliado na implementação e adoção de novas políticas administrativas [...]”. Da mesma forma, afirmam Reiner (2004) e Skolnick e Bayley (2002) que a cultura organizacional de uma corporação policial pode se constituir em obstáculo para a realização de uma mudança planejada direcionada a implantação do policiamento comunitário, exemplificando, inclusive, outros casos no mundo, como o da polícia australiana.

Apesar de sua função legal como organismo policial, a Cultura Organizacional da PMBA é composta historicamente por um conjunto de elementos de origem militar oriundos de sua vinculação ao Exército brasileiro, além de características

patrimonialistas e burocráticas decorrentes de sua condição funcional pública, em um todo denominado de *ethos* militar. Tal condição pode promover uma fonte de resistência interna quanto a adequação ao novo modelo de policiamento dicotômico. Torna-se, portanto, de fundamental importância a codificação da cultura organizacional de uma força policial para o sucesso do processo de mudança, principalmente no entendimento dos possíveis obstáculos internos, o que facilitaria a sua gestão proativa: “Algumas dessas características, acreditamos, são especialmente importantes para podermos entender a resistência das forças policiais em relação à introdução do policiamento comunitário.” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 72).

Diante do exposto, esta pesquisa consubstanciou-se em analisar a implantação do modelo de Polícia Comunitária no seio do processo de modernização organizacional da PMBA, como foco na interface entre o policiamento comunitário e a cultura organizacional da PMBA.

O presente trabalho não propôs a questionar e analisar a eficácia do modelo de policiamento comunitário no combate à violência e à criminalidade; entretanto, tomando como premissa de que a Polícia Comunitária é uma política pública do Governo Federal e do Governo do Estado da Bahia, a análise restringiu-se a avaliar a sua adequação ou não a uma organização específica – a Polícia Militar da Bahia – considerando a sua Cultura Organizacional.

Os trabalhos de pesquisa sobre o mesmo tema já realizados e conhecidos até então apresentam diferente foco desta tese, infletindo sobre outros aspectos, tais como a eficiência ou eficácia do modelo de policiamento comunitário, além de terem sido desenvolvidos ainda no início da implantação do policiamento comunitário no Brasil e na Bahia.

Para dar conta do objetivo desta investigação, o trabalho foi estruturado em sete partes, a começar por esta introdução.

No segundo Capítulo, com base na revisão da literatura, são apresentadas as considerações básicas sobre a relação do estado com a sociedade, no que toca ao crescimento da violência e da criminalidade, à insegurança social e aos consequentes custos socioeconômicos do período no qual foi implantado o

policciamento comunitário; além da análise da polícia nesse contexto, discorrendo sobre a sua origem e concepção moderna, frente a sua missão legal como aparelho estatal e a nova conjuntura social apresentada. Por fim, engloba-se o surgimento do policiamento comunitário, incluindo as formas de participação da sociedade civil nesse contexto.

No terceiro Capítulo, com base na revisão da literatura, são apresentadas as concepções teóricas básicas que norteiam a perspectiva sobre Cultura Organizacional, incluindo a análise e mudança organizacional, bem como a abordagem sobre o *Ethos* militar como cultura organizacional específica e o processo de inserção no seu universo simbólico, além do contexto funcional-público nacional.

No quarto Capítulo, apresentam-se os procedimentos de pesquisa, a exemplo da delimitação do problema, do objeto e da hipótese; o método empregado e a natureza da pesquisa; as variáveis causais a serem *falseadas*; a amostra e a descrição das etapas de execução deste trabalho.

Com base na revisão da literatura e no estudo documental, no quinto capítulo, são apresentados os resultados sobre análise da trajetória histórica da Polícia Militar da Bahia, abordando a construção do seu universo simbólico e o processo de formação humana frente à construção de sua cultura organizacional, desdobrando na proposta de modernização com a implantação do policiamento comunitário, o papel dos Conselhos Comunitários de Segurança e a nova formação humana.

No sexto Capítulo, associado aos estudos teórico e documental, são apresentados os resultados da abordagem empírica, bem como a discussão dos dados obtidos e suas implicações mediante o estudo de caso realizado.

No sétimo capítulo, por sua vez, são apresentados os comentários finais no quais são dispostas as contribuições e os desdobramentos da investigação, frente aos aspectos mais relevantes da Cultura Organizacional da PMBA e que geraram obstáculos à implantação efetiva do policiamento comunitário, com breves incursões propositivas, abordando possibilidades e avanços para o policiamento comunitário.

2 ESTADO, SOCIEDADE E POLÍCIA

As relações entre Estado e sociedade emanam desde o surgimento das primeiras aglomerações humanas, momento em que a figura do Estado emerge pela necessidade de regulação frente aos conflitos oriundos das relações humanas, como ente abstrato que se sobrepõe à sociedade civil para fins de controle e regulação (HOBBS, 1971). Nesse contexto, surge o aparelho do Estado, composto, inclusive, pelo organismo policial dotado de missão e competência específicas.

Este capítulo apresenta considerações sobre a origem da polícia e sua concepção moderna, a partir de seu papel legal como instrumento do Estado frente ao controle da sociedade. Nesse âmbito, emanam ainda as novas formas de policiamento como resposta do poder público frente à insegurança social, decorrente do aumento da violência e da criminalidade – incluindo o policiamento comunitário –, no qual se insere a proposta de gestão paritária com da sociedade civil, por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança.

2.1 AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE E A ORIGEM DA POLÍCIA

O homem, apesar da racionalidade que o difere dos demais animais, é naturalmente conflituoso, o que gera rivalidades, discordâncias e disputas com os seus semelhantes. Para Hobbes (1971), após a dissolução da comunidade primitiva formada sobre os laços de parentesco e o surgimento das primeiras cidades, essa condição humana fez surgir a necessidade social de regulação, demandando também autoridade, poder, obediência e outros elementos constitutivos, que vieram a compor um conjunto de instituições políticas com a finalidade de controlar e regular a sociedade, posteriormente denominado de Estado.

Trata-se da sociedade que “invoca o Estado forte para domar a “besta selvagem” (BOBBIO, 1987, p. 133), ou seja, a necessidade emergente de regulação e controle das relações humanas e sociais, sobretudo nas sociedades mais desenvolvidas, o que levou ao surgimento de uma organização superior a ela e dotada de um governo para conduzi-la, sob a égide da violência legítima quando necessário (WEBER, 1979).

Entende-se como Estado o “[...] conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo” (BOBBIO, 1987, p. 33). Apesar dessa origem, a difusão da palavra “estado”, no sentido político, foi imposta muito tempo depois do seu surgimento, provavelmente por meio de Maquiavel (2001, p. 3), ao afirmar que “todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados”. Entretanto, como afirma Bobbio (1987, p. 66), dificilmente tenha sido ele que a introduziu no sentido moderno ao qual é conhecida: “o próprio Maquiavel não poderia ter escrito aquela frase exatamente no início da obra se a palavra em questão já não fosse de uso corrente.”.

A palavra “estado”, com esse sentido, já era conhecida e utilizada comumente na linguagem dos séculos anteriores a Maquiavel (SFORZA, 1980), mas não para denominar o conjunto de instituições políticas que governavam a sociedade desde a sua formação, pois outras palavras, como *civitas* do grego e *res pública* do latim, eram empregadas. Segundo Bobbio (1987), provavelmente a inserção da palavra “estado” não emanou apenas de uma demanda de clareza linguística, mas da própria necessidade de identificar um novo termo que englobasse e conceituasse o novo modelo de ordenamento político o qual emergia das formas anteriores.

As teorias dividem-se em torno das possibilidades de o Estado existir desde a dissolução da comunidade primitiva formada sobre os laços de parentesco, considerando os modelos mais rudimentares, ou de ter emergido apenas pelo modelo moderno, observando-se a sua forma mais organizada e constitutiva. Nesse sentido, Weber (1979) apresenta duas diferenças principais para distinguir o Estado moderno: a existência de um aparato administrativo a fim de prover a prestação dos serviços públicos e a presença do monopólio legítimo da força. Independente da perspectiva a ser considerada, o aspecto mais relevante é a relação entre o Estado e a sociedade, e entre o Estado e o indivíduo, no âmbito de sua competência jurídica face ao contrato social e aos laços de regulação (ROUSSEAU, 1965), assim como o aparato burocrático legal constituído para viabilizar o cumprimento de seu papel para com a sociedade (BOBBIO, 1987; WEBER, 1979).

Nesse contexto, insurge a polícia como aparelho coercitivo do Estado, integrante da sociedade o qual emergiu em função do papel desempenhado. Sua missão está inserida na própria competência do Estado frente à sociedade, viabilizando a ação

governamental, ou seja, a soberania do poder público frente aos integrantes da sociedade, conforme delinea Foucault (2003a, p. 176):

Mas se a polícia como instituição foi realmente organizada sob a forma de um aparelho de Estado, e se foi mesmo diretamente ligada ao centro da soberania política, o tipo de poder que exerce, os mecanismos que põe em funcionamento e os elementos aos quais ela os aplica são específicos. É um aparelho que deve ser coextensivo ao corpo social inteiro, e não só pelos limites extremos que atinge, mas também pela minúcia dos detalhes de que se encarrega. O poder policial deve-se exercer “sobre tudo”: não é entretanto a totalidade do Estado nem do reino como corpo visível e invisível do monarca; é a massa dos acontecimentos, das ações, dos comportamentos, das opiniões – “tudo o que acontece”. [...].

Como parte constitutiva do aparato do Estado, a polícia emergiu na história da humanidade desde a Grécia Antiga, surgindo da necessidade de guardar as primeiras cidades. O termo “polícia” apresenta origem etimológica no latim *politia* e do grego *politeia*, derivado da palavra grega *polis* (cidade). O emprego de *polis* – de origem indo-europeia (*polh*) e de onde derivaram também as palavras *polites* (cidadão) e *politikos* (político) – era utilizado para denominar os primeiros aglomerados humanos (MONET, 2001). Daí emerge o termo “polícia”, com uma concepção mais ampla que denotava o conjunto de funções governamentais, dentre as quais, a de força policial, responsável pela preservação das normas e leis da boa convivência. Nesse panorama, havia ainda os políticos, encarregados de ditar as leis e normas, além de administrar as cidades.

Ainda que entendido como um atributo da tirania, o poder policial encontra-se inserido plenamente na sociedade moderna, nas sociedades livres em geral e no âmbito da democracia, pois, por mais ambíguo que isso pareça, “[...] a democracia tem necessidade da polícia: uma sociedade livre não pode dispensar certo nível de ordem, ou ainda, de previsibilidade, nas trocas sociais cotidianas.” (MONET, 2001, p. 29). Por conseguinte, a polícia tem papel indispensável na viabilização da convivência pacífica entre as pessoas, independente do modelo de relação existente entre o estado e a sociedade:

As sociedades modernas não parecem poder dispensar instituições no seio das quais está depositado um certo número de poderes e de meios de coerção. Ao mesmo tempo, elas receiam as utilizações que podem ser feitas disso. São, aliás, menos os abusos isolados que os desvios coletivos que se devem temer: razão a mais para se interessar de perto pelos modos de organização, de funcionamento, de controle que dizem respeito à polícia. (MONET, 2001, p. 18).

A polícia nasceu da demanda de viabilizar o controle social do poder público em face das normas e regras a serem cumpridas no contexto das relações humanas e sociais, promovendo e mantendo a boa convivência entre as pessoas, preservando o bem maior da sociedade: a vida (MONJARDET, 2003). Tendo em vista a sua função indispensável de manter a ordem e a segurança pública, a polícia se mantém presente tanto em regimes ditatoriais quanto burocráticos, em sociedades antigas e modernas, pois a sua funcionalidade se faz necessária em todos os tipos de sociedade, de governos e regimes políticos.

2.2 INSEGURANÇA SOCIAL, VIOLÊNCIA E CRIME

A partir de 1960, com o crescimento da violência e da criminalidade no mundo e no Brasil, constituiu-se o quadro de insegurança social que se acentuou principalmente no final do século XX e se desdobra até os dias atuais. Tal situação – a qual vem prejudicando o cotidiano humano e gerando prejuízos e gastos quase imensuráveis ao Estado e à sociedade – levou o poder público a reestruturar o modelo de segurança pública, incluindo a adoção de novas estratégias de policiamento, dentre as quais o policiamento comunitário.

À época, as discussões acirraram-se na busca de explicações, de responsáveis e de soluções para o problema, bem como em torno dos custos socioeconômicos decorrentes, o que demandou reflexões e análises sobre vários fatores que estavam, além do sistema de segurança pública, incidindo nos demais substratos sociais e no próprio processo histórico de construção da sociedade brasileira (SANTOS; COSTA GOMES, 2008).

Os fatores analisados decorriam do desenvolvimento urbano, desemprego, pobreza, divisões, impunidade, violências, desilusões e disputas, dentre outros, o que levaram as instituições públicas ao descrédito da população, em face de sua impotência frente à situação exposta (MONET, 2001). Na busca por soluções, foi analisada a origem do crescimento acentuado da violência e da criminalidade por meio de uma análise socioeconômica da conjuntura social do Brasil e do mundo, incluindo o

cotidiano social das grandes cidades, de onde emergiam as perspectivas da violência como disposição culturalmente instalada e da criminalidade ativada economicamente (ESPINHEIRA, 2008).

A violência é um fenômeno social advindo das relações humanas em contextos sociais distintos e constituídos ao longo da história; entretanto, conforme afirma Minayo (1994), não faz parte da natureza do homem do ponto de vista biológico. Seu conceito varia de acordo com o contexto, mas, no geral, pressupõe a agressão direta ou indireta contra a integridade física e/ou moral do ser humano por parte de outrem. Para a Organização Mundial de Saúde – OMS (2010), a violência pode ser conceituada como

A utilização intencional de força ou poder físico, por ameaça ou de fato, contra si mesmo, contra outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulta em ou tem alta probabilidade de resultar em ferimentos, morte, dano psicológico, mau desenvolvimento ou privação.

Tendo em vista que a violência pode se manifestar de várias maneiras, Minayo (1994) propôs uma classificação das formas de violência em três categorias, conforme segue:

- a) a estrutural, na qual os grupos dominantes valem-se do poder político, do econômico e do cultural para oprimir as classes, nações e indivíduos menos favorecidos e desvalidos de representatividade de igual valor;
- b) a da resistência, como forma de resposta das classes, nações e indivíduos menos favorecidos aos grupos dominantes;
- c) a da delinquência, praticada por meio de atos e ações que excedem os parâmetros legais de conduta, e que podem ser entendidos como forma de reação do indivíduo excluído da própria sociedade.

Partindo da perspectiva de que a violência manifesta-se principalmente por meio de agressões física, psicológica, emocional e/ou sexual, a Organização Mundial de Saúde (OMS, 2010) também classificou a sua incidência em três categorias:

- a) Violência autodirigida: inclui dano físico causado a si próprio. Essa categoria é subdividida em comportamento suicida e autoflagelamento;

- b) Violência interpessoal: ferimentos ou danos causados por um indivíduo a outro, seja parente (violência doméstica) ou não (violência comunitária);
- c) Violência coletiva: focaliza atos danosos cometidos por um grupo, os quais podem ter motivações políticas, econômicas ou sociais.

A violência também existe no âmbito das relações entre Estado e sociedade. Nesse caso, o Estado, como detentor exclusivo da violência legal, utiliza-a de forma legítima em prol do bem-estar comum, valendo-se de organismos que compõem o seu aparato e que têm essa finalidade legal, tais como a polícia (FOUCAULT, 2003a; ALTHUSSER, 1974). A violência que fere a norma moral pode, em muitos casos, também se constituir crime, desde que haja previsão legal, ou seja, também esteja tipificada no arcabouço jurídico de um país. No âmbito sociológico, emerge o conceito de crime como atos e ações ilícitas que excedem os parâmetros legais da boa conduta. No entendimento de Oliveira Filho (2002, p. 66), evidencia-se a concepção de cunho jurídico, que define o crime como “[...] a prática de atos típicos e antijurídicos *definidos na normatização positivada*.”.

Para Santos e Costa Gomes (2008, p. 108), a incidência do crime acentuou-se devido a três hipóteses fundamentais:

- a) a opção do indivíduo pelo crime;
- b) os fatores estruturais, tais como os econômicos, sociais, políticos e culturais;
- c) a falência das instituições sociais e das normas.

A opção pelo crime potencializou-se devido a fatores históricos e socioculturais, encontrando condições favoráveis na falência das instituições públicas e em outras condicionantes, tornando-se um meio de sobrevivência para muitos, de forma organizada e sistêmica, como se fosse uma profissão efetivamente constituída:

O fato de as definições da sociologia das profissões não permitirem contemplar com o estatuto de profissão determinados tipos de crimes não escamoteia a realidade de que estes possuem uma sistematização, um conjunto de saberes, normas e regras de comportamento e o objetivo de provimento das necessidades materiais daqueles que adotam o crime como “profissão”. (NERES, 2006, p.12-13).

Dessa forma, os principais vetores diretos do crescimento da violência e da criminalidade perpassavam também a crise ético-moral da sociedade brasileira e a crise econômica mundial, ambas acentuadas no final do século XX e que se desdobram até os dias atuais.

Com a constituição de uma sociedade voltada para o consumo, ocorreu o rompimento pleno de princípios e valores sociais, mediante a busca incessante do lucro e da realização pessoal. O êxito pessoal passou a ser buscado sem qualquer limite ou restrição moral, ou seja, legitimando inclusive a realização de cada indivíduo por meios criminosos e fraudulentos, vindo a se constituir um traço relevante da cultura, ou mesmo, uma nova cultura (ESPINHEIRA, 2008). A violência e a criminalidade passaram, então, a compor a realidade social de forma natural, de maneira caracterizar a própria banalização da violência, permeando a vida da maioria das pessoas e constituindo uma realidade social na qual se integram como elementos comuns: “A prática da violência como toda ação, transforma o mundo, mas a transformação mais provável é em um mundo mais violento.” (ARENDR, 2001, p.45).

O imoral, o jeitinho e a esperteza legitimam-se pela superação da pobreza e pelo acesso aos bens de consumo, em uma máxima na qual o imperativo era tirar vantagem de tudo. Tratava-se de um ciclo vicioso de realização pessoal no qual os meios justificavam-se pelos fins, onde tudo era possível e permitido desde que o lucro fosse alcançado, o que acabou sendo considerado um referencial da sociedade hodierna, em que pese a sua influência no comportamento humano, conforme afirma Espinheira (2008, p. 35): “o que vale é a superação de quaisquer obstáculo à otimização de rendimentos e lucros [...]”.

Sem dúvida, tal disposição social foi instalada culturalmente e propiciou condições para o crescimento da violência e, por conseguinte, da criminalidade, frente a ausência de limites éticos e morais que se perderam no contexto social, bem como pela própria vulnerabilidade das pessoas diante da oportunidade de absorção de tais comportamentos por meio da vivência e da experiência nos locais onde a violência se instalou (BOURDIEU, 2000).

Dessa forma, a crise econômica mundial ativou a violência e a criminalidade devido à falta de parâmetros éticos, associados ao crescimento urbano desordenado, à favelização, ao aumento da desigualdade social, à divisão de renda e às condições de pobreza e de miséria que afligem a sociedade (SANTOS; COSTA GOMES, 2008). No Brasil, a ausência do atendimento das necessidades básicas e mínimas de vida levaram as pessoas ao limite da sobrevivência; assim, muitas delas deixaram-se vencer e partiram para caminhos tortuosos e para a margem dos parâmetros sociais de conduta, seduzidas pelas supostas facilidades de acesso aos bens de consumo e à melhoria das condições de vida, gerando uma associação real – mas não determinista – entre a pobreza, a violência e o crime.

Quanto a essa questão, não restam dúvidas de que a cultura da violência e os fatores econômicos, dentre os quais, principalmente a pobreza, contribuíram para a instalação e crescimento da violência e do crime nos dias atuais, contudo, não de forma determinista (ESPINHEIRA, 2004; ZALUAR, 2004; SANTOS, COSTA GOMES, 2008). Na verdade, não se pode considerar o pobre como violento e criminoso; ele apenas está propenso e vulnerável diante de sua condição de excluído social, vivendo em locais desvalidos da ação do Estado no que se refere às condições estruturais básicas. Por habitarem nesses locais sem o suporte devido do poder público e carentes de educação, habitação, saúde, emprego, renda e demais direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição Federal (BRASIL, 1998), os pobres acabam se submetendo à violência e à criminalidade tanto como agentes dos atos que excedem os padrões legais de conduta quanto como vítimas: “[...] os pobres figuram simultaneamente como protagonistas dos crimes violentos e como suas vítimas preferenciais.” (ZALUAR, 2004, p. 218).

Da mesma forma, já que “[...] os agentes sociais são constituídos no espaço social e na sua relação com ele” (SILVA DOS SANTOS, 2008, p. 143), a cultura da violência socialmente instalada leva à propensão de caminhos tortuosos; entretanto, nem todos vão se deixar seduzir por esse universo e imergir nele. Não se pode renunciar a amplitude da questão e reduzir a análise ao entendimento de que a pobreza e a cultura da violência são fatores determinantes e exclusivos de uma conjuntura bem mais ampla, de onde vem se desdobrando o crescimento da violência e da criminalidade nas últimas décadas, como afirma Zaluar (2004, p. 257):

[...] a associação entre pobreza e criminalidade, entre pobreza e violência, leva a um claro viés que reforça a discriminação contra os pobres, tanto das instituições encarregadas de reprimir o comportamento considerado criminoso, quanto no imaginário da população em geral.

Realmente existe uma correta associação entre pobreza, violência e crime, pois, na verdade, o pobre tanto pode ser agente quanto vítima dessa realidade social, inclusive pela própria condição de morador de um contexto no qual o Estado encontra-se ausente. Dessa forma, ele é vulnerável a essa condição por estar imerso em uma realidade propensa a violência, mas não necessariamente agente efetivo dela. Por isso mesmo, consoante afirmam Santos e Costa Gomes (2008, p. 108) que não se deve criminalizar a pobreza: “A violência não é sinônimo de pobreza, não devemos, portanto, criminalizá-la.”.

Entretanto, o cuidado para com o determinismo não deve ser aplicado apenas na questão citada, mas também incide na análise dos locais e das regiões empobrecidas, como espaços considerados genericamente violentos. Apesar do entendimento de que os contextos sociais onde o Estado não se faz presente favorecem a violência e a criminalidade, com a propensão natural decorrente da ausência de uma estrutura social básica e do acesso aos bens de consumo, nem todos os bairros nessa condição e nem todos os seus habitantes necessariamente são violentos e criminosos. Mesmo porque, podem-se encontrar a violência e a criminalidade em bairros estruturados com acesso pleno às condições básicas de vivência e aos bens de consumo, com a criminalidade vigendo entre pessoas de diversos níveis, classes e condições sociais.

Por isso, o olhar sobre as periferias, os bairros e as demais regiões pobres deve ser desvalido de uma tendência determinista em considerá-lo como espaço natural da violência e do crime de forma efetiva e emergente, ou seja, de marginalizar o espaço empobrecido. Segundo Bourdieu (2000), trata-se de uma tendência ao estigma decorrente de uma ótica que entende a degradação plena de determinados lugares e das respectivas pessoas ali inseridas. Cabe, pois, uma perspectiva mais ampla sob um olhar menos preconceituoso, conforme corroboram Smith e Dias (2008, p. 200):

Olhar os espaços de pobreza tomando-os prioritariamente como lugar violento guarda também outras implicações no que concerne à relação do

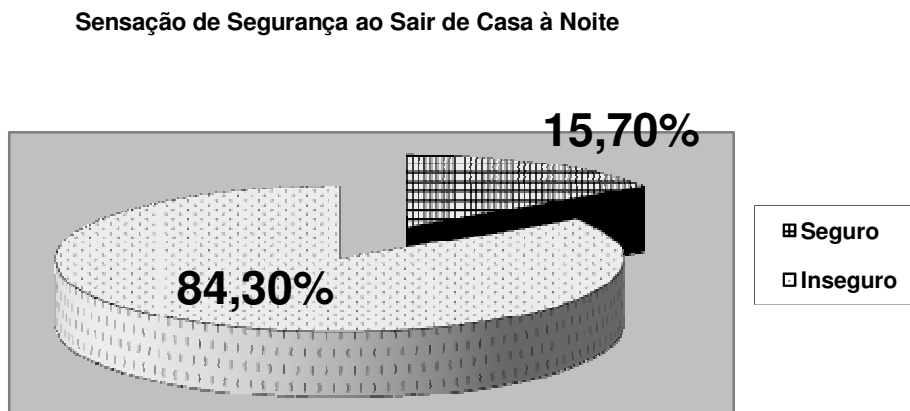
que se vê e do que se encobre. Referimo-nos ao obscurecimento ou invisibilidade de aspectos que ao serem considerados passariam a, de algum modo, ser decisivos na percepção das circunstâncias vivenciadas, de comprometimento direto na forma de conceber esses espaços e seus habitantes, na interconexão com outras realidades, na influência de lógicas diferenciadas [...].

Na conjuntura social exposta, o medo também proveio da banalização da violência, a qual se generalizou cada vez mais no contexto das relações humanas, vindo a se constituir no elemento principal de uma nova cultura social, configurando uma sociedade do medo, na qual a violência é um dos principais referenciais das relações humanas (GLASNNER, 2003). Giacomazzi, assim, afirma (2000, p. 188-189): “A alternância e a convivência entre o medo e a violência são explícitas nas relações entre os sujeitos: para dominar é necessário impor o medo e esta é a via de possuir, de ter um domínio nas situações.”.

Portanto, o sentimento de medo interferiu diretamente na ambiência social, no desenvolvimento econômico, na qualidade de vida e nos direitos e garantias fundamentais do ser humano (WORLD BANK, 2003). Isso é muito bem captado por Bauman (2008, p. 8), quando considera que medo é o “[...] nome que damos a nossa incerteza, nossa ignorância da ameaça e do que deve ser feito - do que pode e do que não pode – para fazê-la parar ou enfrentá-la, se acessá-la estiver além do alcance.”.

Tal situação evoluiu e impactou a sociedade brasileira como um todo, promovendo a insegurança social que interfere no cotidiano humano, o que pode se inferir com base no exemplo da cidade de Belo Horizonte:

Figura 1 - Sensação de segurança (Belo Horizonte)



Fonte: CRISP/UFMG - Belo Horizonte (RONDON; ANDRADE, 2002).

O turismo também foi impactado, levando pessoas a escolherem outros destinos, empresários que alocaram seus recursos e investimentos em outro país, indústrias que mudaram de local ou de região, comércios e lojas que fecharam, dentre tantas outras consequências socioeconômicas em função do medo decorrente da insegurança social. A veiculação mundial de atos de violência ocorridos no Brasil, principalmente aqueles realizados contra estrangeiros, amedrontou os turistas levando-os a optar por outros destinos, inclusive, os EUA e países da União Europeia não recomendam mais aos seus cidadãos o turismo no Brasil, devido aos riscos decorrentes da falta de segurança, o que leva o setor a perdas inestimáveis.

Segundo Ib Teixeira, do Instituto Brasileiro de Economia da FGV/RJ (IBRE), avaliando o impacto do crescimento da violência e da criminalidade no turismo nacional, o setor turístico atrofiou-se acentuadamente no Brasil no final do século XX, o que gerou o desvio para outros destinos, promovendo um prejuízo de 11 bilhões de dólares só com o refluxo:

Chegamos a ter dois milhões de turistas em meados dos anos 80. Esse número caiu para um milhão nos anos 90 e só agora começamos a recuperar esse volume. Vamos comparar com a Argentina. Em 1987, quando o Brasil tinha dois milhões de turistas, nosso vizinho tinha um milhão e oitocentos mil. Quando caímos para um milhão, a Argentina já contava quatro milhões. (TEIXEIRA, 2008).

Analisando as consequências do caos social proporcionado pelo aumento da violência e da criminalidade no final do século XX, bem como da insegurança social decorrente, observa-se também que sua incidência alcançou o indivíduo e a sociedade como um todo, inclusive a economia. Primeiramente pelas mudanças no cotidiano humano, em face da insegurança social, com prejuízos decorrentes dos investimentos que deixam de ser produzidos pela sociedade em razão do medo; depois, pelo próprio custo oriundo dos investimentos na prevenção e repressão no âmbito da segurança pública. Por fim, na contratação de pessoal de segurança privada, e na perda do patrimônio, da vida e da incapacidade temporária ou definitiva de seres humanos. Os gastos socioeconômicos decorrentes da violência e da criminalidade alcançaram valores altíssimos nesse período, o que, apesar da dificuldade em mensurá-los, existem parâmetros para constatar a magnitude da questão, o que demandou mudanças emergenciais nas estruturais policiais.

Alguns trabalhos específicos propuseram-se a estimar esses custos no âmbito da América Latina e do Brasil, com foco em grandes capitais, tais como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador. A SENASP (2008) estabeleceu suas estatísticas com base na catalogação de dados oriundos de várias pesquisas e distinguiu os custos decorrentes da violência em duas categorias: custos econômicos e custos sociais e políticos. Os custos econômicos podem ser:

(i) diretos, quando bens e serviços públicos e privados são gastos em tratamento dos efeitos da violência e prevenção da criminalidade no sistema de segurança, na justiça criminal, no encarceramento, nos serviços médicos e sociais e na proteção das residências;

(ii) indiretos, quanto à perda de investimentos, bens e serviços que deixam de ser captados e produzidos em função da existência da violência e da criminalidade, além do envolvimento das pessoas nestas atividades (agressores e vítimas).

Os trabalhos coordenados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) utilizaram quatro grandes componentes de análise para mensurar os custos da violência e da criminalidade na América Latina no final do século XX, conforme relatado por Londoño e Guerrero (1999):

- a) perdas em saúde;
- b) perdas materiais;
- c) deterioração do consumo e do trabalho;

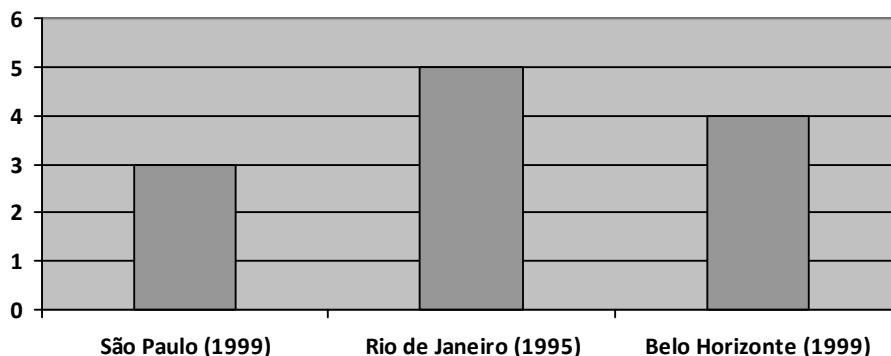
d) transferências de bens entre indivíduos.

Segundo as conclusões do BID, estimou-se em 168 bilhões de dólares o custo social da violência e do crime em toda América Latina, atingindo o percentual elevadíssimo de 15 % do PIB, tendo como base a média geral que se acentua com os países mais subdesenvolvidos, promovendo impactos bastante expressivos sobre as respectivas economias (RONDON; ANDRADE, 2002). A mesma pesquisa na época apresentou percentuais menores quando foram observados os países da América Latina em separado, ou seja, os gastos com a violência e com a criminalidade representam em torno de 5% do PIB dos respectivos países, tais como México e Brasil.

Conforme estudo realizado em 1992, no caso dos EUA, apesar de ser um país desenvolvido, foi constatado também o dispêndio de pouco mais de 5% do seu PIB com gastos vinculados a violência e a criminalidade, perfazendo em média 425 bilhões de dólares por ano, decorrentes de incapacidades físicas provisórias ou definitivas, atendimento às vítimas, perdas de bens e de vidas, justiça criminal, gastos privados com segurança, e prejuízos ao desenvolvimento regional e local, sem incluir os investimentos diretos na prevenção e no combate ao tráfico de drogas (RONDON; ANDRADE, 2002).

Observando as grandes capitais brasileiras, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, a faixa também se manteve entre 3 a 5 % do PIB municipal, conforme segue abaixo:

Figura 2 - Custos da violência em relação ao valor do PIB municipal



Fonte: CRISP/UFGM – ISER-OLANUD

Em conjunto com o BID, o Instituto de Estudos da Religião – ISER (1988) – utilizou cinco categorias de custos para mensurar os gastos decorrentes da violência e da criminalidade na cidade do Rio de Janeiro:

- a) a atenção à vítima;
- b) as perdas de produção e a renda das vítimas;
- c) as despesas legais, judiciais e os investimentos em segurança pública;
- d) as perdas materiais decorrentes da violência;
- e) os gastos intangíveis, tais como o sofrimento físico e emocional.

As conclusões sobre o Rio de Janeiro não diferem muito dos dados referentes ao Brasil e à América Latina, principalmente em função dos elevados níveis de violência, tais como a marca de 63 homicídios para cada grupo de 100.000 habitantes. Os custos estimados naquela época, no âmbito público, foram de R\$ 1 bilhão e 800 milhões por ano; somados aos custos com segurança privada, totalizaram-se R\$ 3 bilhões de reais, ou seja, mais de 5% do PIB do Rio de Janeiro em 1995 (ISER, 1998).

Para mensurar os custos decorrentes da violência e da criminalidade em São Paulo, no final do século XX, Kahn (1999) utilizou três categorias principais focadas na esfera pública, na esfera privada (indivíduo) e na sociedade como um todo:

- a) gastos e investimentos públicos na prevenção e combate a criminalidade;
- b) gastos realizados individualmente na aquisição de segurança privada e os custos da perda de patrimônio pessoal;
- c) prejuízos decorrentes dos valores e ganhos que deixam de ser produzidos pela sociedade em função da insegurança social e as perdas intangíveis.

Kahn (1999) estimou que, na primeira categoria, foram gastos R\$ 4 bilhões e 200 milhões só em 1988. Na categoria seguinte, o autor estimou o gasto de R\$ 4 bilhões e 757 milhões em 1997, conforme segue:

Tabela 1 – Custos da violência em São Paulo - Segurança privada e roubos

Itens	Valor (em milhões de reais)	Percentual
Segurança privada (400.000 vigias)	2.880	60,6
Veículos furtados	839,77	17,6
Seguros de automóveis	465,68	10,4
Veículos roubados	340,40	7,1
Cargas roubadas	116,47	2,4
Arrombamentos residenciais	41,33	0,8
Roubos a banco	30,00	0,6
Outros roubos e furtos	10,44	0,2
Equipamentos de segurança para carros	0,7	0,01
Total	4.757	100

Fonte: Khan (1999).

Na terceira, o pesquisador afirmou que o montante perfaz de 83% a 91% dos custos da violência e da criminalidade, fora as perdas intangíveis. Levando-se em conta que o PIB nominal do Estado de São Paulo foi de 292,31 bilhões de reais em 1997, segundo a Fundação Seade, com base no montante total das três categorias expostas que atingiram 8 bilhões e 96 milhões de reais, manteve-se a faixa geral de 3% a 5% por cento do PIB paulista despendido com os custos da violência e da criminalidade (KAHN, 1999).

Nas pesquisas desenvolvidas sobre a violência e criminalidade em Belo Horizonte, Rondon e Andrade (2002; 2003; 2008) utilizaram um tipo de mensuração dividida em duas categorias:

- a) os custos exógenos ou diretos, realizados pelos agentes públicos e privados diretamente no combate ao crime;
- b) os custos endógenos ou indiretos, resultantes dos desdobramentos da ação criminosa e, portanto, de menor possibilidade de mensuração, tais como anos de vida perdidos ou prejudicados, bens roubados e furtados, gastos em atendimento médico e demais prejuízos indiretos e, às vezes, imensuráveis.

Tendo como base o ano de 2000, os índices percentuais de gastos com a violência e a criminalidade em relação ao PIB de Belo Horizonte foram menores do que os das demais capitais nacionais e da América Latina, contudo, dentro faixa entre 3% e 5%. Pode-se entender melhor esse percentual observando que a capital mineira não

dispõe de um potencial turístico efetivo e de porte. Ainda assim, apesar de menores, os prejuízos decorrentes da violência e da criminalidade em Belo Horizonte também se constituíram relevantes, pois, os gastos despendidos de forma direta (exógenos) foram estimados em R\$ 487.496.442,00 (2,26% do PIB), e os gastos indiretos (endógenos) com a violência e a criminalidade alcançaram a estimativa de R\$ 348.250.613,00 (1,60% do PIB). Assim, foi estimado o total de gastos na faixa de R\$ 835.747.055,00, que perfaz 3,9 % do PIB da capital mineira. Em números comparativos, os custos exógenos, de caráter preventivo, foram maiores do que os custos endógenos, que ocorrem posteriormente, como consequências da violência e da criminalidade, assim observadas:

Tabela 2 – Composição dos custos da criminalidade em Belo Horizonte

Tipos de Custos	Valor (R\$)	Percentual
Gastos em segurança pública (2000)	340.747.000	40,7
Gastos em seguros de veículos (1996)	86.728.436	10,4
Gastos privados em segurança (1999)	60.021.006	7,2
Custos Exógenos (total)	487.496.442	58,3
Renda potencial das vítimas fatais da violência (1999)	174.403.871	20,9
Furtos e roubos (2002)	171.973.086	20,6
Atendimento médico às vítimas da violência (2000)	1.873.656	0,2
Custos Endógenos (total)	348.250.613	41,7
<i>Total</i>	<i>835.747.055</i>	<i>100</i>

Fonte: Rondon e Andrade (2003).

Na Bahia, os levantamentos de Carvalho (2007) sobre os custos socioeconômicos da violência e da criminalidade foram realizados mais recentemente, contudo, contemplavam da mesma forma o quadro caótico que se constituiu no Brasil desde o final do século XX. Quanto aos custos decorrentes da violência e da criminalidade, Carvalho (2007) realizou um levantamento a partir de fontes oficiais, tais como os orçamentos do Estado, recursos disponibilizados, tabelas de seguradoras, relatórios governamentais e entrevistas com personagens integrantes do sistema. O autor adotou uma metodologia com base em três grandes grupos compostos da seguinte forma:

- a) custos diretos do Estado com a prevenção e combate ao crime;
- b) custos da população com segurança privada e seguros;

- c) custos do Estado com a investigação policial, assistência médica com as vítimas e na manutenção dos presos na cadeia.

Apesar da existência também de dispêndios imensuráveis, Carvalho (2007) apresentou na Tabela 3 uma estimativa dos gastos decorrentes do crime e da violência na Bahia, tendo como base no ano de 2005:

Tabela 3 – Custo total do crime na Bahia

Especificação	Custo (R\$)
Estimativa dos custos com vigilantes	133.154.736,00
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	134.919.756,51
Secretaria de Segurança Pública	1.207.878.652,21
Tratamento de vítimas de violência	1.051.425,28
Custo com vigilância privada nas agências de Banco	33.849.335,52
Custo dos Bancos com transporte de numerários	138.269.760,20
Custo das lojas associadas a ABASE com segurança privada	6.324.849,96
Custo com transporte de numerário nas lojas de supermercado	325.752.170,90
Estimativa de perda do território com roubo de veículos ano 2005	65.391.912,00
Custo anual das famílias com seguro e medidas de prevenção aos seus veículos. Famílias com renda acima de 10 salários mínimos.	755.642.196,56
Custo anual das famílias com seguro e medidas de prevenção aos seus veículos. Família com renda de 5 a 10 salários mínimos.	338.579.312,29
Custo dos condomínios	913.837.500,00
Despesas orçamentárias com processo penais	282.084.129,71
Estimativa de custo com sepultamento por homicídio	2.518.200,00
Perda anual de rendimento das vítimas de homicídio	17.489.083,25
Custo previdenciário estimado	9.022.104,00
Total	4.365.765.124,39

Fonte: Carvalho (2007).

O somatório desses custos alcançaram um valor estimado de R\$ 4.365.765.124,39. Levando-se em conta que o PIB do Estado da Bahia em 2005 foi de R\$ 97.424.300.000,00, concluiu-se que quase 4,5% do PIB foi direcionado para a prevenção, o combate e a recuperação de criminosos. Pode se acrescentar ainda o que se deixou de ganhar com o turismo nacional e internacional, além dos prejuízos não mensuráveis.

Portanto, o aumento da violência e da criminalidade, acentuado no final do século, XX decorreu de fatores sociais e econômicos como um todo, tais como a falta de parâmetros éticos, associados a “urbanização acelerada, a pobreza e a

desigualdade persistentes, a violência política, a natureza mais organizada do crime e a emergência do uso e tráfico de drogas ilegais.” (WORLD BANK, 2003, p. 7). Tais fatores devem ser analisados como elementos estruturais e intervenientes de uma conjuntura ampla e irrestrita, com vistas a um entendimento mais correto e menos determinista, que viabilize as mudanças necessárias no sistema de segurança pública e nos organismos policiais, bem como nas ações do governo e da sociedade em prol da manutenção da ordem e da vida, com vistas, inclusive, a minimizar os prejuízos sociais e econômicos decorrentes da violência e da criminalidade.

2.3 A CONCEPÇÃO MODERNA DE POLÍCIA E O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Segundo Monet (2001), após o período antigo e médio da história da humanidade, o termo “polícia” foi encontrado, pela primeira vez na modernidade, em 1591, em um texto europeu que apresentava uma definição mais próxima ao que se entende hoje por uma corporação policial, distinta da antiga concepção de “conjunto de funções governamentais”, que, de forma ampla, também incidia em questões militares, administrativas e judiciais. Ainda assim, teve significado amplo em alguns países da Europa, mas veio a se consolidar posteriormente no século XIX, evoluindo para o conceito até então vigente. Entretanto, evoluiu também a distinção entre segurança nacional e segurança pública, pois a polícia se constituiu como organismo burocrático com a competência de manter a ordem e a segurança pública no âmbito nacional interno, utilizando-se, inclusive, do monopólio do uso da força quando necessário.

Como organização burocrática, a polícia se constituiu do nascimento e desenvolvimento do próprio Estado Moderno, vindo a compô-lo com atribuições legais de manter a ordem e a segurança pública, fazendo cumprir as leis e as normas sociais para a manutenção da convivência pacífica entre as pessoas, valendo-se, inclusive, da violência legal (WEBER, 1979). Trata-se de uma instituição que compõe o Estado e está inserida no âmbito de suas relações com a sociedade, viabilizando a sua soberania à medida que faz prevalecer a sua missão legal, preservando os interesses públicos em detrimento dos interesses privados:

Em suma 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 evolução ocorreu mediante necessidade dos organismos policiais se especializarem para manutenção da ordem frente aos diversos motins, insurreições, revoluções e movimentos da época, bem como de se qualificarem para atuar na investigação como auxiliar do poder judiciário no campo criminal (MONET, 2001). Tal perspectiva é corroborada também por Costa e Medeiros (2003) os quais afirmam que a polícia moderna nasceu exatamente da necessidade de controle dos distúrbios civis na Europa, principalmente em países como a França pós-revolucionária e a Inglaterra da Revolução Industrial. Além das desordens da época, desenvolviam acentuadamente os centros urbanos e, por conseguinte, os índices de violência e de criminalidade, o que exigia estabelecimento de corpos de polícia profissionais e especializados para manter a segurança pública, atuando, em primeira instância, na repressão por meio da prisão de criminosos (MOORE, 2003).

A modernidade levou à formalização e burocratização dos organismos policiais, com competências e funções específicas no contexto da estrutura social. Monet (2001, p. 24) apresentou três dimensões da funcionalidade policial perante a sociedade: “[...] uma função social, uma organização jurídica e um sistema de ação cujo recurso essencial era a força” Nesse sentido, em primeira instância, a polícia mantinha a segurança pública pela prevenção em face de sua condição ostensiva; em segundo plano, atuava coibindo o crime por meio da investigação em auxílio ao poder judiciário; e, por fim, agia repressivamente.

Bittner (2003) apresentou o desdobramento da ação policial em três formas e funções distintas, mas que ocorriam de forma sobreposta: o policiamento criminal, que prevenia o crime mediante a ação de inteligência, de informação e de investigação; o policiamento que se destinava ao controle regulador, que se detinha a fiscalizar o cumprimento de leis, normas e procedimentos do cotidiano humano; e o policiamento que promovia a manutenção da paz, focado no atendimento reativo de emergências.

As estratégias de execução do policiamento variaram na modernidade de acordo com os diversos contextos socioculturais nos quais estavam inseridas, mas, na sua

maioria, incidiam na perspectiva de um policiamento profissional voltado aos programas de combate para o controle do crime e no atendimento de emergências. Entendidas como esgotadas, frente ao crescimento da violência e da criminalidade no final do século XX, principalmente a partir da década de 1960, em decorrência não só da ineficácia do modelo policial utilizado, mas também pelas próprias transformações sociais, econômicas e culturais da sociedade mundial, iniciaram-se, então, os estudos em busca de formas mais efetivas de policiamento. Essa demanda fez nascer uma nova estratégia de policiamento focado não mais no crime e nas emergências, mas no direcionamento a serviços não emergenciais sob o suporte da aproximação da polícia com a comunidade local.

O conceito de policiamento orientado para a comunidade emergiu como alternativa para conter o crescimento da violência e da criminalidade, principalmente em resposta aos altos índices de ocorrências nos grandes centros urbanos contemporâneos, dentre os quais, diversas cidades dos Estados Unidos e da Inglaterra (REINER, 2004; SKOLNICK; BAYLEY, 2002). Por utilizar vários elementos comuns a outras formas de ação policial, o policiamento comunitário guarda bastante semelhança com vários modelos, tais como o “policiamento orientado para solução de problemas”, contudo, utiliza um conjunto de estratégias cuja base é a proximidade do policial com a sociedade e com a área ao qual atua, constituindo uma filosofia específica de ação policial, segundo afirma Cerqueira (1999, p. 8):

[...] é uma filosofia de policiamento personalizado de serviço completo, onde o mesmo policial patrulha e trabalha na mesma área numa base permanente, a partir de um local descentralizado, trabalhando numa parceria preventiva com cidadãos para identificar e resolver problemas”.

O policiamento comunitário deve ser visto como uma inovação da forma operacional da polícia atuar, desassociado das práticas anteriores, contemplando uma nova realidade estratégica de policiamento consubstanciada na proximidade entre polícia e sociedade, como instâncias de cooperação e, portanto, coprodutoras da segurança pública: “[...] uma cooperação maior entre a polícia e a comunidade é o que tem sido considerado, em todo o mundo, como sendo “policiamento comunitário” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 69). Sua filosofia inovadora deve-se desdobrar em todos os níveis de execução do policiamento, ou seja, na técnica, na tática e na estratégia do emprego policial. Deve incidir também na administração da

própria corporação, pois exige uma abertura e flexibilidade na coparticipação da sociedade civil, congregando elementos constitutivos que devem existir de forma harmônica para a sua efetiva realização, tais como:

[...] criar um sentimento de confiança entre a polícia e os cidadãos, alterar o papel da polícia, atribuir novas responsabilidades aos policiais e defini-las, encorajar a aceitação de responsabilidade, desenvolver intenções apropriadas, coordenar a prestação de serviços policiais e reconhecer limitações físicas. (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 17).

De natureza preventiva, o policiamento comunitário difere das demais estratégias de ação policial não pelo objetivo comum de prevenção ao crime, mas pela forma como promove essa prevenção, que é o patrulhamento constante e contínuo, consubstanciado pela aproximação e envolvimento do policial com a comunidade e com a área de sua responsabilidade.

Segundo afirmam Skolnick e Bayley (2002), existem quatro elementos fundamentais para um policiamento comunitário efetivo:

- a) Organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade, por meio da aproximação com a sociedade e da vigilância preventiva constante nos bairros, proporcionando um sentimento de identidade do policial com a comunidade e com área pela qual é responsável;
- b) Reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais: ao invés de operar de forma direcionada ao atendimento tradicional de emergências, a ação policial deveria realizar o patrulhamento e a vigilância como ação preventiva, mediante envolvimento mais acentuado da polícia com a comunidade e com a área pela qual é responsável;
- c) Aumentar a responsabilização das comunidades locais: elevar o nível de diálogo e participação da sociedade quanto aos problemas de segurança pública que afligem a mesma;
- d) Descentralizar o Comando: o policiamento deve se moldar as diversas realidades e condições locais, onde o comando do policiamento deve ter autonomia e a comunidade voz ativa e participação no desencadeamento da ação policial.

O policiamento comunitário propõe o redirecionamento das antigas formas reativas de policiamento. Nessa nova perspectiva, a ênfase está na prevenção utilizando como estratégia a proximidade com a sociedade, a partir de um envolvimento e uma identidade do policial com a região pela qual é responsável. Agregam-se ainda a participação da comunidade local na discussão dos problemas, além de uma maior autonomia do comando do policiamento quanto a possível necessidade de adequá-lo as peculiaridades locais. Como a reorientação do policiamento é direcionada à prevenção, em detrimento ao atendimento de emergências, gera a liberação do efetivo que passa a ser empregado em postos avançados de policiamento, responsáveis por todo o patrulhamento preventivo mediante a aproximação da comunidade local, excetuando apenas os trabalhos de investigação criminal:

[...] os policiais do patrulhamento serão capazes de ajudar na autoproteção coletiva ou individual; de intervir nos estágios iniciais para prevenir os problemas que poderiam surgir; de desenvolver uma apreciação fortalecida das preocupações da comunidade; de explicar os serviços da polícia com mais precisão, e de obter informações que levem a prisões e a dar surgimento aos procedimentos legais. (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 24).

Tais postos avançados de policiamento já são utilizados em vários países do mundo, com vistas a viabilizar a aproximação e o envolvimento dos policiais com as comunidades onde são empregados, recebendo denominações diversas conforme Skolnick e Bayley (2002, p. 24): “Em Detroit, esses postos são chamados de minidelegacias, na Austrália de “shopfronts” [alojados] ou escritórios, em Cingapura, de Postos de Polícia de Bairro, e no Japão, de Koban”. No Canadá, são conhecidos como escritórios policiais focados em zonas (SKOLNICK; BAYLEY, 2002); em Bogotá, na Colômbia, são chamados de *Frentes de Seguridad* (BIDAMÉRICA, 2012; FRÜHLING, 2004; POLICIA.GOV.CO, 2012; BOGOTA/, 2012); no Brasil, foram denominados de Bases Comunitárias de Segurança (SÃO PAULO, 2010), sendo que, na Bahia assemelham-se bastante com os módulos policiais utilizados durante a vigência do Policiamento Ostensivo Integrado na PMBA, entre as décadas de 1970 e 1990, e desativados posteriormente (BAHIA, 1974). Atualmente, na Bahia, também se adota a denominação de Bases Comunitárias de Segurança, sob a sigla BCS.

O policiamento comunitário utiliza a aproximação com a sociedade, a administração descentralizada, por meio de Conselhos Comunitários, e o envolvimento com as peculiaridades de cada bairro para promover um policiamento preventivo, baseado em uma premissa central onde a sociedade e a polícia são vistas como co-

produtoras de segurança pública: “[...] que só se considere a existência efetiva de um “policimento comunitário” quando forem realizados novos programas para elevar o nível de participação do público na manutenção da ordem pública” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.18). Essa perspectiva emergiu do entendimento de que a comunidade local é de fundamental importância como parceira da polícia no estabelecimento das estratégias preventivas de policiamento, participando do levantamento dos problemas, da discussão das soluções e da promoção de medidas pró-ativas vinculadas à execução final do policiamento comunitário.

No que concerne à doutrina, estratégia e/ou filosofia de se realizar a ação policial, o desenvolvimento efetivo do policiamento comunitário para o ocidente ocorre na Inglaterra e nos EUA, a partir da segunda metade do século XX; todavia originou-se provavelmente no Japão, onde se encontram os registros mais antigos de sua existência como modelo de policiamento:

O modelo de Policiamento Comunitário, praticado no Japão desde 1874, portanto, há mais de 130 anos, baseia-se na visualização do policiamento por meio dos postos policiais e, na sua interligação, por meio de patrulhas a pé, em bicicleta, veículos motorizados e embarcações. (SÃO PAULO, 2010, p. 252- 253).

Do Japão, já foi exportado para outros países, tais como Cingapura e Brasil, no qual ocorreram experiências pioneiras na Bahia e, principalmente, em São Paulo, mediante Acordo de Cooperação Técnica Brasil - Japão, sob a orientação da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

Foram importados o policiamento comunitário e o “Sistema *KOBAN / CHUZAISHO*, que passou a ser adotado por outras polícias brasileiras e pela SENASP, por meio das Bases Comunitárias de Segurança (BCS):

O atual sistema da Polícia Metropolitana de Tóquio teve origem em 1868, sendo que os *kobans* remontam de uma antiga instalação chamada KOBANSHO e, naquela época, geralmente era guardado por 12 policiais, que trabalhavam em três turnos (24h por 48h), com 04 policiais por turno. Os KOBANSHOS receberam posteriormente o nome de JUNSA-HASHUTSUSHO, em 1881, sendo denominado KOBAN em 1994, visto ser o termo mais aceito pela população. (SÃO PAULO, 2010, p. 253).

Conforme os manuais de Gestor de Policiamento Comunitário e o de Operador de Policiamento Comunitário – Sistema *KOBAN* – da PMESP (SÃO PAULO, 2010), as palavras que dão nome ao sistema são de origem japonesa e significam *KOBAN* = “vigilância por troca” (*KO* = troca, *BAN* = vigilância); e *CHUZAISHO* = “Local de

residência de trabalho” (*CHUZAI* = residência onde trabalha, *SHO* = Local), denotando a proximidade e a integração do efetivo dos postos de trabalho com a sociedade:

O grande diferencial da polícia japonesa são as visitas às residências, ao comércio e aos negócios em geral, para repassar orientações sobre prevenção de crimes e acidentes, além de conhecer os problemas e solicitações dos moradores. As atividades são realizadas por policiais alocados em postos de polícia, geralmente localizados em esquinas e conhecidos como *koban* e, em postos de polícia maiores, do tipo residencial, conhecidos como *chuzaisho*. (SÃO PAULO, 2010, p. 242).

A adaptação realizada pela PMESP – em parceria com o Japão – adotou as Bases Comunitárias de Segurança (BCS) com a mesma funcionalidade operacional que os *Koban* japoneses, mas não houve a adaptação do modelo *chuzaisho* como local de trabalho e de residência do policial. As BCS são edificações fixas, situadas em pontos escolhidos conforme critérios de acessibilidade, visibilidade e existência de comunidade que necessite de atendimento diuturno, passando a se constituir o fundamento e principal símbolo de referência da Polícia Militar para prestação do policiamento comunitário (SÃO PAULO, 2010).

Além do modelo japonês já exportado para outros países, houve outras experiências mundiais de policiamento comunitário que foram objeto de pesquisa de Skolnick e Bayley (2002), onde se destaca a seguir as realizadas em Cingapura, EUA, Inglaterra, Austrália, Canadá e Escandinávia. Salienta-se ainda o exemplo de Bogotá, conforme estudos providenciados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (IADB.ORG/, 2012; BIDAMÉRICA, 2012; FRÜHLING, 2004) – e o exemplo dos Carabineiros do Chile (CARABINEROS/, 2012; DIAZ, 2012).

Skolnick e Bayley (2002) consideram o exemplo de Cingapura como um dos mais efetivos e amplos modelos preventivos de policiamento comunitário, tendo como base o *Koban*, de origem japonesa. Implantado diante de uma mudança planejada, o modelo de Cingapura contempla os Postos de Polícia de Bairro, consubstanciado em ações preventivas planejadas a partir da proximidade com a comunidade local por meio dos conselhos populares. Já no caso dos EUA, apesar de ser um dos países de onde emanou a origem doutrinária do policiamento comunitário para o ocidente, afirmam Skolnick e Bayley (2002) que ele não evoluiu de forma ampla e sistêmica. Ainda que tenha havido uma grande ênfase em torno dele, restringiu-se a

estudos e trabalhos acadêmicos no âmbito teórico, conjugados a restritas e pequenas experiências práticas.

Na Inglaterra, o policiamento comunitário encontra-se no centro do debate sobre a sua eficácia (REINER, 2003). Após resultados positivos, inclusive com o estabelecimento dos Comitês Consultivos Comunitários, Skolnick e Bayley (2002) afirmam que os próprios integrantes da polícia e a população passaram a avaliar efetividade do policiamento comunitário, corroborado, inclusive, por estudos específicos que também colocaram em xeque a capacidade de prevenção ao crime da estratégia de policiamento com base na proximidade entre a polícia e a sociedade.

Na Austrália, apesar de novo e experimental, os autores afirmam que o policiamento comunitário é executado em áreas específicas de prevenção ao crime com base na relação com a comunidade. Sem influir diretamente nas formas tradicionais de policiamento, ocorre em paralelo como modelo de atividade especializada restrita a unidades de prevenção ao crime, as quais aumentam progressivamente com o sucesso da proposta; contudo, ainda assim, sofre resistência interna da própria polícia. No Canadá, realiza-se o policiamento de grupos aplicados a zonas, com suporte de escritórios policiais, por meio de análises locais, para combater o crime – segundo Skolnick e Bayley (2002) são a base do patrulhamento nas comunidades.

Conforme relatório elaborado na Noruega em 1981, foram estabelecidos dez princípios de policiamento comunitário que passaram a ser adotados pela maioria das forças policiais dos países da Escandinávia, tais como a Suécia, a Dinamarca e a Finlândia. Esses princípios são citados por Skolnick e Bayley (2002) como a base do policiamento comunitário daquela região (2002, p. 43 e 44):

- a) A polícia deve refletir os ideais da sociedade;
- b) A polícia deve ter um papel civil;
- c) As forças policiais devem ser “integradas”;
- d) A polícia deve ser descentralizada;
- e) O policial deve ser um “profissional com aptidões gerais” – uma “pessoa competente em várias atividades diferentes”;
- f) A polícia deve funcionar inter-relacionada com o público;
- g) A polícia deve ser uma parte integrante da comunidade local;

- h) Deve haver um recrutamento amplo para a polícia;
- i) A polícia deve decidir a prioridade de suas diferentes tarefas e dar ênfase à atividade preventiva;
- j) A polícia deve ser submetida a um controle eficiente exercido pela própria sociedade.

Especificamente na Noruega, a experiência do posto policial denominado de “distrito urbano” foi considerada bastante relevante quanto a sua organização e eficácia. Edificado como um escritório, o posto congrega seis policias com funções específicas, tais como supervisionar o trânsito, cuidar dos problemas ligados à família, gerenciar os processos, administrar o escritório, gerir as informações criminais e chefiar as investigações, além de todos realizarem as rondas a pé no bairro. Ainda que seja considerado como experimental, o “distrito urbano” norueguês goza de certa unanimidade como exemplo de policiamento comunitário preventivo, dotado de organização, planejamento e execução com eficiência reconhecida (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

Na América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) encomendou um estudo sobre a experiência do policiamento comunitário em quatro cidades: São Paulo e Belo Horizonte no Brasil; Bogotá, na Colômbia, e Villa Nueva, na Guatemala, que constatou uma maior condição de segurança nessas cidades após a implantação do novo modelo de policiamento (IADB.ORG/, 2012; BIDAMÉRICA, 2012; FRÜHLING, 2004).

Tomando o caso de Bogotá como referência devido a sua relevância, os resultados são considerados positivos pelo BID e pelo comando da Polícia Nacional da Colômbia, principalmente pela integração da comunidade que suplantou a execução do policiamento, a aprovação geral comprovada em pesquisas de opinião e a continuidade do processo, que se desdobrou mesmo frente às mudanças de governo (BIDAMÉRICA, 2012; POLICIA..., 2012). Todo o desencadeamento foi associado à participação social, que mediou, inclusive, a cooperação entre o governo e a polícia, considerado um dos fatores principais para viabilizar o sucesso da proposta. Segundo o Governo da Cidade de Bogotá (BOGOTA/, 2012), o policiamento comunitário foi constituído como estratégia focada na prevenção da violência e da criminalidade, com base na cooperação e confiança da sociedade,

conjuntamente à descentralização a qual promove autonomia para a tomada de decisões mais próximas dos problemas:

La Policía Comunitaria, es ante todo una estrategia en la prevención de la delincuencia, en la que sus integrantes continúan realizando las tareas tradicionales de control, reforzando otras funciones de la Policía, fomentando una mayor confianza y mejorando su cooperación en las investigaciones, exigiendo la descentralización y el margen de acción de la Policía Nacional en su trabajo. (BOGOTA/, 2012).

Na Colômbia, a polícia é nacional e de natureza civil, composta por departamentos administrativos e de policiamento – com destaque, os Departamentos de Polícia Metropolitana, responsáveis pelo policiamento nas principais cidades colombianas, tais como Bogotá, Medellín, Cali e Cartagena. Com a estratégia de policiamento comunitário implantada em Bogotá, a cidade foi dividida em quadrantes, nos quais a equipe de policias permanece por muito tempo responsável pela segurança pública em um espaço geográfico delimitado. Segundo o site oficial da Polícia Nacional da Colômbia, corroborado pelo BID, o impacto do policiamento comunitário diminuiu a violência e a criminalidade, o que fez de Bogotá a cidade com menor incidência de homicídios do país (IADB, 2012; BIDAMÉRICA, 2012; POLICIA..., 2012).

As principais ações da polícia comunitária em Bogotá foram financiadas predominantemente pelo BID e englobaram a otimização da atividade policial; ações sociais sistêmicas, frente ao entendimento de que o problema da violência e da criminalidade é de amplitude social; superação dos obstáculos burocráticos; aproximação e envolvimento da comunidade na prevenção da violência e da criminalidade (BIDAMÉRICA, 2012; POLICIA..., 2012). Somou-se a tais estratégias a constituição de comitês de bairro para o monitoramento do crime, denominado de *Frentes de Seguridad*, definidos pelo Governo de Bogotá da seguinte forma:

[...] son organizaciones de carácter comunitario liderados por la Policía Nacional encaminados a integrar a los vecinos por cuadras, sectores o barrios, con el fin de crear la cultura de la seguridad y la convivencia segura, pacífica, solidaria y tranquila. (BOGOTA, 2012).

A Polícia Nacional do Chile, denominada de Carabineiros, não estabeleceu um programa específico de policiamento comunitário, entretanto implantou desde o ano de 2000 um programa de policiamento focado em zonas e orientado para a comunidade, chamado de Plano Quadrante de Segurança Preventiva, dentro de um programa de modernização institucional que remonta aos anos de 1990

(CARABINEROS, 2012; DIAZ, 2012). O plano tem como objetivo fundamental “[...] fortalecer os laços de confiança com a população, através de um programa de vigilância orientado à solução e prevenção dos problemas de uma determinada comunidade” (DIAZ, 2012, p. 447). Ainda não foi possível avaliar os resultados de tal política pela ausência de pesquisas específicas capazes de mensurar a sua efetividade; todavia, esse autor cita a elevação expressiva dos investimentos para o sucesso da proposta e a contenção da violência e da criminalidade, que elevaram em 31% o efetivo; em 64,1%, a frota veicular, e em 186% o orçamento dos Carabineiros (DIAZ, 2012).

Finalizando a abordagem sobre o surgimento do policiamento comunitário, salienta-se que uma mudança em torno do direcionamento para a sua implantação excede a proposta de realizar apenas alterações nas estruturas organizacionais, tendo em vista que algumas corporações se limitaram erroneamente a essa perspectiva. Na verdade, a mudança planejada para o policiamento comunitário incide numa nova forma de ver a polícia e de realizar o policiamento, assim como de uma nova relação com a sociedade, segundo afirmam Skolnick e Bayley (2002, p. 71): “Se os executivos da polícia estiverem pensando na realização de uma mudança em direção ao policiamento comunitário, há muito mais coisas envolvidas além da reestruturação de um organograma”. Corresponde, portanto, de um conjunto de mudanças que englobam toda a conjuntura de uma organização, incidindo diretamente na sua cultura organizacional.

No entendimento de Reiner (2004), existe uma cultura policial que guarda características comuns em todas as corporações policiais – é natural que os organismos policiais como organizações desenvolvam e consolidem suas culturas organizacionais com elementos oriundos do trabalho e da rotina policial. Naturalmente outros elementos podem ou não se agregar ao contexto, como variáveis decorrentes de processos históricos e realidades socioculturais, bem como dos formatos organizacionais propostos, tais como a condição militar, incorporado à polícia tanto na sua origem europeia, quanto em outros lugares do mundo, como no caso do Brasil.

Para Reiner (2004), Skolnick e Bayley (2002), a cultura organizacional de uma corporação policial pode constituir um obstáculo para a realização de uma mudança planejada direcionada a implantação do policiamento comunitário: “Aqueles que, de

fato, tentarem fazer tal mudança, é quase certo que vão encontrar limitações identificáveis e persistentes, que resistirão a elas” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 71). Na polícia australiana, por exemplo, a resistência interna criou grandes dificuldades para consecução do policiamento comunitário, o que fez com que o seu comando buscasse estrategicamente primeiro o apoio e a legitimação da comunidade:

Dentro da polícia, entretanto, há muita resistência, e o policiamento comunitário vem tentando tornar-se aceitável concentrando-se, inicialmente, na mobilização do público para apoiar a polícia e, além disso, separando o policiamento comunitário de outras operações em curso (SKOLNICK; BAYLEY, p. 42).

Torna-se, então, de fundamental importância a codificação da cultura organizacional de uma força policial para o sucesso do processo de mudança, principalmente no entendimento dos possíveis obstáculos internos, o que facilitará a sua gestão pró-ativa: “Algumas dessas características, acreditamos, são especialmente importantes para podermos entender a resistência das forças policiais em relação à introdução do policiamento comunitário” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, 72). Nesse sentido, cabe aos gestores terem uma visão ampla e sistêmica da magnitude do processo, para melhor planejarem e efetivarem a mudança direcionada ao policiamento comunitário.

2.4 POLÍCIA, SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO

O advento da Polícia Comunitária emergiu das demandas de novas formas de policiamento que viessem a conter o crescimento da violência e da criminalidade, por meio de, inclusive, da gestão participativa. Propunha-se uma maior participação da sociedade civil, tanto em função das tendências contemporâneas de democracia e participação consubstanciadas pela “Constituição Cidadã” (BRASIL, 1988), quanto como estratégia que entende a proximidade do organismo policial da população como mecanismo de otimizar a ação da polícia. Trata-se de novas formas de participação da sociedade civil frente ao poder público e, em particular, ao organismo policial, com a finalidade de promover uma gestão participativa do bem e do serviço público.

Nesse contexto, surgem os Conselhos Gestores, o que, conforme Gohn (2007), podem se configurar no principal advento na esfera das políticas públicas, como formas inovadoras de gestão pública participativa, de negociação de conflitos e de reconfiguração do poder no âmbito do Estado. Tal proposta inseriu-se, inclusive, na segurança pública com a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), integrantes de alguns organismos policiais do Brasil, como é o caso da Polícia Militar da Bahia.

Para Gohn (2007), a palavra participação sempre foi uma das mais usadas no universo político mundial e esteve associada a termos como democracia, sociedade, representação e cidadania, emergindo como uma tendência dentro dos processos de democratização contemporâneos. No âmbito geral, a participação pode ocorrer de várias maneiras e formatos, sejam pessoais ou institucionais, decorrentes de sua concepção, conteúdos e objetivos, bem como associados às possibilidades de existência e de ação perante o organismo público ao qual se integra.

Seu sentido foi fundamentado por vários teóricos sob óticas que se condicionaram a três instâncias básicas: a conceitual, a política e a da prática social, promovendo concepções que variam de acordo com a visão, o momento histórico e a corrente ideológica predominante. Conforme entendimento básico, participação é o ato ou ação de incluir uma pessoa, grupo ou instituição como ente constitutivo de uma organização pública, privada ou do terceiro setor específica, para participar direta ou indiretamente de suas decisões. No âmbito dos Conselhos Comunitários, o poder seria partilhado entre os gestores públicos e a sociedade civil – esta comporia efetivamente a tomadas de decisão por meio da discussão e participação democráticas.

Atualmente, o conceito de sociedade civil associa-se de forma dicotômica ao conceito de Estado, ou seja, sociedade civil é tudo aquilo que não é Estado. A sociedade civil é a esfera das relações sociais não vinculadas diretamente à autoridade exercida pelo Estado e seu aparato legal. Do ponto de vista histórico, Estado e sociedade civil seriam a mesma coisa, distinguida apenas pela força, conforme a teoria de Schlozer “[...] *societas civilis sine império* e *societas civilis cum império*” (BOBBIO, 1987, p. 33). O Estado é a própria sociedade revestida de autoridade para fins de regulação social (*cum império*), enquanto que o movimento

que se articula sem a autoridade do Estado também é a própria sociedade (*sine império*), denominada também de “sociedade civil”, principalmente pela influência da literatura marxista.

Segundo Bobbio (1987), a expressão “sociedade civil” tem significação hodierna de “esfera não política”, um conceito que nasceu há poucos séculos por meio da emergência de camadas sociais organizadas as quais se valeram de outros mecanismos que não o aparato do Estado para intervir na conjuntura social. Para esse autor, a sociedade civil pode ser caracterizada como não estatal, referindo-se às relações que antecedem a formalização do Estado ainda nos primórdios da história, para fins de atendimento das necessidades sociais (relações naturais); como pré-estatal, no sentido axiológico, remetendo as tensões referentes às disputas de poder e dominação, figurando como alternativa ao Estado (antítese); e, por fim, conceituada como antiestatal, na tensão que propõem promover a absorção da sociedade política (Estado) pela própria sociedade civil, sem que isso venha a caracterizar um estado totalitário.

A concepção de “sociedade civil” incide no campo de atuação da sociedade sem a investidura da autoridade estatal. No âmbito dos Conselhos Comunitários, apesar de sua inserção formal nas estruturas públicas, sua participação ocorre na esfera das discussões e proposições que englobam os problemas que afetam a sociedade, sem qualquer atribuição legal que lhe confira poder e autoridade. Como instância não estatal em sua concepção hodierna, a sociedade civil deve manter sua postura, referente ao Estado na constante dialética de poder e de dominação, principalmente porque o risco de ser absorvida pela classe política promoveria o retorno ao estado totalitário, em detrimento de uma postura de resistência, oposição e independência.

Com a multiplicação e expansão dos conselhos gestores no Brasil em áreas – inclusive, até então inéditas – é natural que surjam também conflitos decorrentes de motivações diversas, tais como concepções ideológicas contraditórias, projetos políticos confrontantes, inadequações estruturais ou choques culturais, dentre outras.

No geral, a partilha do poder deve se caracterizar como ponto principal de conflito, fato já evidenciado nos estudos de caso realizados sobre o assunto, conforme afirma Dagnino (2002, p. 282):

Quando examinamos a natureza dos conflitos relatados nos estudos de caso é possível afirmar que o seu foco mais generalizado é a partilha efetiva do poder. Essa questão retoma a importância das diversas concepções sobre a natureza da “participação da sociedade civil”, mencionadas na Introdução, como elementos centrais na configuração de distintos projetos políticos. Essas diferentes concepções se manifestam, paradigmaticamente, de um lado, na resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas. De outro, na insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas.

Os resultados e estudos iniciais sobre o tema também apontam para a constituição de um espaço público de participação popular mediante a gestão partilhada, onde o poder público e a sociedade civil podem discutir e decidir democraticamente. Entretanto, com o conflito comum e natural, decorrente das diferenças políticas e ideológicas, dos interesses pessoais e coletivos, e das lutas sociais que emanam naturalmente e necessariamente desse contexto, em face dos dissensos que permeiam a relação humana e que promovem, “[...] o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania.” (DAGNINO, 2002, p. 295).

Os conflitos oriundos da partilha do poder e da inclusão dos conselhos podem vir a se acentuar em organizações mais fechadas e inflexíveis, mesmo porque a intensidade dos conflitos vai ser relativa a fatores intrínsecos, tais como o formato, o processo de inserção, o contexto social, a cultura organizacional, as mentalidades e ideologias, e o grau de paridade na gestão, dentre outros. Essa possível tensão pode gerar conselhos gestores como meros órgãos adicionais, espaços públicos efetivos de participação, ou um meio termo (DAGNINO, 2002; TELLES, 1994). Dessa forma, não há como descartar o conflito inexorável e natural que está intrínseca a relação do Estado com a sociedade civil, mesmo porque:

Os conflitos que permeiam essas relações não podem, portanto, ser simplesmente reduzidos a diferenças nas respectivas “lógicas de atuação”, derivadas de características estruturais distintas, do Estado e da sociedade civil. (DAGNINO, 2002, p. 282).

São possíveis resistências e hostilidades a formatos mais igualitários de gestão por parte de organismos caracterizados pelo autoritarismo, fechamento, rigidez e inflexibilidade, tais como a máquina pública nacional, de onde emanam elementos de uma cultura política que privilegia a separação histórica entre o público e o privado, entre governo e sociedade:

[...] a própria existência de espaços públicos com a participação da sociedade civil confronta, como vimos, tanto as concepções elitistas de democracia como as concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado. Questiona também o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público e tem também contribuído positivamente para uma maior transparência das ações estatais, colaborando assim para a erosão de uma visão “estatista” da política brasileira que ainda predomina na nossa cultura política. (DAGNINO, 2002, p. 295).

Segundo Tatagiba (2002), a partir de 1988, foi instalada uma grande quantidade de conselhos gestores no território nacional nas áreas da saúde, da assistência social e da defesa dos direitos humanos, principalmente da criança e do adolescente, dentre outros. Dagnino (2002, p. 294) afirma que o formato dos conselhos gestores “[...] obedece a diretrizes básicas, padronizadas nacionalmente, que provêm da sua regulamentação legal, em que a participação da sociedade civil é obrigatória”. Segundo essa autora, os conselhos gestores têm uma forma organizacional padronizada nacionalmente por legislação específica, com a inclusão obrigatória da sociedade civil em condições paritárias ao poder público, ou seja, passando a condição de organismo único de decisão, o que foi viabilizado principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Para se ter uma ideia do movimento de participação por meio dos conselhos gestores, Tatagiba (2002, p. 48) afirma ainda que cerca de 65% dos municípios brasileiros dispõem de conselhos gestores, que há cerca de 45 mil conselhos gestores só na área de saúde, nas três esferas de governo, e que, só no Estado de São Paulo, existem aproximadamente 1.167 conselhos gestores na área social. Levando-se em conta que, para cada conselho gestor, há por volta de 10 conselheiros, existe praticamente uma equivalência entre número de conselheiros e de vereadores no Brasil.

No âmbito da segurança pública, o processo inicia-se com a adoção do policiamento comunitário pelas polícias brasileiras, principalmente as de São Paulo e da Bahia.

Para se efetivar a proposta com a inclusão da sociedade civil, foram criados, por ato administrativo, os conselhos gestores no organograma das unidades integrantes do policiamento comunitário, oportunizando um espaço de participação e partilha democrática das decisões à sociedade como um todo.

A formalidade da criação por ato do poder público não seria suficiente para efetivação desses espaços de participação, promovendo o desafio de efetivá-los frente à realidade de culturas militares fechadas e inflexíveis, tais como a da Polícia Militar da Bahia, o que, como nos demais casos, estaria susceptível às resistências interna e externa. Apesar das dificuldades indicadas nos relatórios do DMT (BAHIA, 2003; BAHIA, 2004; BAHIA, 2008, 2009, 2010, 2011), a existência de um número considerável de conselhos gestores constituiu-se uma realidade no âmbito da Corporação, mesmo considerando a ausência de uma abordagem mais ampla quanto à qualidade do funcionamento, bem como do grau de participação no âmbito das Companhias Independentes de Policiamento Comunitário (CIPM), como será delineado *a posteriori*.

Apesar das dificuldades culturais, o segmento da segurança pública já se configura como um dos mais efetivos quanto à criação de conselhos gestores no Brasil; não obstante, reitera-se que o mais relevante não é a questão quantitativa, mas a possibilidade de existência real de uma gestão participativa que oportunize a negociação entre o Estado e a sociedade civil, evitando o constante equívoco entre os interesses coletivos e os individuais, entre o público e o privado: “[...] a usual ‘confusão’ entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal [...]” (TATAGIBA, 2002, p. 48). Para essa autora, trata-se de uma proposta que democratiza a administração, condicionando-a ao processo de participação e discussão com vistas, principalmente, à eficácia dos resultados, constituindo-se como oportunidade da sociedade atuar e se integrar na realização, fiscalização e no controle da gestão pública.

Apesar da formalização da gestão participativa, da relevância da oportunidade democrática e do crescimento do número de conselhos comunitários no Brasil, não se podem considerar, pois, os acontecimentos como suficientes, a fim de entender e reconhecer que houve a efetivação e a consecução do espaço democrático brasileiro por meio dos conselhos gestores, principalmente no âmbito das polícias

militares do Brasil. Nesse ponto, não restam dúvidas de que o modelo de policiamento comunitário que inclui a sociedade civil – em forma de conselhos comunitários – gera resistências e desconfianças tanto para o organismo policial, quanto para a própria sociedade. Essa possibilidade agrava-se em países cuja força policial é militar, como no caso do Brasil. Nele, a separação entre polícia e sociedade é ainda mais acentuada pela própria situação em que as polícias militares foram utilizadas historicamente para combater movimentos sociais e pela sua vinculação histórica ao Exército. Foi justamente em função dessa problemática que, no caso da PMBA, foi criada uma seção específica para fomentar a criação e participação dos conselhos comunitários.

Ainda assim, a condição híbrida das polícias militares mantém um corporativismo pleno do público interno, que se propõe a uma separação do “mundo” extra corporativo (como ilustra uma afirmativa de um integrante da PMBA), em uma frase clássica e folclórica, reproduzida comumente nos corredores dos quartéis: *“Só existem três classes sociais no mundo: o polícia, o bandido e a vítima.....”*.

Ao se referir aos civis, os militares também o fazem de uma forma superior, tratando-os como se fizessem parte de outra realidade, chamando-os de “civil folgado” ou “paisanos”, ou seja, um indivíduo à parte, que não detém as augustas características comuns aos militares. Difere, pois, à possível condição superior do militar, segundo denota Castro (1993, p. 230):

O termo depreciativo usado informalmente entre militares quando se referem aos civis - ‘paisanos’ já indica que nesse processo de construção da identidade social as características negativas e positivas são atribuídas, respectivamente e sem exceção, aos civis e aos militares.

A possível separação entre o mundo militar e o civil, incorporada desde a chegada dos recrutas ao quartel, mediante inclusive a separação plena e longa da sociedade (GOFFMAN, 1961), dificulta efetivamente o estabelecimento de uma relação de confiança e de parceria entre sociedade civil e a polícia militar, fundamental para a consecução do policiamento comunitário. Skolnick e Bayley (2002, p. 73) corroboram com tal perspectiva:

[...] o policiamento comunitário demanda um certo grau de confiança e aceitação dos civis, a tendência à suspeita e sua consequência imediata, uma solidariedade marcadamente interna – a divisão do mundo entre nós e

eles – pode inviabilizar aquele tipo de aceitação dos cidadãos comuns implícito no policiamento comunitário.

Na verdade, o tempo e as experiências vindouras vão evidenciar que nem todas as expectativas foram alcançadas e que sempre há muito a fazer e a conquistar (TATAGIBA, 2002). Somente a continuidade desse processo é que admitirá a consolidação da proposta de participação política no Brasil, mediante conselhos gestores, pois se reitera que não será apenas pela sua formalização – por meio do desencadeamento de medidas legais e impositivas as quais promoverá a sua consecução real e efetiva –, mas principalmente de um todo de mudanças culturais que perpassam a própria sociedade brasileira, sempre em direção a um verdadeiro perfil cidadão e participativo, a fim de elevar o capital social pátrio.

Sem dúvida, tal possibilidade demanda tempo e grandes esforços de ambos os lados, o que passa necessariamente pela conquista da confiança da sociedade civil pelas forças policiais comunitárias e vice-versa. Da mesma forma, faz-se necessária a aceitação interna do policiamento comunitário, com a superação de obstáculos e entendimentos pessoais e coletivos, oriundos, principalmente, de elementos culturais constituídos historicamente a partir do *ethos* militar e caracterizadores das forças policiais brasileiras, tais como elementos patrimonialistas que persistem ao tempo e se mantêm comuns a todo o funcionalismo público nacional - isso torna fundamental o estudo sobre cultura organizacional aplicado ao universo militar para o entendimento desse fenômeno.

3 CULTURA ORGANIZACIONAL E O *ETHOS* MILITAR

O conceito de cultura originou-se nas ciências sociais e passou a ser apropriado pela administração há algumas décadas, a partir de estudos organizacionais que estabeleceram e introduziram o conceito de cultura organizacional. Este capítulo apresenta algumas concepções sobre cultura organizacional, com vistas a utilizar as formulações sobre o assunto na análise de uma cultura em específico: o *ethos*¹ militar. O universo simbólico do militarismo e o seu processo de socialização também são de fundamental importância para o entendimento do fenômeno estudado neste trabalho, tendo em vista a proposta de mudança organizacional em voga.

3.1 CULTURA E CULTURA ORGANIZACIONAL

A palavra cultura provém do termo latino *colere*, que significa cultivar, no sentido de “plantar no solo”. Com várias acepções, a palavra cultura significa também um estado ou condição mais refinada das manifestações humanas, principalmente nos campos da educação, da arte e da literatura. A partir dos estudos de Edward Tylor (1958), ocorridos na segunda metade do século XIX, as ciências sociais passaram a utilizar também o termo cultura para caracterizar o conjunto de conhecimentos, crenças, costumes e demais manifestações humanas de uma sociedade. Segundo Pires e Macêdo (2006, p. 83), mas de cento e sessenta definições de cultura já foram catalogadas com significados diversos:

Essa palavra possui inúmeros significados, todos derivados de sua raiz latina, que se refere à plantação no solo. Em muitas línguas ocidentais, cultura significa civilização ou refinamento da mente e, em particular, os resultados desse refinamento, como educação, arte e literatura.

A antropologia desenvolve estudos sobre cultura há mais de cem anos, desde as manifestações iluministas até as produções modernas. A partir de Tylor (1958) – e se desdobrando em outros autores, tais como Clifford Geertz (1989) e Malinowski (1976) –, a antropologia estabeleceu conceitos sobre cultura utilizados pela

¹ *Ethos* é uma palavra de origem grega, que significa costume, caráter, a maneira de compreender e organizar a conduta.

Administração, apesar das diferenças de enfoque dessas duas áreas do conhecimento. Segundo Mascarenhas (2002), a administração adequou o conceito de cultura, afastando-os das elaborações antropológicas. Entretanto, em ambos os casos, a multiplicidade dos conceitos de cultura é muito vasto e atende a correntes específicas (AKTOUF, 1994; CARRIERI; RODRIGUES, 2001; MASCARENHAS, 2002).

No âmbito dos estudos organizacionais, o interesse pelo conceito de cultura e de cultura organizacional acentuou-se por volta da década de 1980; entretanto, já era recorrente com grau de importância menor ao longo do século vinte (FLEURY, 1987 e 1989; FREITAS, 1991a; BARBOSA, 1996). No geral, entende-se que o aumento do interesse pelo tema ocorreu a partir da perspectiva de que o desempenho das organizações poderia estar associado a sua cultura organizacional (BARBOSA, 1996). Freitas (1991a) cita dois motivos fundamentais para o surgimento do interesse: a competitividade dos EUA com o Japão, também corroborada por Aktouf (1994), Fleury (1987 e 1989) e Morgan (1999); e a necessidade de contrapor a fragmentação e a desintegração sociais: “A cultura organizacional surge como um contra-ataque aos problemas de desintegração da sociedade, como uma solução atraente, enfatizando as ideias comuns, formas de pensar, valores, padrões e maneiras de trabalhar” (FREITAS, 1991a, p. 74).

Para Barbosa (1996, p. 7), “o conceito de cultura organizacional surge justamente pela possibilidade que oferece à instrumentalização dessa dimensão até então intangível”. Tal perspectiva consubstancia-se como pressuposto fundamental da visão funcionalista, defendida, na sua maioria, por autores formados em administração, na qual a possibilidade de se intervir na cultura para aperfeiçoar o desempenho organizacional é tida como possível e, do ponto de vista estratégico, vista como um diferencial competitivo (SCHEIN, 2004).

Geertz (1989), Barbosa (1996), Laraia (2001) e os outros autores de formação antropológica não admitem tal possibilidade, defendendo a visão interpretativa da cultura. Para eles, o entendimento da cultura organizacional é fundamental e pode se tornar um diferencial, além de conceberem que o dinamismo organizacional ocorre exclusivamente pela historicidade, ou seja, só o processo sócio-histórico

pode dinamizar a cultura a partir das tensões interna e externa, e que em hipótese alguma, isso poderia ocorrer por uma intervenção direta do ser humano.

No entendimento da visão antropológica – tomada como referência neste trabalho –, as culturas são dinâmicas, mas não manipuláveis de forma funcionalista. O condicionamento ocorre por meio de uma relação sócio-histórica, e não pela intervenção direta do homem, que, no máximo, poderia apenas influenciar as organizações em direção às mudanças, mas, de forma alguma, promovê-las de forma instrumental. Até os autores da visão funcionalista – que consideram possível a intervenção organizacional – concordam que o processo de mudança seria de difícil controle e manipulação, condicionado a constantes treinamentos das ações implementadas em prol de promover as possíveis mudanças.

Entretanto, ainda assim, a cultura passou a ser entendida como um diferencial competitivo para ambos os campos (PINTO DA SILVA, 2011), pois, tanto a possibilidade de controle e intervenção para a administração, quanto ao conhecimento e a sua interpretação para a antropologia, podem vir a gerar resultados positivos para as organizações. Barbosa (1996) corrobora com tal perspectiva, ao afirmar que, apesar de a antropologia não reconhecer a possibilidade de se instrumentalizar a cultura para intervir no desempenho organizacional, pode cooperar na sua compreensão e na interpretação pela organização e pelo meio social, o que constitui um diferencial do ponto de vista estratégico. A crítica dessa autora restringe-se aos focos instrumental e intervencionista, estabelecidos e propostos pela administração, conforme afirmado:

Os termos manejar, controlar, alterar e direcionar, frequentes no dicionário sobre mudança e nos títulos dos livros sobre o assunto, transmitem a preocupação com o desenvolvimento de uma tecnologia de intervenção da realidade que seja realmente efetiva. (BARBOSA, 1996, p. 17).

As culturas organizacionais são constituídas a partir das relações interna e externa, ou seja, o meio condiciona a dinâmica organizacional (HOFSTEDE, 2003). Por isso mesmo, os antropólogos reconhecem a importância da cultura e sua influência nas organizações, como cita Barbosa (1996, p. 16):

Embora a administração seja uma tarefa objetiva, é culturalmente condicionada. Está sujeita aos valores, princípios e tradições de uma determinada sociedade que são atualizados, também, em suas práticas e políticas administrativas. Portanto, qualquer produção específica se dá a

partir do contexto significacional onde ela se encontra. E todas as suas produções internas, por mais específicas que sejam, estão permanentemente relacionadas a este contexto que envolve os limites da organização. Nenhum significado se estabelece no absoluto, mas sempre a partir das relações internas do sistema a que pertence.

Enquanto a antropologia busca produzir conhecimento a partir, principalmente, do seu método etnográfico, interpretando as culturas organizacionais e suas relações com o meio, a administração busca entender a cultura de uma organização e sua relação com o contexto social para interpretar e utilizar posteriormente de forma instrumental, como intervenção capaz de viabilizar estrategicamente o desempenho empresarial:

Se hoje os administradores estão interessados nas produções simbólicas internas das empresas e nos universos sociais que as circundam, isso se deve, estritamente, aos resultados que julgam advir da elaboração de uma teoria que melhor explique o comportamento empresarial. (BARBOSA, 1996, p. 16).

Barbosa (1996) e Mascarenhas (2002) enfatizam ainda os limites e as possibilidades entre a antropologia e a administração. Segundo Pinto da Silva (2011), na maioria das vezes, essas ciências apresentam concepções distintas sobre várias questões pertinentes à cultura e à cultura organizacional; entretanto, alguns elementos são vistos de forma semelhante, apesar de terem representatividade distinta em ambas as ciências.

Por isso, o conceito de cultura organizacional varia e distingue-se de acordo com a concepção oriunda de autores de formação antropológica de outras estabelecidas por administradores (PINTO DA SILVA, 2011). A concepção antropológica entende cultura organizacional a partir de um maior aprofundamento no estudo da relação entre a organização e o meio social (HOFSTEDE, 2003), enquanto que, para a administração, o mais importante é o aspecto funcionalista da cultura organizacional, ou seja, como utilizá-la de forma instrumental e intervencionista (SCHEIN, 2004).

A visão funcionalista entende a cultura organizacional como homogênea, na qual os elementos simbólicos são compartilhados por todos os membros de forma plena, “colados” em uma unidade corporativa passível de manipulação (PINTO DA SILVA, 2011, p. 100). Dentro dessa perspectiva, Schein (2004) entende cultura organizacional como um conjunto de pressupostos básicos desenvolvidos por um dado grupo, os quais servem de referencial para seus integrantes lidarem com o

cotidiano e com as dinâmicas de uma organização, principalmente a adaptação externa e a integração interna. Esses pressupostos são confirmados e multiplicados por meio da aprendizagem à medida que são utilizados, e sua validade é comprovada (PINTO DA SILVA, 2011).

Em contraposição, os autores da visão interpretativa, tomada como referência neste trabalho, tais como Geertz (1989), Barbosa (1996), Laraia (2001), Aktouf (1994) e Morgan (1999), defendem um conceito de cultura e de cultura organizacional condicionado a historicidade. A cultura organizacional desenvolve-se ao longo do tempo em um processo de tensões interna e externa, passando a compor a organização como um conjunto de suas características. Assim, “a visão interpretativa concebe a cultura como uma característica da própria organização, sendo sua abordagem vista como Cultura nas Organizações” (PINTO DA SILVA, 2011, p. 92).

Geertz (1989, p. 50) vê cultura como um “[...] um sistema ordenado de significados e símbolos nos termos dos quais os indivíduos definem seus mundos, expressam seus sentimentos e fazem seus julgamentos”. Tais significados, construídos em uma dialética sócio-histórica, servem de referencial tanto para os integrantes de uma sociedade, quanto para os membros de uma organização, que se comportam sob essa influência: “[...] como uma teia de significados compartilhados pelos membros de uma determinada organização” (GEERTZ, 1989, p. 4). No entendimento desse autor, a cultura é uma construção social desenvolvida, ao longo da história, e se constitui como referencial maior para as pessoas julgarem, entenderem e conceberem o mundo ao seu redor, condicionando e influenciando tanto o comportamento social quanto o organizacional.

Laraia (2001) explora as origens do conceito sobre cultura e sua definição a partir das teorias modernas, valorizando as condicionantes biológica (etnias), geográfica (espaço) e temporal (historicidade), que determinam o perfil cultural construído sob tal referência. Para esse autor, as culturas tanto são fruto do meio e o condicionam, em uma relação dialética e constante de idas e vindas. Assim, como modo de vida, as culturas influenciam o comportamento das pessoas como padrão a ser multiplicado e seguido por uma dada coletividade:

Culturas são sistemas (de padrões de comportamento socialmente transmitidos) que servem para adaptar as comunidades humanas aos seus

embasamentos biológicos. Esse modo de vida das comunidades inclui tecnologias e modos de organização econômica, padrões de estabelecimento, de agrupamento social e organização política, crenças e práticas religiosas, e assim por diante. (LARAIA, 2001, p. 31).

Aktouf (1994, p. 42) afirma que “cultura é uma maneira diferente de designar um sistema informal generalizado, irracional e talvez, profundamente subjetivo ou inconsciente”. Entendendo-a também como fruto da interação da organização com o meio social, esse autor valoriza a importância dos símbolos e dos mitos. À medida que defende a impossibilidade de se mudar uma cultura organizacional pela intervenção humana, argumenta que não há como os administradores criarem novos símbolos e mitos e apresentá-los aos membros de uma organização como novos referenciais, pois o arcabouço simbólico de uma organização constitui-se socialmente ao longo do tempo. Portanto, não é passível de instrumentalização pontual, ou seja, não há como se intervir diretamente na realidade (PINTO DA SILVA, 2011).

Morgan (1999) também advoga em favor de tal perspectiva quando afirma que toda organização é influenciada pelo meio onde está inserida, que é construída historicamente e, por isso, de difícil modificação. Na visão desse autor, os elementos simbólicos que compõem uma organização são referenciais interpretativos influenciadores no modo de as pessoas agirem e pensarem no âmbito laboral ao qual pertencem (PIRES; MACÊDO, 2006). Apesar de apresentar um quadro analítico amplo, Morgan (1999) defende a análise organizacional interpretativa, tendo por base o estudo relacional da organização com o meio.

Também em uma abordagem social, Katz e Kahn (1978) mantêm o entendimento de que, da mesma forma que as sociedades têm a sua herança cultural, as organizações também possuem padrões de sentimentos e de crenças coletivos, transmitidos aos novos integrantes do grupo, consolidando gradativamente um *ethos* organizacional em específico, como padrão de uma coletividade constituído em um processo dialético social e histórico. Para esses autores, cultura organizacional é um conjunto de princípios, valores, símbolos e metas que orientam a conduta interna e que caracterizam o perfil da organização perante a sociedade.

Para Fleury (1989 e 1991), cultura organizacional é um fenômeno comum e existente em todas as organizações, como um sistema de símbolos e significados

compartilhados e característicos de um dado grupo social, cristalizado coletivamente a partir da conjugação dos comportamentos individuais. Todo o comportamento humano está sujeito ao hábito, ou seja, toda e qualquer ação repetida constantemente torna-se um padrão a ser reproduzido pela coletividade, gerando o costume. Por conseguinte, o conjunto de costumes e hábitos torna-se uma cultura, consolidando um perfil e uma identidade coletiva compartilhada por todos por se constituir uma linguagem comum (FLEURY, 1987).

Para melhor se decifrar uma cultura organizacional, Fleury (1989) considera fundamental que se incorpore a dimensão política a ela inerente, pois, para a autora em questão, a cultura organizacional age tanto como um referencial de comportamentos, quanto como um instrumento oculto de dominação:

[...] um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação. (FLEURY, 1989, p. 22).

Freitas (1991^a, p. 74) corrobora com a perspectiva de que a cultura organizacional também se caracteriza pela condição de controle e dominação que exerce sobre os membros de uma organização: “[...] vemos a cultura organizacional como um poderoso mecanismo de controle [...]”.

Para a autora, principalmente as culturas organizacionais fortes podem conquistar afetivamente os integrantes de uma organização, influenciando e controlando os comportamentos individuais e coletivos a partir de então:

A maneira sutil como uma organização cultural “forte / excelente” se une em torno de formas específicas de pensar e agir, criando de si uma imagem positiva e onipotente, conforma o indivíduo às normas estabelecidas, conquistando-lhe a adesão e lealdade na sua reprodução. É nessa conquista do afetivo que ela marca a sua diferença enquanto forma de controle. E por admiração e por amor, muitos “sacrifícios” são justificados, até porque se torna honra fazer parte dessa organização. (FREITAS, 1991a, p. 82).

Tendo como base a revisão da literatura sobre o tema e tomando como referência a este trabalho a visão interpretativa oriunda de autores da abordagem antropológica, define-se cultura como um conjunto de simbologias compartilhadas pelos membros de uma determinada organização, como padrão comum e referencial de comportamento, dinamizado e condicionado pelo meio social dialeticamente

construído ao longo da história, em um processo contínuo de adaptação externa e integração interna, mediante, inclusive, a aprendizagem.

Dessa forma, cultura organizacional é a própria expressão conceitual de uma dada organização, como padrão comum que oferece subsídios simbólicos para um maior entendimento das rotinas interna e externa, que orientam e influenciam o comportamento do todo, possibilitando a análise e concepção de sua identidade. Trata-se de um perfil que se consolida ao longo do tempo e que expressa o *ethos* organizacional dentro de uma determinada dinâmica sociocultural, em um processo contínuo de interação dos códigos e símbolos organizacionais frente à sociedade e aos novos membros (TAMAYO; MENDES; PAZ, 2000). Segundo Fleury e Fischer (1991), a partir de então, esses elementos constitutivos da cultura passam a compor a identidade organizacional e serão reproduzidos a todos os novos membros da organização.

Fleury e Fischer (1991) propõem um esquema constituído de tópicos para o entendimento do *ethos* de uma organização, a partir de uma abordagem contextualizada e interpretativa com base no processo sócio-histórico do qual o grupo faz parte:

- a) a análise de sua jornada histórica;
- b) o processo de socialização de novos membros para estudo dos elementos do universo simbólico que serão perpetuados;
- c) as políticas de recursos humanos e de construção de sua identidade;
- d) o processo de comunicação e consecução cultural do seu universo simbólico;
- e) a organização do processo de trabalho;
- f) as técnicas de investigação para definição das propostas teórico-metodológicas da abordagem aplicada.

Mascarenhas (2002) explora as possibilidades da administração ao utilizar o método etnográfico da antropologia em pesquisas de abordagem interpretativa, incluindo cultura organizacional.

Para o autor, o método é rico em possibilidades de conhecimento organizacional profundo a partir da imersão do pesquisador no *locus* pesquisado:

A utilização do método etnográfico em pesquisas sobre cultura organizacional, em uma abordagem interpretativa, oferece-nos a possibilidade de analisar as relações sociais dentro de uma organização a partir de uma abordagem microscópica. Trata-se de, ao quisermos conhecer a realidade sociocultural e o universo simbólico de uma organização, distanciarmo-nos da abordagem macroscópica, típica da administração, para outra que nos possibilite conhecer mais profundamente as estruturas culturais dessa organização ou de parte dela. (MASCARENHAS, 2002, p. 94).

Barbosa (1996) enfatiza que se deve ter cuidado com a contextualização e a historicidade ao utilizar conceitos da cultura organizacional. Por exemplo, nem sempre algumas categorias terão o mesmo significado em contextos distintos, ressaltando a importância da “[...] relativização de conceitos, que consiste na verificação de os significados e o conteúdo social das categorias utilizadas serem os mesmos em um e outro universo social.” (BARBOSA, 1996, p. 9). É evidente que a cultura organizacional é influenciada diretamente pelo meio e pelo momento histórico, uma vez que as organizações não estão isoladas no vácuo, mas inseridas em contextos culturais, ou seja, ambientes organizacionais que as influenciam constantemente, desencadeando, por exemplo, a dinâmica organizacional. Portanto, a historicidade promove contextos sociais variados, sobretudo quanto à cultura constituída (BARBOSA, 1996, 1999).

Tal influência ocorre também pela própria nacionalidade; afinal, o conjunto simbólico de uma nação exerce influência sobre as organizações (MOTTA; CALDAS, 1997; FREITAS, 1997; HOFSTEDE, 2003; PINTO DA SILVA, 2011). Por isso mesmo, Barbosa (1996) recomenda cautela diante da possibilidade de se aplicarem literalmente no Brasil conceitos sobre cultura organizacional formulados em outros países. Por exemplo, o conceito de empresa nos Estados Unidos e no Brasil se difere: aqui, considerando a colonização brasileira, fundamenta-se na participação direta do segmento público na figura do Estado; lá, a iniciativa privada teve papel central na estruturação da civilização americana. Nos EUA, portanto, “[...] o conceito de cultura organizacional / empresarial neste país expressa uma dimensão sociológica estrutural, que necessariamente não é verdadeira para outras sociedades como, por exemplo, a brasileira” (BARBOSA, 1996, p. 10).

Outra abordagem trazida por Barbosa (1996) trata-se do possível equívoco entre identidade e cultura. Para a autora, identidade é um conceito mais simples, como categoria utilizada para traduzir o perfil de um determinado grupo. Já cultura implica

um sistema mais amplo e complexo de significação, composto por elementos compartilhados e entendidos de forma comum pelo conjunto de membros de uma determinada organização:

A identidade é o conjunto de elementos que, numa determinada circunstância e momento histórico, um determinado grupo escolhe para se auto-definir ou representar. É, digamos, a consciência do meu estilo, da minha tradição *versus* a dos demais e não pode ser confundida com um sistema cultural distinto, que implica definições diferentes para um mesmo sistema de símbolos e significados. (BARBOSA, 1996, p. 13).

Quanto ao estudo dos elementos simbólicos como componentes para a análise de uma cultura organizacional, Schein (2004) cita a divisão de cultura organizacional em três níveis passíveis de intervenção: (i) níveis dos artefatos visíveis, como elementos físicos da organização, tais como normas escritas, estruturas e rituais; (ii) níveis dos valores que influenciam o comportamento das pessoas, tais como diretrizes, metas e estratégias; (iii) níveis dos pressupostos inconscientes, tais como crenças, entendimentos, e sentimentos. Na visão funcionalista, os artefatos criam e mantêm os valores institucional; por isso mesmo que, nessa perspectiva, uma intervenção nos artefatos conseqüentemente alcançaria os valores organizacionais (PINTO DA SILVA, 2011).

Entretanto, na visão antropológica, os artefatos organizacionais traduzem também o perfil da organização, como elementos materiais que possibilitam a análise de uma determinada cultura organizacional, contudo, não passíveis de intervenção aos moldes do que preconiza a visão funcionalista. Para a visão antropológica, como afirma Pinto da Silva (2011, p. 97), os artefatos:

[...] são os elementos da cultura que podem ser vistos, sentidos e ouvidos. Incluem os produtos, estrutura física, linguagem, tecnologia, roupas, mitos, estórias, lista de valores publicados, rituais e cerimônias. Eles constituem o elemento material da cultura organizacional. Por isso, são facilmente visíveis.

Os valores também se constituem elementos de relevância no âmbito organizacional, pois expressam e representam o quadro axiológico de uma organização. Para Tamayo, Mendes e Paz (2000, p. 291), os valores “[...] são princípios e metas que norteiam o comportamento do indivíduo”, como componentes simbólicos fundamentais de todas as organizações e referenciais de julgamento, influenciando o entendimento e o comportamento dos integrantes de uma determinada organização sobre questões comuns: “Os valores são os orientadores

do comportamento dos indivíduos dentro das organizações. Eles se comportam orientados pelos valores.” (PINTO DA SILVA, 2011, p. 99).

Hofstede (2003) considera os valores como um padrão de julgamento que produz significados compartilhados os quais conduzem e orientam os integrantes de uma organização.

Apesar de serem de difícil interpretação, os valores são representações simbólicas da visão pela qual os membros de uma organização têm sobre a sua cultura, como referenciais que vão influenciar o comportamento de todos integrantes (GEERTZ, 1989). Corroborando com a afirmativa de Geert (1989), Tamayo, Mendes e Paz (2000) afirmam que os integrantes de uma organização compartilham e entendem o significado de sua estrutura axiológica: “Todo empregado é capaz de identificar valores que predominam na sua organização e até detectar diferenças nos valores entre setores da empresa ou entre a sua empresa e outras que ele conhece.” (TAMAYO; MENDES; PAZ, 2000).

Pinto da Silva (2011) argumenta ainda que, no entendimento de alguns autores, o compartilhamento dos valores pode ser parcial, ou seja, os integrantes compartilham valores de forma, mais ou menos, intensa, ou mesmo alguns subgrupos podem repartir determinados valores enquanto outros não. Sendo assim, existiriam categorias, níveis e estágios quanto a valores nas organizações, ou seja, a homogeneidade não seria plena, mas relativa (TAMAYO, 1996). Corroborando também com tal perspectiva, Freitas (1991a) afirma que a cultura organizacional propõe a homogeneização dos comportamentos, contudo, na prática, isso não acontece forma plena e, na verdade, as diferenças são omitidas:

[...] vemos a cultura organizacional como um poderoso mecanismo de controle, que visa a conformar condutas, homogeneizar maneiras de pensar e viver a organização, introjetando uma imagem positiva dela, onde todos são iguais, escamoteando as diferenças e conflitos inerentes a um sistema que guarda um antagonismo e anulando a reflexão (FREITAS, 1991a, p. 74).

Tal possibilidade vem a configurar níveis ou hierarquias dentro de uma mesma cultura, que podem ser determinados por vários fatores, como grupo, religião, nacionalidade, sexo, predileções e atividades laborais, dentre outros (HOFSTEDE, 2003). Para Tamayo, Mendes e Paz (2000, p. 295), “*as pessoas, as organizações e*

as culturas se diferenciam entre si, não tanto pelo fato de possuir valores diferentes, mas pela organização hierárquica dos mesmos". Segundo tais autores, a hierarquização está condicionada a própria essência dos valores a partir de condicionantes, tais como o tempo de desenvolvimento de cada valor e a primazia determinada pela missão, pelas metas e pelos objetivos estabelecidos pela empresa, de maneira que não seja vista como um todo linear (TAMAYO; MENDES; PAZ, 2000; TAMAYO, 1994; FEUERSSCHUTTER, 1997).

Entretanto, segundo Goffman (1961), existem organizações que se diferenciam das demais por conseguirem dispor de um compartilhamento maior dos valores organizacionais por seus integrantes. No entendimento desse autor, as "instituições totais" conseguem padronizar o entendimento coletivo por meio de um fortalecimento acentuado dos componentes simbólicos, o que ocorre plenamente nas culturas militares.

Goffman (1961) introduziu o conceito de "instituição total" para denominar determinadas organizações que controlam rigorosamente o cotidiano de seus integrantes por meio de sua separação total da sociedade, ou seja, um "fechamento social". Os integrantes de instituições totais são afastados do convívio social, sendo "institucionalizados" por meio de uma imersão plena no novo cotidiano, com atividades diárias impostas de forma padronizada e coletiva. Para esse autor, tais organizações totais dispõem de mecanismos de mortificação do "eu" de seus novos integrantes, reconstruindo uma nova identidade consonante com o perfil da instituição total. Sem alternativa, o novo integrante das instituições totais vê-se obrigado a seguir o rigoroso processo de adaptação interna, de forma primária pela anuência plena, ou mesmo de forma secundária por imposição, apropriando-se de vários mecanismos (GOFFAMAN, 1961).

No contexto militar, isso ocorre frequentemente por meio dos castigos físicos ou morais, impedimentos, detenções e prisões disciplinares, para os recrutas que não se adaptam ao processo de militarização. No entendimento de Freitas (1991a), trata-se da consolidação de culturas rígidas e coesas que se utilizam de métodos específicos para introduzirem os elementos simbólicos em seus integrantes:

O desenvolvimento e a sedimentação de uma cultura organizacional "forte e coesa" busca restaurar perdas psicológicas nos indivíduos que nela

trabalham, repondo um quadro de valores, crenças e pressupostos, orientador de um comportamento coletivo conveniente aos seus objetivos (FREITAS, 1991a, p. 82).

Para Goffman (1961), as instituições absorvem certo tempo e interesse de seus integrantes e lhes propiciam um mundo à parte, como em um fechamento social. Entretanto, é justamente o fechamento excessivo que pode levar algumas instituições a serem denominadas de “totais”. Dentre as quais, os quartéis e as escolas internas que separam seu integrante do convívio social e familiar e, por isso, são “[...] simbolizadas pela barreira à relação social com o mundo externo e por proibições à saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico – por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, floresta ou pântanos.” (GOFFMAN, 1961, p. 16).

Com o intuito de estabelecer uma definição das instituições totais, o referido autor apresenta uma tipologia enumerada em cinco grupos:

Em primeiro lugar, há instituições criadas para cuidar de pessoas, que, segundo se pensa, são incapazes e inofensivas: nesse caso estão as casas para cegos, velhos, órfãos e indigentes. Em segundo lugar, há locais estabelecidos para cuidar de pessoas consideradas incapazes de cuidar de si mesmas e que são uma ameaça à comunidade, embora de maneira não-intencional: sanatórios para tuberculosos, hospitais para doentes mentais e leprosários. Um terceiro tipo de instituição total é organizado para proteger a comunidade contra perigos intencionais, e o bem estar das pessoas assim isoladas não constitui o problema imediato: cadeias, penitenciárias, campos de prisioneiros de guerra, campos de concentração. **Em quarto lugar, há instituições estabelecidas com a intenção de realizar de modo mais adequado alguma tarefa de trabalho, e que se justificam apenas através de tais fundamentos instrumentais: quartéis, navios, escolas internas, campos de trabalho, colônias e grandes mansões (do ponto de vista dos que vivem nas moradias de empregados).** Finalmente, há os estabelecimentos destinados a servir de refúgio do mundo, embora muitas vezes sirvam também como locais de instrução para os religiosos: entre exemplos de tais instituições, é possível citar abadias, mosteiros, conventos e outros claustros. (GOFFMAN, 1961, p. 16 e 17, grifo nosso).

As instituições totais, tais como manicômios, prisões, conventos, escolas internas e quartéis, dentre outras, separam fundamentalmente seu integrante do convívio social e familiar, em um evidente processo de fechamento social. A socialização utilizando, por exemplo, o afastamento demasiado do convívio social e mortificando o “eu”, proporciona a integração plena do iniciante a uma nova realidade, o que vai gerar a ressignificação de seus costumes, ritos, princípios e significações anteriores, ou seja, a negatificação de sua personalidade face à constituição de uma nova identidade.

O entendimento de Goffman (1961) é um pressuposto de análise fundamental para esta pesquisa, sendo-lhe um referencial norteador quanto a cultura militar, entendida como uma instituição total.

A análise do processo de interação é de fundamental importância para o entendimento de uma determinada cultura organizacional, tanto frente às adaptações externas de uma organização no contexto, quanto ao momento de integração interna em que os elementos simbólicos mais importantes são transmitidos aos novos membros e, por conseguinte, incorporados. Para a análise do processo de interação de indivíduos a um novo contexto, Monteiro, Ventura e Cruz (1999) dividem em duas etapas esse processo de socialização:

- a) socialização primária: quando o indivíduo ingressa, e a integração é internalizada quase que automaticamente por meio da linguagem;
- b) socialização secundária: quando ocorre o aprofundamento da imersão a novos setores do mundo objetivo da nova realidade.

Portanto, a adaptação externa ocorre por meio do entrosamento da organização com o meio, ou seja, com o contexto externo (sociocultural); já integração interna se processa por meio da interação com o contexto organizacional. Apesar da dinâmica decorrente da interação, a cultura organizacional busca consolidar todas as perspectivas em torno de uma unidade, conforme afirmam Monteiro, Ventura e Cruz (1999), uma vez que “[...] existe o compartilhar de um senso comum sobre a realidade, produzindo signos (sinais que têm significação)”.

Nas organizações, observa-se como certos símbolos são criados e os procedimentos implícitos e explícitos existem para legitimá-los”. Tendo em vista essa dinâmica de interação simbólica, há uma grande dificuldade não só de se entender o conceito de cultura organizacional, como de interpretá-la; por isso, Schein (2004) considera que o mais importante é ajudar as organizações a decifrar as suas próprias culturas.

Fleury (1987) discorre sobre o processo de adaptação externa de uma organização frente a novas realidades e demandas sociais, bem como sobre o processo de integração interna de novos membros. Em ambos os casos, o arcabouço simbólico de uma organização submete-se a um processo de tensão face aos novos

elementos todavia, este pode prevalecer ou se adequar de acordo com a própria condição rígida ou flexível de sua cultura organizacional. Para a autora, cada indivíduo ingresso no grupo é imerso no novo contexto, em um processo de socialização diante de uma nova realidade. Posteriormente, à medida que se consolide o processo de integração, também vai perpetuar a cultura organizacional à qual se adaptou (FLEURY, 1987).

O processo de interação pode variar de acordo com o caráter conservador ou flexível de cada organização, mesmo porque, à medida que ocorrem mudanças sociais ou novos membros nela ingressam, observa-se que a cultura organizacional se submete a novas dinâmicas, podendo sofrer também variação no seu conjunto simbólico em um processo de adaptação externa, mas sempre prevalecendo na sua essência:

[...] as organizações que dão preferência aos valores relativos ao conservadorismo, a iniciativa e a criatividade do empregado não são promovidas porque a ênfase é dada às tradições e à conservação do *status quo*, aos caminhos e às soluções já conhecidas e testadas pela organização no passado. Nas organizações nas quais predominam os valores de autonomia, a ênfase é na inovação, na criatividade do indivíduo, no teste de novas soluções, de novas formas de pensar, de agir, de executar o trabalho e de produzir (TAMAYO; MENDES; PAZ, 2000, p. 300).

3.2 O PROCESSO DE ANÁLISE E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A maioria dos trabalhos sobre mudança organizacional é recente e diversificada, tendo surgido nas décadas de 80 e 90 do século XX, motivadas pelas intensas modificações e reestruturações ocorridas nas empresas em busca de maior competitividade. Do ponto de vista da administração, vários são os dissensos sobre o assunto, em uma gama de concepções as quais englobam a possibilidade de intervenção para a mudança organizacional, incluindo a mudança na cultura organizacional.

Para a Antropologia, as culturas são dinâmicas e evoluem com o tempo. Laraia (2001), por exemplo, entende que a mudança organizacional pode ocorrer, mas não de forma instrumental. Ele afirma que a cultura é dinâmica, condicionada pelo próprio contexto sociocultural, ou seja, construída ao longo da história numa relação dialética interna e externa. A mudança pode ocorrer tanto pelo condicionamento

oriundo do meio ao qual está inserido, quanto pela ressignificação dos componentes simbólicos realizada pelos seus membros.

Laraia (1961) e os demais autores da visão antropológica entendem que o processo de mudança cultural é realmente dinâmico e constante, entretanto, de caráter social e histórico, inadmissível quanto à possibilidade de ser conduzido e instrumentalizado por meio de intervenções. Nesse entendimento, as mudanças culturais estão condicionadas ao meio, atreladas aos processos social e histórico, tanto no sentido do passado quanto ao que está por vir.

Para Barbosa (1996), justamente a possibilidade de instrumentalização da cultura enfatizou o tema, o que viria a estabelecer as propostas de mudança organizacional como diferenciais competitivos. No entendimento de Freitas (1991a, p. 81), “o que se entende por mudança cultural é a definição de um novo rumo, uma nova maneira de fazer as coisas, alicerçada em novos valores, símbolos e rituais” (FREITAS, 1991a, p. 81), ou seja, uma proposta oriunda da administração que defende a possibilidade de se alterar uma cultura por meio de mudanças dos seus elementos simbólicos, o que, para maioria dos autores de visão antropológica, trata-se de uma “aberração conceitual” (PINTO DA SILVA, 2011).

Para os autores que entendem a cultura como uma variável passível de controle, tais como Fleury (1987 e 1989) e Schein (2004), a mudança ocorre graças a “alterações nos ambientes físicos e constantes treinamentos e monitoramentos das ações implementadas para as transformações culturais” (PINTO DA SILVA, 2011, p. 116). Para os autores da visão interpretativa, tais como Geertz (1989), Barbosa (1996), Freitas (1991a, passagem 1991b) e Laraia (2001), por sua vez, a dinâmica cultural existe; todavia, não é passível de ser instrumentalizada da forma proposta pela administração. A mudança cultural pode ocorrer na visão da antropologia ao ressignificar o entendimento dos integrantes de uma determinada organização quanto aos elementos simbólicos que a constituem. Entretanto, tal ressignificação não se processa no vácuo, pois apresenta, como referência fundamental, o próprio esquema simbólico existente e os processos social e histórico.

Nas palavras de Pinto da Silva (2011, p. 117), ocorreria da seguinte forma:

A cultura para ser modificada depende da transformação dos significados que os signos possuem para os indivíduos. Mais ainda, é preciso que os novos signos trazidos para a organização possuam significados que possam ser analisados à luz da estrutura e do sistema cultural existentes na estrutura da conjuntura da organização.

Normalmente, as considerações sobre o tema “mudança organizacional” iniciam-se por comentários sobre a velocidade das mudanças no ambiente das organizações e a necessidade de estas se adaptarem para sobreviver, remetendo à questão de que normalmente o processo não é precedido de estudos e planejamentos devidos e necessários, em um processo amplo de análise organizacional. De modo genérico, as perspectivas acerca do tema referem-se às motivações que levam uma organização a iniciar o processo de mudança, o seu próprio desenvolvimento, os seus efeitos e as possibilidades efetivas de sua consolidação, estabelecendo princípios de análise e possibilidades para uma gestão eficaz desse processo.

Dentre as possibilidades teóricas, salientam-se as perspectivas de Motta (1999), Morgan (1999), Cummings e Tsoukas (1997) e Robbins (1999) sobre análise e mudança organizacional, nas quais discorrem aspectos sobre o estudo, planejamento e processo propriamente dito de mudança, focado em contextos diversos.

Motta (1999) apresenta considerações sobre transformação organizacional, estabelecendo um método próprio de análise, a partir de perspectivas focadas em temas, unidades e objetivos do processo de mudança. Tomando como base os aspectos organizacionais para os quais as mudanças podem ser orientadas, ele agrupa as principais perspectivas sobre o tema com vistas a uma análise organizacional plena sob os pontos de vista estratégico, estrutural, cultural, político, tecnológico e humano.

Já Morgan (1999) utiliza um esquema de metáforas para constituir um método de análise organizacional, proporcionando uma alternativa eficaz para abordagem e análise das organizações e de seus elementos simbólicos constitutivos. Tal autor compara as organizações a uma máquina, um organismo, um cérebro, uma cultura, um sistema político, uma prisão psíquica, um fluxo de transformação e a um instrumento de dominação, possibilitando um método comparativo capaz de facilitar

a interpretação das organizações, de suas dinâmicas e de suas características próprias.

Cummings e Tsoukas (1997) citam que as diversas concepções de “mudança planejada” têm se preocupado com os resultados de um processo de implementação bem sucedido, quando, na verdade, faz-se necessário compreender “como” um processo de mudança pode ser conduzido a fim de atingir os resultados esperados. Dessa forma, convém observar dois modelos básicos utilizados para a mudança planejada, citados por Cummings e Tsoukas (1997) e Robbins (1999): a teoria de Lewin e o modelo de pesquisa-ação (*action research*).

A abordagem de Lewin (Cummings e Tsoukas, 1997) argumenta que a mudança nas organizações ocorre a partir da resultante das forças que impulsionam o comportamento da organização para um estado desejado e as forças que impedem esse movimento. Em decorrência disso, os processos de mudança devem seguir três passos:

- a) Descongelamento (*unfreezing*): este passo envolve a redução das forças que mantêm o comportamento da organização no seu nível presente. O descongelamento, por vezes, é acompanhado de um processo de “desconfirmação psicológica”, pela introdução de informações que mostrem a diferença entre o comportamento desejado e o exibido, e as perdas decorrentes deste;
- b) Movimento (*moving*): envolve a mudança do comportamento da organização, departamento ou indivíduo para um novo nível por meio da modificação dos fatores organizacionais (pessoas, tarefas, processos, estrutura etc.);
- c) Recongelamento (*refreezing*): envolve a sedimentação das ações realizadas, posicionando a organização em um novo nível de equilíbrio. É frequentemente acompanhada de mecanismos de apoio os quais reforçam a nova condição organizacional, tais como procedimentos, normas, políticas, estrutura e educação continuada.

O modelo pesquisa-ação, por sua vez, observa a mudança planejada como um ciclo no qual a pesquisa referente à organização fornece informações que guiarão as ações subsequentes. Os resultados dessas ações, em consequência, gerarão novas

informações as quais também indicarão novas ações. Esse ciclo interativo entre pesquisa e ação envolve um nível considerável de colaboração entre os membros da organização e os agentes de mudança.

Segundo Cummings e Tsoukas (1997), o modelo pesquisa-ação é tradicionalmente empregado tanto na implementação da mudança planejada em organizações, quanto no desenvolvimento de um conhecimento geral que possa ser aplicado em outros locais. Segundo Robbins (1999), as fases para aplicação do modelo são as seguintes:

- a) Diagnóstico: coleta de informações sobre problemas, preocupações e mudanças necessárias aos membros da organização;
- b) Análise: as informações coletadas na fase anterior são examinadas e sintetizadas em preocupações básicas, áreas de problema e ações possíveis;
- c) *Feedback*: ocorre aqui o compartilhamento das informações detectadas nos dois passos anteriores com os demais colaboradores da organização, os quais, juntamente aos agentes de mudança, desenvolvem planos de ação para execução das mudanças necessárias;
- d) Ação: as ações planejadas são executadas por todos;
- e) Avaliação: os agentes de mudança avaliam a eficácia dos planos executados com base nos dados coletados, corrigindo erros caso existam.

Conforme Robbins (1999), o modelo pesquisa-ação oferece o benefício da redução da resistência à mudança, uma vez que os colaboradores e grupos envolvidos no processo tornam-se uma fonte interna de pressão sustentada para a implantação do processo.

O processo analisado e planejado da gestão da mudança está sendo preterido constantemente por ações abruptas e desvalidas de um maior senso crítico e racional, motivados por razões diversas, principalmente, àquelas relacionadas às reestruturações ocorridas nas empresas em busca de maior competitividade. Apesar de esse quadro se perpetuar, estudos recentes conduzem a abordagens científicas sobre a mudança organizacional, apresentando alternativas metodológicas para uma

gestão mais eficiente e eficaz, dentro de um quadro de desenvolvimento cujos modelos de análise evoluíram em busca de uma visão mais ampla e contextual do fenômeno organizacional.

Nesse sentido, as abordagens metodológicas feitas podem ser conjugadas para uma análise mais completa, já que esses modelos evoluíram para uma visão mais global do fenômeno organizacional. Dessa forma, essas perspectivas de análise e de mudança organizacional oferecem condições para uma gestão eficaz do processo, o que pode perfeitamente consubstanciar o conhecimento organizacional que prescinde a mudança planejada.

3.3 O ETHOS MILITAR

Costa e Medeiros (2003) realizaram estudos sobre organizações militares, em particular sobre o caráter militar das polícias sob a ótica das ciências sociais. Na abordagem desses autores, dois perfis organizacionais são relevantes: o *ethos* militar e o *ethos* policial, tendo em vista a condição híbrida dos organismos policiais como “policiais militares”. A questão principal que suscita a crise identitária a que se submetem as polícias no Brasil há muito tempo decorreu do desenvolvimento de uma cultura predominantemente militar em detrimento ao caráter policial, o qual ficou em segundo plano.

Os referidos autores alegam que tal fenômeno manifestou-se internamente pelo emprego – o qual exigiu uma formação militar – e pela forma organizacional adotada, idêntica à do exército. No âmbito externo, entende esses autores que os motivos foram o vínculo legal entre o exército e a própria sociedade, de forma distanciada, como um organismo em separado.

Por isso mesmo, coube aqui uma análise abrangente do *ethos* militar, já que este predomina historicamente no seio dos organismos policiais brasileiros há quase dois séculos. A cultura militar é antiga e se confunde com a própria história da humanidade, desdobrando-se em períodos históricos desde a antiguidade até os dias atuais. Para melhor entender esse processo, foi utilizado o esquema de análise

organizacional proposto por Fleury e Fischer (1991), que serviu de parâmetro para o estudo do *ethos* militar a partir dos seguintes tópicos:

- a) Sua jornada histórica;
- b) Seu universo simbólico;
- c) Seu processo de socialização;
- d) Suas políticas de formação;
- e) Seu do processo de comunicação e consecução cultural (currículo oculto);
- f) Sua organização do processo de trabalho.

Como toda organização, o militarismo dispõe de um conjunto de características próprias e comuns que denotam a sua cultura ou perfil organizacional, denominada de espírito ou *ethos* militar, ou mesmo, de militarismo. Após um processo etnográfico de imersão plena na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde são formados os oficiais do Exército brasileiro, o pesquisador Celso Castro escreveu a obra “*O espírito militar: um antropólogo na caserna*” (1990). Graças a essa produção, foi possível apreender uma série de entendimentos sobre as construções do universo simbólico do militarismo, tanto no âmbito nacional quanto no mundial.

Castro (1990) conceitua o *espírito militar* como um conjunto de regras, ritos, signos, costumes e tradições consolidadas ao longo da história, e que, apesar das adequações externas e interações internas, mantém seus fundamentos.

Um dos primeiros registros dessa cultura foi à obra de Sun Tzu – *A arte da Guerra* (2002), narrativa de teoria e estratégia militar que foi escrita há mais de 2.500 anos, denotando a existência do militarismo desde a antiguidade. Nesse contexto antigo, houve uma maior ênfase na robustez humana como no caso do modelo espartano, mas sem perder de vista a sagacidade, inteligência e estratégia fundamentais para o sucesso do combatente, refletidas na obra citada.

Ao longo do período antigo, a história contempla uma série de relatos sobre combates de corpos militares na sua maioria rudimentares, pois poucas foram as tropas que se aprimoravam tais como as quase invencíveis legiões romanas. Na verdade, boa parte do que se conhece como uma organização militar emergiu a

partir dos estamentos do medievo, principalmente os seus fundamentos, tais como a hierarquia e a disciplina. Nesse contexto medieval, a estrutura social era baseada em uma hierarquia caracterizada pela imobilidade entre nobres e servos, ou seja, suseranos e vassallos, sendo que os graus hierárquicos da nobreza decorriam da linhagem e da posse da terra (LEIRNER, 1997). O poder do monarca dividia-se entre os nobres senhores de feudos, que faziam cumprir as leis mediante a constituição de forças militares próprias: “A “ordem militar” estava intrinsecamente associada à ordem privada, ou melhor, aquela era uma expressão *ipsis litteris* desta, não sendo possível, até mesmo, falar-se em uma “ordem militar autônoma” (LEIRNER, 1997, p. 54).

Segundo Elias (1993), o poder estava associado a terra, e, por conseguinte, a forças militares privadas – que eram compostas por soldados – contratadas mediante o pagamento de “soldos” e oficiais, que eram agricultores com deveres específicos nos âmbitos administrativo, judiciário e militar:

Com esse papel judiciário e mantenedor da lei se combinavam funções militares; eram guerreiros, comandantes de grupos mais ou menos marciais e de todos os demais senhores de terra na área que o rei lhes dera, contra qualquer ameaça de um inimigo externo. (ELIAS, 1993, p. 25).

Com o fim da Idade Média e o surgimento de um novo arranjo social baseado no estado-nação, emergiu a necessidade de forças militares nacionais para preservação da soberania dos governantes frente à totalidade de seu território. A partir de então, foram organizados exércitos nacionais em quase toda a Europa, tendo como base a hierarquia, a disciplina e outras características oriundas do período medieval e dos exércitos feudais:

Não se pode negar, contudo, que a origem dos exércitos europeus esteja relacionada a um rearranjo das formas feudais de organização social, ou até, quem sabe, que estes constituíssem um *locus* onde, pelo poder da condição de seus membros, a tradição e a permanência – características próprias do imobilismo estamental – fossem preservadas. (LEIRNER, 1997, p. 55).

Por conseguinte, o militarismo aprimorou-se com a constituição de vários exércitos nacionais, dentre os quais o modelo militar introduzido pelo general prussiano Carl Von Clausewitz, relatado na obra clássica “Princípios da Guerra” (2003), escrita no século XIX. Essa obra apresenta princípios de como administrar exércitos em períodos de guerra a partir da experiência e do relato do próprio general, que havia

herdado um exército composto, em sua maioria, de criminosos, mendigos e mercenários. Entretanto, Clausewitz conseguiu treinar, padronizar e introduzir a hierarquia, a disciplina e outros fundamentos do militarismo, além de desenvolver técnicas militares, procedimentos, uniformes e manuseio de armamentos, transformando um amontoado de pessoas sem princípios em uma tropa tecnicamente pronta para a guerra, o que se tornaria uma referência para o aprendizado militar em todo o mundo (LEONARD, 1988).

A obra de Clausewitz (2003) foi inspiradora para muitos pensadores e teóricos, os quais se basearam na organização e na estratégia militar para estabelecer princípios que seriam apropriados pela própria ciência da administração, inclusive as abordagens sobre estratégia. Dentre os quais, Morgan (1999) fez tal referência ao citar a correlação entre uma estrutura organizacional e a burocracia militar, apresentando uma comparação metafórica do modelo burocrático militar com uma máquina, associando organizações mecanicistas com os próprios fundamentos do militarismo.

Posteriormente, o militarismo evoluiu para uma condição mais técnica e estratégica, não só como arte militar de combate, mas também quanto as suas estruturas administrativa e burocrática, com finalidade específica e princípios oriundos de sua condição funcional pública. Passou a dispor de todos os elementos constitutivos de uma organização efetiva, inclusive estamentos e burocracias fundamentadas em procedimentos, normas escritas, estruturas, rituais e cerimônias que compõem o seu universo simbólico até os dias atuais, entendido aqui como conjunto de elementos constitutivos e significativos ao contexto de uma organização (SCHEIN, 2004; FREITAS, 1991a; HOFSTEDE, 2003; AKTOUF, 1994; PINTO DA SILVA, 2011).

Na organização militar, a autoridade e as funções de comando e de chefia dividem-se nos quadros de pessoal, compostos por oficiais, formados para comandar, e as praças, formadas para obedecer. O comando dos oficiais, por sua vez, divide-se no conhecimento técnico, afeto a oficiais subalternos e intermediários; o conhecimento tático, atribuído aos oficiais superiores; e o conhecimento estratégico, exclusivo dos oficiais generais. Nas polícias militares, o conhecimento estratégico cabe aos coronéis, último posto de sua hierarquia. Aos praças, cabe obedecer, sob a égide da

disciplina, realizando e executando com relevância a ação operacional sob a orientação e o comando dos oficiais.

Atualmente, com os avanços dos estudos na área militar, englobando as complexidades operacional, burocrática e administrativa da ação, da estratégia e da organização, além das especificidades e características histórico-culturais e da importância do segmento para a soberania de cada país, o militarismo passou a ser concebido em um universo único denominado de ciência militar.

No Brasil, a presença militar inicia-se com a chegada dos primeiros efetivos ainda no começo do século XVI, vindos de Portugal, com a missão de guardar o território, principalmente o patrulhamento do litoral contra piratas estrangeiros. A partir da colonização, o Brasil recebe mais forças militares lusitanas e inaugura-se o processo de formação da estrutura militar, com base no modelo militar feudal. Na verdade, exceto os oficiais, os soldados eram contratados para compor o exército lusitano em empreitadas específicas. Ao longo do período colonial, o estabelecimento de unidades militares portuguesas no Brasil foi progressivo, principalmente nos momentos de conflito acerca da definição dos limites dos territórios ultramarinos portugueses, face às diversas disputas contra espanhóis, franceses, holandeses e ingleses (ELIAS, 1993; LEIRNER, 1997).

Em algumas passagens da história nacional durante a colônia, já se constatava a presença de tropas militares compostas por gente da terra, com destaque a 1ª Batalha dos Guararapes ocorrida em 19 de Abril de 1648, quando da invasão holandesa a Pernambuco, oportunizando o primeiro confronto de uma tropa de maioria nacional contra um exército estrangeiro. Esse fato passou a ser conhecido na tradição militar como o “nascimento da pátria brasileira”, pela presença, no combate, dos três elementos constitutivos do povo brasileiro: o branco, o negro africano e o índio (CASTRO, 2002).

Com a Independência do Brasil, o Exército nacional estabeleceu-se a partir do modelo originado em Portugal, mediante a “Tabela de Nova Organização”, publicada em 18 de outubro de 1822. Parte das forças militares retorna a Portugal, e algumas outras permanecem fiéis ao novo imperador Dom Pedro I. Os Batalhões de Civis – organizados às pressas durante a guerra de independência – perduram por mais

alguns anos com a função específica de policiamento, sendo posteriormente extintos. Para a manutenção da segurança pública, são criados os corpos de polícia militares, que passam a compor também a organização militar nacional, vinculados ao Exército brasileiro.

3.3.1 O Universo simbólico do militarismo

Conforme conceituou Castro (1990), a cultura militar é composta por um conjunto de características comuns que são historicamente conhecidas e que se perpetuaram desde o surgimento do militarismo, tais como regras, ritos, cerimônias, signos, costumes e tradições que são elementos constitutivos do universo simbólico militar. Corroborando com esse entendimento, Freitas (1991a) afirma que toda cultura organizacional dispõem de elementos constitutivos e que a definem, tais como valores, crenças e pressupostos, ritos, rituais e cerimônias, histórias e mitos, tabus, heróis, normas e processos de comunicação, o que são evidentes e perenes historicamente no âmbito do *ethos* militar. Aktouf (1994) reforça tal perspectiva com ênfase aos símbolos e mitos, como elementos constitutivos mais relevantes de uma cultura organizacional.

Por isso mesmo, ainda que submetidos a diversos contextos, sociedades e povos distintos, regiões específicas, e a adequações internas e externas, o militarismo, como uma cultura bastante inflexível, manteve-se coesa ao manter suas características e seus elementos fundamentais. Na verdade, o *ethos* militar é um exemplo clássico de cultura rígida, que se utiliza de métodos específicos para introduzir e manter os seus elementos simbólicos:

O desenvolvimento e a sedimentação de uma cultura organizacional “forte e coesa” buscam restaurar perdas psicológicas nos indivíduos que nela trabalham, repondo um quadro de valores, crenças e pressupostos, orientador de um comportamento coletivo conveniente aos seus objetivos. (FREITAS, 1991a, p. 82).

No universo simbólico do militarismo, o mito é um dos elementos fundamentais, como no exemplo dos mitos do “guerreiro” e do “herói invencível”, recorrentes na cultura militar, com histórias de combatente e vitórias impossíveis (CASTRO, 1990;

FREITAS, 1991a; AKTOUF, 1994). Para Aktouf (1994), o mito é o elemento mais fundamental no âmbito de qualquer cultura; em decorrência disso, vários mitos foram constituídos, no âmbito militar, a partir da vida e da história de grandes guerreiros, dentre as quais algumas são reconhecidas pela historiografia, e outras são consideradas apenas lendas reproduzidas ao longo do tempo.

Salienta-se que, desde o seu surgimento, dois pilares constituíram-se como fundamentos do militarismo: a hierarquia e a disciplina, como premissas básicas das normas e dos regulamentos militares (CASTRO, 1990; FREITAS, 1991a; AKTOUF, 1994). A hierarquia e a disciplina são indispensáveis não só ao contexto militar:

O fenômeno da hierarquia existe, nas mais variadas formas e situações, geralmente como parte de sistemas sociais, formas de classificação, sistemas de representações, ou qualquer outra área que se retende mostrar ordenada a partir de escalas de alguma forma cumulativas, praticamente em todas as sociedades, ao menos desde o registro de sua história escrita. (LEIRNER, 1997, p. 51).

Apesar de a hierarquia ser um fundamento histórico do militarismo antes mesmo de chegar ao Brasil, com certeza foi reforçada pela cultura nacional, assentada na relação social entre senhores e escravos. Freitas (1997) corrobora com tal perspectiva ao identificá-la entre os cinco traços marcantes da cultura brasileira nas organizações nacionais. Assim, tão antiga quanto o próprio militarismo, a hierarquia consubstancia-se no escalonamento de níveis de autoridade e de funções dentro do universo militar:

Pode-se adiantar que a hierarquia, além de ser um princípio geral, norteia *toda* a vida da instituição militar, reunindo, de maneira singular, um princípio dado na lei e uma conduta a ela associada. Ela é o princípio primeiro de divisão social de tarefas, papéis e *status* dentro do Exército, determinando as condutas e estruturando as relações de comando-obediência, sistematizando a ação e a elaboração do conhecimento militar e mapeando o modo como as relações de poder devem estruturar-se. Além disso, ela determina o modo pelo qual o conhecimento e as informações são produzidos e circulados no interior da tropa. (LEIRNER, 1997, p. 52 e 53).

Em uma conjuntura composta de “superiores” e “subordinados”, a hierarquia define os cargos de comando e de execução, além das demais funções administrativas e técnicas, além de estabelecer quem comanda e quem é comandado, e qual o papel de cada um na organização militar.

A disciplina sempre foi um dos pontos de maior relevância dentro da cultura militar, como elemento que legitima a hierarquia e conduz todos os integrantes ao pleno cumprimento e respeito aos rituais e princípios militares.

Trata-se de um mecanismo de adestramento no qual se podem padronizar os comportamentos, unificar as ações e promover o consenso dos pensamentos. Sobre essa questão, Foucault (2003a, p. 143) afirma que:

O poder disciplinar é, com efeito, um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior “adestrar”; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para reduzi-las; procura ligá-las para multiplicá-las e utilizá-las num todo.

Tanto para o militarismo, quanto para qualquer organização, a disciplina constituiu-se no próprio sustentáculo da hierarquia, à medida que promove a conscientização de todos para aceitação, adequação e acomodação do seu *status quo*. Sem ela, a linearidade da organização militar ficaria comprometida, pois não seriam possíveis a manutenção das funções, a execução das responsabilidades e o exercício da autoridade. Logo, a disciplina viabiliza o poder e o controle dentro da hierarquia militar, regendo todas as relações interpessoais e funcionais:

Não se pode imaginar uma disciplina mais eficaz ou perfeita que a existente, pelo fato de se poder ser controlada a qualquer momento, sem mesmo saber em que momento esse controle é exercido. De certo modo, é a construção artificial de um autocontrole. Pois ter medo de ser vigiado é vigiar-se a si mesmo. O medo e a ansiedade são os meios pelos quais se consegue fazer respeitar os preceitos hierárquicos. (DEJOURS, 1992, p. 101-102).

A vigilância, o mérito e a punição também são elementos simbólicos relevantes para a cultura militar, como pressupostos fundamentais das organizações em geral (TAMAYO; MENDES; PAZ, 2000). Para Foucault (2003a, p. 147), a vigilância preserva a disciplina, viabilizando o controle do subordinado pelo superior: “A vigilância torna-se um operador econômico decisivo, na medida em que é ao mesmo tempo uma peça interna no aparelho de produção e uma engrenagem específica do poder disciplinar”.

O mérito emana da motivação decorrente do cumprimento da regra, que gera o reconhecimento da coletividade: “A disciplina recompensa unicamente pelo jogo das promoções que permitem hierarquias e lugares; pune rebaixando e degradando. O

próprio sistema de classificação vale como recompensa ou punição” (FOUCAULT, 2003a, p. 151).

Por fim, a punição traz o mecanismo que suplanta a vigilância, por meio do próprio efeito de correção:

A punição disciplinar é, pelo menos por uma boa parte, isomorfa à própria obrigação; ela é menos a vingança da lei ultrajada que sua repetição, sua insistência redobrada. De modo que o efeito corretivo que dela se espera apenas de uma maneira acessória passa pela expiação e pelo arrependimento; é diretamente obtido pela mecânica de um castigo. Castigo é exercitar. (FOUCAULT, 2003a, p. 150).

Tendo como referência o esquema de liderança e poder de Weber (1979), as relações de poder, no âmbito da cultura militar, consubstanciam-se sob a perspectiva da dominação legal por meio do estamento, ou seja, do conjunto de leis, normas, estatutos e regulamentos específicos, impostos por meio da hierarquia e da disciplina, consubstanciados na vigilância, no mérito e na punição. Dessa forma, cabem aos oficiais a instrução, a preparação e o direcionamento da tropa, na condição de comandantes considerados “natos”, mantendo o *status quo* como se líderes carismáticos o fossem, vigilantes frente a tudo e a todos. Na verdade, legitimam-se pela força do estamento fundamentado na severidade das normas militares. Igualmente, aos subordinados cabe apenas obedecer e se submeter ao rigor da hierarquia e da disciplina, sob a vigilância dos superiores e sob o mérito da recompensa ou o risco da punição.

Os ritos e as cerimônias, já citados como elementos simbólicos de relevância no âmbito organizacional (FREITAS, 1991a; FLEURY; FISCHER, 1991; AKTOUF, 1994), revestem-se de um maior grau de importância no contexto militar uma vez que são a própria essência do militarismo, como práticas que alicerçam funcionamento do seu *ethos* e padronizam os comportamentos internos, além de disporem de significado especial para identificar essa cultura e diferenciá-la das demais (CASTRO, 1990; POWELL; DIMAGGIO, 1991; COSTA; MEDEIROS, 2003).

No Brasil, o universo simbólico do militarismo constituiu-se a partir da tradição portuguesa, não obstante, ao longo do tempo, submeteu-se também a algumas adequações próprias. Segundo Castro (2002), em face do enfraquecimento da tradição militar decorrente das diversas sublevações da tropa ocorridas no início do

século XX, foram introduzidos novos elementos simbólicos de origem nacional para a perpetuação do *espírito militar*, reedificando os pilares de sua cultura organizacional (FREITAS, 1991a). O culto a Caxias² foi o mais relevante elemento introduzido, como forma de estabelecer o mito do militar perfeito, do “herói nacional invencível”, de conduta disciplinar ilibada, da coragem e da abnegação plenas, referência e exemplo maior de brasileiro que se perpetuaria até os dias atuais, tanto entre os militares, quanto para os civis (CASTRO, 2002).

Afirmava-se, na época, que a figura de Caxias deveria ter a mesma relevância no Brasil quanto a de outros vultos militares de outros países. A sua imagem deveria “[...] pairar no seio dos cadetes do Brasil, como a de Napoleão na França para os cadetes de Saint-Cyr e a de Washington nos EUA entre os cadetes de West Point!” (CASTRO, 2002, p. 23). Na pessoa de Caxias, também surgiu o Espadim como símbolo do aluno, futuro oficial. Trata-se de uma réplica em miniatura da sua espada de campanha desembainhada na Guerra do Paraguai, no célebre combate da ponte de Itororó, na qual conclamou: “Sigam-me os que forem brasileiros” (CASTRO, 2002, p. 23).

Desde então, o recebimento do Espadim ocorre ainda no primeiro ano de ingresso na escola militar, simbolizando a passagem da condição de “neófito” a de cadete. Depois, o Espadim será devolvido quando da sua formatura, momento em que o concluinte recebe a Espada³, novo rito de passagem agora da condição de cadete a de oficial (GENNEP, 1978). Para o militar, tal ritualística simboliza o seu compromisso de honra, sob o exemplo de Caxias, abnegando a tudo em nome da pátria e da sociedade.

O militarismo incorporou também vários elementos oriundos do patrimonialismo ibérico, os quais vieram a caracterizar a sociedade brasileira, principalmente o funcionalismo público, tais como o clientelismo, o corporativismo, o nepotismo e a subserviência, conjugados com características locais (SANTOS, 1993; BARBOSA,

² Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, patrono do Exército brasileiro, foi um dos mais importantes militares e estadistas da história do Império do Brasil.

³ Na antiguidade e no medievo, a espada era o principal arma dos oficiais. Atualmente simboliza a condição de oficial militar.

1999; DINIZ, 1997; FAORO, 2001; PINHO, 2001; CARVALHO, 1997). A respeito disso, Freitas (1997) define cinco traços considerados marcantes da cultura brasileira identificados nas organizações nacionais, o que, dentre as quais, dois são acentuadamente presentes no militarismo: a hierarquia e o personalismo. Sobre o personalismo, salienta-se que desde muito faz parte da rotina de trabalho militar, regulando, as relações interpessoais e profissionais de trabalho, pois mantém e legitima o *status quo* vigente, por meio de uma relação clientelista e subserviente de barganha entre superiores, subordinados e pares – ela é legitimada pela troca de favorecimentos, pelo corporativismo, pelas gratificações, pelos cargos, salários, símbolos e por outras benesses.

Os rituais e as cerimônias militares, associados as suas tradições e costumes, existem há muito tempo e se mantiveram ao longo da história, tanto pela formação oficial, quanto pelo currículo oculto, como processo de comunicação implícita que reproduz o conhecimento, inclusive, informalmente (FLEURY; FISCHER, 1991). Trata-se de um *ethos* que mantém elementos simbólicos de uma cultura milenar, que, no Brasil, veio a se constituir e a desenvolver elementos locais; entretanto, mantendo os seus fundamentos básicos, com caráter bastante inflexível frente às adequações externas e interações internas.

3.3.2 O processo de socialização no âmbito militar

O processo de socialização ocorre quando os elementos simbólicos de uma cultura organizacional são transmitidos aos novos integrantes e, por conseguinte, incorporados. Trata-se de um processo de imersão fundamental para a integração à nova realidade, que, inclusive, consolida uma determinada cultura organizacional. Para análise desse fenômeno, foi utilizado o esquema de estudos de Monteiro, Ventura e Cruz (1999), quanto ao ingresso e à adaptação de indivíduos a um novo contexto, dividindo em duas etapas do processo de socialização. Primeiramente, a socialização primária, quando o indivíduo ingressa, e a adaptação é internalizada quase que automaticamente por meio da linguagem; a segunda etapa – denominada de socialização secundária – ocorre com aprofundamento da imersão em novos setores da organização.

Nesse processo, as políticas de formação, a comunicação, a consecução cultural, e a organização de trabalho são de fundamental importância para a sua efetivação, corroborados também por Fleury e Fischer (1991). Os centros de formação também são fundamentais para a efetivação das políticas de formação militar, dentre elas a Academia Militar, destinada à formação específica dos oficiais, considerada a sentinela sagrada dos símbolos, valores e princípios do militarismo e de sua multiplicação.

As academias militares são localizadas de forma isolada, distantes dos centros urbanos, com forte segurança para o processo de entrada e de saída, como em um universo à parte, no qual o mundo militar subsiste em paralelo ao mundo real: “Quem visita a APM pela primeira vez logo percebe a diferença entre a realidade institucional construída ali, □o seu mundo de dentro□, e a realidade cotidiana do lado de fora” (RODRIGUES DA SILVA, 2011, p. 75). Contudo, a estrutura das academias foi sendo modificada ao longo do tempo.

Com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, o príncipe regente D. João VI criou academias militares para formação de oficiais em terras brasileiras: foi criada a Real Academia dos Guardas-Marinha em 1808, para formação dos oficiais da Marinha de Guerra do Brasil, e para o Exército; a Real Academia Militar em 04 de dezembro de 1810, que, após a independência, seria denominada Imperial Academia Militar. Atualmente, a academia da Marinha denomina-se de Escola Naval, e a do Exército, de Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN).

Segundo Castro (1990), o processo de criação de academias militares no mundo e de escolas superiores no Brasil insere-se em uma conjuntura ainda maior. Posteriormente, já no século vinte, são criadas as academias militares da Força Aérea e das polícias militares dos estados brasileiros. Mesmo sob grande influência da cultura militar lusitana, as academias militares se tornariam responsáveis pela consolidação do nosso *ethos* militar (CASTRO, 1990).

A formação militar básica (técnica) pode ocorrer durante um ano, para praças, e quatro anos, em média, para os oficiais, em um processo contínuo de socialização primária e secundária, na qual o ingressante vai imergir na nova realidade. Já para os oficiais superiores, pode-se desdobrar em até dez anos de estudos nos âmbitos

tático e estratégico. Dentro da academia, não só a cultura militar é absorvida, mas todo o conhecimento militar técnico, tático e estratégico também é aprendido por aqueles que serão os futuros líderes e multiplicadores, em uma imersão intensa e plena no novo universo, como um choque frente à construção de uma nova realidade: “Quando passo de uma realidade a outra, experimento a transição como uma espécie de choque. Este choque deve ser entendido como causado pelo deslocamento da atenção acarretado pela transição.” (BERGER; LUCKMANN, 2003, p. 38).

No início do curso de formação, para introdução do ingressante nos costumes da Caserna⁴, para internalização dos primeiros fundamentos do “*Espírito Militar*”, logo são realizados vários ritos de passagem, além do internato e de outros procedimentos para a socialização do mesmo, em um processo claro e evidente de interacionismo simbólico como etapa inicial do processo de adaptação interna (FLEURY, 1987; TAMAYO, MENDES; PAZ, 2000). Dentre os ritos de admissão, o processo de aceitação do Calouro⁵ pela coletividade caracteriza-se pelos testes de obediência e de iniciação denominado de “trote”, caracterizado por uma série de rebaixamentos, degradações, humilhações e profanações do “eu” de cada ingressante, inclusive com a mudança da concepção moral existente sobre si e sobre os outros, num processo sistemático de mortificação da identidade individual de cada um (GOFFMAN, 1961).

Durante a iniciação, os ingressantes, denominados de “bichos”, são perseguidos, perturbados, testados e ironizados desde a sua chegada, sem qualquer direito, como evidencia o “Código dos Bichos”, Art. 1º: “[...] *todo bicho tem direito a não ter direito à coisa alguma*”. (MONTEIRO, 1961, p. 51; VIANA, 1961, p. 76). Sua condição desprezível e totalmente vulnerável aos veteranos é exposta logo na sua chegada:

[...] para que esses animais, essa cáfila de imundos, que anualmente invadem o sagrado “Tabernáculo da Ciência” saibam quais os seus deveres para com os augustos senhores veteranos, seus naturais e legítimos superiores hierárquicos e conheçam seus hipotéticos direitos ante a egrégia comunidade. (VIANA, 1961, p. 64).

4 Caserna é o próprio ambiente militar, local onde os militares habitam e que é caracterizado por costumes, práticas e linguajares exclusivos destes.

5 Calouro, bicho, monstro e acéfalo são algumas das denominações atribuídas ao ingressante em uma Academia Militar.

Resistir ao trote é negar a inclusão na coletividade, posicionando-se fora do padrão comum, da aceitação coletiva, ficando susceptível ao desprezo e à rejeição dos pares. Todavia, melhor então é se inserir na estratégia coletiva de defesa acolhida pela maioria, que é a aceitação passiva pelo medo e pelo temor da execração pública:

Tais estratégias estão presentes em todas as situações de risco: química industrial, energia nuclear, pesca em alto-mar e, obviamente, no Exército, onde os trotes adquirem as dimensões que conhecemos, notadamente nos batalhões disciplinares, na Legião Estrangeira, nos comandos etc. (DEJOURS, 2005, p. 104).

Ocorrem também outros ritos de aceitação, tais como o de “bravura”, contemplado principalmente na Jornada de Instrução Militar (JIM), o qual trata de um exercício militar simulado chamado normalmente de “Semana da Caveira”: os alunos passam períodos efetuando atividades de guerra à exaustão, como sobrevivência na selva, inquietações, câmara de gás, interrogatórios, castigos físicos, espancamentos e uma série de atividades exercidas em meio à tensão, pressão psicológica, abnegação e renúncia. Aqueles que conseguem superar essa etapa, sem perder o equilíbrio, são legitimados e reconhecidos como verdadeiros “guerreiros” pela coletividade:

Fizeram a Semana da Caveira no Choque. Foram sete dias rastejando, pulando com cabo submerso. Lá tem um charco com cobras e eles estendem o cabo que fica submerso, quem pegar pegou, quem não pegou afunda. Apanhamos com caule de bananeira, que não dói, mas é uma pancada. (DAMASCENO, JÚNIOR, MORAES, 2003, p. 75).

O internato emerge também como um dos principais mecanismos de interação com o militarismo: trata-se de um processo claro de fechamento para uma imersão mais intensa. Há uma ruptura decorrente do afastamento total dos princípios da vida em sociedade e da família, concentrando a convivência em um local único, constituído de características próprias, lógica interna e regras rígidas, como em um universo à parte. Conforme afirma Goffman (1961), o fechamento excessivo separa o integrante plenamente do convívio social e familiar, e, por isso, as instituições totais são “[...] simbolizadas pela barreira à relação social com o mundo externo e por proibições à saída que, muitas vezes, estão incluídas no esquema físico – por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, floresta ou pântanos” (1961, p. 16). Dessa forma, a academia militar separa fundamentalmente seu integrante do convívio social e do familiar, mortificando seu “eu” e proporcionando a sua

integração plena à nova realidade, o que vai demandar a ressignificação de seus costumes, ritos, princípios e fundamentos anteriores ao ingresso.

Para Foucault (2003a), a separação simbolizada pelos muros detém um papel fundamental no “adestramento” do futuro soldado, uma vez que o aquartelamento promove a separação do mundo real, o que viabiliza a inserção do ingressante na nova realidade e, por conseguinte, na sua adaptação e na construção de uma nova identidade:

[...] um dos objetivos principais do intenso processo de socialização profissional a que são submetidos os cadetes é a construção de fronteiras simbólicas entre o mundo ‘de dentro’ e o mundo ‘de fora’ - entre militares e civis. O curso da academia pode ser visto como um ritual de passagem que tem por objetivo desenvolver nos indivíduos o ‘espírito militar’. (CASTRO, 1993, p. 230).

A despeito disso, Goffman afirma que ainda ocorre uma tensão entre o mundo interno e o externo; logo, a ruptura não é total nem plena – resquílios do mundo externo e pessoal podem se perpetuar “[...] como uma força estratégica no controle de homens” (1961, p. 24). Tal rompimento deve ocorrer em tempo relativamente curto e consolidar-se ao longo do internato; por isso, logo quando da chegada do cadete à caserna, ele passa por um longo período de isolamento. Goffman descreve que “[...] durante dois meses o cadete não tem permissão para sair da base ou ter relações sociais com os não cadetes” (1961, p. 24). Entretanto, é importante ressaltar que, posteriormente, quando do retorno do interno à sociedade, ele nunca mais será o mesmo, pois já incorporou, estigmatizou e consolidou os princípios decorrentes da socialização, constituindo uma nova identidade adaptada ao militarismo:

A construção da identidade social do militar tem lugar em meio a uma tensão entre uma “visão ideal” que permanece aproximadamente a mesma desde a década de 1930, afirmando uma posição de superioridade moral, prestígio e distinção sociais dos militares em relação aos “paisanos”, e a vivência pelos cadetes no “mundo de fora”, de experiências que muitas vezes não confirmam ou mesmo contradizem isso. (CASTRO, 1990, p. 43).

As instituições totais também se caracterizam pelo controle das necessidades e dos comportamentos humanos pela organização burocrática de grupos completos, fazendo com que todos façam uniformemente o que foi estabelecido, mediante a constante vigilância e o uso do poder coercitivo para aqueles que destoaram do padrão indicado. Tal conjuntura desdobra-se em uma relação de poder na qual há o

grupo de controle, supervisionando e impondo, e o grupo controlado, fadado ao cumprimento do que for estabelecido.

Para se constituir esse local à parte, a cooperação é mediada por um sistema de meritocracia, em uma troca sucessiva de privilégios e punições de acordo com o nível de adesão de cada um e do grupo. Ocorre ainda a imposição de procedimentos e a exclusão social, como a utilização da identificação numerária, ou mesmo o “nome de guerra”, além da padronização de comportamentos, usos, ritos, cerimônias e costumes (FREITAS, 1991a).

No internato, todo o sistema é padronizado, a exemplo do uniforme, do tipo de cama e do corte de cabelo (estilo V.O.⁶); as marchas, a entrada em forma, os cumprimentos pessoais, os toques de corneta, os horários das obrigações e as outras ações realizadas de forma conjunta e uniforme. O treinamento é diário, em um processo contínuo de construção coletiva de uma nova identidade militar, como afirma Goffman:

Em primeiro lugar, todos os aspectos da vida são realizados no mesmo local e sob uma única autoridade. Em segundo lugar, cada fase da atividade diária do participante é realizada na companhia imediata de um grupo relativamente grande de outras pessoas, todas elas tratadas da mesma forma e obrigadas a fazer as mesmas coisas em conjunto. Em terceiro lugar, todas as atividades diárias são rigorosamente estabelecidas em horários, pois uma atividade leva, em tempo pré-determinado, à seguinte, e toda a sequência de atividades é imposta de cima, por um sistema de regras formais explícitas e um grupo de funcionários. Finalmente, as várias atividades obrigatórias são reunidas num plano único racional único, supostamente planejado para atender aos objetivos oficiais da instituição. (1961, p. 24).

Após a conclusão de sua aprendizagem básica, o novo integrante vai iniciar suas atividades em uma unidade de trabalho específica, na qual, por meio da socialização secundária, vai imergir em novas experiências decorrentes de sua estada em novos setores da organização militar. Nesse caso, não só as políticas de formação são responsáveis pela preparação do futuro militar, tendo em vista que toda a organização do processo de trabalho segue o padrão do militarismo e do funcionalismo público nacional, a rotina e a comunicação no âmbito das relações profissionais e interpessoais também se incumbem de suplantam, desenvolver,

6 Segundo o costume militar, refere-se ao padrão de cabelo do Exército, ou seja, Verde Oliva, feito mediante a utilização da famosa “máquina zero”. A tradição militar nos ensina que tal corte foi iniciado para evitar a proliferação de piolhos na caserna e nos alojamentos de guerra.

continuar e consolidar toda a cultura organizacional (MONTEIRO; VENTURA; CRUZ, 1999; FLEURY E FISCHER, 1991; CASTRO, 1990).

Portanto, a cultura organizacional militar é socializada de forma primária e secundária, tanto na formação básica de cada novo integrante, quanto no seu ingresso na rotina de trabalho. Tudo o que foi aprendido no processo de formação é potencializado e suplantado quando do seu ingresso no cotidiano laboral, além de somado a novos elementos a serem agregados ao longo de sua jornada. Dessa forma, o ambiente de trabalho militar complementa o que foi assimilado principalmente por meio do currículo oculto, em um processo de comunicação específico o qual suplanta a formação oficial e conjuga-se na consecução da cultura organizacional do militarismo (FREITAS, 1991a).

3.3.3 Modelo funcional-público: do “patrimonialismo ao gerencialismo”

No período medieval, o militarismo já se encontrava certo grau de organização, ainda vinculado a antiga propriedade privada denominada de feudo. Com o fim da Idade Média e o surgimento de um novo arranjo social, emerge a necessidade de os estados-nação constituírem suas forças militares para preservação da soberania (LEIRNER, 1997). A partir de então, as forças militares nacionais são constituídas na estrutura funcional-pública dos estados europeus, tanto o Exército, quanto a Marinha, principalmente para os processos de conquista e colonização ultramarina. Boa parte das estruturas, burocracias e estamentos medievais são replicados no âmbito da estrutura funcional-pública militar, exercida por um quadro de pessoal composto por oficiais, inseridos em carreiras mais estáveis, e por soldados, recrutados para espreitadas específicas mediante o pagamento de soldos (LEIRNER, 1997).

A presença militar no Brasil inicia-se com a chegada dos primeiros efetivos ainda no início do século XVI, vindos de Portugal com a missão de guardar o território. Posteriormente, com o início da colonização, o Brasil recebe, na comitiva de Tomé de Souza, mais forças militares lusitanas e os primeiros funcionários públicos civis – tudo para compor o governo local que se iniciava. A chegada de mais integrantes ocorreu progressivamente na medida das necessidades e dos interesses lusitanos

(ELIAS, 1993; LEIRNER, 1997). A partir de então, a trajetória histórica do funcionalismo público no Brasil desenvolveu-se com a presença de militares e civis, que, desde a colônia até a república, compõem o quadro funcional-público nacional, desdobrando-se nas esferas estadual e municipal.

O contexto histórico de administração pública nacional fez emergir três modelos denominados de patrimonialismo, burocracia racional-legal e gerencialismo. O patrimonialismo institucionalizou-se desde a chegada dos primeiros funcionários públicos ao Brasil, como tradição medieval herdada da cultura ibérica. Posteriormente, sucessivas reformas ou tentativas de reformas ocorreram ao longo do século XX em direção a novos modelos, vindo a constituir as propostas de uma burocracia racional-legal e, por fim, de um modelo gerencial. Inicialmente ocorreu a reforma de 1936 como a primeira proposta de transição do modelo patrimonialista para o burocrático. Posteriormente, ocorreram medidas reformistas em 1967 e, por fim, destaca-se a proposta efetiva de uma administração pública gerencial em 1995, que emanou do PDRE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁷. Sobre esse processo, afirma Bresser (2001, p. 28):

A reforma da administração pública que o Governo Fernando Henrique Cardoso está propondo desde 1995 poderá ser conhecida no futuro como a segunda reforma administrativa no Brasil. Ou a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece esse nome, apesar de ter sido afinal revertida. A primeira reforma foi a democrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e desburocratização. A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo a redefinição das funções do estado e de sua democracia.

É importante registrar que, apesar das mudanças ocorridas a partir das reformas citadas, traços marcantes dos modelos patrimonialista e burocrático ainda se perpetuam no funcionalismo público nacional, dificultando as propostas de implantação do modelo gerencial, desencadeadas a partir do final do século XX.

7 "Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território." (BRASIL, 1995, p. 6).

Salienta-se também que, conforme a concepção apresentada por Costa e Cavalcanti (1990, 1991, p. 5), mudanças e reformas organizacionais no setor público podem ser definidas como:

[...] qualquer intervenção em órgão, entidade ou sistema governamental, no sentido de aumentar sua eficiência, eficácia e efetividade, que resulte em alteração de suas características ou atributos que conformam uma especificidade, podendo estar orientada para os *objetivos, processos ou produtos*.

O modelo patrimonialista foi herdado de Portugal, como tradição medieval que se perpetuou ao longo dos séculos e chegou ao Brasil por meio do processo colonizatório, caracterizando-se principalmente pelo trato da coisa pública como se fosse particular e vice-versa. Putnam (1998) esclarece que a sociedade latino-americana foi prejudicada pelo autoritarismo centralizado, o familismo, fisiologismo e o clientelismo herdados do medievalismo ibérico, enquanto a sociedade norte-americana foi beneficiada pelas tradições inglesas de descentralização e parlamentarismo.

O patrimonialismo não incide apenas no modelo de administração, mas em uma forma de dominação entre o público e o privado, entre o Estado e a sociedade: “Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo - assim é porque sempre foi” (FAORO, 2001, p.819). Nessa perspectiva, os bens públicos são apropriados como se fossem privados, de acordo com o interesse de quem se apropria, e não em função do interesse público. Da mesma forma, os bens privados são tratados e apropriados como se fossem públicos. Faoro (2001) reitera que “a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente.” (p. 819).

No patrimonialismo, o Estado manteve-se forte, ou seja, absolutista, em detrimento do desenvolvimento da cidadania pela sociedade civil, que, por não ter representatividade, vivia em função dele, conforme afirma Pinho (2001, p. 35): “nesse sistema patrimonialista, a ideia de cidadania não é trabalhada nem evolui, uma vez que o Estado é concentrador”. Apesar do decurso de tempo, essa herança portuguesa ainda se mantém presente como base política arcaica, trazendo prejuízos à consolidação da sociedade civil brasileira e influenciando diretamente o

perfil do funcionalismo público, que, apesar das tentativas sucessivas de mudança ao longo do século XX, ainda mantém suas antigas características patrimonialistas (WEBER, 1979; FAORO, 2001; DINIZ, 1997).

O modelo burocrático foi difundido na Europa no final do século XIX, para substituir a administração patrimonialista, que estava associado a antigas monarquias absolutas. Tal modelo era incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que emergiam à época, levando a proposta de um modelo de administração denominado de burocrático, de caráter racional-legal e que propunha distinguir o público do privado, bem como o político do administrador público (WEBER, 1979).

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge com a primeira reforma democrática do setor público em 1936, em face da aceleração da industrialização brasileira e da necessidade de intervenção estatal no setor produtivo e de serviços. A criação do Departamento Administrativo de Serviços Público – DASP – representou a tentativa de formação de uma burocracia aos moldes weberianos, que baseava a carreira pública no princípio do mérito profissional. Com isso, a partir do governo de Getúlio Vargas, surgem as primeiras carreiras burocráticas, com a instauração do concurso com forma de ingresso ao serviço público e reger para a progressão.

Na prática, a proposta não se consolidou com a amplitude necessária, como no caso da política de recursos humanos, o que dificulta a conclusão de que houve uma efetiva transição de modelos. Na verdade, características patrimonialistas – embora em transformação –, mantiveram-se no quadro político brasileiro em conjunto com novos elementos de caráter burocrático, o que vai promover o insulamento acentuado da máquina pública nacional (BARBOSA, 1999).

Tal condição levou o governo de Juscelino Kubitschek a criar comissões com o objetivo de simplificar os processos burocráticos; o Decreto Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967) constitui-se em um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática. Essas ações, ocorridas a partir de 1967, caracterizam-se como uma novas tentativas de descentralização e desburocratização que se desdobraram até a década de 1980; contudo, configuraram-se apenas como um ensaio de reforma. Foram

transferidas também as atividades do Estado para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, buscando o dinamismo operacional e a descentralização funcional. Entretanto, posteriormente essas medidas não ocorreram no âmbito da administração burocrática central, o que foi uma estratégia do regime militar, mas que gerou o enfraquecimento do núcleo burocrático central.

Já nos anos 70, a criação do SEMOR – Secretaria de Modernização – visa à implantação de novas técnicas de gestão e de uma política de Recursos Humanos. Nos anos 80, com o Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, inicia-se uma nova tentativa de revitalizar e agilizar as organizações do estado, para a promover a descentralização, a simplificação dos processos administrativos e uma maior eficiência e eficácia do setor público. Além de não ter havido resultados significativos, a Constituição de 1988 (BRASIL) veio a se caracterizar como um retrocesso das reformas desencadeadas desde 1967, à medida que promove um novo engessamento e inflexibilidade, fazendo com que não houvesse a plena consolidação do modelo burocrático proposto desde 1936 (BRESSER, 2001).

Nos anos 90, consolida-se, mais uma vez, a necessidade de se implantar um novo modelo administrativo, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltados principalmente para o controle dos resultados e descentralização o qual, em uma sociedade democrática, é o principal cliente do Estado:

[...] pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. (BRASIL, 1995, p. 7).

Apesar de não ter havido a plena transição do modelo patrimonialista para o burocrático, uma nova tentativa se consolidou a partir do PDRE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) –, visando a uma redefinição do modelo estatal.

Trata-se de uma reforma voltada a uma condição mais proativa e eficiente aos moldes de uma empresa privada, atendendo aos novos parâmetros de funcionamento do Estado frente às demandas da sociedade, bem como o de acabar

com os resquícios de um funcionalismo patrimonialista e burocrático, para consolidar definitivamente o modelo racional-legal:

No bojo desse novo estado que está sendo criado há uma redefinição desses parâmetros Weberianos e teriam que ser conjugados a um parâmetro gerencialista de busca de eficiência e capacitação, tudo dentro de um contexto de redução do Estado: mais compacto, mais enxuto, mais eficiente. (PINHO, 2001, p. 35).

Segundo Bresser (2001), no âmbito geral, a orientação era de intervir na estrutura institucional-legal, na gestão pública e na dimensão cultural, conforme mudança dos valores burocráticos para os valores gerenciais, o que geraria três aspectos considerados fundamentais:

- a) aumento da eficiência e da efetividade dos órgãos do Estado;
- b) otimização das decisões estratégicas do governo e de sua burocracia;
- c) viabilização do caráter democrático da administração pública.

O PDRE (BRASIL, 1995) dividiu a administração pública em quatro setores. O primeiro setor era responsável pelo estabelecimento da estratégia competitiva do país, chamado de Núcleo Estratégico, que correspondia à alta cúpula do Estado. O segundo setor era encarregado de prestar os serviços no qual se exercia o poder extroverso⁸ do Estado, inclusive a segurança pública, recebendo a denominação de Atividades Exclusivas. O terceiro setor referia-se às atividades que deveriam ser prestadas pelo Estado de acordo com a atual Constituição (BRASIL, 1998), por envolver direitos humanos fundamentais ou por possuir economias externas relevantes, onde o Estado atuava simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas; por isso, denominado de Serviços Não Exclusivos. O quarto setor foi denominado de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, que englobava as atividades que não se enquadravam naquelas que deveriam ser prestadas exclusivamente pelo Estado, nem naquelas em que o Estado deveria prestar atendimento, ou seja, referia-se às organizações cujos objetivos estavam voltados para o mercado, mas cuja propriedade pertencia ao Estado.

8 Compreenderiam o poder de definir as leis do país; o poder de impor justiça e manter a ordem; o poder de policiar; o poder de arrecadar impostos; o poder de regulamentar atividades econômicas; o poder de fiscalizar o cumprimento das leis; as atividades relacionadas a formulação de políticas na área econômica e social, atividades que estas que asseguram condições básicas de vida e que não são de interesse do mercado, devendo assim ser garantidas pelo Estado; e as atividades econômicas exclusivas como a garantia da moeda, garantia da estabilidade do sistema financeiro, investimentos na infraestrutura e nos serviços públicos.

O entendimento era de que se fazia necessário moldar a administração pública brasileira a um contexto de competitividade, de maneira a alterar o sistema de gestão que transitaria do antigo modelo burocrático, cujo controle estava baseado no processo, para um modelo gerencial, cujo controle estaria baseado nos resultados, além de promover uma maior participação da sociedade civil:

Na administração pública gerencial, a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança posterior dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. **Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).** (BRASIL, 1995, p. 8, grifo nosso).

A participação da sociedade civil constituiu-se de fundamental importância no âmbito da proposta, já que, historicamente, essa participação não ocorria na intensidade devida na sociedade brasileira, onde o patrimonialismo manteve um fenômeno denominado de híbrido institucional: estado forte e sociedade fraca, onde a avalanche regulatória era contraposta pela acomodação social (SANTOS, 1993).

Apesar da mensuração do capital social ser uma tarefa difícil e imprecisa, constata-se que os países detentores de um sistema de participação cívica eficaz conseguem estabelecer na sociedade civil uma postura de cooperação espontânea (O'DONNELL, 1991; PUTNAM, 1998; SANTOS, 1993; PINHO, 2001). Assim sendo, a PDRE (BRASIL, 1995) propunha também redefinir a relação entre estado e sociedade, com vistas a promover a inserção da sociedade civil em uma conjuntura de maior participação. Reforçando tais perspectivas, Putnam (1998, p. 191) afirma que a existência de uma sociedade civil vigorosa fortalece o governo democrático:

Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas querem um bom governo e (em parte pelos seus próprios esforços) conseguem tê-lo. Eles exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Já os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados.

No contexto da reforma, evidenciou-se também a concentração de ações no âmbito político-administrativo, em atenção, inclusive, à emergência neoliberal. Apesar do

desencadeamento de medidas formais que promoveram alguns avanços, o processo de transição não ocorreu de forma plena, o que manteve antigos elementos patrimonialistas e burocráticos na máquina pública nacional, além das dificuldades culturais frente a participação social proposta. Na verdade, para a reforma do Estado brasileiro, seria necessário, inclusive, reconstituir a própria sociedade nacional, que, de forma imprescindível, deveria dispor de capital social mais elevado e do exercício pleno de cidadania (O'DONNELL, 1991; PUTNAM, 1998; SANTOS, 1993; PINHO, 2001).

4 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Neste capítulo, apresenta-se a estratégia de pesquisa associada ao problema, delimitam-se o objeto, a hipótese central, o método de investigação e as variáveis causais da pesquisa, além dos procedimentos de coleta e análise de dados.

4.1 PROBLEMA

Com vistas a delimitar o problema desta pesquisa, com base nos relatórios do DMT (BAHIA, 2003) sobre a implantação do policiamento comunitário, buscou-se identificar possíveis fatores intervenientes que estariam gerando óbices ao processo, o que, na sua maioria, poderiam estar associados à nova proposta de policiamento, aberto, democrático e participativo, frente a uma cultura organizacional autoritária, fechada, rígida e inflexível, plenamente adversa à integração com a sociedade – tal possibilidade já é identificada e analisada em polícias de outros países (REINER, 2004; SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

Posteriormente, com as análises descritiva e interpretativa da cultura organizacional da PMBA e do processo de implantação do novo modelo de policiamento, se procurou-se estabelecer uma relação associativa ou de interveniência entre os fatores existentes, valendo-se, inclusive, do estudo de caso. Dessa forma,

O problema apresenta-se frente às possíveis contradições existentes entre a cultura policial militar e a nova forma de policiamento, caracterizando-se a partir da seguinte questão: Como se dá a implantação da Polícia Comunitária em face da cultura organizacional da Polícia Militar da Bahia?

4.2 OBJETO

4.2.1 Delimitação

Neste estudo, o policiamento comunitário é entendido como uma nova estratégia de se fazer policiamento, englobando os aspectos operacional e administrativo, implantado na PMBA com vistas à consolidação de um novo modelo policial denominado de Polícia Comunitária.

Como afirmam Skolnick e Bayley (2002), a mudança para o policiamento comunitário excede a proposta de realizar apenas alterações nas estruturas de uma organização; afinal, trata-se de um processo mais amplo o qual engloba a própria forma de ver a polícia e de realizar o policiamento, bem como uma nova relação com a sociedade. Esse processo demanda, inexoravelmente, mudanças na cultura organizacional da Corporação.

Passados aproximadamente quinze anos do início do processo de sua implantação, o policiamento comunitário ainda enfrenta obstáculos internos para a sua consolidação efetiva – tal situação impede que a PMBA constitua-se em uma verdadeira polícia comunitária.

As dificuldades enfrentadas durante o processo de implantação, registradas inclusive em relatórios do órgão responsável (BAHIA, 2003), levou ao estabelecimento do pressuposto de que emanam da cultura organizacional da Corporação fatores intervenientes que obstaculizam a implantação do novo modelo de policiamento, em face de suas características frente ao contexto organizacional policial militar. Esse pressuposto é corroborado por Reiner (2004), e Skolnick e Bayley (2002), quando afirmam que a cultura organizacional de uma corporação policial pode se constituir em um obstáculo para a realização de uma mudança planejada direcionada à implantação do policiamento comunitário.

Assim, foi delimitado o objeto de estudo como “a análise da implantação do policiamento comunitário na PMBA, frente a fatores de cultura organizacional da Corporação”.

4.2.2 Objetivo geral

O processo de implantação do policiamento comunitário envolve transformações administrativas e operacionais que alcançam formas consolidadas de rotinas, decorrentes da cultura organizacional depurada do acúmulo de experiências de várias gerações. A inserção da nova forma de operar – denominada de “policiamento comunitário” – demanda alterações em toda a estrutura da corporação, sejam visíveis, tais como escalas, grupos, locais, formas de atuação e de se relacionar com a sociedade, sejam invisíveis, tais como as formas de compreensão e de lidar com os fatos e acontecimentos da rotina de trabalho. Na verdade, a proposta de mudança para o policiamento comunitário incide uma nova forma de ver a polícia e de realizar o policiamento, assim como em uma nova relação com a sociedade, como afirmam Skolnick e Bayley (2002, p. 71).

O objetivo geral desta tese é analisar o fenômeno de inserção do policiamento comunitário no contexto organizacional da Polícia Militar da Bahia, considerando os possíveis óbices e as dificuldades que emanam de sua cultura organizacional.

4.3 HIPÓTESE

O policiamento comunitário foi implantado como novo modelo administrativo e operacional a partir do Programa de Modernização da PMBA (BRASIL, 1997), efetivadas por meio do Projeto Polícia Cidadã - PPCid (BAHIA, 1997).

O Policiamento Comunitário compõe-se de elementos decorrentes da aproximação mais efetiva com a comunidade, por meio de uma gestão participativa e paritária com a sociedade civil. Ele caracteriza-se pela abertura, flexibilidade, participação e democratização da execução policial, tendo o cidadão como parceiro do agente em sua rotina de trabalho, em contraposição ao antigo modelo militar, autoritário, fechado, rígido e inflexível, o qual vislumbrava o cidadão na condição de “inimigo” (BRASIL, 1997; BAHIA, 1997; CERQUEIRA, 1996, 1999; BEATO, 2002; KAHN, 1999; COSTA; MEDEIROS, 2003).

A cultura organizacional da Polícia Militar da Bahia foi constituída ao longo de quase duzentos anos, com grande imersão no universo simbólico do militarismo e do funcionalismo público nacional, configurando-se como um conjunto de costumes e hábitos que se consolidaram e constituíram um perfil, uma identidade coletiva e uma linguagem comum compartilhada pelos seus integrantes, como cultura organizacional densa e inflexível, diante de mudanças inovadoras (FLEURY, 1987 e 1989; FLEURY; FISCHER, 1991; FREITAS, 1991a e 1991b; FREITAS, 1997; MORGAN, 1999; TAMAYO; MENDES; PAZ, 2000; MONTEIRO; VENTURA; CRUZ, 1999; COSTA; CAVALCANTI, 1990, 1991).

A implantação do novo modelo operacional promoveria alterações em toda a estrutura organizacional da Corporação, tanto no cotidiano operacional e administrativo de realizar o policiamento – inclusive na forma de se relacionar com a sociedade – quanto na compreensão e na forma de lidar com os acontecimentos da rotina de trabalho, o que, provavelmente, gerou-lhe obstáculos (REINER, 2004; SKOLNICK; BAYLEY, 2002). Implicava inexoravelmente a mudança da cultura organizacional aos moldes do que delineia a literatura sobre o tema, fazendo-se necessária a gestão do processo de mudança por meio da análise, planejamento, execução e avaliação, associadas à aprendizagem organizacional por meio da educação continuada, para consolidar as mudanças desejadas no sistema de autoridade e na cultura organizacional de uma determinada organização, o que, em princípio, não ocorreu (MORGAN, 1999; ROBBINS, 1999; MOTTA, 1999; CUMMINGS; TSOUKAS, 1997).

Segundo os relatórios da PMBA, o novo modelo de policiamento comunitário, com características de abertura e participação, encontrava resistência no âmbito da Corporação. Isso levou à hipótese de que tal resistência poderia decorrer da própria cultura organizacional da PMBA, que, constituída por características próprias e inflexíveis, gerava óbices à implantação do novo modelo de policiamento comunitário.

Portanto, a hipótese central retrata é que da cultura organizacional da Corporação emanam fatores intervenientes que obstaculizam a implantação do novo modelo de policiamento, em face de suas características no contexto da organização policial militar.

4.4 VARIÁVEIS DE ESTUDO

O presente trabalho buscou identificar os fatores organizacionais intervenientes (óbices) e associá-los às dificuldades e aos conflitos existentes no processo de implantação do policiamento comunitário na PMBA, visando a estruturar as variáveis passíveis de exame ao longo da pesquisa. Os pilares da mudança proposta na Corporação eram a inovação dos modelos operacional e administrativo: quanto ao *ethos* militar frente a sua funcionalidade de polícia – para o qual foi proposto o modelo de Polícia Comunitária; e quanto ao seu perfil funcional público – para o qual foi proposto o modelo de administração gerencial.

Foram delimitados os fatores da cultura organizacional da PMBA – entendidos como dicotômicos – que foram constituídos nesta pesquisa como variáveis de estudo por serem considerados óbices ao processo de modernização *in lide*, juntamente às suas possíveis consequências. Apesar de as características funcionais públicas também fazerem parte do *ethos* militar, para fins desta pesquisa, os fatores identificados foram alocados em dois grupos:

- a) Variável 1: fatores decorrentes do ***ethos militar***, caracterizados pelo autoritarismo, fechamento, pela rigidez e inflexibilidade, gerando obstáculos à integração com a sociedade;
- b) Variável 2: fatores decorrentes do **perfil funcional público**, caracterizados pelo clientelismo, corporativismo, nepotismo e pela subserviência, gerando óbice ao modelo administrativo gerencial.

Concebe-se como ***ethos militar*** a condição existente desde a fundação da PMBA, em 1825, quando foi criada baseando-se no modelo do Exército Brasileiro, em um processo de imitação do modelo organizacional em face da criação de uma instituição a partir da outra (POWELL; DIMAGGIO, 1991; COSTA; MEDEIROS, 2003). A PMBA ainda se caracterizava por uma cultura denominada de “*Espírito Militar*” (CASTRO, 1990), que se pressupôs como altamente inóspita a um modelo operacional de integração com a sociedade, em face de elementos como o autoritarismo, o fechamento, a rigidez e a inflexibilidade, próprias de uma organização com finalidades distintas da atividade de policiamento, da qual demanda uma integração social. Na verdade, uma força militar (exército) destina-se à

operação de guerra contra um inimigo, além de se estruturar para o domínio, controle, combate e eliminação, enquanto que uma força policial destina-se à proteção da sociedade.

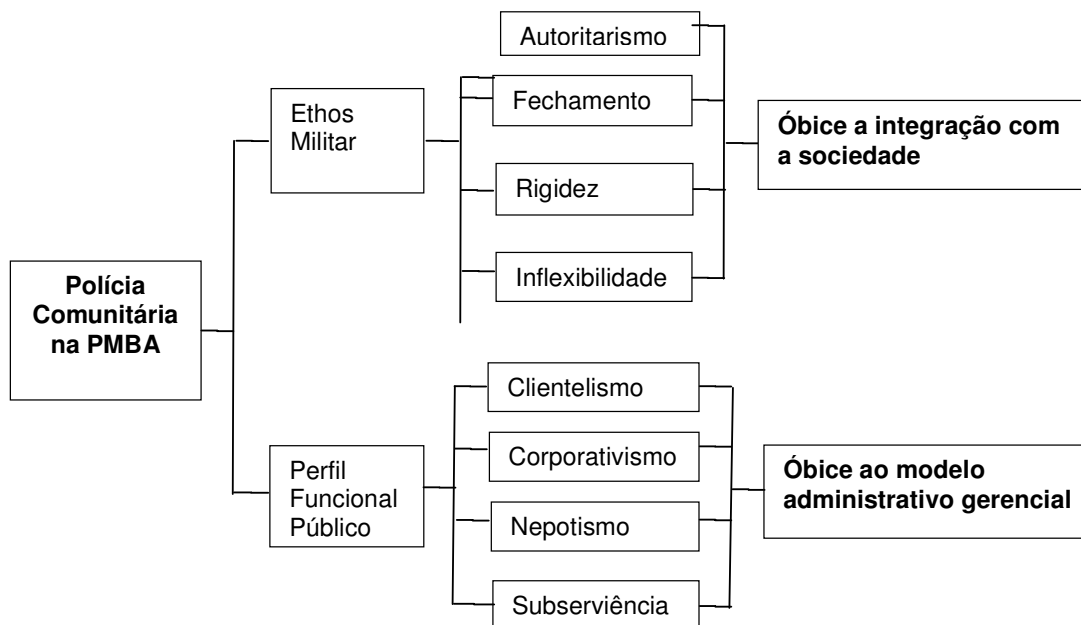
Entende-se o autoritarismo como uma tendência de centralidade de poder sem a opção de dividi-lo, partilhá-lo ou até mesmo alterná-lo (WEBER, 1979; FOUCAULT, 1979; FOUCAULT, 2003a; FOUCAULT, 2003b; GALBRAITH, 1999); a rigidez e a inflexibilidade são entendidas como características de culturas organizacionais “fortes e inflexíveis”, que resistem às interações (FREITAS, 1991a); o fechamento é entendido como característica de “instituições totais”, definidas por Goffman (1961) como organizações as quais se fecham para a sociedade, proporcionando aos seus integrantes um mundo à parte.

O **perfil funcional público** ainda mantém antigas características patrimonialistas e burocráticas herdadas do medievalismo ibérico, e que se perpetuaram no âmbito da sociedade brasileira. Considerando que a PMBA ainda é constituída por esses elementos – dentre eles, clientelismo, corporativismo, nepotismo e subserviência – , deduziu-se serem eles inóspitos à inserção de uma administração gerencial, com gestão paritária e participativa da sociedade civil. (PUTNAM, 1998; SANTOS, 1993; BARBOSA, 1999; DINIZ, 1997; FAORO, 2001; BOBBIO, 1987; BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO; 2007; O'DONNELL, 1991; COSTA; CAVALCANTI, 1990, 1991; PINHO, 2001).

O clientelismo caracteriza-se pela troca de favores entre superiores, pares e subordinados de uma escala hierárquica de trabalho, podendo evoluir à condição de subserviência quando chega a uma verdadeira devoção. O corporativismo caracteriza-se pela fidelidade plena dos integrantes de uma organização em favor da própria organização e dos demais integrantes. Por fim, o nepotismo ocorre quando um funcionário público favorece parentes ou amigos, valendo-se da máquina pública (PUTNAM, 1998; BARBOSA, 1999; DINIZ, 1997; FAORO, 1997; BOBBIO, 1987; BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007; PINHO, 2001).

Conforme variáveis de estudos aqui delimitadas, estabeleceu-se o seguinte diagrama de estudo:

Figura 3 – Diagrama de estudo do contexto organizacional da PMBA



Fonte: Elaboração própria.

4.5 MÉTODO

A proposta de pesquisa aqui apresentada consubstancia-se em pressupostos dedutíveis emanados da hipótese central. Eles foram testados ao longo da pesquisa quanto a sua veracidade, com vistas ao *falseamento* ou não. Assim, foi utilizado o método hipotético-dedutivo de Karl Popper (1999): a partir da hipótese central, foram estabelecidos pressupostos, que, por conseguinte, foram testados durante esta pesquisa, cujo resultado positivo viria a confirmar a teoria, enquanto que o resultado negativo iria *falseá-la*.

4.6 NATUREZA DA PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa descritivo-interpretativa, a qual objetiva identificar a existência de relações de causalidade entre variáveis, bem como determinar a natureza dessas relações, aproximando-se da pesquisa explicativa (GIL, 1999).

4.7 ETAPAS DA PESQUISA

O trabalho em questão foi desenvolvido em duas etapas interligadas: o estudo teórico e documental (Etapa 1), complementado pela abordagem empírica (Etapa 2), ambas de caráter descritivo-interpretativo, focados na organização da PMBA.

4.7.1 Etapa 1 – Estudos teórico e documental

Foram realizados os estudos teórico e documental para a exploração das fontes, recomendada, segundo Gil (1999), para estudos históricos e descritivos.

1) No estudo teórico, foram realizadas leituras e análise de livros, artigos científicos e reportagens veiculadas na mídia escrita e informatizada referentes ao tema da pesquisa e seus desdobramentos, constituindo o referencial teórico do trabalho.

Para os estudos referentes a violência, crime, estado, sociedade, polícia e policiamento comunitário, foi utilizado o seguinte referencial: Hobbes (1971); Weber, (1979); Minayo (1994); Durkheim, 1977; Cerqueira, 1996 e 1999; Bobbio, 1987; Teixeira, 2008; ISER, 1998; Zaluar, 1998 e 2004; Kahn, 1999 e 2002; Monet, 2001; Skolnick e Bayley, 2002; Oliveira Filho, 2002; Beato, 2002; Velho, 2002; Rondon e Andrade, 2002, 2003 e 2008; Costa e Medeiros, 2003; Bittner, 2003; Moore, 2003; Reiner, 2003 e 2004; Espinheira, 2004; Silva Júnior, 2007; Carvalho, 2007; Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2007; Santos, Costa Gomes, 2008; Silva, 2008; Pinto da Silva, 2011; Rodrigues da Silva, 2011.

Para analisar o *ethos* militar, foi utilizado o seguinte referencial: Goffman, 1961; Monteiro, 1961; Viana, 1961; Althusser, 1974; Weber, 1979; Foucault, 1979, 2003a e 2003b; Leonard, 1988; Castro, 1990, 1993 e 2002; Powell e Dimaggio, 1991; Dejours, 1992 e 2005; Elias, 1993; Clausewitz, 2003; Galbraith, 1999; Bourdieu, 2000; Costa e Medeiros, 2003; Rodrigues da Silva, 2011.

Para contextualizar historicamente a Polícia Militar da Bahia, foi utilizado o seguinte referencial: Borges, 1975; Borges e Boaventura, 1991 e 2009; Araújo, 1997; Pinho, 2001; Gomes, 2002; Damasceno, Júnior e Moraes, 2003; Silva Júnior, 2007; Pinto e Júnior, 2009.

Para descrever o funcionalismo público nacional, foi utilizado o seguinte referencial: Hobbes, 1971; Althusser, 1974; Carvalho, 1997; Weber, 1979; Costa e Cavalcanti, 1990 e 1991; O'Donnell, 1991; Santos, 1993; Diniz, 1997; Faoro, 2001; Bobbio, 1987; Putnam, 1998; Barbosa, 1996 e 1999; Bresser, 2001; Pinho, 2001; Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2007.

Para os estudos referentes a cultura organizacional, mudança organizacional, socialização e interacionismo simbólico, foi utilizado o seguinte referencial: Goffman, 1961; Schein, 2004; Katz e Kahn, 1978; Geertz, 1989; Fleury, 1987 e 1989; Costa e Cavalcanti, 1990 e 1991; Fleury e Fischer, 1991; Powell e Dimaggio, 1991; Wood Jr., 1992; Aktouf, 1994; Barbosa, 1996 e 1999; Freitas, 1991a e 1991b; Fritz, 1997; Feuerschütter, 1997; Cummings e Tsoukas, 1997; Robbins, 1999; Morgan, 1999; Motta, 1999; Monteiro, Ventura e Cruz, 1999; Tamayo, Mendes e Paz, 2000; Laraia, 2001; Hofstede, 2003; Mascarenhas, 2002; Pinto da Silva, 2011.

Para análise dos conselhos comunitários, foi utilizado o seguinte referencial teórico: Bobbio, 1987; Pinho, 2001; Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002; Gohn, 2007; Telles, 1994.

2) No estudo documental, foram analisados documentos públicos e institucionais, tais como planos, diagnósticos, programas, projetos, planos de curso, boletins, manuais e relatórios, o que proporcionou a descrição do principais elementos que definem a cultura organizacional da Corporação.

Como documentos públicos, foram objeto de pesquisa as Constituições da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1984 e 1988), a Constituição do Estado da Bahia (2010), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), o Programa de Modernização da PMBA (BRASIL, 1997), o Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2000), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (BRASIL, 2007), a Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública (BRASIL, 2003), e o Plano Estadual de Polícia Comunitária (BAHIA, 2011), além de leis e decretos federais e estaduais, levantamentos e relatórios de organismos públicos internacionais, manuais da SENASP, e documentos oficiais da Secretaria de Segurança Pública da Bahia.

Como documentos institucionais, o Estatuto da Polícia Militar da Bahia (2001), o Plano de Policiamento Ostensivo Integrado para a Região Metropolitana de Salvador (BAHIA, 1974), o Projeto Polícia Cidadã (BAHIA, 1997), o Resumo Executivo do Projeto Polícia Cidadã – Procedimentos de Retomada (BAHIA, 2003), o Plano Diretor do Programa de Policiamento Comunitário (BAHIA, 2008), e o Plano Diretor de Ensino da Academia de Polícia Militar da Bahia⁹ (2005), além dos seguintes documentos: relatórios sobre as condições de implantação do Projeto Polícia Cidadã do Departamento de Modernização e Tecnologia (BAHIA, 2008, 2009, 2010 e 2011); relatórios sobre os cursos preparatórios para atuar no policiamento comunitário do Departamento de Modernização e Tecnologia e da SENASP (BAHIA, 2009, 2010 e 2011); relatórios sobre o planejamento e a execução das Bases Comunitárias de Segurança do Departamento de Modernização e Tecnologia (BAHIA, 2009, 2010 e 2011); relatórios e registros da Academia de Polícia Militar da Bahia (APM) sobre a distribuição dos conteúdos do Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares¹⁰ (CFOPM), no que concerne à formação acadêmica do Cadete¹¹ (BAHIA, 2008); Boletins Gerais Ostensivos (BGO) da Corporação encontrados no arquivo geral da Polícia Militar da Bahia.

4.7.2 Etapa 2 – Abordagem empírica

Pela natureza do fenômeno estudado, para efetuar a coleta de dados, foi utilizado como estratégia de pesquisa o estudo de caso, que, segundo Gil (1999, p. 73) “[...] é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”.

Como afirma Yin (2005), trata-se de um método apropriado para investigar um fenômeno atual, dentro de um contexto específico no qual haja várias fontes de evidência, mas onde os limites entre o fenômeno e o contexto não estão bem definidos.

9 A Academia de PMBA é o órgão de ensino superior da PMBA, onde se formam os oficiais de carreira.

10 É o Curso de formação do oficial de polícia militar, com ingresso mediante processo seletivo 03 ou 04 anos de estudos imersos numa conjuntura de formação militar, espartana, com internato e dedicação exclusiva.

11 Nomenclatura utilizada para denominar o aluno de uma Academia Militar.

4.7.3 Amostra, coleta de dados e instrumentos

Para a coleta de dados, foram utilizados, como instrumento principal, questionários de pesquisa, aplicados pelo DMT ao efetivo que participou dos cursos preparatórios de Polícia Cidadã e da SENASP, com vistas à capacitação do efetivo a ser empregado no policiamento comunitário. Os questionários foram analisados para fins de coleta de dados e informações sobre o entendimento e as concepções dos policiais militares da Bahia sobre o processo *in lide*.

Foram aplicados questionários em 10 (dez) turmas de 50 (cinquenta) policiais, totalizando 500 (quinhentos) questionários (universo). Como os questionários eram de perguntas abertas restringindo a uma abordagem qualitativa, foi selecionada uma amostra de 10 %, perfazendo um total de 50 (cinquenta) questionários destinados à análise para a coleta de dados, entendidos como suficiente para o quanto proposto nesta pesquisa (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998).

Como instrumento suplementar, foi utilizada ainda a entrevista dirigida a personagens diretas da implantação do policiamento comunitário e aos professores dos cursos preparatórios de Polícia Cidadã e da SENASP. Levando em conta o período de implantação do policiamento comunitário de 1997 a 2011, foi selecionada para abordagem, por meio de entrevista, a amostra que se segue:

(i) 03 (três) Diretores (ou Diretores Adjuntos) do DMT, gestores diretos do processo (de um total de 05);

(ii) 02 (dois) Coordenadores do CGQPC, responsáveis pela gestão direta do policiamento comunitário (de um total de 03);

(iii) 05 (cinco) Docentes dos Cursos de Polícia Cidadã e da SENASP (como são em média cinquenta docentes, perfazendo uma amostra de 10 %);

(iv) 08 (oito) Comandantes de CIPM (como são, em média, oitenta CIPM, perfazendo uma amostra de 10 %);

(v) 05 (cinco) representantes de Conselhos Comunitários de Segurança (como são, em média, cinquenta CONSEG, perfazendo uma amostra de 10 %).

Foram realizadas 23 (vinte e três) entrevistas, sendo que, conforme acordado previamente, os entrevistados não foram identificados nesta pesquisa para preservá-los. A opção de entrevistar os docentes dos Cursos de Polícia Cidadã e da SENASP

ocorreu em razão das discussões e ponderações sobre o processo de implantação do policiamento comunitário, que ocorreram em sala de aula durante a capacitação realizada.

Conforme Selltiz *et al.* (1967, p. 273), a entrevista foi aplicada porque “[...] é bastante adequada para obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes”.

No início, foi utilizada a entrevista informal – sem qualquer estruturação – , apenas o processo dialógico para obter uma visão geral da perspectiva de cada entrevistado sobre o assunto (GIL, 1999). Tal iniciativa forneceu, inclusive, subsídios para a continuidade do trabalho com a entrevista semiestruturada, guiada por pautas pré-estabelecidas (APÊNDICE A), utilizadas para evitar a perda do foco, mediante perguntas diretas, deixando os entrevistados livres para responderem aos temas assinalados. Segundo Gil (1999, p. 120), tal metodologia é recomendada para “[...] situações em que os respondentes não se sintam à vontade para responder a indagações formuladas com maior rigidez”.

4.7.4 Análise dos dados

Coletados os dados, foi iniciado o estudo qualitativo com análise descritivo-interpretativa dos fatos, baseando-se em tudo o que foi levantado e produzido. A abordagem feita, por meio do estudo de caso, promoveu um entendimento mais apurado dos acontecimentos no contexto policial militar baiano, como estratégia eficaz para “[...] explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas [...]” (GIL, 1999, p. 73).

Por fim, no âmbito das estratégias de pesquisa, os dados levantados na Etapa 1 (estudo teórico e documental) e na Etapa 2 (abordagem empírica) foram objeto de análise predominantemente qualitativa. Frente à hipótese central, a estratégia metodológica consolidou a pesquisa descritivo-interpretativa e possibilitou a análise da relação entre as variáveis, bem como a natureza dessa relação (GIL, 1999).

5 RESULTADOS DO ESTUDO TEÓRICO E DOCUMENTAL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E CULTURA ORGANIZACIONAL DA PMBA

Neste capítulo, serão apresentados os resultados dos estudos teórico e documental voltados para a trajetória histórica da PMBA, de sua fundação até os dias atuais. Faz-se necessário salientar que esta análise descritivo-interpretativa tem como foco o processo histórico formador da cultura organizacional da Corporação, para estabelecer uma interface com a implantação do policiamento comunitário, conforme proposta de modernização.

Tendo em vista que a cultura organizacional da PMBA é constituída de elementos simbólicos decorrentes de sua condição militar, inclusive traços característicos de uma organização funcional pública, foi analisado o processo de desenvolvimento de seu universo simbólico a partir do *ethos* militar, uma vez que desse contexto nasce a “Milícia de Bravos”, nome pitoresco atribuído historicamente à Polícia Militar da Bahia. A análise enfatizou também o processo específico de implantação de um novo modelo administrativo operacional de policiamento, denominado de “comunitário”.

Com base na literatura analisada na qual se apresenta a trajetória histórica da Polícia Militar da Bahia, entende-se que tal processo desdobra-se há quase duzentos anos e pode ser dividido em três períodos específicos, conforme delimita Gomes (2002):

(i) Primeiro Período: do seu surgimento em 1825 ao início da década de 1970, cujo emprego ocorreu mais predominantemente como tropa militar, tanto de repressão a distúrbios sociais internos, quanto para conflitos externos, sempre vinculada ao Exército brasileiro;

(ii) 2º Período: do início da década de 1970 a meados da década de 1990, quando se acentua a busca de uma identidade própria de polícia independente do Exército brasileiro, contudo, ainda como força auxiliar do mesmo;

(iii) O 3º Período: de meados da década de 1990 até os dias de hoje, onde as principais características da Corporação são a modernização e uma tentativa de aproximação com a sociedade civil, tendo em vista, inclusive, a abertura democrática e a nova condição legal das polícias militares prevista na Constituição Federal de 1988, enquanto tropas militares estaduais.

A seguir serão apresentadas considerações sobre esse processo, divididas em três seções referentes aos períodos históricos específicos. Foi separada uma quarta seção para uma abordagem sobre a formação humana, uma vez que se desdobra de forma diluída no âmbito dos três períodos em referência.

5.1 A CRIAÇÃO DO CORPO DE POLÍCIA COMO TROPA MILITAR

A formação do sistema policial brasileiro não ocorreu com o início da colonização, pois, de fato, só a partir do início do século XIX surgiram os primeiros corpos de polícia formados para a manutenção da ordem pública. Até então, a ação policial era exercida pelos governantes-gerais, com o devido apoio proveniente dos donatários das Capitânicas Hereditárias, que se valiam de tropas contratadas com dupla funcionalidade: defesa externa e manutenção da ordem pública interna.

O Príncipe Regente Dom João criou, em 1808, a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado Geral do Brasil, com cunho mais focado na ação judicial, encarregado inclusive dos processos criminais. Posteriormente, em 13 de maio de 1809 foi criada a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, para o policiamento da sede do Governo Geral, subordinado tanto ao Intendente Geral de Polícia, quanto ao Comandante do Exército, chamado à época de Governador das Armas da Corte.

Com a Independência, a Constituição Política do Império (BRASIL, 1984), outorgada em 25 de março de 1824, não previu a criação de corpos de polícia voltados para a segurança pública. Isso só ocorreu com a reforma prevista pela Lei de 12 de agosto de 1834, que fez “alterações e adições à Constituição Política do Império”, estabelecendo a competência das Assembléias Legislativas Provinciais para “fixar sobre informações do presidente da província a força policial respectiva” (BRASIL, 1984). Além da Constituição nacional da época, a carta da Lei de 10 de outubro de 1831 também fez a previsão da criação dos corpos de polícia, conforme seu artigo 1º: “O governo fica autorizado a criar nesta cidade um Corpo de Guardas Municipais Voluntários a pé e a cavalo, para manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça [...]” (BRASIL, 1984).

No caso da Polícia Militar da Bahia, a sua criação advém de um processo à parte e diferenciado anterior a 1831, decorrente dos conflitos civis que aconteceram logo após a independência, já que os batalhões do Exército distribuídos pelo Brasil para manter a ordem pública não foram suficientes. A continuidade dos conflitos sociais obrigou o Imperador Dom Pedro I a criar, por decreto, corpos de polícia em comarcas específicas, dentre as quais, foi criado o 5º Corpo de Polícia na Bahia, em 17 de fevereiro de 1825, como força pertencente à estrutura do Exército, para coibir os movimentos separatistas e as desordens ocorridas após a independência brasileira (GOMES, 2002). Segue o Decreto Imperial de sua fundação com o texto na íntegra no ANEXO B:

Sendo muito necessário para a tranquilidade e segurança pública da Cidade da Bahia, a organização de um corpo, que lhe sendo incumbido aqueles deveres responda imediatamente pela sua conservação e estabilidade: Hei por bem, mandar organizar na Cidade da Bahia um Corpo de Polícia, [...] (BRASIL, 1984).

Desde a sua fundação, a PMBA alternou diversas nomenclaturas, como Corpo de Polícia (1825), Corpo Municipal de Permanentes (1832), Corpo Provisório de Polícia (1865), Corpo Militar de Polícia (1889), Regimento Policial (1904), Brigada Policial (1916), Força Pública (1925), Polícia Militar (1935), Força Policial (1940) e, definitivamente, Polícia Militar do Estado da Bahia em 1946. A partir da República, passou a pertencer ao Estado da Bahia, mas sempre manteve vinculação direta ou indireta ao Exército brasileiro.

Os Corpos de Polícia foram criados conforme a estrutura do Exército Brasileiro e passaram a compor o seu quadro organizacional, além de absorverem todo o seu perfil militar, já que foram organizados segundo o modelo das tropas luso-brasileiras aqui sediadas e que se perpetuaram ao longo do Império. Era natural que isso acontecesse, pois obviamente a nova organização recém-criada iria reproduzir todas as características militares da organização predecessora. Conforme Powell e Dimaggio (1991), tal fenômeno é denominado de isomorfismo, decorrente de três mecanismos ou forças chamadas de isomórficas: a força mimética, em função da imitação intencional ou não de uma organização pré-existente por outra recém-criada; a força coercitiva, quando a imitação formal ou informal se dá pelo controle de uma organização sobre a outra recém-criada; e a força normativa, decorrente do padrão profissional, ou seja, quando os membros de uma organização-modelo e os

membros de outra organização recém-criada seguem o mesmo padrão e orientação profissional. Nessa perspectiva, as três possibilidades são aplicáveis ao caso do Exército e da PMBA:

A aproximação das Polícias Militares com as atividades de Segurança Nacional levaram estas organizações a um processo de burocratização e aperfeiçoamento, ao ser-lhes imposta a estrutura organizacional do Exército Brasileiro, o que culmina com suas entradas na espiral da militarização. (BAHIA, 1997, p. 8 e 9).

O que se evidencia não é apenas o caráter militar que se incorporava na PMBA estabelecendo o modelo híbrido em referência, mas a forma acentuada de isomorfismo aplicado ao modelo organizacional constituído: “[...] a "militarização" das Polícias Militares foi muito além da assimilação do modelo organizacional do Exército” (MUNIZ, 2001, p. 182). Na verdade, tal fenômeno promove uma predominância e perpetuação do caráter militar em detrimento às demandas de ação policial e de mudanças necessárias que se desdobram ao longo do tempo:

Diferente de outras instituições modernas tais como a Polícia Metropolitana de Londres e o Departamento de Polícia de Nova York, criadas respectivamente em 1829 e 1845, as nossas Polícias Militares, em quase dois séculos de existência, nem sempre funcionaram como organizações policiais propriamente ditas. Mesmo levando em consideração os distintos percursos históricos das PMs de cada estado brasileiro, pode-se afirmar que, até os dias atuais, foram poucos os períodos em que, de fato, elas puderam atuar como polícias urbanas e ostensivas. Tomando de empréstimo a fala crítica dos segmentos policiais identificados como "progressistas", pode-se dizer que **"as PMs foram muito mais uma corporação militar do que uma organização policial", sendo, ao longo de suas histórias particulares, mais empregadas para os fins de segurança interna e de defesa nacional, do que para as funções de segurança pública.** (MUNIZ, 2001, p.179, grifo nosso).

À época, a criação de corpos de polícia constitui a polícia ostensiva como militar no Brasil, caracterizando esse modelo híbrido de polícia, no qual tanto o caráter militar, quanto o policial se fazem presentes, compondo uma única organização (HALLOWAY, 1997; MUNIZ, 2001; GOMES, 2002; RODRIGUES DA SILVA, 2011). Da mesma forma, foi estabelecida a estrutura composta por um corpo de polícia civil, com funções policiais voltadas para as instancias judiciais, e outro corpo militar com funções policiais ostensivas de manutenção da segurança pública, o que veio a constituir também o modelo de sistema policial brasileiro consolidado posteriormente em todo o território nacional, composto até os dias atuais pela Polícia Civil e pela Polícia Militar.

Quanto à condição híbrida das polícias militares, tal situação viria paulatinamente a constituir uma crise identitária a qual vem se desdobrando até o presente: a supremacia do militarismo manifestou-se de diversas maneiras nas polícias militares, tais como na forma, no emprego, na formação humana, nas burocracias interna e externa, nas normas, nos regulamentos e na rotina de trabalho, compondo uma cultura organizacional predominantemente militar, em detrimento da condição policial que, pela própria missão legal e funcionalidade, sempre teve uma relevância infinitamente maior:

Em verdade, a proximidade das PMs com os meios de força combatente, sobretudo após a criação do estado republicano, não se restringiu apenas à adoção do sobrenome "Militar". Elas nasceram, em 1809, como organizações paramilitares subordinadas simultaneamente aos Ministérios da Guerra e da Justiça portugueses, e gradativamente sua estrutura burocrática foi tornando-se idêntica a do Exército brasileiro. Até hoje, o modelo militar de organização profissional tem servido como inspiração para maior parte das Polícias Militares. (MUNIZ, 2001, p. 179 e 180).

Apesar de sua origem e destinação em manter a segurança pública, a PMBA sempre foi acionada e participou de guerras e conflitos militares característicos de tropa de combate tanto no Brasil quanto no estrangeiro, tais como a Sabinada, ocorrida na Bahia em 1837; a Guerra do Paraguai, de 1865 e 1869; a Guerra de Canudos, na Bahia, entre 1896 e 1897; a Campanha contra o Banditismo, no Nordeste, a partir de 1926, combatendo inclusive Lampião; os movimentos separatistas do século XX; a intentona comunista; e os movimentos de esquerda durante todo o período da Ditadura Militar. Por isso, da mesma forma, o emprego do Exército e das polícias militares em operações de guerra e na repressão social, como instrumentos para garantir a perpetuação do *status quo* político, também suplantaram a condição militar da PMBA:

Qualquer retrospectiva histórica nos leva a concluir que as Polícias Militares foram sempre utilizadas como aparelho repressivo do Estado e como sub-aparelho das Forças Armadas, na medida em que eram mobilizadas para operações de "guerra interna" e de repressão política, por força de seu enquadramento nos postulados da Doutrina de Segurança Nacional. [...] É aí que, como sub-aparelho repressivo, deixam de exercer o seu papel tipicamente policial de preservador e mantenedor da ordem, de proteção do indivíduo, da cidadania, para atuarem como forças militares preocupadas com a defesa da ordem interna, visando ao controle e a repressão dos movimentos sociais. (BAHIA, 1997, p. 8 e 9).

Não só no Brasil que se adotou o modelo de polícias militares, mas também em outros lugares do mundo, a exemplo da Europa, sob as influências inglesa e francesa: "[...] a difusão do código penal napoleônico e a adoção, por inúmeros

países, de uma polícia militar calcada no modelo da antiga Maréchausée (polícia montada) francesa, rebatizada de Gendarmerie em 1791” (MONET, 2001, p. 50). Entretanto, na maioria desses países, as forças policiais foram susceptíveis a mudanças posteriores, com vistas a se adequarem ao emprego policial consonante à sua competência legal e às demandas sociais.

Sendo contemplada com uma predominância de cultura organizacional voltada para o militarismo, a PMBA desenvolveu uma formação humana voltada para a guerra, em detrimento da técnica policial. Graças a essa dicotomia foi que nasceu a denominação histórica de “Milícia de Bravos”, a qual se encontra diluída no universo simbólico da PMBA, como no exemplo maior do Hino Oficial da Corporação, transcrito na íntegra no ANEXO C:

Centenária milícia de bravos

Altaneira na fé e no ideal
Atravessaram da Pátria as fronteiras
Tuas armas, tua glória, teu fanal
Força invicta da terra brasileira
Na Bahia irrompeu varonil
Desfraldando do Império, a Bandeira
Das primeiras a surgir no Brasil.
(PMBA, 2011, grifo nosso).

A presença dessa cultura militar também se evidencia em quase todas as formas possíveis no contexto da Corporação, inclusive nos processos lúdicos e na simbologia interna, como na Figura 4 posicionada na entrada do 7º BPM, que representava a Polícia Militar da Bahia na época do Brasil-colônia e em dias recentes, sob a seguinte máxima: *“Ontem, como hoje, sempre alerta em defesa da Pátria”*:

Figura 4 - Ilustração do 7º BPM da PMBA



Fonte: Borges e Boaventura (2009).

Do ponto de vista legal, a primeira menção direta às polícias militares em texto constitucional ocorreu na reforma constitucional de 1926, no artigo 167: “As polícias militares são consideradas reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União” (BRASIL, 1984). As polícias militares são citadas também na Constituição de 1934 (BRASIL, 1984), vindo a ser regulamentada por meio da Lei n.º 192, de 17 de janeiro de 1936, que estabelece a competência das milícias estaduais:

Art. 2.º - Compete às Polícias Militares:

- a) Exercer as funções de vigilância e garantia da ordem pública, de acordo com as leis vigentes;
- b) Garantir o cumprimento da lei, a segurança das instituições e o exercício dos poderes constituídos;
- c) Atender a convocação do Governo Federal em grave comoção intestina, segundo a lei de mobilização.

(BRASIL, 1984)

Nas constituições e legislações seguintes, mantiveram-se a função legal e o *status* de Corporação vinculada ao Exército, sob sua orientação direta ou indireta. Apesar da definição legal de garantir a segurança pública, efetivamente a PMBA atuava apenas em missões especiais na capital e no interior do estado em operações específicas. Cabia à Guarda Civil – segmento uniformizado das polícias civis estaduais – o policiamento nos grandes centros urbanos em moldes semelhantes ao

que se conhece hoje: “suas atividades propriamente policiais como as patrulhas urbanas passaram a ser mais esporádicas e residuais, sendo seus recursos destinados prioritariamente para os casos de emergência pública, e para as missões militares extraordinárias [...]” (MUNIZ, 2001, p. 182).

Na Capital, a PMBA só atuava em eventos especiais, permanecendo no quartel para alguma emergência, aos moldes de tropa militar:

A Polícia era polícia no interior. No interior do Estado era a Polícia que zelava pela segurança pública, mas na capital não era Polícia, era TROPA DE (vamos dizer) GUERRA, tropa do Exército. Era todo mundo aquartelado, só saía na rua no caso de perturbação grave da ordem pública, fora disso não saía. Era só comer, dormir e instrução, comer, dormir e instrução. Há! Há! Há! Era mole naquele tempo. (AMORIM, 2005).

Entre 1950 e 1960, ocorreu uma tentativa de transformar a PMBA em uma organização mais policial do que militar, a partir do Decreto nº. 16.431, de 29 de julho de 1955 e de legislações subsequentes (BAHIA, 2011), os quais promoveram mudanças administrativas e organizacionais que visavam aproximar a estrutura da PMBA de sua missão precípua de manter a segurança pública. Consta no Boletim Geral Ostensivo (BGO) nº 162, pag. nº 878, de julho de 1951, a transcrição de um ofício emitido pelo Cmt. Geral da PMBA ao Secretário de Segurança Pública, apresentando dois anteprojetos de lei de organização e efetivo da PMBA (PINTO; JÚNIOR, 2009; ARAÚJO, 1997), sob a justificativa de que seu modelo organizacional já não condizia com sua missão legal:

[...] a organização presente desta corporação já não condiz com o seu alto grau de adiantamento nem com os imperativos do seu escopo de garantir a ordem dentro dos limites territoriais do Estado e, as vezes, fora deles, quando periclitam as instituições nacionais ou para a própria Pátria. (BAHIA, 1951).

A partir de então, foram criadas unidades operacionais específicas, além da substituição de algumas nomenclaturas militares por outras típicas de organizações policiais, tais como a substituição dos antigos Batalhões de Infantaria e de Caçadores¹² por “Batalhões de Polícia”, com a criação do Regimento 2 de Julho. O processo desdobrou-se com a extinção das antigas Guardas Civas, responsáveis efetivamente pelo policiamento urbano, passando, então, a PMBA a assumir suas funções legais de manter a ordem pública mediante o policiamento ostensivo.

12 Unidades que compõem a arma de infantaria do Exército Brasileiro.

Logo na década seguinte, em face do advento da Ditadura Militar e da criação em 1967 da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), ocorreu um novo retrocesso que se materializou por meio de uma nova subordinação direta ao Exército, além do emprego constante na repressão a luta armada desencadeado na época. O início e o desdobramento da Ditadura Militar consolidou o retrocesso na Constituição de 1967 (BRASIL, 1984), que preceituava no seu artigo 13 que “As Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados [...] são consideradas forças auxiliares, reserva do Exército [...]”.

Já o Decreto-Lei n.º 667 (BRASIL, 1969) constituiu a Inspeção Geral das Polícias Militares do Brasil para o controle administrativo e o operacional das polícias militares brasileiras, estabelecendo que o Comando delas seria exercido por oficiais do Exército com a patente de Coronel ou de Tenente-Coronel, indicados pelos governadores dos Estados e nomeados pelo Ministro do Exército, além de reorganizar as polícias militares, conforme previsto no seu artigo 1º, parágrafo único:

O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das polícias militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento:

- a) Estado Maior do Exército, em todo o território nacional;
- b) Exércitos e Comandos Militares de Área, nas respectivas jurisdições;
- c) Regiões Militares, nos territórios regionais (BRASIL, 1969).

A Ditadura Militar reaproximou as polícias militares do Exército, colocando as mesmas como tropa repressiva. Trata-se de um período de retrocesso em que se consolidou um modelo de polícia repressora, afastada da sociedade e imbuída de auxiliar as forças federais na consolidação dos governos militares. Nesse momento de exceção política, observa-se que a polícia não se restringiu à perspectiva de órgão mantenedor da segurança pública, pois atuou mais como aparelho do Estado para viabilizar e garantir a sua soberania política. Sobre esse retrocesso, constituído a partir da ditadura militar, Cerqueira (1996, p. 141 e 142, grifo nosso) afirma que

a militarização que se dá neste momento da história nacional não pode ser percebida somente pela presença dos oficiais do Exército no Comando das Polícias Militares ou como titulares das Secretarias de Segurança Pública; é mais que isso; é a construção de um novo modelo teórico para as políticas de segurança que se caracteriza pela submissão aos preceitos da guerra e que **consiste na implantação de uma ideologia militar para a polícia.**

O retrocesso fortaleceu, mais uma vez, a cultura militar no âmbito da PMBA, acentuando as diferenças existentes entre o perfil organizacional da Corporação e a sua missão legal, entre militarismo e a função policial: “[...] a força policial distinguiu-se da força militar na medida em que é posta em ação na ordem das relações internas com uma dada sociedade política, e não, como o exército, na ordem externa” (MONET, 2001). Tal paradoxo aumentava a demanda e o desafio por mudanças em direção a um organismo verdadeiramente policial, que se dedicasse exclusivamente ao exercício do policiamento para manutenção da ordem pública, o que seria alvo de novas tentativas subsequentes.

5.2 O INÍCIO DA TRANSIÇÃO PARA UMA ORGANIZAÇÃO POLICIAL

Mesmo com a vigência da ditadura militar, a partir do início da década de 1970, foi desencadeada uma nova etapa na trajetória histórica na Corporação, quando se acentuou a busca de uma identidade própria de polícia independente do Exército brasileiro, mesmo com a condição legal de força auxiliar prevista na Constituição de 1967 (BRASIL, 1984). Nesse momento, a PMBA adotou um modelo operacional de polícia para prestar um serviço de melhor qualidade, denominado de Policiamento Ostensivo Integrado (POI), no qual o policial realizava todas as formas de policiamento no âmbito de sua jurisdição.

No bojo dessa proposta, havia também a perspectiva de aproximar a polícia da sociedade, por meio do estabelecimento da responsabilidade territorial de cada unidade policial específica, proporcionando a identificação do agente de polícia com a sua comunidade. O POI deu continuidade às mudanças ocorridas a partir da década de 1950, constituindo-se como a iniciativa que mais logrou efeito prático, o que, apesar de parcial, estabeleceu verdadeiramente as bases de uma transição efetiva do militarismo para comunitarização, o que só viria a se oficializar duas décadas depois no PPCId (BAHIA, 1997).

O POI foi definido como “[...] a execução integrada de todos os tipos de policiamento ostensivo, pela Unidade Operacional, ao nível de Batalhão ou de Companhia, em sua área de jurisdição” (BORGES; BOAVENTURA, 1991, p. 6). Nessa proposta, o policial realizava a integralidade de todos os tipos de policiamento ostensivo,

excluindo apenas as modalidades policiais especializadas. O objetivo do POI era implantar um modelo oficial de policiamento para a Corporação, conjuntamente às propostas de mudança organizacional que englobavam a instalação de um modelo organizacional de polícia e uma maior proximidade com a sociedade, mas sem propor qualquer alteração na condição militar.

Dentre as justificativas apresentadas na época para a implantação do POI, as mais relevantes foram (BORGES; BOAVENTURA, 2009):

- (i) a correção, retomada e aceleração do processo evolutivo da Polícia Militar;
- (ii) a falta de uma doutrina operacional própria e adequada a sua destinação legal;
- (iii) a compatibilidade com a filosofia e exigência do momento, que impunha planejamento, racionalidade e eficiência como órgão prestador de serviços;
- (iv) a necessidade de resolução dos conflitos de interesse, violência e insegurança como produtos residuais do desenvolvimento e progresso do mundo da época.

Em 1985, a intensificação do Policiamento Integrado e a sua aplicação em unidades menores do que um batalhão proporcionou resultados positivos, sendo o modelo expandido para toda PMBA. Entretanto, mesmo antes de sua total implantação, dificuldades internas e o novo contexto social, econômico e político da sociedade brasileira esgotaram esse modelo. Ainda assim, o POI estabeleceu uma estrutura organizacional voltada ao policiamento ostensivo integrado na Bahia, com a constituição de áreas e subáreas operacionais, grandes comandos de policiamento, batalhões de polícia, rádio patrulhamento, patrulhamento a pé em duplas, código fonético, módulos policiais e outros elementos considerados fundamentais a fim de efetivar uma organização e uma doutrina de policiamento.

O viés comunitário da proposta perpassava a integração com a sociedade, advindas de uma série de orientações e procedimentos para viabilizar a qualidade do policiamento. Apesar de não ter sido rotulado especificamente como “policiamento comunitário”, a proposta trazia diversas características básicas dele, conforme citado por Borges e Boaventura (2009, p. 103):

A integração com a comunidade é essencial para o sucesso e cumprimento da missão policial-militar. O verdadeiro destino do PM é caminhar lado a lado com a comunidade acompanhando as suas necessidades e resolvendo

com eficácia aquelas ligadas à segurança, garantindo os direitos individuais a cada cidadão.

O policial iria trabalhar próximo da população conhecendo todas as suas rotinas, demandas, características e peculiaridades – isso que leva à constatação de que o POI foi uma experiência precursora do que seria o policiamento comunitário a ser implantado posteriormente na Corporação e em outras coirmãs, sempre com base na relação com a comunidade (BAHIA, 1974, p. 94):

O estabelecimento constante de contatos com os integrantes da comunidade, proporcionando a familiarização com seus hábitos, costumes e rotinas, de forma a assegurar o desejado nível de controle policial-militar, para detectar e eliminar as situações de risco que alteram ou possam a alterar o ambiente de tranquilidade pública, que deve ser o objetivo de trabalho da Polícia Militar.

Tudo era centrado principalmente no relacionamento entre o policial militar e o cidadão, a conquista da admiração e do respeito da comunidade e a transformação da população em um agente fiscalizador da atividade da Polícia Militar, conforme segue abaixo (BAHIA, 1974, p. 104):

- 01) Respeitar os direitos do cidadão;
- 02) Não ter o cidadão como bandido;
- 03) Não ter preconceito de qualquer natureza;
- 04) Não haver violência e manter-se no restrito cumprimento ao dever;
- 05) Conscientizar o policial-militar no sentido de que ele vive para servir à comunidade;
- 06) Abrir o quartel ao público sem formalidades e restrições;
- 07) Mostrar à comunidade a importância da missão da Polícia Militar e o difícil papel do policial militar;
- 08) Fazer reuniões com grupos representativos da comunidade;
- 09) Visitar escolas, blocos de carnaval, centros sociais urbanos, centro de saúde e outros órgãos públicos;
- 10) Consultar sempre a comunidade sobre a sua segurança e proteção.
- 11) Convidar a comunidade para participar em todas as solenidades cívicas e sociais realizadas nos quartéis;
- 12) Realizar pesquisas junto à comunidade para avaliar o trabalho realizado;
- 13) Manter a comunidade constantemente informada das atividades do Batalhão, através de boletins informativos, publicados por cada UOp de área.

Uma das inovações da proposta do POI era a difusão e consolidação dos Módulos Policiais, implantados na maioria dos bairros de Salvador e das cidades da Bahia, como bases avançadas integradas à sociedade e responsáveis pelo policiamento local mediante o conhecimento de suas rotinas e demandas, o que guarda também grande semelhança com o Sistema *KOBAN* e com as Bases Comunitárias de Segurança (BCS), propostas mais recentes que serão analisadas nos capítulos seguintes.

Todas as iniciativas citadas foram fundamentais para o lançamento da proposta de modernização da PMBA em 1997, como experiências precursoras que, se não atingiram plenamente o objetivo previsto, pelo menos, estabeleceram as bases estruturais de uma organização policial, bem como pela implantação de um modelo doutrinário de policiamento. Tal processo caracterizou mudanças relevantes na PMBA a fim de constituir sua identidade policial, contudo, sem grandes prejuízos à questão militar, principalmente pelo momento histórico de exceção e pela subordinação à Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM).

Ainda assim, a aproximação da sociedade – realizada na experiência-piloto do 7º Batalhão – serviu como referência para os modelos vindouros, já denotando que seria a estratégia mais adequada de policiamento a ser utilizada, entretanto, com a observância de que as unidades operacionais básicas de policiamento comunitário teriam, necessariamente, que dispor de um formato mais leve, flexível e próximo das comunidades, conforme seria realizado posteriormente no PPCid, com as Companhias Independentes de Policiamento Comunitários (CIPM).

Apesar das tentativas e dos esforços de mudança, a PMBA perpetuou-se como organismo militar, o qual, conforme foi exposto, incorporou e desenvolveu toda uma cultura que se desdobra em diversos elementos acentuadamente dicotômicos a uma organização que deveria dispor de um perfil voltado para a interação com a sociedade (SÃO PAULO, 2010, p. 240):

As PM não tratam com o inimigo, mas com o cidadão, portanto exercem atividades sem a noção de batalha. Para isso, devem usar a organização e a mobilidade como fatores de influência psicológica para evitarem o confronto e o fogo das armas.

Segundo a legislação atual, cabe à PMBA a execução do policiamento ostensivo fardado para a preservação da Ordem Pública de forma preventiva, ou seja, atua para coibir o cometimento do delito. Sua finalidade e competência estão previstas nos art. 1º da Lei nº 7.251 (BAHIA, 1998) e art. 1º do Decreto nº 7.796 (BAHIA, 2000), como força para a preservação da ordem pública, da vida, da liberdade, do patrimônio e do meio ambiente, de forma a assegurar, com equilíbrio e equidade, o bem-estar social, competindo-lhe:

- I. promover a prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento;
- II. proceder à instrução e orientação das guardas municipais, quando solicitado;
- III. exercer a função de polícia judiciária militar, na forma da lei federal;

- IV. garantir o exercício do poder de polícia aos órgãos públicos, especialmente os da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural;
 - V. desenvolver ações preventivas imediatas, como força de dissuasão em locais ou áreas específicas, onde se presuma possível a perturbação da ordem;
 - VI. fomentar a realização de estudos e pesquisas com vistas ao desenvolvimento qualitativo das ações a cargo da Polícia Militar;
 - VII. promover os meios necessários para difundir a importância do papel da Polícia Militar junto à sociedade, de forma a viabilizar o indispensável nível de confiabilidade da população;
 - VIII. assegurar o estabelecimento de canais de comunicação permanentes entre a sociedade e a Polícia Militar;
 - IX. exercer outras competências necessárias ao cumprimento da finalidade da Instituição.
- (BAHIA, 1998, art. 1º; BAHIA, 2000, art. 1º).

Dentre os elementos militares que se perpetuam, destacam-se a hierarquia e a disciplina militar, também legitimadas ao longo da história e , atualmente, considerados como valores institucionais (CASTRO, 1990; FREITAS, 1991a; AKTOUF, 1994). Os mesmos são previstos no Art. 37º do Estatuto dos Policiais Militares da Bahia – EPMB (BAHIA, 2001), descritos no Art. 3º:

A hierarquia e a disciplina são a base institucional da Polícia Militar.

§ 1º - A hierarquia policial militar é a organização em carreira da autoridade em níveis diferentes, dentro da estrutura da Polícia Militar, consubstanciada no espírito de acatamento à sequência de autoridade.

§ 2º - Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo policial militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

§ 3º - A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser observados e mantidos em todas as circunstâncias da vida, entre os policiais militares.

A estrutura operacional atual é fruto do processo de modernização ocorrido a partir de 1997, quando a PMBA iniciou a implantação do policiamento comunitário. Após o período inicial e o de retomada, atualmente se encontra na sua terceira fase, momento de revitalização e consolidação da Corporação como uma verdadeira Polícia Cidadã. Dispõe, inclusive, do suporte da SENASP e do PRONASCI (BRASIL, 2007), com vistas à modernização para viabilizar as bases inovadoras de uma nova polícia para o século XXI.

5.3 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO: DA “MILITARIZAÇÃO À COMUNITARIZAÇÃO”

O processo de modernização ao qual foi submetida a Polícia Militar da Bahia (PMBA) a partir de 1997, denominado pelos documentos oficiais como uma transição da “militarização à comunitarização” ou “do policial militar ao policial cidadão”, foi desencadeado por fatores internos e externos, tais como:

(i) o crescimento da violência e da criminalidade no Brasil e, em particular, na Bahia, o que levou a necessidade de se repensar o modelo operacional e administrativo utilizado;

(ii) a nova condição legal das polícias militares do Brasil, conforme Constituição Federal de 1988, que as estabeleceu como forças militares estaduais¹³;

(iii) a abertura democrática ocorrida no final do século XX no Brasil, exigindo organismos públicos mais abertos, eficientes, acessíveis e com participação da sociedade;

(iv) a crise identitária das polícias militares no Brasil frente à condição híbrida de polícia e de militar, potencializada pelas propostas de mudança em direção a um modelo organizacional mais aberto, eficiente, acessível e participativo;

(v) as propostas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRE (BRASIL, 1995), como documento oficial que parametrizou as mudanças no âmbito do funcionalismo e da máquina pública nacional, desdobrando-se nas esferas estadual e municipal.

A partir de um convênio com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), foi criado o Plano de Modernização da PMBA (BRASIL, 1997) e o Projeto Polícia Cidadã – PPCid (BAHIA, 1997), ambos sob a influência do PDRE (BRASIL, 1995). A proposta trazia o início de um processo de modernização aplicado à Corporação, em busca de um novo perfil operacional e administrativo de caráter comunitário, que viabilizasse um serviço de segurança pública mais eficiente e eficaz, além de participativo, em detrimento da antiga condição militar que perdurava há quase duzentos anos, iniciando a fase atual no contexto da trajetória histórica da PMBA.

13 “Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. (BRASIL, 1988, art. 42).

Apresenta-se a seguir o processo de modernização da PMBA, no qual foram estabelecidos três subseções específicas de análise do policiamento comunitário, conforme as etapas de sua implantação. A primeira leva o nome do projeto inicial, por meio do acrônimo PPCid; a segunda foi denominada de Retomada, e a terceira como de influência direta da SENASP/PRONASCI. Ainda foi separada uma quarta subseção para uma abordagem específica sobre a implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), por se tratar de um processo de grande relevância, desdobrando-se em conjunto com as três fases de implantação do policiamento comunitário.

5.3.1 A Implantação do PPCid

O processo de modernização da PMBA distendeu-se em vários procedimentos internos previstos em planos específicos criados pela UFBA, buscando reestruturar toda a Corporação:

- (i) Planejamento Estratégico da PM;
- (ii) Plano de Reestruturação Organizacional;
- (iii) Estudo emergencial para elevação dos salários;
- (iv) Reestruturação de Processos da Diretoria de Pessoal;
- (v) Projeto de Informatização;
- (vi) Projetos de Capacitação Gerencial de Dirigentes;
- (vii) Revisão Curricular dos Cursos de Formação Policial;
- (viii) Projeto de Redefinição dos Níveis Hierárquicos;
- (ix) Projeto de Implantação de Qualidade em Serviços de Segurança Pública (Projeto Polícia Cidadã - PPCid), com foco no Policiamento Comunitário.

Dos projetos de modernização apresentados, o PPCid (BAHIA, 1997) concentrava a maioria das atenções por incidir em mudanças que englobavam o modelo operacional de se fazer policiamento, associado a um novo modelo administrativo mais maleável, aberto e eficiente, contemplando a integração e participação da sociedade civil em uma gestão participativa. O projeto apresentava as principais características dessa nova estratégia de policiamento, denominada de policiamento comunitário:

FONTE DE AUTORIDADE: além da lei e do profissionalismo acrescenta o aspecto político, particularmente o referente ao apoio comunitário.
 FUNÇÃO: prioriza a prevenção do crime através da metodologia da resolução de problemas; não abandona o controle do crime.

PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL: utiliza estratégias descentralizadas, forças-tarefa ou modelo matricial e outras técnicas advindas das concepções modernas da administração.

RELACIONAMENTO COM O AMBIENTE: consultas à população; atenta às preocupações da comunidade sem desprezar os valores da lei e do profissionalismo.

DEMANDAS: são as oriundas da análise dos problemas que afetam as comunidades.

TÁTICAS E TECNOLOGIA: policiamento ostensivo à pé, solução de problemas e outras que possam servir de solução para a prevenção do crime.

RESULTADOS: qualidade de vida e satisfação dos cidadãos.

(BAHIA, 1997, p. 12).

A despeito de a Constituição Nacional (BRASIL, 1988) manter a condição de tropa militar, a proposta era configurada no PPCid como uma inovação mediante a transição do perfil militar para a comunitarização, ou seja, transformar o policial militar em policial cidadão (BAHIA, 1997, p. 67). A proposta criticava o caráter militar e a utilização da PMBA como auxiliar do Exército brasileiro:

São muitas as facetas contraditórias que habitam o campo social no Brasil. A segurança pública é apenas uma delas. Qualquer retrospectiva histórica nos leva a concluir que as Polícias Militares foram sempre utilizadas como aparelho repressivo do Estado e como sub-aparelho das Forças Armadas, na medida em que eram mobilizadas para operações de “guerra interna” e de repressão política, por força de seu enquadramento nos postulados da Doutrina de Segurança Nacional. A aproximação das Polícias Militares com as atividades de Segurança Nacional levaram estas organizações a um processo de burocratização e aperfeiçoamento, ao ser-lhes imposta a estrutura organizacional do Exército Brasileiro, o que culmina com suas entradas na espiral da militarização. É aí que, como sub-aparelho repressivo, deixam de exercer o seu papel tipicamente policial de preservador e mantenedor da ordem, de proteção do indivíduo, da cidadania, para atuarem como forças militares preocupadas com a defesa da ordem interna, visando ao controle e à repressão dos movimentos sociais. (BAHIA, 1997, p. 8 e 9).

Era uma nova estratégia de policiamento denominado de “comunitário” ou de “proximidade”, que, instituído em uma conjuntura administrativa mais leve e flexível, próximo à sociedade civil, constituir-se-ia em uma inovação por meio de um modelo de gestão participativa com a criação, inclusive, de Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG). A proposta do PPCid (BAHIA, 1997) baseava-se em uma concepção de polícia comunitária de autoria de Robert Trajano Wiesz e Bonnil Buequeroux, citada no bojo do projeto, com referência a manuais de policiamento comunitário da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro:

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. 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 geral da vida na área.

Na prática do policiamento comunitário, o cidadão-policial está a serviço da comunidade, disponibilizando-se para construir o bem comum, e em parceria com ela criarem uma sociedade pacífica e ordeira. Este tipo de policiamento é sensível a qualquer tipo de problema que possa ocorrer em determinado espaço territorial, e não apenas às ocorrências criminais. Tudo que possa afetar as pessoas deve passar pelo exame da polícia. (RIO DE JANEIRO, 1994, p. 4).

Segundo o PPCid, a proposta apresentava os seguintes objetivos específicos:

- ⇒ Criar meios para a formação de uma cultura pró-qualidade na prestação de serviços à população, contando com o inestimável valor de sua parceria;
- ⇒ Elevar o grau de comprometimento do cidadão-policial e do cidadão-cliente nas questões de segurança, de forma a estabelecer um relacionamento íntimo e afetivo, suficientemente capaz de ajudar nas soluções compartilhadas dos problemas;
- ⇒ Contribuir para o fortalecimento da imagem da PM, tornando-a mais visível aos olhos da população, através das ações desenvolvidas por um policiamento comunitário eficiente, eficaz e efetivo, capaz de elevar a sensação de segurança da comunidade;
- ⇒ Priorizar as ações de caráter preventivo enfatizando as ações educativas (preditivas);
- ⇒ Envolver todos os segmentos organizados da sociedade e o povo em geral na construção da segurança pública "... dever do Estado, direito e responsabilidade de todos...";
- ⇒ Conscientizar o PM como um agente prestador de serviço público de segurança comunitária que prioriza a qualidade, e não como mero integrante de uma força pública da repressão organizada. (BAHIA, 1997, p. 18).

O nível de abordagem do projeto entendia que a proposta de mudança poderia ser realizada mediante a formalização de documentos e procedimentos internos, por isso, não alcançava o entendimento de que a mudança proposta incidiria em alterações na própria cultura organizacional da Corporação. Dessa forma, a proposta era de caráter funcionalista, pois se consubstanciava na possibilidade de promover alterações no comportamento dos integrantes de uma organização, o que englobava alterar a sua cultura organizacional, entendida como uma variável passível de intervenção (SCHEIN, 2004).

O PPCid (BAHIA, 1997) abordava as mudanças a partir da adoção de novas metas e procedimentos voltados para dois pilares básicos: a integração com a comunidade, no âmbito operacional, com base no modelo de polícia comunitária (REINER, 2004; SKOLNICK; BAYLEY, 2002), e a gestão pela qualidade total em serviços, na esfera

administrativa, com base no modelo japonês (DEMING, 1990). A estratégia fundamental era a agregação de conhecimento pelos integrantes da PMBA associada à mudança de comportamento deles, desdobrando-se em seis linhas de ação, que incidiriam nas questões do cotidiano profissional, o que ficava evidenciado na “visão” apresentada no projeto:

Transformar a Polícia Militar da Bahia, num referencial de excelência entre as instituições prestadoras de serviços ostensivos de segurança pública, **através do aporte de conhecimento e mudança no comportamento dos seus servidores**, utilizando-se dos modernos conceitos de gestão contemporânea e policiamento comunitário. (BAHIA, 1997, p. 15, grifo nosso).

O projeto denominava ainda as mudanças de comportamento propostas, fazendo-lhes menção como novas “culturas”, concebidas como procedimentos a serem adotados, conforme os seguintes exemplos citados no PPCid (BAHIA, 1997): “uso de fatos e dados como uma cultura na tomada de decisões” (p. 8), “cultura pró-qualidade na prestação de serviços à população” (p. 18), “fomentar a cultura da participação social” (p. 23), “cultura da coleta e análise de dados” (p. 76), “cultura do aporte de conhecimento” (p. 91). Portanto, as mudanças são entendidas como metas ou objetivos a serem alcançados, basicamente pela ação de liderança dos Comandantes de CIPM, conjugadas à educação continuada: “As mudanças são geradas pelo exercício da liderança. A perpetuação das mudanças só ocorrerá com a educação.” (BAHIA, 1997, p. 23).

O PPCid (BAHIA, 1997) promoveu mudanças estruturais de grande monta, que perpassavam a descentralização de funções, redefinição da estrutura hierárquica e organizacional, informatização dos processos, revisão da formação humana, otimização da política salarial, aproximação da instituição da sociedade, e, por fim, melhora da atividade-fim de prestação de serviços operacionais em segurança pública.

Tratava-se da tentativa de inserir um novo modelo administrativo para a Corporação denominado de “gerencial”, conforme o PDRE (BRASIL, 1995), tanto nos procedimentos internos quanto nas formas de atuar e de se relacionar com a sociedade:

O PROJETO POLÍCIA CIDADÃ é um sinalizador que visa nortear as ações da Polícia Militar da Bahia na busca da excelência na prestação de serviço

de segurança pública, adotando os princípios básicos da Gestão pela Qualidade Total, por nos dar a oportunidade de melhor interagir como o cidadão-cliente, promover o crescimento do ser humano, e oferecer um sistema gerencial completo que se coaduna com a cultura e as necessidades da Corporação. Porém não podemos esquecer que tudo isso só será possível com o envolvimento das pessoas desenvolvendo todas as dimensões, e não apenas com aporte tecnológico. (BAHIA, 1997, p. 107).

No âmbito operacional, a proposta incidia na implantação de um tipo de policiamento denominado de “comunitário”, conforme modelos já utilizados em outros países (REINER, 2004; SKOLNICK; BAYLEY, 2002) – tudo isso visava a constituir a PMBA como uma organização policial mais aberta, eficiente, acessível e participativa à sociedade civil.

Portanto, conforme previa o PPCid (BAHIA, 1997), tratava-se de um processo de inovação administrativo-operacional frente à proposta de evoluir da “militarização para a comunitarização”, ou seja, uma mudança direcionada para um novo modelo policial voltado e integrado à sociedade:

[...] soluções alternativas para o controle da criminalidade, de forma que a comunidade respaldasse todas as ações de polícia comunitária, e que a Polícia Militar busque sempre atingir a excelência fazendo uso de modernos conceitos de gerenciamento. (BAHIA, 1997, p. 7).

Tais reestruturações na Corporação foram definidas pela Lei nº 7.251/1998 (BAHIA, 2011), que dispôs sobre a reorganização básica, e o Decreto nº 7.796/2000 (BAHIA, 2011), que aprovou a nova organização estrutural e funcional. A PMBA permaneceu como órgão da administração direta do Estado, cuja destinação encontra-se estabelecida pela Constituição Federal, Art. 144, § 5º (BRASIL, 1988), e pela Constituição Estadual, Art. 148, incisos de I a V (BAHIA, 2010).

Inicialmente a Nota de Serviço nº 001 (ANEXO A), de abril de 1997 (BAHIA), oficializou a implementação do PPCid (BAHIA, 1997) nos 5º e 8º batalhões da PMBA, como projeto-piloto. Posteriormente, a Nota de Serviço nº 001 foi republicada em 30 de março de 1999 (BAHIA), para regular a implantação em todas as unidades operacionais, estabelecendo o “norte a ser seguido por todos os Comandantes de Unidade Operacional, para execução e desenvolvimento da doutrina de Polícia Cidadã” (BAHIA, 1999, p. 1). A sua implantação ocorreu por meio de seis linhas de ação, transcritas no ANEXO D e citadas resumidamente abaixo:

(i) Linha de ação 1: Integração com a Comunidade – para criar um canal de comunicação entre a unidade operacional e o cidadão-cliente, por meio da efetivação dos CONSEG;

(ii) Linha de ação 2: Reestruturação da Unidade Operacional – para constituir uma nova estrutura que integre a comunidade por meio dos CONSEG, além da modernização dos processos internos da unidade;

(iii) Linha de ação 3: Gestão do Compromisso / Motivação – para estabelecer elementos de incentivo e de motivação capazes de viabilizar a adesão e o compromisso do policial militar;

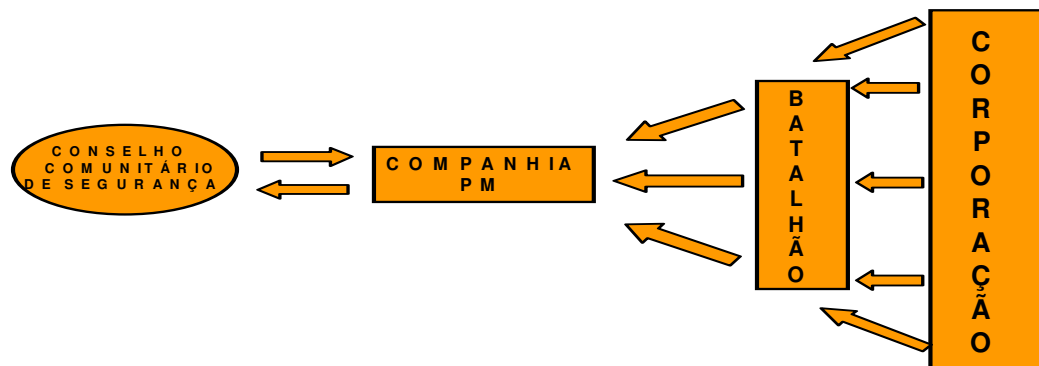
(iv) Linha de ação 4: Gestão da Excelência / Indicadores – para estabelecer a cultura da tomada de decisões, mediante o geoprocessamento de informações policiais;

(v) Linha de ação 5: Educação Continuada – para que os policiais militares possam trabalhar dentro de uma nova realidade por meio da capacitação contínua;

(vi) Linha de ação 6: Núcleo de Memória – para armazenar toda a documentação referente ao processo de implantação, como banco de dados, para a tomada de decisões.

O PPCid (BAHIA, 1997) logo em seu início efetivou a inserção da comunidade nas decisões administrativas e operacionais com a criação dos CONSEG, estabelecendo as estruturas organizacional e física para a integração com a Comunidade (Linha de ação 1). Os Conselhos passaram a compor a nova unidade de policiamento local reestruturada no bojo da reforma (Linha de ação 2): a Companhia Independente de Policiamento Comunitário (CIPM), responsável pelo policiamento de uma região ou bairro delimitado geograficamente. Tal medida gerou a substituição do antigo Batalhão herdada do Exército pelas CIPM, bem mais acessíveis ao cidadão e com foco em áreas menores de atuação. Para que a CIPM se concentrasse exclusivamente em atividades operacionais, o antigo Batalhão ficaria apenas com as atribuições administrativas, como se observa no organograma seguinte:

Figura 5 – Nova estrutura organizacional-operacional da PMBA



Fonte: Bahia (2003, p.9).

As linhas de ação referentes à gestão do compromisso / motivação (linha de ação 3) e gestão da excelência / indicadores (Linha de ação 4) seriam viabilizadas pela gestão da qualidade, como estratégia para promover diversas melhorias internas, com fulcro nos policiais militares e nos processos, e externas, focadas no atendimento ao público e à prestação do serviço de segurança pública. São elas: melhorar a gestão de recursos humanos, estabelecer condições de trabalho dignas, implantar incentivos, efetivar a carreira policial militar, descentralizar as decisões, otimizar a rotina administrativa e criar a cultura de tomada de decisões mediante o geoprocessamento.

Como estratégia de educação continuada (Linha de ação 5), com vistas a “possibilitar um processo de transição equilibrado e satisfatório **da condição de policial militar para a de policial-cidadão**” (BAHIA, 1997, p. 67, grifo nosso), foi criado pela PMBA o Curso de Policial Cidadão para o efetivo já formado –, além de ser inserido como disciplina desde 1995, foi inserido no currículo mínimo dos Cursos de Formação. Até então, não participava da capacitação os não integrantes da Corporação que iriam compor os CONSEG, mesmo sendo os Conselhos concebidos como de responsabilidade da PMBA tanto para a sua implantação, quanto para o seu fomento.

Por se tratar de uma processo mais amplo referente à própria trajetória histórica da PMBA, será dedicada, posteriormente, uma seção específica sobre a reforma educacional e a educação continuada influenciadas pelo processo de se modernizar a Corporação.

Quanto ao núcleo de memória (Linha de ação 6), coube ao DMT estabelecer os arquivamentos eletrônico e em papel de toda a documentação referente à implantação do policiamento comunitário, bem como de todas as ações policiais desencadeadas, efetivamente realizadas.

No contexto administrativo, a PMBA, como órgão público da esfera estadual, havia incorporado naturalmente as características que historicamente marcam a sociedade e o funcionalismo público nacional, ou seja, o modelo administrativo burocrático, revestido de características patrimonialistas. Nessa conjuntura, as relações profissionais ainda eram marcadas por antigos elementos, tais como clientelismo, corporativismo, nepotismo e subserviência, que ainda se perpetuavam na corporação, regulando as relações profissionais de trabalho, além de manterem o *status quo* vigente, por meio de interações e favorecimentos mútuos, os quais incidiam em gratificações, cargos, salários, símbolos e outras benesses.

A implantação do modelo gerencial no âmbito federal deveria se desdobrar em mudanças que atingissem todas as esferas e os setores da administração pública, inclusive em nível estadual, como no caso da Polícia Militar da Bahia. Por isso mesmo, o PPCid (BAHIA, 1997) trazia a proposta do PDRE (BRASIL, 1995) de um novo modelo de administração gerencial:

[...] observamos que a polícia cidadã se coaduna perfeitamente com os princípios da administração pública gerencial, modelo adotado pelo governo federal para reforma da sua administração, e que é ideal para a gestão de órgãos públicos por incorporar os fundamentos mais modernos em administração. (BAHIA, 2003, p. 11).

Nesse sentido, a proposta englobava a implantação de qualidade na prestação da segurança pública, na qual se apresentava a gestão da qualidade como referencial para o modelo administrativo, agregado a inovações de grande monta, redefinindo a estrutura organizacional e a escala hierárquica, descentralizando funções, utilizando indicadores de gestão, reengenhando o modelo operacional e aproximando a instituição da sociedade, tudo conforme previa o PDRE (BRASIL, 1995, p. 8):

No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

Os resultados iniciais do PPCid (BAHIA, 1997) foram considerados satisfatórios, com grande aceitação pelas comunidades onde foi implantado, a julgar pelos relatórios internos e pelas notícias divulgadas à época na mídia, citadas no Relatório de Aferição dos Procedimentos Preliminares e das Ações de Futuro – Ação de Retomada do Projeto Polícia Cidadã:

Chegou a polícia da boa vizinhança, diz o cartaz da Secretaria de Segurança Pública sobre a polícia comunitária. É mais ou menos isso, uma polícia amiga, plenamente integrada aos movimentos do bairro, conhecedora profunda das aspirações coletivas e dos perfis individuais, a fim de conseguir uma interação para enfrentar a violência de forma equilibrada. Em resumo, querendo fazer a “política da boa vizinhança”. Pretensão? Tratando-se de uma polícia normalmente vista com desconfianças pela população, pode ser; mas a verdade é que a experiência iniciada em junho do ano passado, na Barra, está se alastrando por Salvador, com resultados bastante positivos: nos 12 bairros em que as companhias independentes estão instaladas, a criminalidade caiu 70%, e o número de socorros e prisões aumentou bastante. (BAHIA, 2004, p. 2).

Da mesma forma, a mídia encarregava-se de divulgar a proposta e princípios do novo modelo de policiamento comunitário:

[...] a filosofia básica é oferecer um serviço de qualidade à comunidade, recrutando o policial dentro de novos conceitos, dando cursos de relações humanas e direitos humanos e buscando convivência plena com os moradores [...]. (BAHIA, 2004, p. 2).

A proposta dispunha de uma fase inicial de sucesso e de adesão razoável pela Corporação e pela sociedade, com a implantação de várias CIPM e CONSEG, entretanto foi dificultada pela ausência de uma maior adequação entre elementos corporativos e as características do projeto de modernização, conforme relatórios internos (BAHIA, 2004; BAHIA, 2008, 2009, 2010 e 2011). Em seguida, o Projeto Polícia Cidadã (BAHIA, 1997) sofreu descontinuidade, o que levou ao seu esvaziamento, sobretudo na gestão governamental da Bahia no período de 1999 a 2002, apesar do contexto de apelo nacional para com a segurança pública, bem como do momento em que a SENASP lançava o Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2000).

5.3.2 O Programa de retomada

A partir de 2003, iniciaram-se as ações de retomada do policiamento comunitário com a elaboração do Resumo Executivo do Projeto Polícia Cidadã – Procedimentos

de Retomada / REPPCid (BAHIA, 2003), que estabeleceu a continuidade da proposta de modernização como 2ª Fase do processo. Nessa conjuntura, já havia sido criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1997, cabendo-lhe definir a implementação e o acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública, além dos Programas Federais de Prevenção Social e de Controle da Violência e Criminalidade.

Com o suporte também do Plano Nacional de Segurança Pública – PLANASP (BRASIL, 2000), constituiu-se o início de uma política nacional única voltada à segurança pública no Brasil. A nova política manteve como principal estratégia o envolvimento da comunidade, consubstanciado no modelo de policiamento comunitário, com o repasse de verbas da SENASP para esse fim. Foi estabelecida, inclusive, uma Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança (BRASIL, 2003), além de grandes investimentos em educação continuada.

À medida que se iniciaram os procedimentos de retomada do Projeto Polícia Cidadã, o DMT providenciou um resumo completo de todas as atividades realizadas até então, com vistas a levantar as informações necessárias sobre a 1ª Fase, com ênfase nas deficiências. Dentre os trabalhos de levantamento realizados, é importante citar a diagnose do nível de adesão ao projeto de cada Unidade Operacional de Área, aferido por meio de instrumentos e indicadores próprios, compilados em dois relatórios distintos: o Relatório de Procedimentos Preliminares e o de Ações de Futuro (BAHIA, 2004), contidos na íntegra no ANEXO E.

O levantamento de dados foi efetuado a partir de oito fichas aferidas quando ocorreu a prestação de contas, sendo as evidências apresentadas catalogadas em cinco pontos. Cada Unidade Operacional de Área poderia atingir o máximo de oitenta pontos, considerando como base para obtenção da média de pontos entre as Unidades, a maior pontuação obtida por elas (74 pontos), em relação ao total de pontos válidos (80 pontos). Foram escalonadas as Unidades Operacionais de Área em três blocos:

- (i) Acima da média;
- (ii) Na média;
- (iii) Abaixo da Média.

No primeiro bloco, foram identificadas 11,4 % das Unidades Operacionais de Área que conseguiram ficar com pontuação acima da média estabelecida, totalizando o limite superior/média de 69,9 pontos.

No segundo bloco, constatou-se que 72,15% das Unidades Operacionais de Área encontravam-se dentro da média aceitável, com uma média geral de 53,43 pontos, o que demonstra uma adesão significativa.

No terceiro bloco, registrou-se que 15,19% das Unidades Operacionais de Área ficaram abaixo da média, com limite inferior de 36,97 pontos.

A conclusão foi de que houve o direcionamento aos propósitos pretendidos pela diretriz inicial do PPCid (BAHIA, 1997) com abrangência e intensidade insuficientes.

Também foi estabelecido um percentual que identificou a ênfase dada a cada uma das seis linhas de ação previstas no projeto pelos Comandos Operacionais, compostos pelas Unidades Operacionais de Área, tais como:

(i) Comando de Policiamento da Capital – CPC, responsável pelo policiamento exclusivamente de Salvador;

(ii) Comando de Policiamento Metropolitano – CPOM, responsável pelo policiamento na Região Metropolitana de Salvador;

(iii) Comando de Policiamento Especializado – CPE, responsável pela ação de polícia especial;

(iv) Comandos de Policiamento Regional – CPR (1º, 2º, 3º e 4º), responsáveis pelo policiamento do interior da Bahia, dividido em quatro regiões.

O dado percentual corresponde ao total obtido pela linha de ação acerca do total de pontos do Comando respectivo, conforme a Tabela 4 com seguintes resultados:

Tabela 4 – Ênfase dos comandos operacionais nas linhas de ação do PPCid

COMANDO	LINHA DE AÇÃO	PERCENTUAL
CPC	Educação Continuada	13,66%
CPOM	Núcleo de Memória	13,14%
CPE	Educação Continuada	16,50%
1º CPR	Educação Continuada	13,16%
2º CPR	Educação Continuada	12,97%
3º CPR	Educação Continuada	12,98%
4º CPR	Educação Continuada	14,75%

Fonte: Relatório de Aferição dos Procedimentos Preliminares e das Ações de Futuro (BAHIA, 2004).

Observa-se que houve uma maior ênfase no atendimento por parte das unidades constitutivas dos Comandos Operacionais da diretriz referente à Linha de Ação de Educação Continuada, considerada desde o início do projeto como prioritária. A análise do Departamento de Modernização da PMBA também concluiu que

[...] a maioria das Unidades, em seus respectivos Comandos, primou pelo desenvolvimento da linha de ação Educação continuada, corroborando assim com o que preceitua o Projeto Polícia Cidadã e a Diretriz do Comando Geral, que atribui a esta linha de ação a prioridade entre as demais [...]. (BAHIA, 2004, p. 7).

Ainda assim, a Educação Continuada foi considerada como um dos pontos que exigiam uma maior ênfase, com intensificação da abrangência e da intensidade das ações, principalmente porque havia resistências do efetivo frente à proposta, indicando que se tratava de uma dissonância entre elementos característicos da PMBA e a mudança proposta, o que dificultava a sua execução.

A partir de então, foi estabelecido todo um conjunto de ações para a Educação Continuada, o qual contemplou grandes investimentos para a capacitação de todo o efetivo, com a ampliação da oferta do Curso de Policial Cidadão para toda a Bahia, inclusive para integrantes dos CONSEG, agentes comunitários, policiais civis, guardas municipais, assistentes sociais e outros profissionais de diversos segmentos.

Além das dificuldades frente as resistências e obstáculos internos, após quatro anos dos Procedimentos de Retomada / REPPCid (BAHIA, 2003) houve uma nova descontinuidade. Aos poucos o processo sendo desestruturado, sem apoio direto do Governo do Estado da Bahia e do Alto Comando da PMBA, além da falta de adesão dos integrantes da Corporação e dos CONSEG. A maioria das ações passou a ser realizada diretamente pela SENASP, que iniciou a organização de cursos de capacitação sob a sua gestão em todo o Brasil, substituindo na Bahia o Curso de Policial Cidadão.

Salienta-se que a tentativa de implantação do novo modelo administrativo no âmbito da PMBA só ocorreu na vigência da 1ª e 2ª fases do PPCid (BAHIA, 1997), pois, apesar da continuidade do processo de implantação do policiamento comunitário, já sob advento da SENASP e do PRONASCI (3ª Fase), as mudanças administrativas não faziam parte do planejamento nacional. Dessa forma, Pode-se inferir que o

processo de transição do modelo administrativo não se efetivou de forma abrangente, principalmente em face da gestão da mudança, do alcance no âmbito estadual das medidas nacionais do PDRE (BRASIL, 1995), das resistências internas e da sua descontinuidade.

Na verdade, os esforços do primeiro e do segundo período também não foram suficientes para efetivação da proposta de modernização como um todo. Apesar das mudanças ocorridas, as linhas de ação estratégicas foram ineficazes frente a obstáculos internos oriundos de problemas no processo de gestão, na educação continuada e, principalmente, na rejeição da Corporação aos novos princípios de policiamento comunitário, conforme ficou evidenciado nos relatórios sobre as condições de implantação do Projeto Polícia Cidadã (BAHIA, 2004; BAHIA, 2008, 2009, 2010 e 2011).

5.3.3 O PRONASCI e as bases comunitárias de segurança

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (BRASIL, 2007) emergiu como balizador de um novo momento para o policiamento comunitário no Brasil, definido neste trabalho como a 3ª Etapa do processo de modernização da PMBA (fase atual). Esse programa objetivava estimular aos órgãos estaduais e municipais à elaboração de planos e programas integrados para a preservação da segurança pública, com o suporte, inclusive, de novas formas de policiamento.

Por meio do PRONASCI (BRASIL, 2007), em nível de investimentos, a SENASP (MJ, 2008) pretendia disponibilizar cerca de R\$ 6,707 bilhões em investimentos federais até o fim de 2012, com vistas a otimizar a qualificação dos profissionais de segurança pública, assim como atuar no âmbito social de forma preventiva por meio de ações que contemplavam jovens atraídos e cooptados pelo crime, além de programas específicos de reinserção social para egressos do sistema prisional. O programa promoveu também um grande incremento ao aliar estratégias centradas no gerenciamento, na formação e na construção de elementos intervenientes que se conjugariam na proposta de consolidação da Polícia Cidadã no Brasil e na Bahia, como o advento das “Bases Comunitárias de Segurança”, baseado no “Sistema

KOBAN' (SÃO PAULO, 2010), considerado referência por vários estudiosos e adotada em vários países.

Além de disponibilizar linhas de financiamento específicas para fomentar as polícias militares a implantarem as BCS, a SENASP passou também a ministrar cursos de capacitação com base no modelo japonês tanto a distância quanto presencialmente, difundindo a doutrina por meio de manuais que apresentavam toda a história e os procedimentos do sistema em referência (SÃO PAULO, 2010).

Na PMBA, ainda carecendo de uma maior consolidação do modelo de policiamento comunitário, ingressou em consonância com a SENASP/PRONASI no momento de implantação das BCS. Por meio do Plano Diretor do Programa de Policiamento Comunitário (2008), foram estabelecidos os procedimentos para a implantação imediata das bases que seriam financiadas pelo Governo Federal, estabelecendo uma projeção inicial prevista para ser realizada no ano de 2010, o que, na prática, não se efetivou:

Quadro 2 – Localidades a serem atendidas pelas BCS

Município	Bairro	Unidade da PMBA
Salvador	Tancredo Neves	23ª CIPM
Lauro de Freitas	Itinga	52ª CIPM
Simões Filho	Ponto Parada	22ª CIPM
Camaçari	Conjunto Habitacional II	12º BPM
Total	----	----

Fonte: Dmt Bahia (2008).

Como não foi implantada nenhuma BCS na Bahia no ano de 2010, apesar da disponibilidade de financiamento da SENASP/PRONASCI, foi realizado um novo levantamento de dados e o planejamento para execução impreterível entre 2011 e 2014, que segue na íntegra, no ANEXO F. Abaixo segue o quadro-resumo do referido planejamento de acordo com a região e o ano previsto para implantação das BCS:

Quadro 3 – Resumo da previsão de implantação de BCS entre 2011 e 2014

Região	2011	2012	2013	2014	Total
Capital	04	10	06	----	20
Região Metropolitana de Salvador	----	----	03	----	03
Interior	----	----	----	11	11
Total	04	10	09	11	34 BCS

Fonte: Dmt Bahia (2008).

Mesmo com a previsão total de **34 (trinta e quatro) Bases Comunitárias de Segurança**, até o final do ano de 2011 apenas 04 (quatro) BCS foram instaladas na capital da Bahia: uma (01) no bairro do Calabar e 03 (três) no complexo do Nordeste, composto pelos bairros de Nordeste de Amaralina, Santa Cruz e Vale das Pedrinhas, todas com recursos do Governo do Estado da Bahia. As três bases vão atuar com 120 (cento e vinte) homens cada uma, e 16 (dezesesseis) viaturas, além de 25 (vinte e cinco) câmeras para monitoramento da região (BAHIA, 2011). De qualquer forma, segundo a proposta oficial de implantação das BCS, a partir de 2011, pretendem-se atingir os seguintes resultados:

- (i) Ampliar o atendimento (despachos das ocorrências) em relação ao número de solicitações de segurança pública;
- (ii) Aumentar as ações preventivas, possibilitando maior segurança nas áreas;
- (iii) Favorecer a autoestima dos profissionais da Segurança Pública, ofertando-lhes condições mais dignas de trabalho;
- (iv) Aumentar a sensação de segurança da população.

A PMBA espera realizar a intensificação das ações de polícia comunitária existentes nos bairros indicados por meio das BCS, com o intuito de aumentar a atividade preventiva, possibilitando a redução das ocorrências, e valorizar e melhorar as condições de trabalho do servidor, mediante a oferta de uma melhor infraestrutura para o desempenho das atividades. Objetiva-se os seguintes resultados:

- (i) Potencialização do Policiamento Comunitário em face da introdução das BCS associada aos programas de capacitação contínua dos servidores;
- (ii) Aumento das ações policiais preventivas;
- (iii) Redução do índice de ocorrências policiais e da criminalidade em geral;
- (iv) Melhoria da integração das instituições de segurança pública com a comunidade local;
- (v) Maior segurança ao bairro;
- (vi) Melhoria no apoio às ações que envolvem a comunidade.

Conforme os relatórios mais recentes sobre as condições de implantação do processo de modernização (BAHIA, 2008, 2009, 2010 e 2011), ficou evidenciado que, no momento atual de instalação das primeiras BCS, sob suporte direto do PRONASCI (BRASIL, 2007), busca-se ainda fundamentar os princípios básicos do policiamento comunitário. Por isso mesmo, ainda se reitera a importância de todas

as iniciativas da PMBA com vistas à consolidação da proposta de se modernizar, principalmente pela educação continuada, que foi utilizada diretamente na preparação dos integrantes dos Conselhos e dos policiais militares que irão compor o efetivo das futuras BCS.

5.3.4 O Papel dos Conselhos Comunitários de Segurança

Os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG) fazem parte do novo modelo de policiamento comunitário implantado no âmbito do processo de modernização da PMBA, dentro da perspectiva exposta de gestão participativa consubstanciada pela proximidade com a sociedade civil. Segundo a proposta de Estatuto dos Conselhos Comunitários de Segurança, no Art. 1º, parágrafo único, contida no PPCid (BAHIA, 1997), cabe a eles “[...] coordenar a participação dos segmentos organizados da sociedade na elaboração, execução e controle das atividades de segurança pública” (texto na íntegra no ANEXO G). Entretanto, frente às dificuldades que a proposta de modernização já previa encontrar no âmbito organizacional, o PPCid (1997) chega a trazer no Art. 2º, Inciso V, da proposta de Estatuto, a seguinte missão para os Conselhos: “Quebrar a resistência interna da Corporação, no particular da implantação de uma mentalidade gerencial mais moderna e de maior dinamicidade nos serviços de polícia ostensiva preventiva.” (BAHIA, 1997).

Os CONSEG foram inseridos na estrutura organizacional das novas Companhias de Polícia Comunitária (CIPM), responsáveis geograficamente por um território específico de onde emanam os integrantes do Conselho, conforme preconiza o PDRE:

Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (BRASIL, 1995, p. 8).

A criação dos Conselhos Comunitários na PMBA ocorreu mediante ato administrativo interno, ou seja, formalmente, para depois se constituir na prática, o que gerou resistências na própria conjuntura da Corporação, registradas nos relatórios do processo de implantação (BAHIA, 2004; BAHIA, 2008, 2009, 2010 e 2011). Para o PPCid (BAHIA, 1997), os CONSEG faziam parte da Linha de Ação

referente à integração com a comunidade, definidos conforme o Art. 1º da sua proposta de Estatuto:

[...] uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, da qual participam a comunidade, devidamente representada, e um representante da unidade operacional responsável. Nas reuniões do conselho serão discutidos os principais problemas da comunidade relativos à segurança pública, estabelecendo-se ações a serem adotadas para solução e prioridades de execução. Isso permite à comunidade participar do planejamento do serviço policial que lhe será prestado, ao tempo em que permite também à unidade operacional atender de forma mais personalizada aquela comunidade. (BAHIA, 1997).

Tendo em vista as dificuldades na implantação e na efetivação dos CONSEG, mesmo sendo de responsabilidade da sociedade civil, foi criada na estrutura do DMT, uma seção específica para fomentar a implantação dos Conselhos, que elaborando cartilhas de orientação e outras medidas para a instalação e funcionamento deles (ANEXO H). Apesar da iniciativa frente às dificuldades encontradas e relatadas na implantação, o DMT apresenta as principais ações realizadas até o ano de 2011 (BAHIA, 2011):

(i) Apoio aos segmentos sociais na formação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública, aumentando significativamente o número de Conselhos no âmbito do Estado da Bahia;

(ii) Desenvolvimento de ações e trabalhos que consolidaram a polícia comunitária frente a existência dos CONSEG;

(iii) Desenvolvimento, coordenação, implantação, acompanhamento e avaliação dos CONSEG em parceria com a SENASP, com a realização de cursos, palestras, seminários e demais ações voltados às formações humana e comunitária;

(iv) Desenvolvimento de uma relação de referência constante com todos os Conselhos Comunitários, fomentando sua atividade e incentivando-a;

(v) Participação em todas as iniciativas e atividades dos CONSEG e das comunidades que tiveram relação com aspectos de segurança pública.

No que concerne ao número de CONSEG existentes na Bahia, em meados do ano de 2010, a Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado da Bahia (FECCSPEB) apresentou os dados constantes na Quadro 4, porém foram considerados excessivos pelo DMT (BAHIA, 2011). Segundo a FECCSPEB, o critério de existência baseia-se apenas na ata de abertura, sem maiores formalidades qualitativas referentes ao funcionamento efetivo dos mesmos e a sua

participação no cotidiano das CIPM, conforme previa a proposta de Estatuto contida no ANEXO I (BAHIA, 1997).

Quadro 4 – CONSEG vinculados a FECCSPEB

1	CONSELHOS FORMADOS CAPITAL	38
2	CONSELHOS FORMADOS RMS	18
3	CONSELHOS FORMADOS INTERIOR	156
	TOTAL	212

Fonte: Feccspeb (2010).

O levantamento inicial realizado pelo DMT, até maio de 2010, também denota um número bastante elevado de CONSEG (conforme Quadro 5), no qual os critérios utilizados também consideraram apenas o ato de criação, sem considerar a precariedade de seu funcionamento (BAHIA, 2010).

Quadro 5 – CONSEGS conforme levantamento do DMT até 2010

CONSELHOS COMUNITÁRIOS DA CAPITAL E REGIÃO METROPOLITANA		
1	ATIVOS	21
2	DESATIVADOS	2
3	SEM TELEFONE DE CONTATO	11
	TOTAL	34
CONSELHOS COMUNITÁRIOS DO INTERIOR		
1	ATIVOS	43
2	DESATIVADOS	22
3	SEM TELEFONES DE CONTATO	44
4	EM FASE DE REATIVAÇÃO	3
	TOTAL	112
RESULTADO GERAL		
1	ATIVOS	64
2	DESATIVADOS	24
3	SEM TELEFONES DE CONTATO	55
4	EM FASE DE REATIVAÇÃO	3
	TOTAL	146

Fonte: Bahia (2010).

Tal situação foi constatada no texto do relatório do DMT sobre a existência dos CONSEG: “Informamos também a V.S^a que a informação recebida dos Presidentes dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública que se encontram `Ativos` é que a grande maioria está funcionando precariamente.” (BAHIA, 2010, p. 1).

Tendo em vista as contradições expostas, novo levantamento com data final de 17 de agosto de 2011 foi realizado pelo DMT, agora considerando dados encaminhados por todas as Companhias Independentes de Policiamento Comunitário, em relação aos CONSEG, respectivamente vinculados a elas. Nesse caso, os critérios foram revestidos de maiores exigências qualitativas, tais como a criação formal, mediante ata, e a participação efetiva em reuniões anuais. O resultado do levantamento diminuiu acentuadamente o número de Conselhos participativos:

Quadro 6 – CONSEG conforme levantamento do DMT em 2011

CONSELHOS COMUNITÁRIOS DA CAPITAL E REGIÃO METROPOLITANA		
1	ATIVOS	20
2	DESATIVADOS	06
3	EM FASE DE REATIVAÇÃO	01
4	EM FASE DE IMPLANTAÇÃO	03
	TOTAL	30
CONSELHOS COMUNITÁRIOS DO INTERIOR		
1	ATIVOS	38
2	DESATIVADOS	12
3	EM FASE DE REATIVAÇÃO	00
4	EM FASE DE IMPLANTAÇÃO	09
	TOTAL	59
RESULTADO GERAL		
1	ATIVO	58
2	INATIVO	18
3	EM FASE DE REATIVAÇÃO	01
4	EM FASE DE IMPLANTAÇÃO	02
	TOTAL	89

Fonte: Bahia (2011).

O levantamento inicial do DMT (BAHIA, 2010) considerava a existência de **119 Conselhos**; já a FECCSPEB (2010) considerava a existência de **212 Conselhos** vinculados a ela. Entretanto, o levantamento final do DMT (BAHIA, 2011) arremata a existência de **58 Conselhos ativos**, o que denota que o número de Conselhos tende a diminuir à medida que aumentem os critérios de análise quanto ao seu funcionamento efetivo. Tal conclusão leva a constatar também que a precariedade de funcionamento da maioria dos Conselhos – citada nos relatórios do DMT – é procedente (BAHIA, 2010). Esse relatório indica que a situação dos Conselhos é

caracterizada por deficiências na estrutura física (quando existe), ausência de registros que expressem a participação da sociedade civil na CIPM e a inexistência de atas e outras burocracias afetas a um cotidiano de trabalho.

Tais considerações remetem às dificuldades que englobam o processo de implantação do policiamento comunitário, principalmente quanto à participação da sociedade civil, o que pode estar associada às resistências internas da PMBA, conforme relatórios do DMT (2004; 2008, 2009, 2010 e 2011). Sem dispor de maiores fontes nesta etapa da pesquisa para o entendimento do que está gerando tal situação, o assunto será retomado *a posteriori* na abordagem empírica, na qual as entrevistas com os gestores do processo de implantação e com os integrantes do CONSEG fornecerão elementos mais conclusivos.

5.4 DA FORMAÇÃO DO GUERREIRO À FORMAÇÃO DO POLICIAL CIDADÃO

Tendo em vista o modelo híbrido de polícia militar que se constituiu no Brasil com a criação dos organismos policiais a partir do modelo do Exército, e, por conseguinte, da incorporação de toda a cultura militar, a formação humana no âmbito das polícias militares brasileiras teve predominância de um currículo voltado à formação do “guerreiro”, em detrimento a uma formação centrada na técnica policial e na interação com a sociedade, o que suplantou a crise de identidade que persiste até os dias atuais (HALLOWAY, 1997; MUNIZ, 2001; GOMES, 2002; RODRIGUES DA SILVA, 2011).

Sempre houve a predominância de uma formação centrada no *ethos* militar, com todas as características, os princípios e ritos do militarismo, em detrimento à formação policial colocada em segundo plano, como se denota no seguinte testemunho:

Considero que fui bem preparado para marchar, na parada e no sentido. Aprendemos sobre regulamentação interno, cabelo grande, três dias de detenção. O curso é teórico sobre quartelamento e ficar em forma. É mais militar do que policial. O que a gente deve fazer num acidente de trânsito, num conflito entre motoristas não ensinam. [...]. O curso em si foi péssimo. Fizeram a Semana da Caveira no Choque. Foram sete dias rastejando, pulando com cabo submerso. Lá tem um charco com cobras, e eles estendem o cabo que fica submerso: quem pegar pegou; quem não pegou

afunda. Apanhamos com caule de bananeira, que não dói, mas é uma pancada. (DAMASCENO; JÚNIOR; MORAES, 2003, p. 75).

No âmbito da PMBA, o processo de formação humana não ocorreu de forma diferente. Com base em dados e informações levantadas na Academia de Polícia Militar da Bahia (APMBA), conforme os Planos Gerais de Ensino – PGE de várias épocas (BAHIA, 2005), foram estabelecidos três períodos de formação do oficial, a serem descritos a seguir; contudo, só foi encontrada a distribuição da carga horária do Curso de Formação de Oficiais no segundo e no terceiro período de vigência.

O primeiro período de formação do oficial vai da fundação da PMBA até o início da década de 1970, e tem como marco principal a fundação da APMBA em 1935. Nesse período, a formação acontecia nos moldes do Exército, em escolas conjuntas ou similares, apesar da fundação da APMBA que, mesmo sendo uma escola para a formação de oficiais policiais militares, não introduziu um novo modelo de formação centrado na formação policial. Inclusive, evidenciou-se no registro histórico do texto oficial de fundação da APMBA, conforme discurso proferido pelo então CAP PM Antônio Medeiros de Azevedo, no qual o “espírito militar” se perpetuava:

Almejando a paz, pensando, porém, na guerra, criaremos nesta escola, como principal objetivo, uma indestrutível mentalidade guerreira, dentro da mesma unidade de doutrina esposada pelo Exército. (AZEVEDO, 1975, pág. 32).

O segundo período de formação do oficial iniciou-se na década de 1970 até 1991, com a instituição da Inspeção Geral das Polícias Militares – IGPM, órgão centralizador pertencente à estrutura organizacional do Exército, o qual estabeleceu uma matriz curricular única para os cursos de formação de oficiais policiais militares no Brasil. Durante esse período, já se vislumbrava um maior foco na formação policial nos Planos Gerais de Ensino (BAHIA, 2005), principalmente pelos constantes distúrbios civis provenientes da Ditadura Militar, entretanto ainda se mantinha a formação militar de forma predominante, como se pode observar nas Tabelas 5 e 8:

Tabela 5 – Distribuição de disciplinas do CFOPM (1970 - 1991)

CURRÍCULO	CARGA HORÁRIA									
	1º SEM	2º SEM	3º SEM	4º SEM	5º SEM	6º SEM	7º SEM	8º SEM	TOTAL	
1970 – 1991	CC*	564	586	507	593	345	695	----	----	3.290
	AC**	65	65	90	90	120	120	----	----	550
	Total	629	651	597	683	465	815	----	----	3.840

Fonte: Academia de Polícia Militar da Bahia / Plano Diretor de Ensino (BAHIA, 2005).

Notas: * Componentes do Currículo Pleno

** Atividades Complementares

O terceiro período de formação do oficial na PMBA é posterior à abertura constitucional de 1988 e se desdobra até os dias atuais, mediante duas fases específicas. Na primeira fase, entre 1992 e 2004, a PMBA se vale de sua autonomia para fundir a formação militar com a formação policial em quantidade de carga horária equivalente, gerando matrizes curriculares com mais de cinco mil horas, desproporcionais para qualquer modelo de formação, como se pode observar nas Tabelas 6 e 7:

Tabela 6 – Distribuição de disciplinas do CFOPM (1992 - 2004)

CURRÍCULO	CARGA HORÁRIA									
	1º SEM	2º SEM	3º SEM	4º SEM	5º SEM	6º SEM	7º SEM	8º SEM	TOTAL	
1992 - 1996	CC*	585	600	585	600	585	610	585	405	4555
	AC**	581	----	759	----	674	----	810	----	2.824
	Total	1166	600	1.344	600	1.259	610	1.395	405	7.379
1997 - 2003	CC*	495	555	480	555	525	510	465	645	4.230
	AC**	195	270	225	300	225	300	210	120	1.875
	Total	690	825	705	855	750	810	675	765	6.105
2003 – 2004	CC*	510	555	600	555	525	525	----	----	3.270
	AC**	395	455	455	455	455	480	-	-	2.695
	Total	905	1.010	1.055	1.010	980	1.005	-	-	5.965

Fonte: Academia de Polícia Militar da Bahia / Plano Diretor de Ensino (BAHIA, 2005).

Notas: * Componentes do Currículo Pleno

** Atividades Complementares

Posteriormente, na segunda fase, a partir de 2005, inicia-se a adaptação da formação do oficial de polícia militar às Diretrizes Curriculares da SENASP, com base em uma Matriz única para formação em segurança pública (BRASIL, 2003), transcrita na íntegra no ANEXO G. Com uma política pedagógica centrada no ser e na formação cidadã para oficiais e praças, em detrimento da antiga formação do

“guerreiro”, a proposta consubstancia-se na educação plena e contínua e na integração com a comunidade, plenamente voltada para a formação do policial cidadã, a fim estabelecer “[...] um sistema educacional único para todas as polícias e órgãos de Segurança Pública”. (BRASIL, 2003, p. 5).

Tal reforma decorre das demandas citadas no Resumo Executivo do Projeto Polícia Cidadã – Procedimentos de Retomada (BAHIA, 2003 – quanto à importância da formação humana e da educação continuada para o processo de implantação do novo modelo de policiamento, o que pode ser observado nas Tabelas 7 e 8:

Tabela 7 – Distribuição de disciplinas do CFOPM (2005)

CURRÍCULO	CARGA HORÁRIA								
	1º SEM	2º SEM	3º SEM	4º SEM	5º SEM	6º SEM	7º SEM	8º SEM	TOTAL
2005	612	612	558	558	486	558	-	-	3.384
	108	198	198	198	198	216	-	-	1.116
Total	720	810	756	756	684	774	-	-	4.500

Fonte: Academia de Polícia Militar da Bahia / Plano Diretor de Ensino (BAHIA, 2005).

Notas: * Componentes do Currículo Pleno

** Atividades Complementares

Portanto, só com o processo de mudança recente com a introdução da Matriz SENASP (BRASIL, 2003), vislumbrava-se uma tentativa de mudança por meio de uma nova orientação político-pedagógica para formação humana, contemplando uma concentração de carga horária nas disciplinas de formação policial-cidadã, que passaram a predominar em detrimento as antigas disciplinas militares comuns à caserna, as quais formavam para combater o inimigo (campo de guerra), em detrimento da formação para interagir com a sociedade (meio social):

As forças armadas tratam do inimigo externo, com o objetivo de reduzir, anular ou eliminar o oponente, já que este ameaça a Pátria. A conquista dá-se pela batalha: na guerra a nação está em armas, pois ela tem caráter nacional. O homem não trabalha isolado, mas enquadrado, sob comando em grandes ou pequenas frações. A ação das forças armadas obedece aos tratados e às convenções internacionais bem como aos códigos e regulamentos militares. O campo de atuação é normalmente o T. O. (teatro de operações). (SÃO PAULO, 2010, p. 239).

Muniz (2001, p. 177), corroborando com essa perspectiva, citou o desabafo de um oficial da Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ), com mais de vinte e cinco anos de serviço:

O oficial de polícia precisa ter uma identidade própria. O nosso problema é que estamos em uma encruzilhada entre coisa alguma e coisa nenhuma. Que tipo de profissional estamos formando com essa vidinha de caserna? Isto nos serve? Nós precisamos formar um especialista em segurança pública.

Conforme a Tabela 8, a diminuição das disciplinas militares ocorreu de forma paulatina entre 1970 e 2005:

Tabela 8 – Distribuição comparativa de disciplinas do CFOPM (1970 - 2005)

ANOS	Carga Horária do Curso (h)	Disciplinas Militares (%)	Disciplinas Policiais (%)	Disciplinas de Formação Geral (%)
1970 – 1991	3.840	60	20	20
1992 - 1996	7.379	35	35	30
1997 – 2003	6.105	35	35	30
2003 – 2004	5.965	35	35	30
2005	4.500	5	65	30

Fonte: Plano Diretor de Ensino (BAHIA, 2005).

Da mesma forma, a PMBA incrementou também as políticas de educação continuada voltadas para a formação do policial cidadão principalmente a partir de 2005. A PMBA passou a utilizar todo o material didático, programas e cursos que a SENASP disponibilizava, sempre com base no modelo de policiamento comunitário japonês, o *Koban*, com vistas a otimizar a formação policial no Brasil. A partir de então, os Cursos de Policiamento Comunitário e de Policial Cidadão da PMBA foram substituídos pelos cursos de capacitação organizados diretamente pela SENASP.

Os Cursos de Policiamento Comunitário e de Policial Cidadão haviam sido criados ainda na primeira fase do PPCid (BAHIA, 1997) e eram organizados e realizados pela própria PMBA, direcionados para todo o efetivo já formado. Conforme os relatórios sobre a primeira fase (BAHIA, 2003), os cursos não alcançaram a maioria do efetivo a ser empregado na nova modalidade de policiamento, bem como a sistemática de educação continuada não estava consolidada.

Na segunda fase de retomada, os Cursos passaram a ser mais abrangentes, inclusive compondo como obrigatórios no currículo mínimo da formação prevista

para oficiais e praças; entretanto, não dispunham de um direcionamento para suplantar a gestão da mudança. Comparando ambas as fases, constata-se, na segunda fase de retomada, a previsão diminuta voltada à preparação para aceitar a inovação a fim de que “[...] os policiais militares possam trabalhar dentro de uma nova realidade, é preciso que sejam capacitados” (BAHIA, 2003, p. 10), enquanto que, na primeira fase, a maior ênfase visava à capacitação para saber utilizar o policiamento comunitário do ponto de vista operacional:

[...] devido a imperiosidade do processo contínuo de **capacitação para o exercício de nossa função**, bem como por ser através deste processo que há a sensibilização para o perfeito entendimento da necessidade do Projeto e a concepção total de sua filosofia, extraído da esfera administrativa (Comando) a responsabilidade de seu sucesso, compartilhando-a com todos os membros da Instituição. (BAHIA, 2004, p. 7, grifo nosso).

No período de retomada do PPCid (BAHIA, 2003), foi realizado um comparativo dos quantitativos de participação do efetivo geral da PMBA nos cursos de Policial Cidadão realizados nas duas fases do PPCid, tendo como referência tudo que havia sido realizado até o ano de 2005. Conforme Tabela 9, podem-se observar os dados colhidos na época, cujos percentuais foram calculados com base no efetivo de aproximadamente 30.000 integrantes existentes na PMBA à época. Foi observado que 18,97% do efetivo total havia sido capacitado, sendo que, na sua maioria, a capacitação ocorreu no período de Retomada do PPCid. A constatação é de que em dois anos da segunda fase foram capacitados mais do que o triplo dos capacitados nos sete anos da primeira fase, constatando um real incremento no que se refere à linha de ação “Educação Continuada”, conforme segue abaixo:

Tabela 9 – Comparativo de capacitação no PPCid

Período	Fase	Quantitativo	%
1995 – 2002	1ª	1.373	4,57
2003 – 2005	2ª (Retomada)	4.319	14,39
Total	----	5.692	18,97

Fonte: Dmt (2005)

Em seguida, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), lançado em 2007 (BRASIL), promoveu novos investimentos em educação continuada e técnicas de policiamento comunitário, mas sem direcionamento à gestão da mudança. A partir de 2007, iniciam-se na PMBA os Cursos Nacionais de Multiplicador e de Promotor de Polícia Comunitária, destinados inicialmente a policiais militares e policiais civis, com suporte e acompanhamento da

SENASP. Além do efetivo que realizou o curso em São Paulo ou que visitou o Japão para conhecer o Sistema *KOBAN*, foram realizadas várias turmas, perfazendo 1.805 policiais capacitados:

Tabela 10 – Dados de capacitação de policiais pela SENASP

Visita <i>in loco</i> sistema Koban / Japão			
Ano	Policiais Militares	Policiais Cíveis	Total
2009	01	----	01
2010	01	----	01
Total	02	----	02
Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária/São Paulo			
Ano	Policiais Militares	Policiais Cíveis	Total
2008	06	----	06
2009	14	----	14
2010	08	----	08
Total	28	----	28
Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária/Bahia			
Ano	Policiais Militares	Policiais Cíveis	Total
2008	54	09	63
2009	35	03	38
2010	31	01	32
Total	120	13	133
Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária/Bahia			
Ano	Policiais Militares	Policiais Cíveis	Total
2007	668	78	746
2008	263	27	290
2009	254	11	265
2010	339	02	341
Total	1524	118	1642
TOTAL GERAL: 1805 POLICIAIS			

Fonte: Dmt (2011).

Posteriormente, foram iniciadas na PMBA turmas do Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária, abertas para a participação da comunidade, inclusive membros dos CONSEG e de Guardas Municipais de Salvador, perfazendo 411 pessoas capacitadas:

Tabela 11 – Dados de capacitação pela SENASP

Ano	Comunidade	Guardas Municipais de Salvador	Total
2007	246	----	246
2008	94	35	129
2009	16	00	16
2010	12	08	20
Total	368	43	411

Fonte: Dmt (2011).

No entendimento da SENASP exposto no Termo de Referência para Cursos do Sistema *KOBAN* (BRASIL, 2010-2011), havia uma pluralidade de propostas referente ao policiamento comunitário no Brasil:

[...] a falta de uma orientação doutrinária, clara, precisa e qualificada sobre a implantação e implementação deste tipo de ação policial fez com que, por trás do nome polícia comunitária, surgisse um conjunto extenso e heterogêneo de ações que muitas vezes não tem relação direta com as diretrizes deste tipo de ação. (BRASIL, 20010-2011, p.3 - 4).

Por isso, foi proposta uma unificação doutrinária por meio de cursos específicos: o Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária, o Curso Nacional de Gestor de Policiamento Comunitário, e o Curso de Operador de Policiamento Comunitário. Foi estabelecida também a institucionalização da filosofia de policiamento comunitário como parte integrante e fundamental do PRONASCI (BRASIL, 2007), por meio da educação continuada prevista no Termo de Referência: “Formação e Aperfeiçoamento de profissionais de Segurança Pública em policiamento comunitário e resolução pacífica de conflitos” (BRASIL, 20010-2011, p. 4). O amparo legal consubstanciava-se também no Plano Plurianual 2004/2007 do Governo Federal (BRASIL, 2003), no qual se estabeleceu a diretriz nº 5, referente à adoção do policiamento comunitário como política de segurança pública descentralizada e integrada, além da Lei nº 10.201 (BRASIL, 2001), a qual instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), tudo com vistas ao “[...] incentivo e o apoio à qualificação de policiais militares e civis, bombeiros militares e guardas municipais, em programas de polícia comunitária.” (BRASIL, 2010-2011, p. 4).

A proposta englobava a capacitação de efetivos para trabalhar segundo os conceitos do policiamento comunitário em um sistema de bases comunitárias, entendido como o meio mais adequado para o controle da violência e da criminalidade, entendida como a forma mais democrática de participação da população na segurança pública. Inicialmente, como se vê nas figuras 14 e 15, trata-se de uma carga horária de 40 (quarenta) horas, considerada bastante reduzida para formar o gestor e o operados das BCS, relacionada à formação proposta:

a) Curso de capacitação de gestor de base comunitária: para todo o efetivo de oficiais, subtenentes e sargentos a serem empregados nas bases comunitárias do Calabar, do Nordeste de Amaralina e nas demais a serem implantadas, conforme a seguinte proposta curricular:

Quadro 7 – Matriz do curso de capacitação de gestor de base comunitária

CURSO DE GESTOR DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO SISTEMA KOBAN	
DISCIPLINAS	C/H
Fundamentos de Polícia Comunitária	10
Policiamento Comunitário e Sociedade	03
Polícia Comunitária Aplicada	16
Liderança e Planejamento Operacional da BCS	08
Prática de Ensino	01
Avaliação	01
À Disposição da Administração Escolar:	01
Total	40

Fonte: Dmt (2011).

Conforme o período citado, o efetivo de policiais militares empregados neste curso foi o seguinte:

Quadro 8 – Curso de capacitação de gestor de base comunitária

Efetivo Empregado	
Período	Policiais Militares
Abril / 2011	24
Total	24

Fonte: DMT, 2011.

b) Curso de capacitação de operador de base comunitária: para todo o efetivo de cabos e soldados a serem empregados nas BCS, conforme a seguinte proposta curricular:

Quadro 9 – Matriz do curso de capacitação de operador de base comunitária

CURSO DE OPERADOR DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO SISTEMA KOBAN	
DISCIPLINAS	C/H
Fundamentos de Polícia Comunitária	06
Policiamento Comunitário e Sociedade	06
Os Direitos Humanos e o Serviço Policial	03
Polícia Comunitária Aplicada	23
Avaliação	01
À Disposição da Administração Escolar:	01
Total	40

Fonte: DMT, 2011.

Conforme período citado, o efetivo de policiais militares empregados neste curso foi o seguinte:

Quadro 10 – Curso de capacitação de operador de base comunitária

Efetivo Empregado	
Período	Policiais Militares
Abril / 2011	121
Julho / 2011	328
Total	449

Fonte: DMT, 2011.

Nessa conjuntura, foram realizadas também várias ações educativas pela PMBA em conjunto com a SENASP, sempre voltadas para suplantando a realização do policiamento comunitário e as Bases Comunitárias de Segurança (BCS), tais como a reaprendizagem dos fundamentos básicos a cada triênio, com a realização de cursos de atualização, e a formação continuada constante por meio de ciclo de cursos e seminários ao longo de cada ano, com frequência mensal, por meio do Portal de Ead da SENASP/MJ.

Portanto, uma nova proposta de formação humana na PMBA perpassou todos os trabalhos realizados a partir da primeira etapa do PPCid (BAHIA, 1997), desdobrando-se na segunda etapa de Retomada com o advento da SENASP e, na terceira etapa, com o PRONASCI e as Bases Comunitárias de Segurança (BRASIL, 2007). Apesar da tentativa de uma maior ênfase a partir da segunda etapa na Linha de Ação Educação Continuada, ou mesmo com a adoção das propostas da SENASP, inclusive frente à utilização da Matriz oficial (BRASIL, 2003) e dos investimentos federais, conclui-se que, ainda que insuficientes, grandes avanços foram realizados na capacitação da tropa. Entretanto, tais ações não contemplaram especificamente a gestão do processo de mudança, principalmente porque as propostas do projeto inicial o qual tinha foco específico da modernização da PMBA foram substituídas pelas as diretrizes da SENASP, as quais dispunham de foco diverso.

Apesar dos avanços alcançados com ênfase em novas propostas educacionais, a recente abrangência do novo modelo de formação humana e da educação continuada não foram suficientes para uma mudança integral do modelo organizacional vigente, induzindo à reflexão sobre a continuidade do processo de mudança, a qual carece de mais tempo e de uma melhor gestão, pois ainda sobrevive um caráter rígido, disciplinado, agressivo e adverso à sociedade no perfil do policial militar da Bahia.

6 RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO: A IMPLANTAÇÃO DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Este capítulo destina-se à abordagem empírica focada na análise da implantação de um novo modelo de policiamento denominado de comunitário, no âmbito administrativo operacional da Polícia Militar da Bahia (PMBA), mediante a hipótese de que da cultura organizacional da Corporação emanavam fatores intervenientes que obstaculizavam o processo de implantação. As variáveis de estudo foram delimitadas em dois grupos, os aspectos decorrentes do *ethos* militar: autoritarismo, fechamento, rigidez e inflexibilidade; e os aspectos decorrentes do perfil funcional público burocrático: clientelismo, corporativismo, nepotismo e subserviência.

Na primeira etapa de análise apresentada no capítulo anterior, mediante o estudo teórico e documental da cultura organizacional da PMBA, buscaram-se evidenciar os elementos oriundos da condição militar e funcional pública que caracterizavam um ambiente inóspito ao modelo de policiamento proposto, bem como constatar a correlação e interveniência deles como elementos que obstaculizavam o processo de implantação.

Passando à etapa atual, baseada em uma abordagem empírica por meio de estudo de caso, foi efetuada a coleta de dados sobre o processo *in lide*, a partir da análise de questionários de pesquisa e de entrevistas com os envolvidos, buscando constatar também a correlação e interveniência de elementos oriundos da condição militar e funcional pública como fatores impeditivos.

Os questionários de pesquisa foram aplicados pelo DMT ao efetivo que participou dos cursos preparatórios de Polícia Cidadã e da SENASP, de onde se efetuou a análise para coleta de dados. Os questionários eram de perguntas abertas, restringindo a uma abordagem qualitativa, o que, para tanto, foi selecionada uma amostra de 50 (cinquenta) questionários.

As entrevistas foram dirigidas a 23 (vinte e três) personagens não identificadas, gestores diretos da implantação do policiamento comunitário, levando em conta o período de 1997 a 2011. Inicialmente foi utilizada a entrevista informal sem qualquer estruturação; em seguida, foi utilizada a entrevista semiestruturada, deixando os

entrevistados livres para responderem a partir dos temas assinalados, guiada pelas seguintes pautas pré-estabelecidas (APÊNDICE A): (i) A implantação do policiamento comunitário na ótica do entrevistado; (ii) A proximidade com a sociedade civil; (iii) A presença da sociedade civil no quartel; (iv) Comentários sobre os fatos: problemas, dificuldades e obstáculos; (v) A correlação dos fatos com o cotidiano policial-militar; (vi) A correlação dos fatos com o militarismo; (vii) A correlação dos fatos com a condição funcional pública; (viii) O que poderia ter evitado o acontecimento dos fatos; (ix) A importância da educação continuada para o processo de mudança; (x) Comentários finais sobre os fatos: A PMBA pode se tornar uma polícia comunitária?

Serão abordados a seguir os dados obtidos, que serão apresentados em três seções específicas: (i) A ótica dos gestores do processo de implantação, resultado das entrevistas com diretores e diretores adjuntos do DMT, coordenadores do CGQPC, docentes dos cursos e comandantes de CIPM; (ii) A visão dos integrantes dos CONSEG, resultado das entrevistas com os seus representantes; e (iii) A visão do efetivo a ser empregado no policiamento comunitário, resultado da análise dos questionários.

Por fim, os resultados tanto da etapa de estudo documental descrita no capítulo 5, quanto os desta etapa referente ao estudo de caso, serão objeto de análise e discussão na última seção deste capítulo, denominada “Dialogando com os resultados obtidos”.

6.1 A ÓTICA DOS GESTORES DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO

No que se refere à pauta sobre a “implantação do policiamento comunitário na ótica do entrevistado”, os gestores do processo afirmaram que o policiamento comunitário é considerado a estratégia mais eficiente de policiamento utilizado hoje no mundo; por isso, a PMBA fez tal opção. A sua utilização é bastante pertinente, assim como em outros lugares do Brasil, levando a SENASP a oficializá-la posteriormente, contudo existem pontos de difícil aceitação pela tropa. Para a sua implantação, foi realizado um convênio com a Universidade Federal da Bahia, sendo apontados os principais pontos da organização que deveriam ser alterados, pois a estrutura já

estava obsoleta. As mudanças necessárias foram elencadas e, para a sua execução, foram estabelecidas seis linhas de ação descritas no PPCid (BAHIA, 1997).

Ao serem indagados sobre o processo de execução das linhas de ação, os gestores responderam que algumas delas foram implantadas formalmente por meio de documentos administrativos e legais, tais como a integração com a comunidade graças à criação dos Conselhos, à reestruturação das unidades operacionais, à reforma no escalonamento de postos e funções, à implantação de novas rotinas administrativas, ao geoprocessamento e ao estabelecimento do núcleo de memória, dentre outras.

Ao serem indagados sobre a funcionalidade prática dessas medidas, os gestores argumentaram que boa parte delas estava condicionada ao que o PPCid (BAHIA, 1997) chama de mudança de “cultura”, ou seja, alterar e inserir novos procedimentos na rotina de trabalho. Ao serem abordados sobre como isso foi viabilizado na prática, 30% dos gestores responderam que, na verdade, a gama de ações administrativas e motivacionais não foram suficientes para a consolidação dos novos procedimentos; já 70 % dos gestores afirmaram que a deficiência ocorreu na educação continuada, conforme ficou evidenciado nos relatórios iniciais do processo de retomada (BAHIA, 2003); 90 % afirmaram que as mudanças de cultura previstas englobavam a adoção de novos procedimentos, mas que as medidas desencadeadas não foram suficientes; 100 % dos gestores afirmaram que faltou também investimento do poder público, o que ficou comprometido devido ao revezamento de governo ocorrido durante os mais de quatorze anos de policiamento comunitário. Para os gestores, as interrupções já ocorriam após um ou dois anos de esvaziamento da proposta, devido à falta de vontade política de novos governantes. Tal situação interrompia todo o processo, fazendo com que a gestão da mudança fosse prejudicada.

Quanto à chegada da SENASP/PRONASCI, no âmbito do processo de implantação do policiamento comunitário, os entrevistados citaram pontos positivos e negativos. Dentre os positivos, a SENASP implantou uma educação continuada mediante remuneração para quem aderisse, o que não existia anteriormente no PPCid (BAHIA, 1997) e na Retomada (BAHIA, 2003). Citaram ainda a falta de incentivos

financeiros na execução do programa conforme estava previsto no plano, o que poderia ter sido suplantado pela SENASP/PRONASCI. Fizeram menção ao exemplo da PMERJ que, atualmente, remunera premiando os policiais que aderiram ao policiamento comunitário e promoveram a redução de indicadores de violência e de criminalidade na área específica de suas respectivas unidades. Todos foram unânimes em informar que a ausência de incentivos financeiros e outras formas de motivação prejudicaram muito a execução da proposta.

Quanto à pauta sobre a “proximidade com a sociedade civil”, a maioria dos entrevistados afirmou que a criação dos Conselhos não foi suficiente para a integração com a comunidade, em função de que tal medida não fez com que a corporação se integrasse plenamente com a sociedade e vice-versa. Para os entrevistados, a estratégia é pertinente, pois a proximidade entre a polícia e a comunidade realmente coopera em muito no controle preventivo da violência e da criminalidade; entretanto, 95% dos entrevistados entendem que isso só seria efetivo se, na prática, a integração ocorresse. Ainda assim, 70% dos entrevistados compreenderam que o pouco que se integrou já gerou resultados positivos, o que confirma a eficácia da proposta do entendimento dos mesmos, incentivando a corporação e o poder público a enviar esforços a fim de efetivar o policiamento comunitário.

Para 70% dos entrevistados, os Conselhos estão sendo objeto de exploração política dos seus presidentes e membros, enquanto que 90% dos entrevistados acham que a principal função exercida pelos Conselhos é a de mediar uma relação de assistencialismo entre a sociedade e a corporação, frente às deficiências e carências das CIPM. Para a maioria dos entrevistados, os Conselhos servem principalmente para ajudar na resolução de problemas estruturais da PMBA, gerindo as doações e outras benesses, cuja competência não diz respeito à polícia militar.

Ao serem indagados se os Conselhos discutem os problemas de segurança pública, 100 % dos entrevistados concordaram que sim, contudo, afirmaram que isso não ocorre com a magnitude necessária e em todos os espaços de participação existentes. Os entrevistados reiteraram o desvio de função dos Conselhos e afirmaram também que os conselheiros gastam muito tempo em questões que não são de sua alçada, ou mesmo, cuidando de problemas do quartel os quais são, na

verdade, problemas do Estado, tais como conserto de viaturas, abastecimento de combustível, reformas estruturais etc. Citaram que os Conselhos servem também para denunciar problemas de segurança pública e para cooptar a participação de outros segmentos públicos na conjugação de forças em prol da resolução de várias questões de violência e de criminalidade, o que é muito positivo e bem recebido pelos comandantes das CIPM. Tal perspectiva insere-se na proposta de Estatuto para os Conselhos, conforme Art. 2º, Inciso VII, contido no PPCid (BAHIA, 1997): “promover a integração entre os segmentos organizados da sociedade e os órgãos responsáveis pelo sistema de defesa social”.

No que se refere à pauta sobre a “presença da sociedade civil no quartel”, os entrevistados foram questionados sobre a receptividade dos policiais militares acerca dessas iniciativas dos Conselhos e a presença deles no quartel: 95% dos entrevistados foram unânimes quanto à desconfiança e rejeição da tropa para a participação da sociedade civil. Para os entrevistados, a tropa entende que “quartel é lugar de militar e não de civil”.

Para a maioria, os Conselhos são tidos como um corpo estranho no universo policial militar. Afirmaram que a culpa não é só da PM: segundo 90% dos entrevistados, os Conselhos são anomalias dentro da organização PMBA, sobretudo por não realizarem o quanto proposto, além da rejeição natural. Ao serem indagados sobre o porquê disso, 100% dos entrevistados responderam que isso ocorre devido à falta de preparo de ambos os lados; para eles, os conselheiros precisam ter preparo suficiente para conquistar e efetivar o seu espaço participativo, enquanto que os policiais militares precisam também maturar e entender melhor a proposta. Afirmaram que, por outro lado, a tropa gosta de que os civis invistam diretamente atendendo a demandas estruturais dos quartéis, mas acham que “os civis nada entendem de segurança pública para estarem dando opinião”.

Quando os entrevistados foram indagados sobre a presença e participação da sociedade civil, 70% deles afirmaram que isso é fundamental, se for realizado da forma correta, com a adesão e receptividade plena de ambos os lados; contudo, 100% reiteraram que, na conjuntura atual, isso se torna impossível. 70% dos entrevistados compreendem que, com mudanças de “mentalidade”, a proposta poderia até ser efetivada, mas 30% entendem que não há como mudar a PMBA

para que haja um ambiente propício para o que fora proposto. Um dos entrevistados afirmou o seguinte: “nascemos militares, vamos morrer militares!”

Ao serem indagados quanto à pauta referente a “problemas, dificuldades e obstáculos”, os entrevistados citaram que o militarismo não permite tanta abertura, reiterando que, para a tropa, “quartel é local para militar”. Eles afirmaram que não houve tempo nem ações suficientes para preparar ambos os lados: muitos dos conselheiros foram manifestantes de esquerda que, até pouco tempo, eram rivais dos policiais militares; por essa e outras razões, a integração acaba não sendo efetiva.

Quanto à pauta sobre a “correlação dos fatos com o cotidiano policial-militar”, os entrevistados afirmaram que os principais obstáculos emanaram do enfrentamento da cultura policial militar, já enraizada na rotina, frente às mudanças propostas. Para eles, os costumes militares são aprendidos no curso de formação e continuados no dia a dia. Nessa conjuntura, são mantidos elementos que não permitiram que muitos dos pontos da proposta se materializassem.

Referindo-se a “correlação dos fatos com o militarismo” e a “correlação dos fatos com a condição funcional pública”, foi observado que, de forma recorrente, os entrevistados citam como obstáculos elementos oriundos da cultura organizacional da PMBA. Os entrevistados argumentam sobre a alegação da tropa: para ela, relacionar-se com a comunidade implica que “os policiais podem ser civis”, mas, para reivindicar direitos, “serão sempre militares!” (entrevista realizada logo após a paralisação grevista, em janeiro de 2012). Para 80% dos entrevistados, uma polícia cidadã não pode ser militar; por isso, “como fazer uma transição se legalmente continuam como militares?”. Todos foram unânimes ao afirmar que primeiramente deveria ter havido a desmilitarização, depois a mudança dos elementos culturais – inclusive os valores – para assim se constituir um ambiente propenso a um policiamento comunitário.

Sobre a gestão paritária, 80% dos entrevistados responderam associando os obstáculos ao autoritarismo que reina na Corporação: a maioria alegou que “a unidade de comando” não poderia ser quebrada, e que, muitas vezes, isso é suscitado na relação com os conselheiros. Quando a pergunta foi refeita alegando

que só caberia aos integrantes dos Conselhos discutir e opinar, 50% responderam que assim não haveria problema; os outros 50% afirmaram que normalmente os conselheiros tentam ir mais a fundo na participação, e que isso é um equívoco perigoso. Quando foram indagados sobre a receptividade da tropa acerca da gestão paritária, responderam que a tropa não entende esse mecanismo, pensa que os conselheiros estão no quartel para “entregar” os praças, ou seja, denunciar atitudes erradas, ou mesmo para cooperar materialmente no âmbito assistencialista.

Ao serem indagados quanto à abertura dos quartéis para a participação social, as respostas voltaram-se aos princípios de fechamento, rigidez e inflexibilidade. Em primeira instância, sempre colocando a culpa da rejeição nos praças, os entrevistados alegaram que os limites da participação social devem ser observados, pois, às vezes, os civis podem “atrapalhar mais do que ajudar”. Ao serem questionados sobre a estratégia da proximidade, 90% responderam que essa proposta já foi comprovada quanto a sua eficácia em outras experiências pelo mundo, mas que aproximar a polícia da sociedade não é abrir os quartéis para a comunidade. Afirmaram que basta constituir uma rotina de reuniões para a participação social com os devidos “limites”, pois a ajuda da comunidade vai ser bastante relevante.

Sobre o modelo gerencial de se administrar, os entrevistados afirmaram que tal proposta é de fundamental importância para a otimização da gestão pública. Quando induzidos a abordar temas que perpassam clientelismo, corporativismo, nepotismo e subserviência, a maioria deles foi unânime em responder que tais características ainda perduram nas relações de trabalho do contexto policial militar. Alegaram que são características incorporadas e enraizadas, sendo dificilmente revertidas ou extintas.

Quando foram indagados sobre a pauta referente ao “que poderia ter evitado o acontecimento dos fatos”, ou seja, a emergência de obstáculos e dificuldades, os entrevistados reiteraram que o processo ocorreu de forma muito rápida, tanto no seu início quanto no desenvolvimento. Afirmaram também que faltou mais conscientização, capacitação e, principalmente, faltaram incentivos. Citaram o exemplo de que houve uma aferição do nível de adesão das unidades operacionais, o que poderia ter sido comparado com a diminuição da violência e da criminalidade,

gerando margem para que os integrantes dessas CIPM fossem premiados pelo trabalho realizado, mas nada disso foi feito.

Quando foi introduzida a pauta referente a “importância da educação continuada para o processo de mudança”, todos foram unânimes ao afirmar que muito foi feito nessa área, mas que muito mais seria necessário para a implantação de mudanças de tal porte. 70% dos entrevistados acreditam em que, sem incentivos e sem educação continuada, resolver-se-ia o problema; 60% retomaram o argumento de que a inflexibilidade e a rigidez da corporação não permitiriam que elementos tais como o autoritarismo, clientelismo e subserviência fossem esquecidos facilmente, mas que um longo processo de reeducação seria capaz de promover uma mudança significativa nos valores institucionais e na forma da tropa se relacionar com a sociedade. Para quase 90% dos entrevistados, só um processo amplo de educação continuada, associada a grandes incentivos, à desmilitarização e a uma acentuada mudança de valores, poderia promover uma transição do policial militar para o policial cidadão.

Ao solicitar os comentários finais de cada entrevistado sob a pauta referente à indagação de que a “PMBA pode se tornar uma Polícia Comunitária?”, 80% responderam afirmativamente, desde que o processo fosse lento nas mudanças, e que ocorressem capacitações constantes e incentivos por meio de metas. 20% desacreditam nas mudanças organizacionais na PMBA, sob o argumento de que “está tudo muito enraizado”. Ainda assim, ao serem indagados de “como isso poderia ocorrer?”, a maioria reiterou que só à base de muito incentivo e capacitação, dentre outros mecanismos de intervenção.

Para a maioria dos entrevistados, a proposta era válida e pertinente, contudo trouxe elementos que colidiram com características da organização policial-militar, que já estavam enraizados há muito tempo para se flexibilizarem rapidamente. Os entrevistados afirmaram que isso não estava previsto na intensidade que ocorreu: para eles, todos, na Corporação, que idealizaram a proposta esperavam que o processo de implantação fosse mais simples, viabilizado por medidas formais e de capacitação, associado a incentivos. Segundo a maioria dos entrevistados, não ocorreu efetivamente a política de incentivos financeiros ou outras formas de motivação.

6.2 A VISÃO DOS INTEGRANTES DOS CONSEG

Analisando a pauta “a implantação do policiamento comunitário na ótica do entrevistado”, 90% afirmaram que se trata de uma grande revolução social, pois, pela primeira vez no Brasil, é possível dialogar abertamente com os policiais militares sobre assuntos de interesse mútuo. Ao serem perguntados se isso acontece na prática, a maioria respondeu que varia de lugar, mas que, aos poucos, os oficiais estão mais susceptíveis à participação, entretanto afirmaram que isso não acontece com os praças. No geral, a maioria dos entrevistados afirmou que o policiamento comunitário ainda está longe de ser efetivado, da mesma forma que a participação social, mas que isso não pode inviabilizar a proposta, uma vez que ela apresenta um grande potencial agregado.

Afirmaram ainda que a participação social não funcionava tanto pela rejeição dos integrantes da PMBA, quanto pela falta de confiança da sociedade civil: a maioria dos entrevistados acha que a comunidade desconfia de que os Conselhos só foram estabelecidos por obrigação e para a viabilização de verbas. No entendimento de 80% dos entrevistados, a sociedade civil acha que suas sugestões não são acatadas: que participação, na verdade, é algo inexistente. 50% dos entrevistados afirmam que a sociedade brasileira não está acostumada com esse tipo de ambiente participativo, mas que também os policiais militares não colaboraram para isso. Afirmaram que poucos integrantes da PMBA “têm a mente aberta para receber e discutir propostas”; que a maioria não vê na sociedade civil como um segmento apto a ajudar.

Mais de 80% dos entrevistados reclamaram que suas participações foram confundidas com mediação de ajuda da parte de comerciantes e outros segmentos sociais. Afirmaram que constantemente foram solicitados para atender demandas internas referentes a carências da corporação. Para eles, isso é bem recebido por parte de alguns conselheiros, mas que a maioria tem noção de que se trata de uma prática indevida. Afirmam que, infelizmente, os que aceitam isso também se aproveitam da situação para “tirar vantagens”.

Quando foram indagados sobre a pauta “proximidade com a Sociedade Civil”, responderam que se trata de uma proposta que vai ajudar em muito na prevenção

da violência e da criminalidade, contudo ambos os lados – PM e sociedade – não confiam um no outro. Afirmaram que todos ainda têm que amadurecer bastante, pois só o tempo, associado à educação, poderá ser capaz de promover um ambiente efetivamente participativo, mas que o “caminho em direção a participação efetiva já está sendo trilhado”.

Ao serem indagados sobre a pauta referente a “presença da Sociedade Civil no quartel”, 80% responderam que são bem recebidos; 20% deles responderam que, apesar de serem bem recebidos, não são tratados ao ponto de se sentirem plenamente à vontade. 100% afirmaram que os Conselhos ainda são corpos estranhos nos quartéis em face de sua inflexibilidade e rigidez, mas que isso é uma questão de tempo; em breve, todos aprenderão a dividir o espaço como ambiente de participação mútua. Quanto à proximidade exercida fora dos quartéis, afirmaram que, longe da caserna, tudo fica mais fácil: os policiais militares mostraram-se mais solícitos uma vez que as reuniões e as discussões foram realizadas em “**espaços neutros**”. Foi perguntado ao entrevistado que utilizou tal expressão se existe uma guerra entre PM e sociedade civil ao ponto de constituir espaços de conflito e de neutralidade, ele respondeu que há uma crença de que os policiais militares estão sempre na defensiva, como se fossem ser invadidos a qualquer momento; por isso, inconscientemente utilizou essa expressão ao se referir a locais em que a comunicação com os integrantes da PMBA flui melhor.

Sobre a pauta referente a “comentários sobre os fatos: problemas, dificuldades e obstáculos”, os entrevistados alegaram que boa parte das dificuldades e obstáculos ocorreram devido à falta de preparação de ambos os lados. Alegaram que a PMBA não estava e nem está preparada para discutir de forma paritária, pois ainda predomina o autoritarismo; que a corporação ainda está muito rígida, fechada e inflexível à participação social, além de que a desconfiança mútua ainda é muito forte. Mais de 50% concordaram que muitos conselheiros utilizaram os Conselhos como plataforma política – o que se torna bastante negativo –, além de dificultar a credibilidade que viria a legitimar a participação.

Quanto à pauta referente a “correlação dos fatos com o cotidiano policial-militar”, alegaram que conseguiram se integrar ao contexto, mas com as devidas ressalvas; e que participam formalmente de várias rotinas, contudo nem sempre eram ouvidos

efetivamente. Para 80% dos entrevistados, os Conselhos que realmente funcionam têm apoio dos integrantes da Corporação mais por obrigação do que por uma consciência de que isso era fundamental para a prevenção da violência e da criminalidade; 20% dos entrevistados acham que os Conselhos eram entendidos como verdadeiramente foram planejados, ou seja, acham que os Conselhos, na prática, foram utilizados de forma distorcida por ambos os lados. Os entrevistados foram unânimes ao afirmar que existem desvios de funcionalidade e são muito frequentes, sendo isso de responsabilidade tanto dos conselheiros, quanto dos integrantes da corporação.

Sobre a pauta referente a “correlação dos fatos com o militarismo”, 90% dos entrevistado têm a consciência de que uma polícia militar não conseguiria nunca ser plenamente social. Para eles, a mudança de militar para a condição civil ajudaria bastante. Os entrevistados não defendem a desmilitarização, mas argumentam que **a militarização impede a comunitarização**; 60% dos entrevistados associaram a desconfiança dos conselheiros à participação da PM na repressão da ditadura. Todos foram unânimes de que as polícias militares perderam muito do seu crédito durante esse período, e que isso gera a desconfiança dos integrantes do Conselhos, os quais não se sentem seguros de dividir espaços e decisões com integrantes de policiais militares em geral.

Quanto à correlação dos fatos com a “condição funcional pública”, 80% lembraram-se do corporativismo, alegando que tal característica ainda é muito marcante no seio da tropa e que dificilmente conseguem discutir problemas referentes a desvio de comportamento de policiais militares devido ao corporativismo acentuado. 90% comentaram sobre o autoritarismo, alegando que isso prejudica a tomada de decisões nas discussões coletivas. Os entrevistados reiteraram que ninguém quer tomar o comando de ninguém, muito menos interferir nas decisões do Comandante da CIPM, apenas objetivavam discutir problemas e sugerir soluções coletivamente; contudo, isso precisa ser mais maturado no seio da tropa e pelos oficiais, mediante a educação contínua, para que a gestão participativa seja melhor entendida e, principalmente, aceita com menos preconceito. 70% citaram o clientelismo e a subserviência, alegando que, graças a benesses, tudo fica mais fácil.

Quanto à pauta referente a indagação: “o que poderia ter evitado o acontecimento dos fatos?” 90% dos entrevistados responderam que uma melhor gestão da mudança seria fundamental, pelo menos para conscientizar e educar, frente a características da cultura organizacional da corporação, que são inflexíveis, mas que uma maior maturidade faria com que todos entendessem melhor o processo. Nesse sentido, 80 % dos entrevistados afirmaram que a conscientização dos oficiais e praças – sobretudo com a participação dos conselheiros – acerca do papel dos conselhos, ajudaria muito no alcance de tal objetivo.

Afirmaram que a pauta sobre a “importância da educação continuada” é de fundamental relevância para desenvolver a consciência do papel de cada um dentro do policiamento comunitário: 70 % afirmaram que essa questão é um dos grandes problemas da proposta, já que ambos os lados confundem as coisas. Afirmaram que, além das desconfianças mútuas, muitos conselheiros também se valem da aproximação para favorecimentos em troca de benesses que agradam bastante os policiais militares, o que, no entendimento da maioria, trata-se de um equívoco bilateral no contexto da relação proposta.

Quanto aos comentários finais, sob a indagação de como a “PMBA pode se tornar uma Polícia Comunitária?”, 100% dos entrevistados reiteraram que a proposta de participação social no âmbito público – principalmente no que concerne à segurança – é uma iniciativa de extrema relevância e necessidade; para eles, trata-se de uma evolução muito grande para a sociedade nacional maturar um perfil participativo, e que, por isso, essa possibilidade não pode retroagir em hipótese alguma.

Quando foi suscitado o comentário sobre como está sendo o processo de implantação, 70% alegaram que muita coisa ainda tem que ser aprendida e maturada por ambos os lados, mas que, para os policiais militares, fica muito mais difícil em razão de já terem um padrão de comportamento estabelecido e ser de difícil mudança. Por isso, para 80% dos entrevistado, só o desdobramento do tempo poderá lapidar os comportamentos dos integrantes da PMBA, a fim de torná-la uma polícia comunitária, enquanto que, para os demais 20%, uma política de incentivos, associada à educação continuada, poderia viabilizar o processo com maior rapidez. Ainda assim, a maioria afirmou que realmente se tratava de um processo de mudança muito complexo e demorado, frente às características de abertura do

policciamento comunitário confrontadas com o fechamento característico do militarismo.

Salienta-se que 90 % dos entrevistados afirmaram que o grande desafio não era apenas consolidar a participação efetiva, mas transformar muitos conselhos que foram fundados apenas formalmente e estavam inativos em verdadeiros espaços de participação, pois se restringiam apenas ao ato de criação e mais nada, **o que veio a confirmar o levantamento feito sobre os CONSEG, contido na subseção 5.3.4 desta pesquisa.** 100 % do entrevistados ratificaram que o principal motivo disso eram as condições de precariedade estrutural e de trabalho, contudo, ao serem indagados, 60% responderam que isso não justificava a inoperância em face da a importância e da oportunidade que a proposta oferece a sociedade brasileira.

6.3 A VISÃO DO EFETIVO A SER EMPREGADO NO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Conforme a análise das respostas dos questionários aplicados pela PMBA/DMT e pela SENASP com alunos dos cursos preparatórios para atuar no policiamento comunitário, dentre os quais, o Curso de Policial Cidadão promovido pela PMBA durante o PPCid (BAHIA, 1997) e de sua Retomada (BAHIA, 2003), foram observados vários pontos relevantes, contributivos e explicativos para a presente pesquisa. As indagações nos questionários aplicados englobavam comentários sobre o curso e sobre o policiamento comunitário, nos quais os alunos poderiam responder de forma aberta e dissertativa em até dez linhas para cada tópico citado. Obviamente que os questionários do DMT não foram elaborados conforme as pautas de entrevista utilizadas neste trabalho; ainda assim, sempre que contempladas, elas foram tomadas como referência para a análise expositiva a ser apresentada a seguir.

A partir da análise dos questionários, foi observada uma grande resistência dos alunos ao processo de implantação do policiamento comunitário. Não se constatou inicialmente uma resistência em face da não aceitação da proposta; na verdade, percebe-se que tal negativa emanou da seleção de candidatos sem que eles tivessem sido consultados. A rejeição diluiu-se ao longo da maioria das respostas,

denotando uma certa dificuldade dos alunos em lidar com o novo. Alguns argumentaram que faltou exatamente a informação prévia do que estava sendo proposto, o que só aconteceu ao chegarem à sala de aula e receberem a notícia de que fariam um curso preparatório para uma posterior transferência. Várias citações corroboram com isso, afirmando que, de antemão, essa situação já alterou ânimos e prejudicou o curso.

Da mesma forma, mais de 65% da amostra acusam a reclamação de que poderia ter havido uma consulta sobre a afinidade de cada candidato, pois, segundo eles, enquanto uns acreditavam na proposta, outros sequer a entendiam. Houve, portanto, um grande questionamento quanto à seleção para participar do curso e a consequente transferência para uma unidade de policiamento comunitário: 91% dos alunos argumentaram que não optaram em fazer o curso e atuar nas novas unidades, e que, na verdade, foram indicados e obrigados a participar dele. Eles alegaram que houve casos em que o critério foi a punição por desvio de comportamento; 60% comentaram que fica difícil uma nova proposta de policiamento funcionar, já que a maioria de seus operadores estavam insatisfeitos em terem sido escolhidos. 75% citaram que boa parte do efetivo escolhido apresentava problemas de desvio de comportamento, o que viria a prejudicar a proposta *in lide*. Foi observado em 57% dos questionários indicavam a insatisfação pela escolha de policiais militares com mais de cinco anos de formados, pois, para ele, só deveriam participar efetivos formados até dois anos. Apenas 30% dos que efetivaram tal comentário explicaram o motivo, argumentando que novos policiais estariam mais passíveis a inovações.

Alegam que o efetivo selecionado poderia ter seguido critérios tais como bom comportamento, voluntariedade, efetivação recente na corporação, afinidade com a proposta etc. Nesse sentido, salienta-se que, posteriormente, boa parte das turmas selecionadas para os cursos preparatórios com vistas a atuar nas Bases Comunitárias de Segurança (BCS) já foram selecionadas, utilizando esses critérios, ou seja, observando policiais militares que tinham até dois anos de ingresso na Corporação. 40% da amostra citou que deveriam ter sido feitas entrevistas e outros mecanismos para saber a opinião de cada policial sobre o policiamento comunitário antes de transferi-los.

Ainda sobre a implantação do policiamento comunitário, a maioria dos alunos que já estava empregada nele teceram os seguintes comentários sobre a sua implantação e consecução: dos que fizeram comentários positivos, mais de 80% entendiam que a proposta era positiva, mas que não foi bem implantada. Alegaram que não houve capacitação suficiente, que tanto a comunidade quanto a tropa ainda não haviam sido esclarecidas de forma correta do que verdadeiramente estava sendo proposto. Alegaram que o tempo de capacitação foi curto, que aprenderam no curso de formação a combater e, agora, em apenas “uma semana de aula tiveram que entender à força uma nova forma de atuar”.

Quanto à proximidade com a comunidade, em 88% das respostas da amostra se observaram que o efetivo a ser empregado ainda não havia entendido bem o que se propunha. Os alunos alegavam que sempre atuaram vindo de fora para combater o crime com o acionamento via rádio. Alguns citaram que depois se falou muito de prevenção, colocando o policiamento espalhado pela cidade para coibir a iniciativa ao crime, e que agora teriam que atuar em conjunto com a sociedade, o que, denotava, pelo menos o entendimento parcial da proposta. Entretanto, alegaram que se trata de uma estratégia de policiamento a ser aprendida na prática, pois, durante o curso de capacitação, não houve tempo suficiente para o aprendizado. 70% deles comentaram que ouviram falar que o policiamento comunitário não utiliza arma, uma vez que trabalham próximos à sociedade e, por isso, não se faz necessária a utilização da força, o que ainda caracteriza o desconhecimento do funcionamento efetivo da nova estratégia pelos futuros integrantes das CIPM.

A presença da Sociedade Civil no quartel é comentada em 40% da amostra, notadamente por aqueles que já atuavam no policiamento comunitário e que, por isso, já tiveram contato com os Conselhos. Para essa pauta, as críticas não foram tão acentuadas como comentam os gestores da implantação na seção 6.1 desta pesquisa; apesar de “estranharem” a presença de civis nos quartéis, as críticas da tropa perpassavam muito mais o desconhecimento do papel dos Conselhos do que a presença dos conselheiros na caserna. Entretanto, ainda assim comentaram a inadequação da acentuada aproximação entre militarismo e sociedade civil. Alguns chegaram a explicar que isso ocorre devido a características intrínsecas de ambos os lados.

Quanto a comentários sobre a pauta referente a dificuldades e obstáculos, bem como ao cotidiano policial militar, as considerações, no geral, diluíram-se e foram citadas nesta seção por meio de outros temas, já que, de forma direta, essa abordagem não aconteceu.

Já a associação com o militarismo emergiu de forma clara e objetiva, pois 87% dos que comentaram a presença da sociedade civil no quartel falaram da inadequação com as características do militarismo: 78% associa essa dificuldade de proposta com o militarismo, e 65% questionam a própria origem da proposta frente à condição militar que ainda perdura.

Por fim, 90% comentam que não há como ser um policial cidadão sem condições de trabalho, sem uma boa remuneração e, principalmente, mantendo-se militar. Dos que afirmaram isso, 45% explicaram que o militarismo é inadequado para a proposta *in lide*, afirmando que “hoje em dia, o militarismo só serve para reprimir a tropa, no mais, serve apenas para atrapalhar”. Os que efetuaram esse comentário não abordaram diretamente o tema da desmilitarização, restringindo-se apenas a criticar o militarismo. Outro comentário recorrente era de que não seria suficiente um curso pequeno ou mesmo de grande porte para viabilizar a proposta de policiamento comunitário frente à Polícia Militar, mediante suas características.

Quanto à condição funcional pública, os questionários não trouxeram, na sua maioria, abordagens diretas, contudo, quando os alunos abordaram o militarismo, ficou claro que se remetiam a um todo organizacional e comportamental que englobava também a condição funcional pública. Por exemplo, quando comentaram o funcionamento dos Conselhos, indagaram sobre quem tomaria a decisão final, afirmando que só os policiais militares estariam qualificados, o que indiretamente indicava a presença do elemento “autoritarismo” no discurso. Outro exemplo perpassava a preocupação com a possibilidade de os civis estarem denunciando colegas, o que, nesse caso, tratava-se de uma menção direta ao corporativismo. Ao citarem que o militarismo era inadequado a um policiamento aberto e democrático, e que não sabem se daria certo os civis discutindo e decidindo os problemas com os militares; explicaram tal perspectiva com argumentos que se aproximavam de elementos definidos nesta pesquisa como característicos do funcionalismo público nacional, tais como rigidez, inflexibilidade e fechamento.

Efetivamente ocorreram críticas ao processo no sentido da pauta referente ao que poderia ter sido feito para uma implantação da proposta menos conflituosa, denotando considerações sobre a seleção dos policiais, tamanho dos cursos preparatórios e, principalmente, indagando se realmente haveria como fazer uma polícia militar ser cidadã frente a tantas contradições.

Quanto à pauta “educação continuada”, foram observadas críticas e um grande questionamento sobre a proposta curricular dos cursos e seu material didático: para os entrevistados, ambos não deveriam ter um padrão nacional, e sim uma proposta mais específica que atendesse as demandas regionais e locais. Reiteraram várias vezes que a capacitação deveria observar o contexto de cada polícia militar e suas especificidades. A proposta de curso também foi questionada quanto a sua eficácia e duração, sob o argumento de que a carga horária era bem reduzida frente a uma proposta de capacitação para uma missão tão importante. Citaram que os cursos deveriam acontecer de forma mais abrangente e sucessiva, e não apenas em encontros pontuais.

83% dos alunos reclamaram também a ausência de policiais civis e membros dos Conselhos nos cursos; contudo, salienta-se o desconhecimento dos alunos frente à efetiva participação de representantes desses segmentos em outras turmas.

Sobre as possibilidades ou não da PMBA tornar-se uma polícia comunitária efetiva, foi observado entre 67% das considerações dos alunos afirmavam que isso seria bastante difícil, em face de que, na verdade, as características da corporação e do policiamento comunitário confrontam-se. Foi observado também que uma minoria de 15% não tinha ideia dessa possível incompatibilidade; achava que tudo poderia acontecer desde que o processo fosse gerido corretamente. Já 79% afirmaram que só acha possível se a corporação investisse muito no processo. No geral, citaram ações de motivação, sempre remetendo principalmente ao âmbito financeiro, citando inclusive o exemplo do Rio de Janeiro; modificações organizacionais, sem especificar a desmilitarização como uma dessas demandas, mas sempre criticando o militarismo; decurso de tempo necessário, insinuando que se tratava de um processo de mudança longo para as modificações que propôs realizar; seleção de candidatos para compor o policiamento comunitário, salientando que muitos entendiam a proposta e acreditavam nela; por isso, eram os que deveriam ser

transferidos para as respectivas unidades de policiamento comunitário; educação continuada, como forma de consolidar a proposta, capacitando todos os candidatos quanto a nova estratégia de policiamento.

A maioria da amostra achava difícil, mas considerava possível a implantação do policiamento comunitário. Além de sugerirem os procedimentos necessários, falaram muito do tempo e da rapidez em que tudo foi feito. Os alunos chamaram a atenção de que se tratava de um processo demorado, por envolver mudanças de comportamentos que já estavam consolidadas na corporação. Indagaram que era necessário saber se o PM queria mudar, e se ele não quisesse o que vai seria necessário para motivá-lo. Observa-se que os questionários traziam afirmativas as quais se colocava a culpa também na comunidade, que ela não estaria preparada também e, por isso, não fez e nem faz a sua parte. Entretanto, no geral, foi citado que a grande responsável por esse panorama era a PMBA, por não ter gerido o processo da forma certa, principalmente preparando ambos os lados. Só 40% da amostra citaram diretamente o Governo do Estado da Bahia como corresponsável, ao fazer menção de que não houve incentivos financeiros.

Para finalizar esta seção, além das afirmativas que já foram transcritas no texto acima, podem-se registrar mais algumas declarações que ilustram bem as considerações aqui apresentadas, sendo literalmente transcritas:

“(...) falar em policiamento comunitário é uma utopia, pois, desde o início de sua implantação, aproximadamente há doze anos, com a criação das CIA's independentes, muita coisa não foi feita”.

“O SD PM XXXXXX agradeceu na sala a oportunidade em ter frequentado o curso e acha que a sociedade na verdade desconhece o conceito de polícia comunitária e de proximidade por não haver divulgação dos trabalhos desenvolvidos e de como a coisa é feita”.

“Como poderemos viver conjuntamente com uma sociedade que acha que todo PM é bandido?”

“Os civis são bem-vindos nos quartel desde que nos respeitem e saibam qual o seu papel”.

“Será muito difícil implantar um policiamento em que tudo é democrático se nós continuarmos sendo tratados como militares só para reprimir nossas manifestações”.

“Não fico surpresa pela coisa estar dando muito errada, porque tudo na polícia é assim, sempre querem fazer tudo de qualquer jeito achando que no fim vai dar certo”.

“O curso foi muito bom, pois explicou o que é a proposta de policiamento comunitário, contudo, foi insuficiente e de pouca serventia para aprender os mecanismo de realização do mesmo.”

“Porque não fomos consultados quanto a opção de participar de uma proposta que não sabemos nem o que é?”

“Se não ensinam como fazer, onde vamos aprender? Na rua com a comunidade?”

6.4 DIALOGANDO COM OS RESULTADOS OBTIDOS

Com base na Etapa 2 desta pesquisa, referente à abordagem empírica, buscou-se a confirmação do que já havia sido constatado na etapa anterior, acerca da cultura organizacional da Corporação. Dessa forma, apresentam-se as considerações seguintes, que emanaram tanto da análise dos questionários de pesquisa, quanto das entrevistas realizadas.

Sobre a implantação do policiamento comunitário, a crítica maior incidia na rapidez e falta de preparação ocorrida. Para os entrevistados, faltou uma maior conscientização e informação, principalmente quanto ao modelo de execução centrado em seis linhas de ação. Os oficiais afirmaram que a formalização da mudança mediante atos administrativos não atingiria os elementos que regem a relação entre polícia e sociedade, bem como a forma pela qual a polícia estava acostumada a realizar o policiamento. Nesse sentido, é recorrente a citação de que faltou um trabalho mais amplo de capacitação frente às novas propostas, principalmente quanto à adoção de novos procedimentos que o PPCid (BAHIA, 1997) denomina de “culturas”. O que se deduziu de tais colocações foi que o processo de transição ocorreu principalmente mediante os atos administrativos que

reestruturavam a Corporação e instituíam novos procedimentos internos, inclusive a criação dos CONSEG; entretanto, faltaram ações mais amplas e concisas de conscientização e de motivação para que a adoção dos novos comportamentos alcançasse cada integrante da corporação.

A grande resistência observada não evidenciou uma rejeição direta à proposta; emerge inicialmente pelo fato de a seleção não ter contemplado candidatos com afinidade e interesse para trabalhar no policiamento comunitário, gerando insatisfação. Entretanto, materializou-se também na dificuldade de lidar com o novo, pois se evidenciava que a falta de entendimento, informação e de conscientização referente à proposta gerou uma rejeição efetiva e natural do ser humano, principalmente frente a situações novas que estavam fora de seu conhecimento e domínio. Nesse sentido, corroborando com as declarações, quanto menos se estivesse imerso à realidade antiga, mais fácil seria para transitar em uma nova realidade; assim, policiais com pouco tempo de ingresso na corporação seriam mais receptivos à proposta, contudo essa regra só foi estabelecida bem depois do início do processo.

A questão de que boa parte do efetivo empregado foi escolhido por desvio de comportamento não procede de forma plena, pois realmente alguns comandantes, ao serem obrigados a apresentar para transferência integrantes de seu efetivo, acabaram por encaminhar seus piores policiais, mas houve o critério também de que só podiam ser transferidos aqueles que disciplinarmente estavam com bom enquadramento na ficha de pessoal.

Conforme as declarações feitas, a participação direta da SENASP/PRONASCI, no âmbito da 3ª Etapa do processo de implantação do policiamento comunitário, ocorreu revestida de pontos positivos e negativos. Para os alunos, principalmente os praças, pelo menos a SENASP investiu na capacitação por meio de incentivos financeiros, o que, na prática, de fato constituiu um processo de educação continuada, entretanto já ocorreu em meados da última das três etapas de implantação da proposta.

O principal ponto negativo citado nas entrevistas feitas com os gestores do processo foi que a proposta da SENASP só incidia na implantação do policiamento

comunitário no âmbito operacional, o que realmente ocorreu na prática e prejudicou bastante a proposta do PPCid (BAHIA, 1997). Portanto, a proposta da SENASP não englobava a mudança no modelo de gestão e, por isso, não deu continuidade a essa vertente tão relevante da proposta de modernização da PMBA, concentrando-se apenas no novo modelo de policiamento.

Os policiais militares que já estavam inseridos no policiamento comunitário reconheceram a qualidade da proposta, mas criticaram a forma pela qual foi procedida. Alegaram que o processo não foi bem gerido, e a capacitação foi insuficiente, o que, conforme análises, realmente aconteceu. A falta de preparação de ambos os lados foi um elemento o qual potencializou as diferenças, uma vez que a educação continuada conduziria à superação dos obstáculos e facilitaria as mudanças. Tal situação apresentou-se mais acentuada para os policiais militares, tanto porque precisavam ser preparados para lidar com o novo, quanto para saber operar em uma nova estratégia policial, o que, para ambas as situações, ficou constatado que as ações realizadas, no âmbito educacional, foram escassas; além disso, o currículo de formação tradicional manteve-se até por volta de 2005, quando se iniciou a mudança para uma formação mais cidadã do policial, quase oito anos após o lançamento do PPCid.

Sobre a proposta de participação, as declarações em análise evidenciaram o quanto já havia ficado claro, nas abordagens teórica e documental, que a participação não ocorreu de forma plena. Para os conselheiros, existem espaços onde isso ocorre adequadamente; contudo, na maioria dos Conselhos, a maturidade de ambos os lados frente à proposta não foi suficiente para constituir um verdadeiro ambiente participativo, inclusive porque muitos CONSEG existiam apenas para cumprir formalidades.

Dos integrantes da polícia militar, observou-se um entendimento semelhante, contudo o mais importante em ambos os lados era que se entendia razoavelmente a importância que tal proposta teria no âmbito da segurança pública no Brasil, com algumas restrições mais acentuadas por parte dos praças, os quais ainda se submetiam ao preconceito de que os civis só serviam para denunciá-los. À medida que a conscientização e a capacitação promoverem um maior entendimento e

aceitação do quanto se propõem, provavelmente se evolua para uma gestão paritária efetiva.

Sobre a proximidade para com a sociedade civil, tal proposta era vista com desconfiança, principalmente pelo desconhecimento do que se pretendia. Ficou evidente que a simples criação de órgãos participativos, mediante ato administrativo, não promoveria uma participação efetiva da sociedade, pois ambos os lados precisavam ser capacitados em um demorado processo. Evidenciou-se que existia uma temeridade dos policiais militares quanto a essa proposta, principalmente pelo medo de prejudicar a cadeia de comando, ou seja, o “autoritarismo” estaria em risco frente à gestão participativa e paritária.

A rejeição foi bastante evidente quanto a essa proximidade representava a presença dos civis no quartel, contudo era vista com maior naturalidade e aceitação quanto essa relação ocorria fora dos muros, o que caracterizou bastante o fechamento que a cultura militar expressa frente a “elementos de fora”. Isso ficou claro no momento em que as declarações citaram o militarismo e questionaram a sua inadequação ao um modelo de policiamento aberto e democrático, questionando as propostas de gestão paritária, deixando emergir seus elementos característicos, tais como rigidez, inflexibilidade e fechamento, o que caracterizou uma inacessibilidade ao quartel e a sua rotina por parte de pessoas “estranhas”.

Outro fator de rejeição manifestou-se também sob o argumento das diferenças entre militares e a sociedade civil, ou seja, somos desiguais, e, por isso, não podemos atuar conjuntamente, o que mais uma vez remete à falta de informação e de consciência. Emergiu também o fato de que as policiais originalmente deveriam fazer parte da sociedade, todavia a condição híbrida com predominância militar constituiu a posição de que a polícia estaria por fora da sociedade. Observou-se ainda que existiam resquícios acentuados da relação entre a polícia e a sociedade, principalmente pela Corporação ter atuado como força reserva e auxiliar do Exército na repressão de movimentos sociais. A formação militar contemplada de forma predominante também emergiu como elemento dificultador: vários foram os relatos de que a polícia estaria disponível para atuar no combate como tropa repressora da violência e do crime, desassociada a uma estratégia baseada na participação e integração com a sociedade.

A questão militar foi totalmente evidenciada durante a abordagem empírica, independente do lado: as declarações confirmaram a ambiguidade que se expressa em propor a transição de uma polícia militar para uma polícia cidadã, mantendo-se legalmente como militar. Para os praças e parte dos oficiais, o militarismo só perdura como forma de controle, ou seja, “cabresto”, principalmente sob a influência da greve ocorrida no período em que se realizou a finalização desta pesquisa. A maioria dos policiais militares entendiam que é possível a transição, mas que nunca seria plena em face da condição legal de militares, o que mantém várias características dicotômicas à proposta de policiamento comunitário. Por isso, para os declarantes, o processo de mudança exigia uma gestão mais ampla e precisa, o que perpassava uma educação continuada, seleção apurada de futuros integrantes do policiamento comunitário e ações de motivação para adesão deles.

A questão funcional pública também foi evidenciada de forma objetiva. Por exemplo, uma aspecto importante que emergiu das declarações e prejudicou a confiança entre policiais militares e conselheiros foram os desvios de funcionalidade: tanto os integrantes da Corporação utilizaram os CONSEG para angariar benesses e para suprir carências estruturais, quanto os membros dos Conselhos valiam-se da condição para estabelecer plataformas políticas e para mediar favores, o que se constituiu uma relação bastante subserviente e clientelista.

Ao serem analisadas as críticas de ambos os lados acerca desses procedimentos, observou-se que esse desvio na relação prejudicou – e muito – o grau de confiança e a efetivação da proposta de participação. O corporativismo ficou caracterizado também pela preocupação dos policiais militares de que a presença dos civis no quartel se caracterizasse apenas pelos atos de denúncia no âmbito da participação sugerida. Segundo eles, os civis no quartel poderiam ser um risco ao realizar denúncias as quais, quando improcedentes, viriam a prejudicar os colegas.

Na verdade, conforme a proposta de Estatuto para os Conselhos, Art. 3º, Inciso II, o papel deles é de “ajudar na fiscalização e na melhoria da ação policial, incentivando os diversos segmentos organizados da sociedade a participarem do planejamento do emprego operacional da tropa” (BAHIA, 1997). Outros elementos do funcionalismo público nacional também foram destacados nas declarações,

reconhecidos de forma direta como prejudiciais à proposta de modelo de gestão gerencial.

Quanto à pauta “educação continuada”, foram observadas críticas procedentes quanto à proposta curricular dos cursos e ao seu material didático, uma vez que ambos não deveriam ter um padrão nacional, e sim uma proposta mais específica que atendesse as demandas regional e local. A proposta de curso também foi questionada quanto a sua eficácia e duração, sob o argumento de que a carga horária era bem reduzida frente a uma proposta de capacitação para uma missão tão importante.

Sobre a reclamação referente à ausência de policiais civis e membros dos Conselhos nos cursos, é importante frisar que tal participação ocorreu de forma efetiva, conforme foi constatado neste trabalho, salientando que, inclusive, isso se ocorreu de forma conjunta na mesma sala de aula com os policiais militares, o que, segundo a coordenação dos cursos, foi uma estratégia de integração. Os comentários sobre a necessidade de capacitação também da sociedade civil denota que as dificuldades de integração ocorrem de ambos os lados, o que confirma que tanto os policiais militares se fecham diante de civis, quanto que estes terão que aprender a atuar na caserna.

A abordagem empírica denota os elementos que atuaram como obstáculos à implantação do policiamento comunitário, com o que ficou evidenciado na abordagem descritivo-interpretativa. Apesar dos elementos identificados oriundos da condição militar e funcional pública da PMBA não se caracterizarem como fatores intervenientes de mesma intensidade, foi confirmada a existência de uma forte associação entre eles e as dificuldades que obstaculizaram a implantação do policiamento comunitário. Assim, perpetua-se um ambiente ocupacional inóspito a um modelo administrativo operacional aberto, flexível, participativo e democrático. A estratégia metodológica possibilitou a análise da relação entre as variáveis, bem como a natureza dessa relação, levando à constatação de que a hipótese central e os pressupostos de pesquisa são verdadeiros e precedentes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POSSIBILIDADES E AVANÇOS DA POLÍCIA COMUNITÁRIA

Esta pesquisa analisou a proposta de implantação de um novo modelo de policiamento denominado de comunitário, no âmbito administrativo operacional da Polícia Militar da Bahia (PMBA), como processo de modernização que englobava também a inserção de um modelo de administração gerencial. A partir do ano de 1997, a tentativa de implantação do policiamento comunitário foi realizada por meio do Programa de Modernização da PMBA (BRASIL, 1997) e do Projeto Polícia Cidadã (BAHIA, 1997), sendo retomado primeiramente em 2003 e posteriormente em 2008, já sob a influência direta da SENASP/PRONASCI.

Nessa conjuntura, a hipótese central da pesquisa baseava-se na perspectiva de que da cultura organizacional da Corporação emanavam fatores intervenientes que obstaculizavam a implantação da proposta de policiamento. A pesquisa foi realizada em duas etapas interligadas: (i) o estudo teórico e documental; e (ii) a abordagem empírica por meio de estudo de caso, objetivando a constatação ou não do quanto proposto mediante o método hipotético-dedutivo de Karl Popper (1999).

Buscaram-se evidenciar fatores da cultura organizacional que estariam obstaculizando a implantação do novo modelo de policiamento na PMBA, enquadrados neste trabalho como variáveis de estudo. Tais fatores foram definidos como elementos decorrentes do *ethos* militar, como o autoritarismo, fechamento, rigidez e inflexibilidade, que poderiam estar gerando óbice à integração com a sociedade; e os decorrentes do perfil funcional público nacional, como o clientelismo, corporativismo, nepotismo e a subserviência, que estariam gerando óbice ao modelo administrativo gerencial.

Na descrição da cultura organizacional da PMBA, evidenciou-se que a corporação foi fundada há quase dois séculos em um processo de imitação do modelo organizacional do Exército brasileiro, ficando vinculada legalmente a ele como força reserva e auxiliar, o que conduziu a um excessivo processo de isomorfismo. Isso fez com que a PMBA incorporasse, de forma acentuada, características das culturas militar e funcional pública ao longo de sua trajetória histórica, em detrimento de sua

funcionalidade legal de polícia, impossibilitando a sua evolução e adequação as demandas sociais, consolidando o seu *ethos* militar. Nesse contexto, a corporação foi utilizada por diversas vezes em conflitos externos (guerras), além de ter sido empregada internamente como força repressora conjuntamente ao Exército, o que potencializou tal situação.

Ao longo do século XX, foi observado que a PMBA realizou vários ensaios de reforma com vistas a adotar um modelo policial efetivo, o que, apesar dos avanços ocorridos em meados das décadas de 50 e 60, foi submetida a novos retrocessos por medidas legais oriundas da ditadura militar. Nesse contexto, uma proposta de mudança estabeleceu as bases de um organismo policial a partir de 1974, o que não teve maior abrangência e continuidade devido a sua submissão à Inspeção Geral das Polícias Militares do Brasil (IGPM). Entretanto, grandes avanços foram conquistados, inclusive, os primeiros ensaios pioneiros de uma maior aproximação da sociedade.

Nas últimas décadas do século XX, os estudos sobre os gastos decorrentes do crescimento acentuado da violência e da criminalidade, na América Latina e no Brasil, remeteram o poder público e a sociedade para analisar a gravidade da questão: os custos superavam investimentos públicos em áreas relevantes da sociedade, atingindo à surpreendente marca de 5%, em média, dos respectivos PIB. As análises da época constataram que se tratava de um problema sistêmico, que incidia em vários substratos sociais, ultrapassando a esfera da segurança pública, bem como decorrentes do próprio processo histórico de formação da sociedade brasileira.

Tal conjuntura desencadeou a reestruturação do sistema de segurança pública brasileiro, além da busca de novos modelos e estratégias mais eficazes, de onde emergiu a proposta de policiamento comunitário. Entretanto, não era correto considerar as mudanças e investimentos em segurança pública e nos organismos policiais como suficientes para reverter o quadro caótico que afligia a sociedade brasileira, já que se fazia necessário tratar a violência e a criminalidade como um fenômeno de maior amplitude, englobando questões sociais, econômicas, culturais e históricas:

[...] consequência do fracasso dos programas econômico-sociais ao longo da nossa história que resultou na exclusão de grande parte da população, não oportunizaram a igualdade de acesso a bens de consumo desejados pela sociedade, que valorizam um tipo estrutura assistencialista que reproduz o estigma do fracasso e da incompetência. (SANTOS; COSTA GOMES, 2008).

O agravamento dessa situação, agregada a outros fatores como a abertura democrática ocorrida no Brasil a partir da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), a crise identitária das polícias militares, no Brasil, frente à condição híbrida de polícia e de militar, e as propostas de reforma do modelo do Estado contidas no PDRE (BRASIL, 1995), promoveram o início de um processo de modernização que contemplava a proposta de implantação de um policiamento comunitário na PMBA.

Salienta-se que, apesar de ter proposto uma abertura plena, a Constituição Nacional (BRASIL, 1988) havia definido as polícias como corpos militares; logo, a proposta que demandava uma transição denominada “da militarização à comunitarização” se apresentava como ambígua, já que suscitava essa mudança em uma organização que acabara de ser oficializada como militar do ponto de vista constitucional (BAHIA, 1997). Por isso mesmo, o PPCid (1997), criado nove anos após a promulgação da Constituição (BRASIL, 1988), não propôs nem discutiu a desmilitarização, mas sim uma tentativa de se alterar valores militares, minimizando-os frente aos novos referenciais. Da mesma forma, a desmilitarização não foi discutida diretamente nesta pesquisa.

Entretanto, vale salientar que se evidenciou que militarismo realmente pode gerar obstáculos ao policiamento comunitário, **mas o que potencializou as dificuldades de implantação foi o caráter acentuadamente militar da PMBA**. Tal fenômeno processou-se internamente pelo emprego, o que exigiu uma formação militar, e pela forma organizacional adotada, idêntica a do exército; no âmbito externo, os motivos foram o vínculo legal com o Exército e a própria relação com a sociedade, inclusive com a participação em operações de repressão social durante a ditadura militar (COSTA; MEDEIROS, 2003).

Dentre os fundamentos do policiamento comunitário, o mais relevante era a proposta de prevenção do crime tendo como base a comunidade, por meio da aproximação com a sociedade e da vigilância preventiva constante nos bairros, proporcionando um sentimento de identidade do policial com a comunidade e com a área pela qual é

responsável (SKOLNICK; BAYLEY, 2002). Quanto ao contexto funcional público, propunha-se ainda substituir o antigo modelo – patrimonialista e burocrático – por um novo modelo de caráter gerencial (BRESSER, 2001).

Ao longo de três etapas sucessivas foram realizadas ações corporativas com vistas a se efetivar o processo de transição proposto, associadas a uma gestão participativa da comunidade por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), criados formalmente no bojo do processo de modernização. Conforme ficou constatado, tal processo não conseguiu efetivar a transição proposta na sua plenitude, obstaculizada por fatores diversos.

A análise do processo de formação profissional ao longo da trajetória histórica da PMBA, associada a outras formas de comunicação diluídas no ambiente de trabalho, também evidenciaram a perpetuação da condição híbrida da Corporação contemplada pelo *ethos* militar. Tal situação ocorreu tanto pela constante formação, com ênfase voltada para a guerra e a técnica militar, em detrimento da formação do policial para cumprir a sua missão legal frente à sociedade, quanto por que isso era mantido e potencializado à medida que o novo integrante era inserido na rotina laboral por meio do currículo oculto.

A descrição da cultura organizacional da PMBA confirmou as perspectivas de que os processos organizacionais internos, a condição legal, a relação com o Exército, a formação humana e o emprego como tropa de guerra e as ações de repressão no âmbito social cristalizaram historicamente uma cultura predominantemente militar, revestida de elementos tais como autoritarismo, fechamento, rigidez e inflexibilidade, os quais geraram obstáculos à integração com a sociedade, bem como a perpetuação de características históricas do funcionalismo público nacional no âmbito da PMBA, tais como clientelismo, corporativismo, nepotismo e subserviência, os quais também impediram a implantação do modelo administrativo gerencial.

Portanto, os estudos teórico e documental corroboraram com a hipótese central, evidenciando a procedência e veracidade quanto à interveniência das variáveis citadas, como elementos que obstaculizaram a proposta de modernização *in lide*.

Da mesma forma, na abordagem empírica, ficou evidenciado que a gestão do processo de mudança desencadeou-se conforme planos específicos que

contemplavam seis linhas de ação estratégicas entendidas como suficientes para viabilizar o quanto proposto: Integração com a comunidade, Reestruturação da Unidade Operacional, Gestão do Compromisso / Motivação, Gestão da Excelência / Indicadores, Educação Continuada e Núcleo de Memória. Entretanto, algumas dessas linhas exigiam apenas atos formais para a sua efetivação, o que foi feito na prática, como a reestruturação das unidades operacionais e a constituição dos núcleos de memória, enquanto que outras não foram efetivadas com a amplitude e intensidade necessárias, principalmente a educação continuada e a gestão do compromisso / motivação, as quais seriam fundamentais para consolidar a proposta *in lide*. Não foram aplicados também outros princípios de mudança organizacional refletidos nesta pesquisa a partir das abordagens sobre o assunto, tais como a teoria de Lewin e o modelo pesquisa-ação, que, inclusive, oferecem recursos para a redução da resistência à mudança (CUMMINGS; TSOUKAS, 1997; ROBBINS, 1999).

Algumas linhas de ação exigiam também alterações mais amplas que englobavam valores institucionais consolidados há quase dois séculos, tais como a relação com a sociedade e a atuação operacional, o que incide na própria forma com que os integrantes veem e entendem a corporação; entretanto, segundo o que foi constatado, esse desdobramento não foi conduzido da forma correta. Tal conjuntura levou a confirmar que a gestão do processo de mudança foi insuficiente para viabilizar o quanto proposto para a modernização, além de potencializar a interveniência dos elementos da cultura organizacional da Corporação como fatores que obstaculizaram a implantação do policiamento comunitário.

Vale salientar que o PPCid (BAHIA, 1997) indicava como aspecto fundamental a superação das características organizacionais militares e funcionais públicas para se efetivar a transição em prol de um novo perfil comunitário, citando na proposta de Estatuto para os Conselhos, no Art. 2º, Inciso V, que se fazia necessário “quebrar a resistência interna da Corporação, no particular da implantação de uma mentalidade gerencial mais moderna e de maior dinamicidade nos serviços de polícia ostensiva preventiva” (BAHIA, 1997). Ainda assim, a análise do processo de modernização, frente ao contexto organizacional, evidencia que o nível de percepção do PPCid do quanto seria necessário para efetivar a implantação proposta foi superficial, pois,

apesar de remeter a questão da cultura organizacional, o projeto não apresentava um planejamento de ações diante da complexidade de uma mudança organizacional que demanda alterações na cultura de uma organização. Justamente por isso, as ações propostas não poderiam se restringir apenas a medidas administrativas e conjunturais no âmbito dos procedimentos internos, sem um maior direcionamento a alterar o esquema de valores organizacionais, que viriam a orientar as novas relações internas e externas, além do que seriam decisivos para a efetivação da proposta *in lide*.

Ficou evidenciado, então, que a mudança em torno do policiamento comunitário excedia à proposta de realizar apenas alterações nas estruturas organizacionais, tendo em vista que algumas corporações limitaram-se erroneamente a essa perspectiva, o que se inferiu ter ocorrido com a própria PMBA. Corroborando com tal afirmativa, afirmam Skolnick e Bayley (2002, p. 71) que “se os executivos da polícia estiverem pensando na realização de uma mudança em direção ao policiamento comunitário, há muito mais coisas envolvidas além da reestruturação de um organograma”.

Sem dúvida, a proposta compreende um todo de mudanças o qual englobava a conjuntura de uma organização, incidindo sobretudo no seu contexto organizacional. Por isso, foram de fundamental importância as abordagens teórica, documental e empírica da cultura organizacional da PMBA no bojo do processo de mudança, tanto para melhor entendê-lo, quanto para a análise dos possíveis obstáculos internos: “algumas dessas características, acreditamos, são especialmente importantes para podermos entender a resistência das forças policiais em relação à introdução do policiamento comunitário.” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.72).

Diante do que fora proposto no processo de mudança, constatou-se também o caráter funcionalista do PPCid (BAHIA, 1997), consubstanciando na possibilidade de promover alterações no comportamento dos integrantes de uma organização por meio de mudanças em procedimentos internos conceituados como “culturas”. Nessa perspectiva, a cultura é vista como uma variável passível de intervenção e de controle (SCHEIN, 2004; FLEURY, 1987 e 1989), ainda que o planejamento para a mudança não tenha tido a abrangência necessária, com a previsão de ações consonantes com as que são previstas pelos autores funcionalistas para a mudança

de uma cultura organizacional. Entretanto, ainda que tivessem ocorrido conforme propõem a visão funcionalista, até esses autores reconhecem que o processo seria de difícil intervenção, controle e manipulação, o que talvez só fosse possível por meio de constantes treinamentos das ações implementadas em prol de promover as possíveis mudanças.

Analisando o processo sob a perspectiva da abordagem antropológica, tomada como referência neste trabalho, as culturas são dinâmicas, mas não manipuláveis pela intervenção direta do homem, o qual, no máximo, poderia influenciar as organizações em direção a mudanças, mas não promovê-las de forma instrumental. Uma mudança na amplitude proposta demandaria tempo na sedimentação de novos valores para orientar o comportamento organizacional, o que não seria possível da forma intervencionista e pontual como foi suscitada no processo de modernização da PMBA (GEERTZ, 1989; BARBOSA, 1996; LARAIA, 2001).

Conforme essa perspectiva de caráter cultural, a mudança organizacional só ocorreria com a modificação do conjunto de valores, crenças e hábitos compartilhados pelos membros de uma organização, substituindo-os por novos elementos capazes de serem aceitos como forma da organização lidar com seus problemas de adaptação interna e externa, o que se condiciona no decurso de tempo (FREITAS, 1991a, p. 81). Agrava tal perspectiva a concepção de Goffman (1961) quanto às instituições totais, aplicável ao militarismo no que concerne à rigidez, inflexibilidade e ao fechamento dessas organizações face ao mundo exterior, ou seja, às inovações.

Por isso mesmo, conforme a abordagem antropológica, entende-se que, após quase duzentos anos de construção simbólica e a consolidação de uma cultura considerada rígida, coesa e fechada, seus elementos simbólicos constitutivos já estavam incorporados e cristalizados mediante o processo de interação, seja por meio da adaptação externa, ou por meio da integração interna. Isso, sem dúvida, geraria resistência às mudanças de grande monta que fossem de encontro ao que já está consolidado (CASTRO, 1990; FREITAS, 1991; GOFFMAN, 1961). Portanto, conforme já havia ocorrido em outras polícias, a proposta englobava uma mudança organizacional em direção a uma nova estratégia de realizar o policiamento, mediante um novo modelo administrativo e operacional – aberto e democrático –

com uma nova forma de se relacionar com a sociedade, o que gerava inexoravelmente a possibilidade de resistência interna e externa (REINER, 2004; SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

Para Reiner (2004) e Skolnick e Bayley (2002) – exatamente como foi constatado no caso da PMBA –, a cultura organizacional de uma corporação policial pode se constituir um grande obstáculo para a realização de uma mudança planejada para a implantação de um policiamento comunitário, pois “aqueles que, de fato, tentarem fazer tal mudança, é quase certo que vão encontrar limitações identificáveis e persistentes, que resistirão a elas.” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.71).

Da mesma forma, os conflitos oriundos da partilha do poder, de novas formas de participação, de um modelo de administração gerencial e da inserção de Conselhos Comunitários no organograma de órgãos públicos já haviam sido citados na literatura sobre os Conselhos Comunitários, confirmados em alguns poucos estudos de caso no Brasil. Entretanto, tendem naturalmente a se acentuar em organizações mais rígidas, fechadas e inflexíveis, o que se efetivou, na prática, no âmbito da proposta de se constituir esses espaços de participação no contexto da corporação: “[...] existência de espaços públicos com a participação da sociedade civil confronta, como vimos, tanto as concepções elitistas de democracia como as concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório [...]” (DAGNINO, 2002, p. 295).

O que se constatou também é que os Conselhos Comunitários de Segurança – criados para viabilizar o processo de aproximação entre a polícia e a sociedade – potencializaram as divergências, já que o modelo organizacional no qual foram inseridos se constituiu como “inadequado e inóspito”; ademais, a sociedade civil não estava plenamente preparada para uma integração participativa com uma organização que, historicamente, atuou na repressão social, dentre outras dissonâncias.

Para tanto, associado a ações de motivação que seriam fundamentais para a adesão dos policiais militares à proposta, um dos recursos fundamentais seria um processo de aprendizagem contínuo, frente ao preparo e à capacitação do homem para lidar e interagir com uma nova realidade organizacional (MOTTA, 1999; FRITZ,

1997), pois se deve “[...] pensar na mudança como a construção de habilidades e concentrar no treinamento uma parte importante do processo” (FREITAS, 1991a, p. 81). Ficou evidenciado que isso não aconteceu, na prática, com a abrangência e a intensidade necessária, apesar da educação continuada ter recebido uma ênfase razoável no âmbito do processo; contudo, não viabilizou a proposta de “possibilitar um processo de transição equilibrado e satisfatório **da condição de policial militar para a de policial-cidadão** (BAHIA, 1997, p. 67, grifo nosso).

A transição de uma formação humana de caráter militar para a de perfil policial cidadão ocorreu de forma vagarosa, principalmente após quase dois séculos de qualificação profissional contemplada pela preparação para a guerra e para a técnica militar, o que potencializou substancialmente os obstáculos internos decorrentes da cultura organizacional da PMBA. À medida que a matriz nacional da SENASP (2003) venha a se consolidar no âmbito das políticas de formação, e o decurso de tempo permita que os policiais formados por ela se tornem em número expressivo na corporação, provavelmente se inicie a constituição de um efetivo interno mais propício e receptivo à proposta *in lide*.

Portanto, os estudos teórico e documental e a abordagem empírica realizadas nesta pesquisa constataram a interveniência de fatores como obstáculos a implantação do policiamento comunitário, inclusive com a proposta de mudança do modelo administrativo, o que foi possível classificar em dois grupos de acordo com suas próprias características, a saber: os (i) elementos que emanaram da cultura organizacional da corporação, tidos como variáveis desta pesquisa; e os (ii) elementos oriundos da gestão do processo de mudança, que seriam responsáveis pela viabilização do processo de modernização e, por isso, associados ao primeiro grupo. Na medida em que foram insuficientes, esses elementos se constituíram também fatores contrários à proposta. Dentre os quais, pode-se citar a educação continuada, quanto à ausência de uma maior conscientização, informação e capacitação do que fora proposto; a solução de continuidade, frente às constantes interrupções do processo de implantação; a gestão de RH, quanto aos erros na seleção, e a inexistência de ações motivacionais quanto aos integrantes das CIPM; além da própria gestão da mudança, no que toca às estruturas organizacionais, à ambiguidade legal e à administrativa, e, principalmente, ao esquema axiológico, sem foco específico.

A importância da gestão do processo de mudança materializa-se, de forma relevante, para sua efetivação, uma vez que ações proativas, corretas e abrangentes não viriam a potencializar as diferenças entre o quanto proposto e o ambiente organizacional, mas minimizá-las frente a uma mudança organizacional factível e realizada conforme preconizam as abordagens sobre o assunto.

Já os elementos que emanam da cultura organizacional da corporação, segundo definidos neste trabalho como variáveis de pesquisa submetidas ao falseamento, efetivamente se constituíram como verdadeiros fatores intervenientes os quais obstaculizaram a implantação do policiamento comunitário, tanto os que emanam do *ethos* militar – que dificultaram em muito a integração com a sociedade –, quanto os decorrentes do perfil funcional público nacional, os quais implicaram óbices evidentes ao modelo administrativo gerencial proposto.

Por fim, em que pese o grau de presunção da hipótese desta pesquisa, a confirmação dela viabiliza um leque de possibilidades referente ao policiamento comunitário e a sua inserção nas organizações policiais nacionais, principalmente pela condição híbrida delas, que se perpetua há quase duzentos anos. A partir de então, será possível um planejamento mais preciso e abrangente quanto às ações necessárias se efetivar a implantação de um novo modelo de policiamento comunitário, revestido de abertura, flexibilidade, participação e dotado de um modelo de gestão gerencial, frente à condição militar que perdura nas polícias brasileiras.

A título propositivo, no que se refere aos elementos decorrentes da cultura organizacional da corporação, a formação humana, a educação continuada e as ações de motivação são os principais fatores de propensão rumo à renovação dos valores organizacionais. Por isso mesmo, essas ações estratégicas precisam ser desencadeadas frente à revisão do esquema axiológico da PMBA, com vistas a estabelecer novos elementos simbólicos os quais possam substituir aqueles que se constituíram obstáculos à proposta de mudança modernizadora. A visão antropológica não nega a possibilidade de se realizar uma mudança cultural em uma organização, entretanto afirma não ser possível de forma instrumental e intervencionista conforme entende a escola funcionalista. Não obstante, a mudança de valores, como referenciais simbólicos de uma organização, poderia ser desencadeada conforme entende a visão cultural, o que pressupõe um processo

condicionado ao decurso de tempo, mas factível frente à própria dialética contida na constante interação social.

Diante das limitações deste estudo e das restrições de acesso à organização militar e aos seus integrantes, da insipiência teórica do tema aplicado ao militarismo, das constatações concernentes à interface entre a cultura organizacional e o processo de modernização, torna-se relevante a sugestão de novas investigações, tomando como base os resultados aqui apresentados.

REFERÊNCIAS

AKTOUF, Omar. O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas. In: CHANLAT, Jean-Fraçois. **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. São Paulo: Atlas, 1994.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1974.

AMORIM, Cel. PM RR Edilberto C. de A. **Levantamento de informações de experiência profissional para o livro de memórias da PMBA**: depoimento [09 de março, 2005]. Salvador. Entrevista concedida ao Cel. PM RR Alberto Salles Paraíso Borges et al.

ARAÚJO, Maj. PM Oséas Moreira de. **Notícias sobre a Polícia Militar da Bahia no Século XIX**. Edição Comemorativa do 172º Aniversário de Criação da Polícia Militar do Estado da Bahia. Salvador: Claudiomar Gonçalves, 1997.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

AZEVEDO, Cel. PM Antônio M. de A. **Particularidades Históricas e Pitorescas da Polícia Militar da Bahia**: Contos - Crônicas - Anedotas. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1975.

BAHIA. Polícia Militar da Bahia. Ofício ao Secretário de Segurança Pública. **Boletim Geral Ostensivo nº 162**, PMBA, julho de 1951.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Plano de Policiamento Ostensivo Integrado para a Região Metropolitana de Salvador**. PMBA, 1974.

_____. Polícia Civil da Bahia. **História da Polícia Civil da Bahia**. Salvador, 1978.

_____. Polícia Militar da Bahia. Nota de Serviço nº 001 de abril de 1997. Implanta o PPCid no 5º Batalhão e no 8º Batalhão. **Boletim Geral Ostensivo da PMBA**. Salvador, 1997.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Projeto Polícia Cidadã**. PMBA, 1997.

_____. Lei nº 7.251, DE 09 DE JANEIRO DE 1998. Reorganiza a Polícia Militar do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 10 out 1998.

_____. Polícia Militar da Bahia. Nota de Serviço nº 001 de 30 março de 1999. Implanta o PPCid nas Unidade Operacionais da PMBA. **Boletim Geral Ostensivo da PMBA**, Salvador, 1999.

_____. **Lei nº 7.990**, de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 2001.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Resumo executivo do projeto polícia cidadã –** Procedimentos de Retomada. DMT, 2003.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Relatório de aferição dos procedimentos preliminares e das ações de futuro** - Ação de retomada do Projeto Polícia Cidadã. DMT, 2004.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Plano Diretor de Ensino**. Academia de Polícia Militar da Bahia. APM, 2005.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Plano Diretor do Programa de Policiamento Comunitário**. DMT, 2008.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Relatórios sobre a distribuição dos conteúdos do Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares**. APM, 2008.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Relatório sobre as condições de implantação do Projeto Polícia Cidadã**. DMT, 2008, 2009, 2010 e 2011.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Relatório sobre os cursos preparatórios para atuar no policiamento comunitário**. DMT, 2009, 2010 e 2011.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Relatório e Planejamento das Bases Comunitárias de Segurança**. DMT, 2009, 2010 e 2011.

_____. Governo do Estado da Bahia. **Relatório Executivo do Projeto “Auxiliando o Governo do Estado da Bahia na Modernização da Gestão Pública”**. SSP/BA, 2009.

_____. Polícia Militar da Bahia. **Relatório e levantamento sobre os CONSEGS**. DMT, 2010 e 2011.

_____. **Constituições do Estado da Bahia**. Casa Civil do Governo do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll?f/=templates&fn=default.htm>> Acesso em: 15 set. 2010.

_____. **Leis Ordinárias do Governo da Bahia**. Casa Civil do Governo do Estado da Bahia: on-line. Disponível em: <<http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll?f/=templates&fn=default.htm>> Acesso em: 15 fev 2011.

_____. Secretaria de Segurança Pública. **Plano Estadual de Polícia Comunitária**. SSP/BA, 2011.

BARBOSA, Livia. Cultura administrativa: uma nova perspectiva das relações entre antropologia e administração. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 36, n. 4, p. 6-19, out./dez. 1996.

_____. **Igualdade e Meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. 2. ed. 1. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Série Polícia e Sociedade; nº 1).

BEATO FILHO, Cláudio C. "Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário". In: **Policiamento Comunitário**: experiência no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2003.

BIDAMÉRICA On line: **Revista do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Notícias sobre gente e ideias que estão renovando a América Latina e o caribe. [Site Oficial]. Disponível em [□http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2823□](http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2823). Acesso em: 25 jan. 2012.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº 8).

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2007.

BOGOTA/: **Site do Governo da Cidade de Bogotá**. [Site Oficial]. Disponível em: [□http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=24406□](http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=24406). Acesso em: 20 jan. 2012.

BORGES, Maj PM Alberto Salles Paraíso. et e al. **Estudo dos 150 anos da Polícia Militar do Estado da Bahia**. *Bahia*. Editora: Empresa Gráfica da Bahia, 1975.

BORGES, Alberto S. P.; BOAVENTURA, Pedro N. **Policiamento Ostensivo Integrado**. POLICIA MILITAR DA BAHIA, 1991.

BORGES, Alberto S. P.; BOAVENTURA, Pedro N. **Policiamento Ostensivo Integrado**. POLICIA MILITAR DA BAHIA, 2009.

BRASIL. Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 08 dez. 1940.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Congresso Nacional. Brasília: Centro Gráfico, 1967.

_____. Decreto Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

_____. Decreto Lei nº 667, de 02 de Julho de 1969. Dispõe sobre a reorganização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 jul.1969 e retificado em 07 jul.1969.

_____. **Constituições do Brasil: acompanhada das emendas constitucionais e projetos**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1984.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Universidade Federal da Bahia. **Programa de Modernização da PMBA**. UFBA, 1997.

_____. Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Centro Gráfico, 2000.

_____. Lei nº 10.201, de 14 de Fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 fev 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004/2007**. Brasília, DF, 2003.

_____. Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública**. Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Centro Gráfico, 2003.

_____. Lei no 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 out 2007.

_____. **Termo de referência para cursos do sistema KOBAN**. Curso internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária, Curso Nacional de Gestor de Policiamento Comunitário, e Curso de Operador de Policiamento Comunitário. SENASP, 2010-2011.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 3. ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2000.

CARABINEROS. Site dos Carabineros do Chile. [Site Oficial]. Disponível em: <http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do>. Acesso em: 20 jan. 2012.

CARRIERI, Alexandre de Pádua; RODRIGUES, Suzana Braga. As transformações nas significações culturais em uma empresa de telecomunicações: de empresa pública a filial privada. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO, 25., 2001. Campinas. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados**. São Paulo: Cia das Letras, 1997.

CARVALHO, Silvio Roberto Bastos de. **Estudo exploratório dos custos da (In) segurança na Bahia**: correlações socioeconômicas. Dissertação de Mestrado. UNIFACS, 2007.

CASTRO, Celso. **O espírito militar**: um antropólogo na caserna. 2. ed. rev., Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

_____. A origem social dos militares. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n.37, 1993.

_____. **A Invenção do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

CERQUEIRA, 1996. Remilitarização da Segurança Pública: a Operação Rio. In: **Discursos sediciosos**: crime, direito e sociedade, ICC, Ano I, nº 1, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1996.

_____. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

COSTA, Arthur; MEDEIROS, Mateus Afonso. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia. **Teoria e Sociedade, Revista do Departamento de Ciência Política, Sociologia e Antropologia da UFMG**, Belo Horizonte, n. 11, p. 66-89, jan-jun, 2003.

COSTA, F. L.; CAVALCANTI, B. S. Mudança organizacional no setor público. **Revista de Administração Pública**, v.25, n.1, p.82-106, nov.1990/jan.1991.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Princípios da Guerra**. Lisboa: Edições Silabo, 2003.

CUMMINGS, S.; TSOUKAS, H. "Marginalization and recovery: the emergence of Aristotelian themes in Organization Studies". In: **Organization Studies**, 1997, 18/4.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: _____ (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DAMASCENO, R.; JÚNIOR, A.; MORAES, L. **Assassinatos de policiais militares da ativa em Salvador**: perfil típico das vítimas e principais circunstâncias. 192f.

Monografia (Especialização em Gestão de Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar da Bahia, Salvador, 2003.

DEJOURS, Christophe. **A Loucura do Trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **A banalização da injustiça social**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DEMING, W. E. **Qualidade**: a revolução da administração. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DIAZ, Javiera. **Relação polícia-comunidade**: análise da experiência do plano quadrante no Chile. Disponível em:
<<http://www.comunidadessegura.org.br/files/relacaopoliciacomunidadeanalisedaexpericiadoplanoquadrantenochile.pdf>> Acesso em: 16 fev. 2012.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. In: DINIZ, E. ; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**, Brasília, UNB, 1997.

DURKHEIM, Émile. Regras relativas à distinção entre o normal e o patológico. In: **As Regras do método sociológico**. 8. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1993.

ESPINHEIRA, Gey (Org.). **Sociabilidade e a violência**: criminalidade no cotidiano de vida dos moradores do Subúrbio Ferroviário de Salvador. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 2004.

ESPINHEIRA, Gey (Org.). **Sociedade do Medo**: teoria e método da análise sociológica em bairros populares de Salvador: juventude, pobreza e violência. Salvador: EDUFBA, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FEUERSCHÜTTER, Simone Ghisi. Cultura organizacional e dependências de poder: a mudança estrutural em uma organização do ramo de informática. **RAC**, v.1, n.2, p. 73-95, maio/ago. 1997.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Estória, mitos, heróis: cultura organizacional e relações de trabalho. **Revista de Administração de Empresa**. São Paulo, out./dez. 1987.

_____. O desvendar da cultura de uma organização – uma discussão metodológica. In: FLEURY, M. T. *et al.* **Cultura e Poder nas Organizações**. São Paulo: Atlas, 1989.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. **Cultura e poder nas organizações**. Rio de Janeiro: Atlas, 1991.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 2003a.

_____. **A governabilidade**. Ditos e Escritos IV. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003b.

FREITAS, Maria Ester de. Cultura organizacional: grandes temas em debate. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 31, n. 3, p. 73-82, jul./set. 1991a.

_____. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos**. São Paulo: Makron McGraw-Hill, 1991b.

FREITAS, A. B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P.; FREITAS, M. E. de. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos**. São Paulo: Makron Books, 1991c.

_____. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P. (Org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

FRITZ, Robert. **Estrutura e comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1997.

FRÜHLING, Hugo (Ed.) Calles de Segura más. **Estudios de policía comunitaria en América Latina**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2004.

GALBRAITH, J.K. **Anatomia do poder**. São Paulo: Pioneira, 1999.

GENNEP, Arnold Van. **Os Ritos de Passagem**. Petrópolis: Vozes, 1978.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro : LTC, 1989.

GIACOMAZZI, Maria Cristina G. Medo e violência no contexto urbano: o caso de José. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 6, n. 13. 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GLASNNER, Barry. **Cultura do medo**. São Paulo: Francis, 2003.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1961.

GOMES, Nelson. **Projeto Polícia Cidadã**: uma análise do processo de implantação do novo modelo de gestão da atividade operacional da Polícia Militar da Bahia. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

HAMMER, M; CHAMPY, J. **Reengenharia**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

HOFSTEDE, Gert Jan. **Culturas e Organizações. Compreender a nossa programação mental**. 2. ed. Edições Silabo, Lisboa, 2003.

HOBBS, Thomas. **Léviathan**. Paris: Ed. Sirey, 1971.

IADB.ORG/: Site do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. [Site Oficial]. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/annual-meeting/2012/montevideo-uruguay,5848.html>. Acesso em: 20 jan. 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. [Site Oficial]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 25 maio 2011.

ISER. **Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Principal, 1998.

KAHN, Túlio. Os custos da violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa o crime no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 42-48, 1999.

KATZ, D.; KAHN, R. L. **Psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1978.

LEIRNER, Piero de Camargo. **Meia volta volver**: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar. São Paulo: FGV/FAPESP, 1997.

LEONARD, Rogers Ashley. **Clausewitz**: trechos de sua obra. Rio de Janeiro: Bibiex, 1988.

LONDOÑO, J. L.; GUERRERO, R. **Violencia en America Latina**: epidemiologia e costos. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Principal, 1999.

MALINOWSKI, B. **Argonautas do Pacífico Ocidental**: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia. São Paulo: Abril, 1976.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. Etnografia e Cultura Organizacional: uma contribuição da Antropologia à Administração de Empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 88-94, abr./jun. 2002.

MENDONÇA, Gismália Marcelino. **Manual de normalização para apresentação de trabalhos acadêmicos**. Salvador: Unifacs, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de S. A Violência Social sob a Perspectiva da Saúde Pública. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v.10, supl. 1, p.7-18, 1994.

MJ.GOV.BR/SENASP. [Site oficial do Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública. Segurança Pública On Line]. Apresenta informações sobre a política nacional de Segurança Pública. Disponível em <http://www.mj.gov.br/senasp/>. Acesso em: 15 fev. 2008; acesso em: 20 ago. 2010; e acesso em: 10 out. 2011.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001 – (Série Polícia e Sociedade; 3).

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 – (Série Polícia e Sociedade; 10).

MONTEIRO, Afonso. Reminiscência da Escola Militar da Praia Vermelha. In: CIDADE, Francisco de Paula. **Cadetes e Alunos Militares através dos tempos**. Rio: Biblex, 1961.

MONTEIRO, Carmem Dias; VENTURA, Elvira Cruvinel; CRUZ, Patrícia Nassif da. Cultura e mudança organizacional: em busca da compreensão sobre o dilema das organizações. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 1, n. 8, primeiro trimestre, p. 69-80, 1999. Disponível em <http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/culturaorganizacional/buscas.htm> Acesso em: 15 mar. 2005.

MOORE, Mark Harrison. “Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas”. In: TONRY, M ; MORRIS, N. **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade; 7).

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1999.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional**: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MOTTA, F., CALDAS, M. (Org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo : Atlas, 1997.

- MUNIZ, Jaqueline. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, p. 177-198, 2001.
- NERES, Marisa Souza. **Criminalidade Urbana**: o crime como “profissão”. Dissertação de Mestrado. UFGO, 2006.
- NUNES, Jordão Horta. **Interacionismo simbólico e dramaturgia**: a sociologia de Goffman. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Goiânia; Editora UFG, 2005.
- O’DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, , São Paulo, n. 31, Cebrap, 1991.
- OLIVEIRA FILHO, Edemundo D. **O vácuo do poder e o crime organizado**: Brasil, início do século XXI. Goiânia: AB, 2002.
- OMS.ORG. [Site da Organização Mundial de Saúde. Site Oficial]. Apresenta informações sobre a OMS. Disponível em <<http://www.oms.org/>>. Acesso em: 15 mar. 2010.
- PINHO, José Antônio G. Evolução do Estado Moderno. In: **A gestão pública**: desafios e perspectivas. Salvador: FLEM, 2001.
- PINTO, Marcos D. S.; JÚNIOR, Arnaldo N. A. **A história da Polícia Militar da Bahia de 1946 a 1964**: um estudo iconográfico dos principais marcos operacionais. 2009. Monografia (Especialização)-APM, 2009.
- PINTO DA SILVA, Lindomar. **A influência da reforma gerencial sobre a cultura de uma organização pública**: a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia em análise. 2011. Tese (Doutorado)- UFBA, 2011.
- PIRES, J. C. de Souza; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n.1, p.81-105, jan./fev. 2006.
- PM.BA.GOV.BR/: Site da Polícia Militar da Bahia. [Site Oficial]. Apresenta informações sobre a Corporação. Disponível em <<http://www.pm.ba.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2011.
- POLICIA.GOV.CO. [Site da Polícia Nacional da Colômbia. Site Oficial]. Apresenta informações sobre a Corporação. Disponível em: <<http://www.policia.gov.co/porta/page/porta/HOME/home12>>. Acesso em: 15 jan. 2012.
- POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica**. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 1999.
- POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- PUTNAM, Robert. **Democracia e Comunidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

REINER, Robert. “A pesquisa policial no Reino Unido: uma análise crítica”. In: TONRY, M ; MORRIS, N. **Policimento moderno**. São Paulo: Editora EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade; 7).

_____. **A Política da Polícia**. São Paulo: Editora EDUSP, 2004. (Série Polícia e Sociedade; 11).

RIO DE JANEIRO – PMERJ. **Policimento comunitário**: como começar. Rio de Janeiro:, 1994.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

RODRIGUES DA SILVA, Robson. **Entre a caserna e a rua**: o dilema do “pato”. Niterói/RJ: Editora da UFF, 2011.

RONDON, Vinicius; ANDRADE, Mônica Viegas. Custos da Criminalidade em Belo Horizonte. **CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública Informativo**. Minas Gerais: UFMG, Ano 0, n.3, set. 2002., 2002.

_____. Custos da criminalidade em Belo Horizonte. **Economia**, Niterói (RJ), v. 4, n.2, p.223-259, jul./dez. 2003.

_____. Uma estimativa dos Custos da criminalidade em Belo Horizonte. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10. 2002. Diamantina/MG. **Anais...** 2002. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D44.PDF>>. Acesso em: 01 jul. 2008.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**: um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. São Paulo: Cultrix, 1965.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS, Marcos César Guimarães dos Santos; COSTA GOMES, Carlos Alberto da. O sonho e a realidade: sociedade e violência. In: ESPINHEIRA, Gey (org.). **Sociedade do Medo**: teoria e método da análise sociológica em bairros populares de Salvador: juventude, pobreza e violência. Salvador: EDUFBa, 2008.

SÃO PAULO. **Manual de Gestor de Policimento Comunitário e Manual de Operador de Policimento Comunitário** - Sistema *KOBAN*. Acordo de Cooperação Técnica Brasil - Japão. PMESP, 2010.

SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

SFORZA, Conde Carlos. **O Pensamento Vivo de Maquiavel**. São Paulo: Livraria Martins Editôra, 1980.

SILVA, João Apolinário da. **Indicadores Estatísticos de Atividade Policial Militar**. Salvador: FAPESB, 2008.

SILVA DOS SANTOS, Elisângela. A cultura da violência na vida cotidiana de um bairro periférico: circunstâncias e possibilidades. In: ESPINHEIRA, Gey (org.). **Sociedade do Medo: teoria e método da análise sociológica em bairros populares de Salvador: juventude, pobreza e violência**. Salvador: EDUFBA, 2008.

SILVA JÚNIOR, Dequex A. **Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006)**. 2007. Dissertação (Mestrado)- UFBA, 2007.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luisa Amêdola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

SMITH, Patrícia; DIAS, Nádia. A representação dos medos: plasticidade das emoções. In: ESPINHEIRA, Gey (org.). **Sociedade do Medo: teoria e método da análise sociológica em bairros populares de Salvador: juventude, pobreza e violência**. Salvador: EDUFBA, 2008.

TAMAYO, A. Hierarquia de valores transculturais e brasileiros. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v.10, p.269-285, 1994

TAMAYO, A; MENDES, Ana Magnólia; PAZ, Maria das Graças Torres. Inventário de valores organizacionais. In: **Estudos de Psicologia**, UnB, v. 5, n. 2, p. 289-315, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

TYLOR, Edward. **Primitive Culture**. Londres, John Mursay & Co. [1958, Nova York, Harper Torchbooks.]. 1871.

TEIXEIRA, I. B. Entrevista sobre a violência no Rio de Janeiro. **ISTOÉ On line - Dinheiro**. Disponível em: <http://www.terra.com.br/dinheironaweb/139/entrevista/ent139_01.htm>. Acesso em: 25 jul. 2008.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. **Revista Polis**, n.4, São Paulo, 1994.

VELHO, Gilberto. **Mudança, crise e violência**: política e cultura no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VIANA, Lobo. Reminiscências da lendária Escola Militar da Praia Vermelha, em 1878-1885. In: CIDADE, Francisco de Paula. **Cadetes e Alunos Militares através dos tempos**. Rio de Janeiro: Biblex, 1961.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEBER, Max. Os Três tipos puros de dominação. In: COHN, G. **Max Weber**: sociologia. São Paulo: Ática, 1979.

WOOD JR., Thomaz. Mudança organizacional: uma abordagem preliminar. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 32, n. 3, p. 74, jul./ago. 1992.

WORLD BANK. **Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina**: um guia de recursos para municípios. Latin America and Caribbean Region, LCSFP, 2003.

ZALUAR, Alba. "Crime, medo e política". In: ZALUAR, A. ; ALVITO, M. (Org.). **Um século de Favela**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. **Integração Perversa**: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

APÊNDICE A – Pautas da entrevista semiestruturada

- 1) A implantação do policiamento comunitário na ótica do entrevistado;
- 2) A proximidade com a sociedade civil;
- 3) A presença da sociedade civil no quartel;
- 4) Comentários sobre os fatos: problemas, dificuldades e obstáculos;
- 5) A correlação dos fatos com o cotidiano policial-militar;
- 6) A correlação dos fatos com o militarismo;
- 7) A correlação dos fatos com a condição funcional pública;
- 8) O que poderia ter evitado o acontecimento dos fatos;
- 9) A importância da educação continuada para o processo de mudança;
- 10) Comentários finais sobre os fatos: a PMBA pode se tornar uma polícia comunitária?

ANEXO A – Nota de serviço Nº 001 – Implantação do PPCid

ANEXO B – Decreto de criação da PMBA**DECRETO IMPERIAL DE 17.02.1825**

“Manda organizar na Cidade da Bahia um Corpo de Polícia.

Sendo muito necessário para a tranquilidade e segurança pública da Cidade da Bahia, a organização de um corpo, que lhe sendo incumbido aqueles deveres responda imediatamente pela sua conservação e estabilidade:

Hei por bem,

Mandar organizar na Cidade da Bahia um Corpo de Polícia, pelo plano que baixa, assinado por João Vieira de Carvalho, do meu Conselho de Ministros e Secretário de Estado dos Negócios da Guerra.

O Conselho Supremo Militar o tenha assim entendido e o faça executar.

Paço, 17 de fevereiro de 1825.

Com a rubrica de Sua Majestade Imperial

(a) João Vieira de Carvalho.”

Fonte: PMBA, 2011.

ANEXO C – Canção Força Invicta**HINO OFICIAL DA PMBA****Centenária milícia de bravos**

Altaneira na fé e no ideal
Atravessaram da Pátria as fronteiras
Tuas armas, tua glória, teu fanal
Força invicta da terra brasileira
Na Bahia irrompeu varonil
Desfraldando do Império, a Bandeira
Das primeiras a surgir no Brasil.

Pelejaste no Brasil e no estrangeiro
Sob o Império e na República também
Jamais derrotas sofreram tuas armas
Quer aqui ou em plagas além
No sul do País norte ou centro
Memorados são os teus brasões
Teu heroísmo cantaram os pampas
Teu denodo proclama os sertões

Da Pátria é também tua história
Criada fostes com a emancipação
O teu sangue regou nosso solo
Ajudaste a edificar a nação

Centenária milícia de bravos

Altaneira na fé e no ideal
Atravessaram da Pátria as fronteiras
Tuas armas, tua glória, teu fanal
Força invicta da terra brasileira
Na Bahia irrompeu varonil

Desfraldando do Império, a Bandeira
Das primeiras a surgir no Brasil.

Fonte: PMBA, 2011.

ANEXO D – Programa Polícia Cidadã / Descrição das seis linhas de ação

Linha de ação 1 (integração com a comunidade) – essa linha de ação tem como objetivo principal a criação de um canal de comunicação que possibilite a interação unidade operacional x cidadão-cliente, o que é alcançado por meio da efetivação dos conselhos comunitários de segurança. Esse conselho constitui-se de uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, da qual participam a comunidade, devidamente representada, e um representante da unidade operacional responsável. Nas reuniões do conselho, serão discutidos os principais problemas da comunidade relativos à segurança pública, estabelecendo-se ações a serem adotadas para solução e prioridades de execução. Isso permite à comunidade participar do planejamento do serviço policial que lhe será prestado, ao tempo em que permite também à unidade operacional atender de forma mais personalizada aquela comunidade;

Linha de ação 2 (reestruturação da unidade operacional) – o que se pretende aqui é estabelecer uma nova estrutura para a unidade operacional, capaz de atender efetivamente aos anseios da comunidade, expressos por meio do conselho comunitário de segurança. Concomitantemente, busca-se também a modernização dos processos internos da unidade, com a utilização do gerenciamento da rotina;

Linha de ação 3 (motivação) – objetiva-se, nesta linha de ação, estabelecer na unidade operacional, elementos incentivadores capazes de motivar o policial militar a participar ativamente do novo modelo apresentado, possibilitando assim uma transição equilibrada entre a situação anterior e a atual. É elencada uma série de ações nesse sentido, basicamente vinculadas com a implementação de melhorias no ambiente, política de informação à tropa e com a melhoria das relações interpessoais na unidade;

Linha de ação 4 (indicadores) – pretende essa linha de ação, estabelecer na unidade operacional a cultura da tomada de decisões, baseada em dados

numéricos, permitindo assim um emprego mais lógico do policiamento. Esses dados advêm da coleta de indicadores, elaborados de forma a medir o desempenho da missão da unidade operacional estabelecida no projeto. São sugeridos cinco indicadores básicos: número de ocorrências, índice de satisfação da comunidade, índice de segurança, taxa de impacto visual e número de ações preventivas realizadas. A forma de coleta e análise das informações é também devidamente detalhada.

Linha de ação 5 (educação continuada) – para que os policiais militares possam trabalhar dentro de uma nova realidade, é preciso que sejam capacitados. Para isso, a linha de ação 5 estabelece uma metodologia para a difusão dos conhecimentos pela unidade operacional. Tal metodologia, denominada de educação continuada, baseia-se na utilização de agentes multiplicadores que irão, após o devido treinamento, transmitir um dado conhecimento;

Linha de ação 6 (núcleo de memória) – destina-se a documentar todo o processo de implantação, e em seguida do desenvolvimento das atividades policiais militares, armazenando as informações de modo a permitir o acesso para consultas posteriores.

Fonte: Relatório de Aferição dos Procedimentos Preliminares e das Ações de Futuro – Ação de Retomada do Projeto Polícia Cidadã /DQPDT (BAHIA, 2004).

ANEXO E – Programa Polícia Cidadã / Comparativo geral das unidades operacionais

PLANILHA DO CONJUNTO ÚNICO DAS UNIDADES OPERACIONAIS DE ÁREA

Unidades PM	Comitê de Qualidade	Núcleo de Qualidade em Serviços	Educação Continuada	Reengenharia da UOP	Gestão do Compromisso	Gestão da excelência	Núcleo de Memória	Integração com a Comunidade	Total	Proc. Preliminares + Ação Futuras	Percentual em Relação a 80 Pontos
18º BPM Centro Histórico	Proc. Preliminares	4	5	3	4	4	4	5	34		
	Ações Futuras	5	3	4	4	2	3	4	30	64	80
1ª CIPM Pernambuco	Proc. Preliminares	0	0	1	0	0	1	0	2		
	Ações Futuras	0	0	1	0	0	0	1	2	4	5
2ª CIPM Batalho	Proc. Preliminares	0	0	0	0	0	0	0	0		
	Ações Futuras	1	5	2	0	0	5	0	15	15	18,75
3ª CIPM Cajazeiras	Proc. Preliminares	4	4	5	4	4	2	5	33		
	Ações Futuras	5	5	4	5	2	4	5	34	67	83,75
9ª CIPM Pirajá	Proc. Preliminares	5	2	3	4	4	2	1	26		
	Ações Futuras	3	5	3	4	2	4	5	31	57	71,25
11ª CIPM Barra	Proc. Preliminares	0	5	3	4	3	1	1	17		
	Ações Futuras	1	5	4	3	0	5	3	22	39	48,75
12ª CIPM Rio Vermelho	Proc. Preliminares	5	3	5	5	3	1	3	30		
	Ações Futuras	5	5	4	3	4	5	5	31	61	76,25
13ª CIPM Pituba	Proc. Preliminares	5	3	1	5	1	1	4	25		
	Ações Futuras	3	1	5	5	4	4	0	27	52	65

14ª CIPM Lobato	Proc. Preliminares	5	4	5	5	4	3	4	0	30	54	67,5
	Ações Futuras	4	1	5	5	1	2	5	1	24		
15ª CIPM Itapuã	Proc. Preliminares	5	3	5	4	3	4	5	4	33	64	80
	Ações Futuras	5	5	3	5	1	2	5	5	31		
16ª CIPM Comercio *	Proc. Preliminares	5	2	3	5	1	2	5	5	28	59	73,75
	Ações Futuras	2	5	4	4	5	2	5	4	31		
17ª CIPM Uruguai	Proc. Preliminares	5	2	5	3	5	5	5	3	33	65	81,25
	Ações Futuras	4	5	3	5	4	5	3	3	32		
19ª CIPM Paripe	Proc. Preliminares	5	2	5	5	1	4	5	3	30	60	75
	Ações Futuras	4	5	2	3	5	3	3	5	30		
18ª CIPM Periperi	Proc. Preliminares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	12,5
	Ações Futuras	3	2	1	1	0	0	1	2	10		
23ª CIPM Tancredo Neves	Proc. Preliminares	5	4	5	4	4	4	1	1	28	66	82,5
	Ações Futuras	5	5	5	5	5	5	5	3	38		
26ª CIPM Brotas	Proc. Preliminares	1	2	5	5	4	2	3	3	25	61	76,25
	Ações Futuras	5	5	5	5	4	2	5	5	36		
31ª CIPM Valéria	Proc. Preliminares	5	3	5	4	4	3	4	4	32	60	75
	Ações Futuras	3	5	4	3	5		3	5	28		
35ª CIPM Iguatemi	Proc. Preliminares	3	4	5	4	5	5	4	4	34	70	87,5
	Ações Futuras	3	5	5	4	4	5	5	5	36		
37ª CIPM Liberdade	Proc. Preliminares	0	1	1	0	0	0	0	0	2	11	13,75
	Ações Futuras	0	1	1	1	1	1	2	2	9		
39ª CIPM Boca do Rio	Proc. Preliminares	5	3	5	0	0	0	1	1	15	29	36,25
	Ações Futuras	1	0	1	2	0	1	4	5	14		
40ª CIPM Nordeste	Proc. Preliminares	0	2	4	4	2	3	0	1	16	44	55
	Ações Futuras	4	5	2	4	3	3	5	2	28		

41ª CIPM Federação	Proc. Preliminares	5	2	0	0	0	0	0	0	7	35	43,75
	Ações Futuras	3	5	4	2	3	2	4	5	28		
47ª CIPM CAB	Proc. Preliminares	5	3	5	4	4	3	5	4	33	66	82,5
	Ações Futuras	4	4	5	3	2	5	5	5	33		
48ª CIPM Sussuarana	Proc. Preliminares	5	5	5	4	3	3	4	4	33	63	78,75
	Ações Futuras	5	5	4	4	4	2	3	3	30		
49ª CIPM São Cristovão	Proc. Preliminares	4	2	4	3	3	3	4	3	26	44	55
	Ações Futuras	1	2	2	2	3	3	3	2	18		
50ª CIPM Sete de Abril	Proc. Preliminares	5	5	5	3	5	2	2	4	31	69	86,25
	Ações Futuras	5	5	5	5	4	4	5	5	38		
58ª CIPM Cosme de Farias	Proc. Preliminares	5	3	0	0	0	0	0	0	8	36	45
	Ações Futuras	3	5	2	4	3	1	5	5	28		
12º BPM Camaçari	Proc. Preliminares	1	2	5	3	4	3	1	3	22	51	63,75
	Ações Futuras	4	5	3	5	2	2	3	5	29		
5ª CIPM Vera Cruz	Proc. Preliminares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	37,5
	Ações Futuras	4	5	3	5	4	4	5	0	30		
22º CIPM Simões Filho	Proc. Preliminares	5	3	5	5	5	5	5	4	37	71	88,75
	Ações Futuras	3	5	3	5	5	3	5	5	34		
36ª CIPM Dias D'Ávila	Proc. Preliminares	5	5	5	5	5	5	4	5	39	70	87,5
	Ações Futuras	4	5	5	1	3	4	4	5	31		
51ª CIPM Conde	Proc. Preliminares	4	2	5	4	3	1	1	5	25	51	63,75
	Ações Futuras	2	5	2	2	4	2	4	5	26		
52ª M Lauro de Freitas	Proc. Preliminares	4	3	5	0	3	3	4	2	24	53	66,25
	Ações Futuras	5	5	2	3	2	3	5	4	29		
53ª CIPM Mata de São João	Proc. Preliminares	5	3	4	3	4	3	5	4	31	60	75
	Ações Futuras	5	5	2	3	2	3	5	4	29		

32ª CIPM Pojuca	Proc. Preliminares	5	3	5	4	5	5	4	3	34	69	86,25
	Ações Futuras	5	5	4	5	4	5	5	2	35		
42ª CIPM Lençóis	Proc. Preliminares	5	5	4	3	2	1	4	3	27	54	67,5
	Ações Futuras	1	2	4	3	5	4	5	3	27		
56ª CIPM Entre Rios	Proc. Preliminares	2	4	5	5	3	2	2	2	25	50	62,5
	Ações Futuras	1	5	2	2	5	2	5	3	25		
57ª CIPM Santo Estevão	Proc. Preliminares	5	4	4	4	3	4	3	4	31	68	85
	Ações Futuras	5	5	5	4	5	5	5	3	37		
2º BPM Ilhéus	Proc. Preliminares	5	4	5	5	5	4	2	5	35	71	88,75
	Ações Futuras	5	5	4	5	5	3	4	5	36		
8º BPM Porto seguro	Proc. Preliminares	5	2	3	3	4	3	1	3	24	56	70
	Ações Futuras	3	5	2	5	4	3	5	5	32		
9º BPM Vitória da Conquista	Proc. Preliminares	5	4	5	4	3	3	2	2	28	60	75
	Ações Futuras	2	5	5	4	3	3	5	5	32		
13º BPM Teixeira de Freitas	Proc. Preliminares	5	5	5	4	3	2	5	3	32	67	83,75
	Ações Futuras	4	5	3	4	5	4	5	5	35		
15º BPM Itabuna	Proc. Preliminares	2	2	5	2	2	3	3	5	24	54	67,5
	Ações Futuras	4	5	3	2	1	5	5	5	30		
19º BPM Jequié	Proc. Preliminares	5	4	5	4	4	5	3	2	32	65	81,25
	Ações Futuras	5	5	3	5	3	4	4	4	33		
7ª CIPM Eunápolis	Proc. Preliminares	4	4	5	3	3	3	2	1	25	50	62,5
	Ações Futuras	4	5	3	3	4	2	3	1	25		
8ª CIPM Itapetinga	Proc. Preliminares	2	4	5	4	3	3	3	3	27	60	75
	Ações Futuras	5	5	4	5	4	3	4	3	33		
33ª CIPM Valença	Proc. Preliminares	5	4	5	5	3	5	3	5	35	74	92,5
	Ações Futuras	5	5	4	5	5	5	5	5	39		

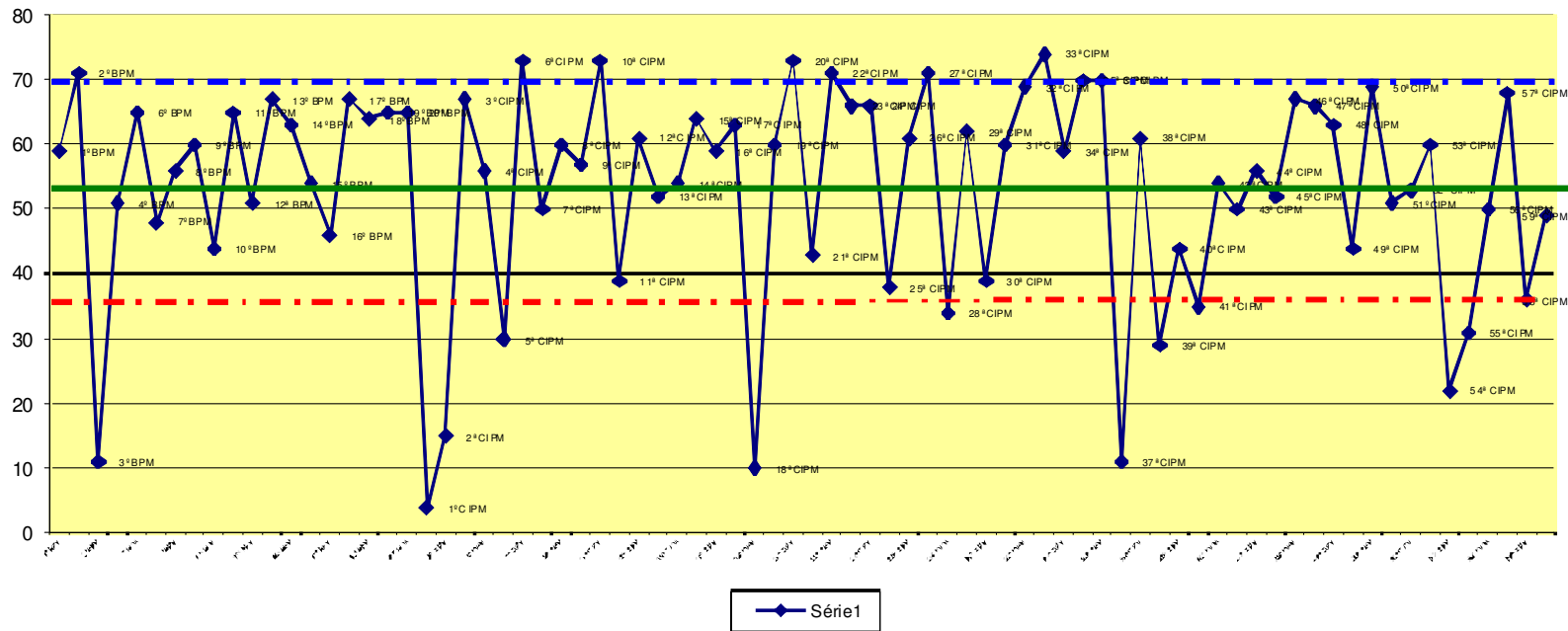
43ª CIPM Itamaraju	Proc. Preliminares	4	4	5	3	4	4	1	2	27	50	62,5
	Ações Futuras	2	5	0	5	3	4	3	1	23		
44ª CIPM Medeiros Neto	Proc. Preliminares	5	3	3	4	2	3	4	3	27	56	70
	Ações Futuras	3	5	3	2	4	2	5	5	29		
55ª CIPM Ipiáú	Ações Preliminares	4	2	5	4	4	4	4	4	31	31	38,75
	Ações Futuras	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
3º BPM Juazeiro	Proc. Preliminares	1	2	3	0	1	2	1	1	11	11	13,75
	Ações Futuras	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
6º BPM Senhor do Bonfim	Proc. Preliminares	5	4	5	5	4	4	3	1	31	65	81,25
	Ações Futuras	4	5	3	5	5	4	5	3	34		
20º BPM Paulo Afonso	Proc. Preliminares	5	4	5	3	4	5	4	3	33	65	81,25
	Ações Futuras	5	5	3	2	5	3	5	4	32		
24ª CIPM Jacobina	Proc. Preliminares	5	4	5	4	4	3	4	4	33	66	82,5
	Ações Futuras	5	5	4	4	4	2	5	4	33		
25ª CIPM Casa Nova	Proc. Preliminares	5	4	5	5	5	5	5	4	38	38	47,5
	Ações Futuras	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
45ª CIPM Curaçá	Proc. Preliminares	5	3	5	3	3	4	2	1	26	52	65
	Ações Futuras	5	5	2	2	2	3	4	3	26		
54ª CIPM Campo Formoso	Proc. Preliminares	5	2	3	2	2	0	5	3	22	22	27,5
	Ações Futuras	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
10º BPM Barreiras	Proc. Preliminares	5	4	5	2	0	1	1	1	19	44	55
	Ações Futuras	3	5	0	3	3	3	4	4	25		
17º BPM Guananbi	Proc. Preliminares	5	5	5	4	3	4	4	2	32	67	83,75
	Ações Futuras	4	5	5	4	5	3	5	4	35		
4ª CIPM Macaúbas	Proc. Preliminares	2	2	5	4	4	4	3	3	27	56	70
	Ações Futuras	4	5	3	4	3	3	5	2	29		

28ª CIPM Ibotirama	Proc. Preliminares	5	2	5	2	1	0	1	0	16	34	42,5
	Ações Futuras	1	4	0	5	2	2	2	2	18		
30ª CIPM Stª Maria da Vitória	Proc. Preliminares	5	3	5	3	2	3	1	1	23	39	48,75
	Ações Futuras	2	3	2	0	0	4	3	2	16		
34ª CIPM Brumado	Proc. Preliminares	5	4	5	4	4	4	3	4	33	59	73,75
	Ações Futuras	4	5	4	4	1	2	1	5	26		
38ª CIPM Bom Jesus da Lapa	Proc. Preliminares	5	2	5	3	4	5	3	4	31	61	76,25
	Ações Futuras	2	5	4	5	5	4	4	1	30		
46ª CIPM Livramento N. Senhora	Proc. Preliminares	5	4	5	4	3	3	4	3	31	67	83,75
	Ações Futuras	4	5	5	5	5	5	5	2	36		
Soma		578	578	561	519	483	462	516	471	4168		66,795

Fonte: Relatório de aferição dos procedimentos preliminares e das ações de futuro – Ação de retomada do projeto Polícia Cidadã / DQPDT (BAHIA, 2004)

ANEXO E – Programa Polícia Cidadã / Comparativo geral das unidades operacionais (continuação)

PLANILHA DO CONJUNTO ÚNICO DAS UNIDADES OPERACIONAIS DE ÁREA



Fonte: Relatório de aferição dos procedimentos preliminares e das ações de futuro – Ação de retomada do projeto Polícia Cidadã / DQPDT (BAHIA, 2004)

ANEXO E – Programa Polícia Cidadã / Comparativo geral das unidades operacionais (continuação)

PLANILHA DO CONJUNTO ÚNICO DAS UNIDADES OPERACIONAIS DE ÁREA

**PONTUAÇÃO DAS UNIDADES OPERACIONAIS DE ÁREA
(COM BASE NA PLANILHA E NO GRÁFICO)**

Limite Inferior	36,971
Desvio Padrão	16,465
Limite Superior	69,901
Média	53,436

UNIDADES COM DESENVOLVIMENTO ACIMA DA MÉDIA ACEITÁVEL

Unidade	Pontuação
33ª CIPM	74
10ª CIPM	73
6ª CIPM	73
20ª CIPM	73
22ª CIPM	71
27ª CIPM	71
2º BPM	71
35ª CIPM	70
36ª CIPM	70

UNIDADES COM DESENVOLVIMENTO NA MÉDIA ACEITÁVEL

Unidade	Pontuação
50ª CIPM	69
32ª CIPM	69
57ª CIPM	68
3ª CIPM	67
13º BPM	67
17º BPM	67
46ª CIPM	67

23 ^a CIPM	66
47 ^a CIPM	66
24 ^a CIPM	66
17 ^a CIPM	65
11 ^o BPM	65
19 ^o BPM	65
6 ^o BPM	65
20 ^o BPM	65
18 ^o BPM	64
15 ^a CIPM	64
48 ^a CIPM	63
14 ^o BPM	63
29 ^a CIPM	62
12 ^a CIPM	61
26 ^a CIPM	61
38 ^a CIPM	61
19 ^a CIPM	60
31 ^a CIPM	60
53 ^a CIPM	60
9 ^o BPM	60
8 ^a CIPM	60
16 ^a CIPM	59
1 ^o BPM	59
34 ^a CIPM	59
9 ^a CIPM	57
8 ^o BPM	56
44 ^a CIPM	56
4 ^a CIPM	56
14 ^a CIPM	54
42 ^a CIPM	54
15 ^o BPM	54
52 ^a CIPM	53
13 ^a CIPM	52
45 ^a CIPM	52
12 ^a BPM	51
51 ^a CIPM	51
4 ^o BPM	51
56 ^a CIPM	50
7 ^a CIPM	50
43 ^a CIPM	50
7 ^o BPM	48
16 ^o BPM	46
40 ^a CIPM	44
49 ^a CIPM	44
10 ^o BPM	44
21 ^a CIPM	43
59 ^a CIPM	41
11 ^a CIPM	39

30ª CIPM	39
25ª CIPM	38

UNIDADES COM DESENVOLVIMENTO ABAIXO DA MÉDIA ACEITÁVEL

Unidade	Pontuação
58ª CIPM	36
41ª CIPM	35
28ª CIPM	34
55ª CIPM	31
5ª CIPM	30
39ª CIPM	29
54ª CIPM	22
2ª CIPM	15
37ª CIPM	11
3º BPM	11
18ª CIPM	10
1ª CIPM	4

Fonte: Relatório de aferição dos procedimentos preliminares e das ações de futuro – Ação de retomada do projeto Polícia Cidadã / DQPDT (BAHIA, 2004)

ANEXO E – Programa Polícia Cidadã / Comparativo geral das unidades operacionais (continuação)

PLANILHA DO CONJUNTO ÚNICO DAS UNIDADES OPERACIONAIS DE ÁREA

METODOLOGIA ADOTADA

1 CONCEPÇÃO DOS RELATÓRIOS

1.1 TAREFAS – Foram definidas ações contextualizadas, necessárias e factíveis, delineadas sua fundamentação, importância e ligação com os pressupostos estabelecidos pelo PPCid, além de exemplificações práticas de experiências exitosas;

1.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS – Declaração do Cmt. da unidade acerca do cumprimento da missão estabelecida, bem como dos procedimentos efetuados para sua execução.

1.3 APRESENTAÇÃO DAS EVIDÊNCIAS – Não obstante a declaração do Cmt. da UOp, foi exigida a apresentação de evidências fáticas do cumprimento da missão, como fotografias, cópias de BI/O, notas de instrução/serviço, dentre outras formas de comprovação das iniciativas propostas.

A metodologia adotada procura tornar a avaliação mais coerente e realística, conciliando a declaração de confiança do Cmt. com a constatação fática do que foi realizado.

As tarefas estão divididas em oito fichas, com suas temáticas orientadas à implementação da versão acadêmica do Projeto Polícia Cidadã:

- COMITÊ DE QUALIDADE;
- NÚCLEO DE QUALIDADE EM SERVIÇOS;
- EDUCAÇÃO CONTINUADA;
- REENGENHARIA DA UOp;
- GESTÃO DO COMPROMISSO;
- GESTÃO DA EXCELÊNCIA;

- NÚCLEO DE MEMÓRIA;
- INTEGRAÇÃO COM A COMUNIDADE.

Os relatórios visaram, inicialmente com o de procedimentos preliminares, fornecer os meios para a criação da estrutura dentro da Unidade para o processo de retomada; após fornecimento dessas ferramentas, o relatório de ações de futuro, com os mesmos títulos e a quantidade de fichas, trouxe a análise do que fora efetivamente implementado e a sugestão de continuidade do processo (uma forma de autoavaliação e de melhoria, independente da nossa avaliação).

2 AFERIÇÃO

Distribuída em oito fichas, a aferição foi realizada por meio da distribuição das prestações de contas e evidências apresentadas, em cinco pontos, pelo seu fiel cumprimento. Nos dois relatórios, cada unidade conseguiria o máximo de 80 (oitenta) pontos, exclusive as especializadas, considerada a abordagem diferenciada no item “Integração com a Comunidade”, que somariam o total máximo de 70 (setenta) pontos.

2. 1 DESVIO PADRÃO

Os dados foram dispostos em planilhas, separados por comando de policiamento: de cada grupo; uma média; de cada média, um desvio padrão. Só foram computados os relatórios que evidentemente foram remetidos. A extração do desvio padrão entre as unidades foi realizada por Comando de Policiamento e depois, no geral, da PMBA, para que pudéssemos balizar o nosso planejamento de apoio gerencial, individualizando-o, bem como ter a noção da atividade de retomada em toda a corporação.

Há de se observar que tais dados foram coletados entre junho e novembro de 2003. É sabido que hoje muitas UOp estão mais adiantadas em seu processo; além disso, outros aspectos surgiram e carecem de nova análise.

É evidente a comprovação fática da evolução do PPCID, mas, indubitavelmente, a análise e a divulgação desses resultados farão com que as unidades e o DQPDT percebam um momento importante ao Projeto Polícia Cidadã e, com o auxílio das

ferramentas de que dispomos, analisemos as transformações evolutivas que necessitou, que necessita e as que estão por vir.

Fonte: Relatório de aferição dos procedimentos preliminares e das ações de Futuro – Ação de retomada do projeto Polícia Cidadã /DQPDT (BAHIA, 2004).

ANEXO F – Planejamento para implantação de BCS (2011 - 2014)

1) CAPITAL

ANO DE EXECUÇÃO – 2011

Nº	UOP	LOCALIZAÇÃO
1	41ª CIPM/Federação	Calabar (Camarão)
2	40ª CIPM/Nordeste	Rua Jacobina - referência Rua do Canal, Nordeste de Amaralina
3	23ª CIPM/Tancredo Neves	Rua Águas Cristalinas próximo ao Centro Espírita CETA, Narandiba
4	19ª CIPM/Paripe	Rua Almeida Júnior (Final de linha Fazenda Coutos)

Fonte: DMT, 2011.

ANO DE EXECUÇÃO 2012

Nº	UOP	LOCALIZAÇÃO
1	9ª CIPM/Pirajá	Rua Vila Natal, Fazenda Grande do Retiro
2	9ª CIPM/Pirajá	Alto da Mangueira, s/nº, Capelinha do São Caetano
3	9ª CIPM/Pirajá	Baixa de Maragojipe, s/nº, Campinas de Pirajá
4	14ª CIPM/Lobato	Parque São Bartolomeu
5	15ª CIPM/Itapoan	Bairro da Paz (Praça Celestial)
6	15ª CIPM/Itapoan	Nova Brasília
7	17ª CIPM/Uruguai	Praça Santo Expedito, s/nº, Uruguai (em frente à rua Dom Avelar)
8	18ª CIPM/Periperi	Praça do Congo, Congo, Periperi
9	23ª CIPM/Tancredo Neves	Travessa Rosalvo Dias de Jesus, s/nº, Arenoso
10	23ª CIPM/Tancredo Neves	Rua Nova nº 29 E, final de linha de Engomadeira

Fonte: DMT, 2011.

ANO DE EXECUÇÃO – 2013

Nº	UOP	LOCALIZAÇÃO
1	40ª CIPM/Nordeste	Rua do Bombache, s/nº, entrada do Beco da Cultura
2	40ª CIPM/Nordeste	Avenida Juraci Magalhães, nº 1.320, entrada do Vale das Pedrinhas
3	41ª CIPM/Federação	Alto das Pombas
4	47ª CIPM/Pau da Lima	Invasão da Creche, Castelo Branco
5	47ª CIPM/Pau da Lima	Jardim Cajazeiras
6	49ª CIPM/São Cristóvão	Mussurunga

Fonte: DMT, 2011.

2) REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (RMS)**ANO DE EXECUÇÃO – 2013**

Nº	UOP	BAIRRO/LOCALIZAÇÃO
1	12º BPM/Camaçari	Praça do Candu - Nova Vitória/Camaçari
2	22ª CIPM/Simões Filho	Próximo ao Posto de Saúde, Ilha de São João – Simões Filho
3	52ª CIPM/Lauro de Freitas	Rua Carlos Roberto Rebouças, próximo ao Areal, Lagoa dos Patos/Lauro de Freitas

Fonte: DMT, 2011.

3) INTERIOR DA BAHIA (CPRL / CPRS / CPRN / CPRO)**ANO DE EXECUÇÃO 2014**

Nº	UOP	BAIRRO/LOCALIZAÇÃO
1	64ª CIPM/Feira de Santana	Rua Praça da Matriz, Módulo I - EMEC/Calilândia - Feira de Santana
2	65ª CIPM/Feira de Santana	Praça Central/Jorge Américo - Feira de Santana
3	66ª CIPM/Feira de Santana	Cidade Nova - Feira de Santana
4	67ª CIPM/Feira de Santana	Conjunto Feira X, Rua E - Feira de Santana
5	70ª CIPM/Ilhéus	Rua José Carolino, esquina com a Rua Santa Luzia, Teotônio Vilela, Ilhéus
6	76ª CIPM/Juazeiro	Malhada da Areia – Juazeiro (Rua 5, s/n, parte central do bairro Tabuleiro, ao lado do Posto de Saúde da Família e Escola Terezinha Pereira de Oliveira).
7	77ª CIPM/Vitória da Conquista	Rua Claudia Botelho - Nova Cidade - Vitória da Conquista
8	8º BPM/Porto Seguro	Frei Calixto - Porto Seguro
9	10º BPM/Barreiras	Santa Luzia - Barreiras
10	15º BPM/Itabuna	Mangabinha - Itabuna
11	20º BPM/Paulo Afonso	Benoni Resende - Paulo Afonso

Fonte: DMT, 2011.

ANEXO G – SENASP / MATRIZ CURRICULAR NACIONAL

FORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

Princípios Norteadores:

- Unidade curricular;
- Diversidade;
- Respeito ao próximo;
- Educação plena e contínua;
- Integração;
- Interdisciplinaridade;
- Abrangência;
- Universalidade;
- Especificidade.

Eixos Articuladores e respectivas Áreas Temáticas:

I - Sistemas, instituições e gestão integrada em segurança pública

- Conceito de Segurança Pública e diferentes paradigmas de Segurança Pública;
- História das Instituições de Segurança Pública;
- Formação, implementação, avaliação e acompanhamento de políticas públicas de segurança;
- Discussão e análise crítica das funções e atribuições da polícia em uma sociedade democrática;
- Filosofia e modelos de policiamento comunitário, interativo e de prevenção;
- Gestão integrada e interatividade em Segurança Pública;
- Controle democrático interno e externo das Instituições de Segurança Pública;
- Poder de polícia, o poder da polícia e o poder discricionário do policial;

- Administração e Serviço Público;
- Gestão de recursos humanos, planos de carreira e relações de trabalho;
- Planejamento estratégico aplicado à Segurança Pública.

II - Violências, crime e controle social

- Sociedade da violência;
- Violência estrutural, institucional, interpessoal;
- Mídia, violência e (in)segurança;
- Noções de criminologia;
- Processos criminógenos, psicologia criminal e das interações conflitivas;
- Sistema penal, processo de criminalização e praticas institucionais de tratamento dos autores de atos delitivos;
- Jovens em conflitos com a lei;
- Violência e corrupção policial;
- Crime organizado: análise crítica da gênese e estruturas;
- Violência a mulher;
- Rede de exploração sexual comercial.

III - Cultura e conhecimento jurídico

- Direito, sua concepção e função;
- Direito humanos, sua historia e instrumento de garantia;
- Elementos de Direito Constitucional
- Elementos de Direito Administrativo;
- Elementos de Direito Penal e Direito Processual Penal;
- Legislações especiais aplicáveis no âmbito da Segurança Pública.

IV - Modalidades de gestão de conflitos e eventos críticos

- Análise e prevenção de conflitos;
- Mediação de conflitos;
- Emotividade e percepção das situações de conflitos;

- Aspecto de preparação psicológica e emocional do “gerenciador” de conflitos;
- Tomada de decisão em situações de conflitos;
- Uso da força, legitimidade e limites;
- Formas de uso da força, responsabilidade e ética.
- Responsabilidade dos aplicadores da lei;
- Relação com a mídia.

V - Valorização profissional e saúde do trabalhador

- Imagem do profissional em Segurança Pública;
- Condições de trabalho em Segurança Pública;
- Desempenho profissional e procedimentos e técnicas para proteção à vida;
- Conceito de saúde para o profissional em Segurança Pública;
- Condições de trabalho saudáveis e equipamentos adequados;
- Exercício físico.

VI - Comunicação, informação e tecnologias em segurança pública

- Princípios, meios e formas de comunicação: da comunicação oral à comunicação de massa;
- Comunicação verbal e corporal;
- Comunicação de massa e Sistema de Segurança pública;
- Sistemas de telecomunicações interno e externo;
- Registro de ocorrências;
- Estatística criminal e análise criminal;
- Geoprocessamento e atuação policial no locus urbano;
- Gestão das novas tecnológicas da informação;
- Atividades, operações e análise de inteligência;
- Controle democrático e atividades de inteligência;
- Programas informáticos de geoprocessamento.

VII - Cotidiano e prática policial reflexiva

- Caso de relevância e alto risco;
- Mediação e solução de problemas policiais;
- Práticas individuais e institucionais polêmicas;
- Análise situacional concreta;
- O imaginário do cotidiano;
- Reflexão e rotinas;
- As práticas policiais emblemáticas.

VIII - Funções, técnicas e procedimentos em segurança pública

- Policiamento ostensivo;
- Policiamento comunitário;
- Planejamento de ação integrada;
- Métodos de intervenção;
- Análise da situação;
- Informações sobre proteção às testemunhas;
- Áreas integradas de Segurança Pública;
- Inquérito policial;
- Perícias internas e externas;
- Ação tática;
- Formas e técnicas de patrulhamento e presença no território;
- Análise criminológica;
- Métodos e técnicas de entrevista e interrogatório;
- Técnicas de abordagem;
- Técnicas de defesa pessoal;
- Técnicas de contenção, imobilização e condução.

Fonte: MJ, 2010.

ANEXO H – Programa Polícia Cidadã / Cartilha para instalação de Conselhos Comunitários de Segurança

O que é um Conselho Comunitário de Segurança?

O primeiro passo é entender o que é um Conselho Comunitário de Segurança. Trata-se de uma entidade de caráter privado e sem fins lucrativos, a qual tem por objetivo agir como um eficiente instrumento de ação nas relações entre a polícia, comunidade, entidades públicas e privadas e demais segmentos da sociedade civil organizada. Revela-se como um importante instrumento, que fortalece o exercício da cidadania por parte de todos, possibilitando à comunidade participar de forma organizada e responsável da problemática da segurança pública, visando acima de tudo à busca da paz social e a melhoria na qualidade de vida. O leque de ações de um conselho é muito grande, e para que não haja um desvio das suas finalidades, sua atividade estará pautada inicialmente em um Estatuto próprio, devidamente registrado em Cartório de Títulos e Documentos.

A formação representativa de um Conselho obedece ao princípio democrático do voluntariado, estando os seus componentes cientes de que não haverá remuneração financeira, bem como deve ser evitado que se tome a entidade, qualquer tipo de conotação político-partidária. A legitimidade de um conselho é conquistada e não imposta. A conquista virá pelo trabalho, com os consequentes resultados positivos para a comunidade. A comunidade tende no início a se mostrar descrente e pouco participativa; é um sintoma comum e até certo ponto explicável, pela pouca experiência que a sociedade brasileira tem (historicamente) em uma participação cidadã, tratando de temas que antes era de domínio exclusivo do Estado, como no caso é a Segurança Pública. A insistência, a mobilização e o trabalho levado a efeito pelo Conselho Comunitário, é que farão com que este quadro se modifique, fazendo com que a sociedade sugira, critique, busque soluções, enfim, participe de forma ativa, organizada e eficaz.

É importante frisar que o Conselho Comunitário de Segurança Pública não deve ser confundido com os Conselhos Municipais (de Educação, de Saúde e até de Segurança Pública), tampouco com Associações de Bairros. Os primeiros são

referenciais do estado para a definição de políticas públicas nas respectivas áreas, e o segundo é uma entidade que, muito embora também representativa, é fechada em sua estrutura de gestão. O Conselho Comunitário de Segurança é uma entidade essencialmente comunitária, e que pode agregar inclusive representações dos Conselhos Municipais e das Associações de Bairro, tudo em prol de uma discussão proativa dos problemas e busca de soluções que viabilizem uma melhor qualidade de vida, sob o foco da segurança pública.

Quais os objetivos do Conselho Comunitário de Segurança?

Os Conselhos Comunitários de Segurança têm importante papel na intermediação entre os diversos órgãos que compõem o sistema de defesa social, atuando de forma proativa na condução do processo de resgate da participação da sociedade civil, nas decisões que interfiram no seu cotidiano.

Dentre os diversos objetivos de um Conselho Comunitário de Segurança, salientam-se:



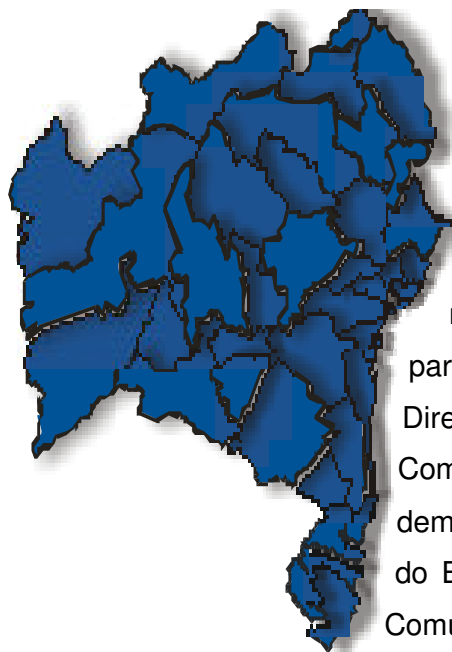
- I. Zelar pela atuação harmônica dos órgãos de segurança pública;
- II. Canalizar as aspirações da comunidade, de forma que os integrantes das Polícias Estaduais e dos demais órgãos e entidades do sistema de defesa social, possam maximizar sua atuação em defesa da comunidade;
- III. Contribuir para desenvolver, na estrutura operacional das Polícias, a mentalidade de uma POLÍCIA CIDADÃ, investindo na criação de um modelo próprio, futurista e dinâmico na execução do Policiamento Ostensivo e, a partir de informações, superar suas necessidades e expectativas;
- IV. Promover a integração contínua entre o cidadão-cliente e o cidadão-policial, incentivando o bom relacionamento da comunidade e suas lideranças com os componentes da Polícia Militar da Bahia e demais órgãos de segurança pública local, em busca de um desempenho profissional mais seguro, facilitado pelo melhor e mais completo conhecimento da população e do local de atuação;

V. Incentivar a implantação de uma mentalidade gerencial mais moderna e de maior dinamicidade nos serviços de polícia ostensiva preventiva;

VI. Amadurecer a mentalidade participativa dos diversos segmentos organizados da sociedade, nos assuntos de segurança pública, devendo às Polícias, a garantia da proteção contra retaliações por parte daqueles que se posicionarem à margem da lei;

VII. Promover a integração entre os segmentos organizados da sociedade e os órgãos responsáveis pelo sistema de Segurança Pública e Defesa Social ;

**Qual a área de abrangência de um Conselho Comunitário de Segurança?
Como definir tal área?**



A área de abrangência de um conselho comunitário de segurança, estará delimitada de acordo com a área de responsabilidade da Unidade Operacional PM que atue na localidade. Esta área de abrangência estará registrada no estatuto e contará com a participação dos seus representantes, quer na Diretoria Executiva, quer através dos Fóruns Comunitários de Segurança. A experiência tem demonstrado que, para as localidades da capital do Estado, o ideal é que tenhamos um Conselho Comunitário por área de responsabilidade da

Unidade Operacional (Batalhão ou Companhia Independente), principalmente se estas localidades possuem similaridades de perfis. Se as localidades forem extremamente distintas, muito embora na área de responsabilidade de uma mesma Unidade, recomenda-se a formação de mais de um Conselho. Já no interior do Estado, é recomendável que tenhamos um Conselho Comunitário por cidade, exceção dos grandes centros, onde a configuração recomendada é a de um conselho por área de Companhia ou Pelotão destacados.

Qual a estrutura de um Conselho Comunitário de Segurança Pública?

A constituição de um Conselho Comunitário de Segurança Pública está baseada na composição de entidades representativas e sem fins lucrativos, disciplinadas pelo Código Civil Brasileiro (Capítulo II, artigos 53 a 61), e sua estrutura geral está dividida da seguinte forma:

1. Assembléia Geral
2. Diretoria Executiva
3. Conselho Fiscal

A **Assembléia Geral** é um órgão deliberativo e consultivo, responsável pelas decisões maiores do Conselho. A Diretoria Executiva é a responsável pela administração do Conselho, sendo composta por:

- Um Presidente;
- Um Vice-Presidente;
- Dois Diretores Setoriais de Segurança – membros natos;
- Um Primeiro Secretário;
- Um Segundo Secretário;
- Um Primeiro Tesoureiro;
- Um Segundo Tesoureiro;
- Um Primeiro Diretor de Patrimônio;
- Um Segundo Diretor de Patrimônio;
- Um Primeiro Diretor de Relações Públicas;
- Um Segundo Diretor de Relações Públicas;
- Um Primeiro Diretor de Cultura;
- Um Segundo Diretor de Cultura;
- Um Primeiro Diretor Social;
- Um Segundo Diretor Social.

Dependendo da disponibilidade de pessoas interessadas em participar e contribuir, as Diretorias Social e Cultural poderão ser fundidas.

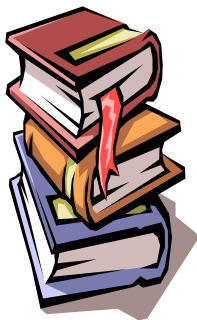
A quantidade de integrantes da Diretoria Executiva deverá ser sempre em número ímpar.

O **Conselho Fiscal** é o responsável por auditar as contas e relatórios anuais do Conselho Comunitário, bem como zelar para que a entidade não se afaste dos seus

objetivos, cabendo a sua intervenção naquelas situações em que se verifique que a gestão do Conselho esteja fugindo das suas finalidades. As localidades, entidades e segmentos que não se façam representar, nem na Diretoria Executiva, nem no Conselho Fiscal, poderão a qualquer tempo fazer-se representar junto ao Conselho, através dos **Fóruns Comunitários de Segurança**, os quais são representações de segmentos de um mesmo plano de atividade, localidade ou qualquer outro atributo, com direito a voz e voto, desde que atendam às especificações dispostas no Estatuto do Conselho Comunitário de Segurança Pública.

A escolha da Direção do Conselho se dará através de eleição, tendo a experiência até então demonstrado que, na primeira eleição da Diretoria Executiva, é recomendável que se faça um esforço visando buscar uma chapa de consenso, representativa dos interesses de toda a comunidade, enfatizando-se que, por ser o Conselho Comunitário uma entidade aberta, toda representação comunitária terá direito a voz e voto, através do instrumento do Fórum Comunitário. O mandato da Direção Executiva e do Conselho Fiscal tem a duração de dois anos, permitida estatutariamente a reeleição por uma vez.

Qual a legislação básica de um conselho comunitário de segurança?



Um conselho comunitário de segurança tem sua vida regulamentada pelo seu estatuto, modelar para todos os conselhos e ajustado a todas as exigências do novo Código Civil Brasileiro. No estatuto estão regulamentados a finalidade e os objetivos da entidade, bem como a composição de seus órgãos de deliberação e administração, e as disposições sobre o patrimônio, eleições e disposições gerais. Depois de criado o conselho, o seu estatuto será registrado em Cartório de Títulos e Documentos, e de posse desse registro, será providenciada toda a documentação complementar, a exemplo de inscrição no CNJP, Inscrição Municipal, etc.

Como é feita a administração do Conselho Comunitário?

A gestão de um Conselho Comunitário de Segurança Pública será feita através da Diretoria Executiva, composta por membros da comunidade eleitos pela Assembléia.

A gestão deve ser proativa, focada nos pressupostos da administração participativa, pautada em um Plano Diretor de Trabalho, e em estrita obediência aos preceitos estatutários e ao ordenamento jurídico vigente em nosso país. As atribuições de cada conselheiro estão definidas no Estatuto, sendo importante salientar que, por ser o Conselho uma entidade coletiva, não é cabível a adoção de atitudes individualizadas, em nome ou em função do Conselho Comunitário, da mesma forma que à revelia da sua Direção Executiva. É igualmente condenável a utilização político-partidária das ações do Conselho Comunitário de Segurança.



Membros do Poder Público integram a Direção Executiva de um Conselho Comunitário de Segurança Pública?

Sim. Na condição de representantes do Poder Público, são membros natos da Diretoria Executiva, nas funções de Diretores Setoriais de Segurança, o



**POLÍCIA CIVIL
BAHIA**



Comandante da Unidade Operacional PM e, a convite, o Coordenador ou Delegado Titular da Unidade de Polícia Civil que atua na área de abrangência do Conselho. É importante salientar que a filosofia da Polícia Comunitária,

consagrada na PMBA através do Projeto Polícia Cidadã, esta contemporaneamente alinhada com filosofia da Integração das Ações Policiais, baseada na articulação

cada vez maior das ações entre as Polícias Militar e Civil em nosso Estado, com resultados promissores no efetivo controle da criminalidade e da violência, daí ser relevante a participação destas autoridades públicas na composição do Conselho Comunitário. Deve-se esclarecer que, um integrante do poder público, diferente destes anteriormente elencados, poderá fazer parte da Diretoria Executiva ou do Conselho Fiscal, exceção dos casos previstos no art. 44, do Estatuto, porém esta participação se dará na condição de cidadão daquela comunidade e eleito junto com a chapa vencedora.

Que exemplos podem ser citados como ações desenvolvidas por Conselhos Comunitários de Segurança Pública, relevantes para constituição do seu Plano Diretor de Ação?

Façamos um relato de uma série de ações desenvolvidas por Conselhos Comunitários já em funcionamento, onde a experiência tem demonstrado serem relevantes para constituição de um Plano Diretor de Ação da entidade:

- i. Apresentação do Conselho Comunitário ao público interno das Polícias, feita através de um calendário de reuniões, integrando os policiais que atuam na comunidade com representantes do Conselho Comunitário, oportunidade em que, através de atividades de dinâmica de grupo, busca-se estreitar as relações entre o cidadão-policial e a comunidade a qual serve, estimulando o respeito mútuo e principalmente reforçando o comprometimento de ambas as partes em fazer o melhor pela sociedade em que vivem, circulam, residem, trabalham e protegem.
- ii. Adotadas as providências para regularização oficial do Conselho Comunitário, sugere-se seja feita comunicação via ofício e visita aos órgãos públicos e entidades de interesse para os objetivos do Conselho, aí incluindo a mídia, oportunidade em que a entidade será apresentada, demonstrando seus objetivos, e se for o caso, já deixar registradas reivindicações devidamente circunstanciadas e afinadas com as soluções para os problemas, sintonizados com as questões da criminalidade na comunidade.
- iii. Levantamentos para identificação de problemas ligados à segurança pública, para discussão e, principalmente, propostas de como a comunidade, poderá contribuir para minorar tais eventos, agindo por exemplo, através de

campanhas educativas sobre temas como TRANSITO SEGURO, ESCLARECIMENTO DOS RISCOS DAS DROGAS, PLANEJAMENTO FAMILIAR, PATERNIDADE/MATERNIDADE RESPONSÁVEL, etc.

- iv. Adotar um projeto como principal foco de trabalho – a exemplo de uma campanha educativa sobre tema de interesse – trabalhando-se o perfil da sociedade para ver qual a sua necessidade
- v. Estabelecer uma rotina que propicie uma comunicação privilegiada, institucional, segura e imediata entre o Conselho e a Polícia, focada principalmente em sugestões, críticas e informações, que contribuam efetivamente para um planejamento estratégico eficiente e preciso, para as ações das Unidades Policiais responsáveis pela segurança na área de abrangência do Conselho.
- vi. Estabelecimento de um calendário de REUNIÕES ITINERANTES DO CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA, nas diversas localidades que compõem a comunidade, buscando dinamizar e tornar conhecido o trabalho da entidade.
- vii. Promover eventos que fomentem a participação da comunidade, na discussão dos seus problemas de segurança pública, propiciando o aprimoramento da cidadania;
- viii. Participar das solenidades representativas, próprias da Polícia Militar, fortalecendo os vínculos de parceria entre a Comunidade e a Polícia.
- ix. Desenvolver iniciativas de cunho social frente à comunidade e junto aos integrantes das Unidades Policiais.
- x. Viabilizar a transformação do Conselho em entidade de utilidade pública.

Estas são apenas algumas das iniciativas, todas já adotadas em maior ou menor grau pelos Conselhos Comunitários de Segurança Pública até então estabelecidos. O desenvolvimento dos trabalhos nas comunidades irá garantir uma série de outras iniciativas, vinculadas diretamente às necessidades de cada localidade.

O conselho pode constituir patrimônio?

Sim. Desde que sua constituição atenda às disposições estatutárias e a sua destinação esteja voltada à causa pública e devidamente escriturada, privilegiando a transparência de suas ações.

Quais os passos para criação e eleição de um conselho comunitário de segurança?

1. O primeiro passo é promover um levantamento dos diversos segmentos sociais organizados e de pessoas formadoras de opinião da comunidade em que se pretende criar o conselho;

2. Após o levantamento, promove-se uma primeira reunião, convidando-se estes segmentos e demais pessoas interessadas, oportunidade em que se fará uma apresentação sobre o Projeto Polícia Cidadã, a Polícia Comunitária e os Conselhos Comunitários de Segurança Pública. Esta fase é chamada de “sensibilização”, e geralmente é gerenciada pelo Comandante da Unidade PM, responsável pelo policiamento na área em que se deseja formar o Conselho. A COORDENAÇÃO DE GESTÃO DA QUALIDADE E DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO, do Departamento de Modernização e Tecnologia da PMBA, é o centro de referência e orientação das Unidades Operacionais e da sociedade em geral, para promover os esclarecimentos necessários ao completo entendimento destes temas, havendo inclusive disponibilidade mediante agendamento prévio, de deslocamento até as comunidades para auxiliar com esclarecimentos e procedimentos necessários à consecução dos resultados. Para a próxima reunião, é firmado o compromisso com todos os presentes que cada um irá trazer a maior quantidade possível de pessoas, não só com vínculos de representação, mas também interessadas em contribuir para constituição de uma entidade como o Conselho Comunitário de Segurança Pública.

3. Após esta primeira reunião, a experiência tem demonstrado a necessidade de pelo menos mais três reuniões, feitas de forma periódica, com agendamento e distribuição de pauta prévia. Abordando o seguinte:

2ª. reunião

Breve abordagem sobre o que foi tratado na reunião anterior – sempre

teremos pessoas novas que não devem ficar sem os esclarecimentos sobre o objetivo do trabalho;

Apresentação da proposta do Estatuto modelar a todos os Conselhos dissecar os principais pontos do Estatuto, com esclarecimento de prováveis dúvidas;

Distribuir cópia do Estatuto aos presentes e constituir uma Comissão de pelo menos 05 (cinco) pessoas, para fazer uma leitura e análise mais acurada do Estatuto;

Iniciar as articulações para a eleição da Direção do Conselho, sinalizando a importância de termos uma “Chapa de Consenso”, que agregue representações de todas as localidades, segmentos e pessoas da área de abrangência do Conselho, salientando que, além da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal, quaisquer segmentos poderão ser representados, com direito a voz e voto, através dos Fóruns Comunitários de Segurança; Marcação da data da Assembléia de Eleição do Conselho para 30 (trinta) dias a partir da 2ª reunião.

3ª. reunião

Breve abordagem do trabalho que até então vem sendo feito;

Retirada de dúvidas a respeito do Estatuto, particularmente pelo grupo que ficara incumbido de ler e analisar a proposta estatutária;

Articulação para formação da “Chapa de Consenso”, antes esclarecendo que o trabalho exige relativa disponibilidade de tempo e um grande sentimento de coletividade;

A formação da chapa de consenso não precisa ser necessariamente esgotada nesta 3ª reunião, porém é importante que a maioria dos cargos da Diretoria executiva e Conselho Fiscal sejam preenchidos. A experiência indica que, nestas composições, as pessoas ou se apresentam ou são indicadas pelos presentes. Quando da indicação de ausentes, deve-se ter o cuidado de se confirmar a aceitação.

4ª. reunião

Ajuste final no Estatuto do Conselho daquela comunidade;

Ajuste final na “Chapa de Consenso”;

Definição de uma estratégia de divulgação da grande Assembléia para criação, aprovação do estatuto, eleição e posse do Conselho Comunitário de Segurança. É relevante que nesta Assembléia tenhamos uma quantidade significativa de pessoas, a fim de que o ato revista-se de legalidade e legitimidade.

5ª. reunião – Assembléia Geral

Composição da mesa diretora dos trabalhos;
Esclarecimentos aos presentes sobre os objetivos da assembléia;
Leitura e votação para aprovação do estatuto, que já fora anteriormente discutido;
Leitura do edital de convocação para as eleições;
Apresentação da “Chapa de Consenso”;
Votação por aclamação da chapa;
Declaração de posse;
Pronunciamentos;
Encerramento dos trabalhos.

4. A convocação para cada reunião será feita mediante convite do Comandante da Unidade Operacional da PM, a qual atua na área de abrangência do Conselho Comunitário que se pretende implementar, salientando-se que o mecanismo de divulgação deve ser preciso, a fim de se assegurar que todas as pessoas e segmentos relevantes para a constituição da entidade e para a sociedade em geral, sejam convidados para as reuniões. A periodicidade entre as reuniões é recomendável que seja de uma semana, tempo indicado para que se mantenham as atenções concentradas nos objetivos de formação da entidade.

5. O Edital de Convocação para a Assembléia de criação, aprovação do estatuto, eleição e posse do conselho, também será de iniciativa do Comandante da Unidade Operacional PM, publicado no Diário Oficial do Estado.

6. **IMPORTANTE.** De todas as reuniões lavrar-se-á a respectiva ATA, que estará acompanhada da relação de todos os presentes, constando nome, procedência (ou segmento que representa) , endereço e telefone para contato;

7. Após a assembléia e posse, a primeira reunião do novo Conselho Comunitário de Segurança deve privilegiar as ações que visem regularizar a entidade e estabelecer o seu PLANO DIRETOR DE TRABALHO.

Qualquer pessoa pode compor chapa para eleição?

Sim, a exceção daquelas descritas no art. 44 do estatuto, quais sejam: o Prefeito Municipal, membro detentor de cargo eletivo do poder legislativo federal, municipal ou estadual, da mesma forma que candidatos a tais cargos, Presidentes e representantes de diretórios de partidos políticos. Também se esclarece que a composição do Conselho obedece ao princípio do voluntariado, ficando claro que as pessoas que venham a compor a entidade, devam ter relativa disponibilidade do seu tempo em prol da comunidade e um elevado sentimento de coletividade, liderança e representação. Todos que queiram contribuir serão bem vindos, porém sabendo-se que a entidade possui uma Direção focada nos objetivos e finalidades descritos no seu Estatuto.

Quem tem direito a voto na eleição do conselho?

Terão direito a voto na eleição do Conselho, todos os seus membros (Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e seus Suplentes) e as entidades representativas da comunidade, na forma do artigo 6º do Estatuto. Na primeira eleição da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal, o direito a voto será dado apenas na forma do art. 6º deste estatuto, ou seja, pelos segmentos representativos da sociedade. Salienta-se que o modelo até então adotado e recomendado para formação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, é o da “Chapa de Consenso”, e desta forma, a eleição se dá por aclamação de todos os presentes.

A atividade do conselho é remunerada?

Não. A participação se dá estritamente através do voluntariado, sem qualquer remuneração.

Quais os procedimentos para a legalização de um Conselho Comunitário criado?

- Separar toda a documentação que será apresentada:
- Elaborar a Ata da Assembleia Geral de aprovação do estatuto, eleição e posse do Conselho;
- Relacionar as assinaturas das pessoas presentes a Assembléia Geral;
- Apresentar o original do Estatuto assinado pelo Presidente, 1º Secretário e por um Advogado, não sendo este obrigado a pertencer ao Conselho - firma reconhecida em cartório – 2 (duas) vias – cópia dos documentos de identidade e CPF daqueles que assinam;
- Relacionar a qualificação de toda a chapa (dados recolhidos durante as reuniões);
- Elaborar o ofício do conselho, assinado pelo 1º Secretário, endereçado ao cartório do 1º ofício de registro de títulos e documentos, solicitando que seja feito o registro oficial do conselho comunitário, com o seu respectivo estatuto, aprovado em assembléia, conforme ata anexa. Esclarece desde já que o conselho trata-se de uma entidade sem fins lucrativos, destinada a atuar como elo de articulação entre a comunidade do bairro ou complexo de bairros representados frente ao sistema de defesa social;
- Levar toda documentação para a um Cartório de Títulos e Documentos para registro. A realização deste registro implica pagamento de taxa de cartório;
- Após o estatuto registrado em Cartório, a entidade estará em condições de pleitear os demais documentos comuns a uma entidade desta natureza, principalmente a inclusão no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), junto à Secretaria da Receita Federal.

ANEXO I – Proposta de Estatuto para os CONSEG

CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA **PROPOSTA DE ESTATUTO**

TÍTULO - I **DA FINALIDADE, DOS OBJETIVOS, DAS ATRIBUIÇÕES**

CAPÍTULO - I **DA FINALIDADE**

Art. 1º - O Conselho Comunitário de Segurança é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por finalidade ser o canal de comunicação entre a Polícia Militar e o cidadão-cliente, com vistas à parceria nas atividades de preservação da ordem pública.

Parágrafo único. O Conselho Comunitário de Segurança (CCS) coordenará a participação dos segmentos organizados da sociedade na elaboração, execução e controle das atividades de segurança pública.

CAPÍTULO - II **DOS OBJETIVOS**

Art. 2º - São objetivos do Conselho Comunitário de Segurança:

- I. Zelar pela atuação harmônica dos órgãos de segurança pública;
- II. Canalizar as aspirações da comunidade de forma que a PMBA possa maximizar sua atuação em defesa da comunidade;
- III. Desenvolver, na estrutura operacional da PMBA, a mentalidade de uma POLÍCIA CIDADÃ, investindo na criação de um modelo próprio, futurista e dinâmico na execução do Policiamento Ostensivo e, a partir das informações oriundas da sociedade, superar suas necessidades e expectativas;

- IV. Promover a integração contínua entre o cidadão-cliente e o cidadão-policial, incentivando o bom relacionamento da comunidade e suas lideranças com os componentes da fração de Polícia Militar local, em busca de um desempenho profissional mais seguro, facilitado pelo melhor e mais completo conhecimento da população e do local de atuação;
- V. Quebrar a resistência interna da Corporação, no particular da implantação de uma mentalidade gerencial mais moderna e de maior dinamicidade nos serviços de polícia ostensiva preventiva;
- VI. Amadurecer a mentalidade participativa dos diversos segmentos organizados da sociedade nos assuntos de segurança pública, dando-lhes proteção contra retaliações por parte daqueles que se posicionarem à margem da lei;
- VII. Promover a integração entre os segmentos organizados da sociedade e os órgãos responsáveis pelo sistema de defesa social.

CAPÍTULO - III **DAS ATRIBUIÇÕES**

Art. 3º - São atribuições do Conselho Comunitário de Segurança:

- I. Colaborar no combate às causas da violência realizando estudos, apresentando sugestões, participando do planejamento e da implantação de campanhas educativas que possam melhor orientar a população a respeito dos assuntos de segurança pública preventiva;
- II. Ajudar na fiscalização e na melhoria da ação policial, incentivando os diversos segmentos organizados da sociedade a participarem do planejamento do emprego operacional da tropa;
- III. Posicionar-se frente às denúncias relativas a segurança pública;
- IV. Promover estudos e pesquisas relativas à questão da segurança pública para subsídio de suas atividades;
- V. Incrementar ações junto à comunidade e aos poderes constituídos com o fito de respaldar o trabalho e melhorar a sua qualidade de vida;
- VI. Contribuir para a padronização dos serviços prestados pela PMBA através de estudos de casos ocorridos na comunidade depois de avaliados durante as reuniões setoriais periódicas;

VII. Relacionar-se com entidades e órgãos públicos, em nível Municipal, Estadual e Federal, no trato de questões afins.

Art. 4º - O Conselho Comunitário de Segurança será registrado devidamente em Cartório, obtendo assim personalidade jurídica própria;

Art. 5º - As Companhias de Polícia Militar e as Companhias Independentes de Polícia Militar serão as Unidades Básicas para a operacionalização dos Conselhos de Segurança Comunitária, o que não impede a sua formação em frações de tropa menores ou em nível de Batalhão, quando as circunstâncias forem favoráveis.

TÍTULO - II

DA COMPOSIÇÃO, DOS ÓRGÃOS DE DELIBERAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

CAPÍTULO - I

DA COMPOSIÇÃO

Art.6º - O Conselho Comunitário de Segurança será composto por representantes de todos os segmentos organizados da sociedade, legalmente constituídos, e principalmente, pelos representantes dos órgãos de defesa social.

Art. 7º - São Direitos dos Membros:

- I. Participar das Assembléias com direito a voz e voto;
- II. Participar de todas as atividades do Conselho Comunitário de Segurança;
- III. Votar e concorrer às eleições do Conselho;
- IV. Requerer à Diretoria e/ou Conselho Fiscal, mediante justificativa e juntamente com, no mínimo, um terço dos membros, a convocação de Assembléia Geral;
- V. Integrar Comissões Especiais criadas pelo Conselho para realização de sua finalidade.

Art. 8º - São deveres dos Membros:

- I. Comparecer às reuniões e assembléias convocadas pelo Conselho, além de acatar e encaminhar suas decisões;
- II. Prestigiar a ação do Conselho e trabalhar pela eficácia dos seus objetivos;
- III. Não tomar deliberação em nome do Conselho, sem que autorizado pelo mesmo;
- IV. Cumprir e exigir o cumprimento do presente Estatuto.

Art. 9º - Estão sujeitos às penalidades de suspensão ou exclusão os membros que desrespeitarem o presente Estatuto, ou decisão dos Fóruns de Segurança Comunitária, sem prejuízo da participação da entidade representada.

Art. 10º - Estarão automaticamente excluídos do Conselho Comunitário de Segurança os membros que faltarem a 3 (três) assembléias ou reuniões consecutivas, ou 5 (cinco) alternadas, sem justificativas.

CAPÍTULO - II

DOS ÓRGÃOS DE DELIBERAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Art. 11 - São Órgãos de deliberação e administração do Conselho Comunitário de Segurança:

- a) Assembléia Geral;
- b) Diretoria Executiva;
- c) Conselho Fiscal.

Art. 12 - A Assembléia Geral é órgão soberano do Conselho Comunitário de Segurança e se reunirá ordinária ou extraordinariamente, na forma do seu Regimento Interno.

Parágrafo Único - Constituem, ainda, órgão de caráter consultivo, vinculado ao Conselho Comunitário de Segurança, os Fóruns de Segurança Comunitários.

Art. 13 - Compõem a Assembléia Geral todos os membros, devidamente indicados por suas entidades ou órgãos representados.

Art. 14 - Compete exclusivamente à Assembléia Geral:

- I. Deliberar sobre matérias que fujam às atribuições da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal, bem como, rever suas decisões em grau de recurso;
- II. Eleger, à época apropriada a Diretoria e o Conselho Fiscal;
- III. Criar ou reformar Estatuto e Regimento Interno;
- IV. Destituir a Diretoria Executiva ou o Conselho Fiscal, ou qualquer de seus membros;
- V. Admitir novos membros e aprovar a participação de colaboradores;
- VI. Julgar e punir os infratores, no caso do Art. 9º;
- VII. Aprovar, periodicamente, plano de ação do Conselho Comunitário de Segurança;
- VIII. Extinguir a Entidade e dar destinação ao seu patrimônio.

Art. 15 - A Assembléia Geral será instalada com presença, de no mínimo, metade dos membros e as deliberações serão tomadas por maioria simples dos presentes.

Art. 16 - A Administração do Conselho Comunitário de Segurança se fará através de uma Diretoria Executiva, composta por seus membros, sendo:

- I. Um Presidente;
- II. Um Coordenador Setorial de Segurança;
- III. Um secretário Geral;
- IV. Um Segundo Secretário Geral;
- V. Um Tesoureiro;
- VI. Um Segundo Tesoureiro.

Art. 17 - Compete à Diretoria Executiva:

- I. Administrar o patrimônio e os recursos financeiros do Conselho;
- II. Desenvolver programas de geração de recursos;
- III. Reunir-se, periodicamente, na forma do Regimento Interno;
- IV. Convocar Assembléia Geral;
- V. Responder em todos os âmbitos pela Entidade;
- VI. Cumprir e fazer cumprir as determinações deste Estatuto, do Regimento Interno e das Assembléias Gerais.

Art. 18 - Compete ao Presidente:

- I. Dirigir as reuniões da Assembléia Geral;
- II. Representar o Conselho em todos os atos oficiais, administrativos ou jurídicos, só ou juntamente com qualquer outro membro da diretoria;
- III. Realizar operações bancárias em conjunto com o Tesoureiro;
- Desempenhar as atribuições administrativas previstas no Regimento Interno;
- IV. Zelar pelo bom funcionamento do Conselho e pelas Comissões Especiais, quando forem criadas; orientação dos trabalhos dos Fóruns de Segurança Comunitária;
- V. Responsabilizar-se pelas informações repassadas ao Comandante da Fração de Tropa local, com vistas ao planejamento e execução das ações de polícia.

Art. 19 - Ao Coordenador Setorial de Segurança compete:

- I. Procurar atender sempre que possível as necessidades do cidadão-cliente com base nas informações oriundas do Conselho Comunitário de Segurança;
- II. Participar das reuniões normais e extraordinárias do Conselho;
- III. Treinar exaustivamente a sua fração de tropa dentro da filosofia do cidadão cliente em parceria com o cidadão-policial, tendo sempre em mente a produtividade e a qualidade de vida para ambos;
- IV. Avaliar o comportamento de sua fração de tropa durante a realização do serviço e colocar em discussão no Conselho para possíveis ações corretivas ou padronização de comportamentos;
- V. Fazer publicar em Boletim Interno Ostensivo o recebimento e destino dos recursos oriundos do Conselho, além de fazer carga do que for material permanente.

Art. 20 - Compete ao Secretário Geral:

- I. Administrar e executar todo o trabalho de secretaria;
- II. Substituir o Presidente em caso de impedimento.

Art. 21 - Ao segundo Secretário compete substituir o Secretário Geral quando se fizer necessário e colaborar com ele no desenvolvimento de suas funções.

Art. 22 - Compete ao Tesoureiro:

- I. Manter sob seu controle todos os recursos financeiros da entidade;
- II. Apresentar à Diretoria, Conselho Fiscal e Assembleia, os balancetes mensais, balanço anual e relatório financeiros;
- III. Realizar operações bancárias em conjunto com o Presidente, receber e efetuar todos os pagamentos.

Art. 23 - Ao Segundo Tesoureiro compete substituir o Tesoureiro quando se fizer necessário e colaborar com ele no desempenho de suas funções.

Art. 24 - O Conselho Fiscal será composto por 03 (três) membros, todos efetivos, eleitos entre os representantes dos Fóruns de Segurança Comunitários.

Art. 25 - Compete ao Conselho Fiscal:

- I. Examinar e emitir parecer sobre as contas do Conselho Comunitário de Segurança e relatórios anuais da diretoria;
- II. Convocar Assembléia Geral ou extraordinária, quando um acontecimento relevante assim exigir.

Art. 26 - Aos representantes dos Fóruns de Segurança Comunitários compete:

- I. Convocar e dirigir as reuniões de seu Fórum específico;
- II. Responsabilizar-se pelas informações repassadas ao Conselho Comunitário de Segurança para o planejamento e execução das ações do Policiamento Ostensivo;
- III. Zelar pelo funcionamento do Fórum e discutir exaustivamente seus problemas antes de submetê-los à apreciação do Conselho;
- IV. Participar das Comissões Especiais criadas pelo Conselho Comunitário para estudo ou execução de atividade de interesse da comunidade local;

TÍTULO III
DO PATRIMÔNIO, DAS ELEIÇÕES E
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CAPÍTULO - I DO PATRIMÔNIO

Art. 27 - Constituem o Patrimônio do Conselho Comunitário de Segurança:

- a) Bens móveis e imóveis que possui ou venha possuir;
- b) Contribuições voluntárias;
- c) Subvenções, donativos, legados, etc.;
- d) Rendas patrimoniais;
- e) Resultados de atividades sociais.

Art. 28 - Os recursos do Conselho Comunitário de Segurança somente poderão ser aplicados em despesas, aquisições ou atividades que visem o estrito cumprimento de seus fins.

Art. 29 - Toda movimentação financeira e patrimonial deve ser registrada em livros próprios.

Art. 30 - A alienação de bens do Conselho será feita por autorização prévia da Assembléia Geral, após apreciação e parecer do Conselho Fiscal, que analisará a disponibilidade, a conveniência da venda e a avaliação monetária do bem, propondo preço base para a operação.

Art. 31 - A venda se dará por melhor oferta, nunca inferior ao preço base estipulado pela Assembléia.

Art. 32 - Em caso de extinção do Conselho, seu patrimônio será destinado à instituição com os mesmos fins ou a entidades assistenciais, conforme Assembléia Geral para este fim.

CAPÍTULO - II DAS ELEIÇÕES

Art.33 - Na Assembléia Geral que aprovar o Estatuto do Conselho Comunitário de Segurança, serão realizadas as primeiras eleições para os cargos da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal, que tomarão posse imediatamente após a conclusão do pleito, dispensadas, neste caso, as demais formalidades regimentais.

Art. 34 - As eleições se darão a cada dois anos, em Assembléia Geral convocada para este fim.

Art. 35 - Será permitida a reeleição, para o mesmo cargo, uma única vez.

Art. 36 - Em caso de vacância, será procedida eleição simplificada para ocupação do cargo vago. Em caso de renúncia coletiva ou destituição da Diretoria Executiva serão realizadas novas eleições.

Art. 37 - A Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal eleitos tomarão posse imediatamente após o término do mandato anterior.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 38 - O Conselho Comunitário de Segurança poderá criar Comissões Especiais para estudo ou execução de atividades de interesse da comunidade local e dos integrantes da PM (seminários, palestras, programações festivas ou desportivas, lazer etc.), com períodos estabelecidos de funcionamento.

Art. 39 - As Comissões Especiais apresentarão relatórios circunstanciados de suas atividades ao Conselho Comunitário de Segurança.

Art. 40 - Nenhuma função ou atividade do Conselho Comunitário de Segurança e Fiscal será remunerada, constituindo-se assim, mera atividade filantrópica em benefício da Segurança Pública “dever do Estado e responsabilidade de todos”.

Art. 41 - O presente Estatuto poderá ser alterado a qualquer tempo em Assembléia convocada para este fim.

Art. 42 - Os membros do Conselho e a sociedade em geral serão convidados a participar de todas as solenidades militares, civis e religiosas programadas pela fração de tropa local ou do Batalhão da área.

Art. 43 - Os casos omissos do Estatuto serão resolvidos pela Assembléia Geral.

Art. 44 - Este Estatuto entrará em vigor na data da sua aprovação.