



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E

CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

VICTOR MANUEL BARBOSA VICENTE

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA
NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

**Brasília
2007**

VICTOR MANUEL BARBOSA VICENTE

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA
NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre.

Orientador
Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro

**Brasília
2007**

VICTOR MANUEL BARBOSA VICENTE

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA
NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Aprovada por:

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro

Orientador

Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Profa. Dra. Cristina Amélia Pereira de Carvalho

Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Marcus Vinicius Soares Siqueira

Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Profa. Dra. Maria de Fátima Bruno de Faria (suplente)

Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Brasília, 04 de Abril de 2007.

**Brasília
2007**

In MEMORIAN

Aos meus queridos e inesquecíveis pais Deolinda Pereira Barreto e Armindo de Sousa Barbosa Vicente pelo estímulo durante toda a vida e não mediram sacrifícios para que os filhos concluam seus estudos.

Aos meus irmãos Helder Jorge Barbosa Vicente e Armindo de Sousa Barbosa Vicente Junior pela partida precoce.

AGRADECIMENTOS

Ao longo do caminho que resultou neste trabalho, os espaços abertos pelo programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília e pela CAPES leva-me a refletir o quanto tive, durante a realização deste curso de mestrado, pessoas bondosas e sempre dispostas a ajudar-me a vencer os obstáculos que enfrentei.

A todos os professores, funcionários e colegas agradeço por essa reconfortante convivência e registrar aqui toda minha gratidão.

A Deus nosso senhor, por sua infinita misericórdia e por permitir concluir mais esta etapa de vida, com saúde, e sabedoria.

Ao meu orientador, Moisés Villamil Balestro, pela leitura aguçada e provocadora que renovava meu ânimo, pelos ensinamentos seguros, pela atenção e estímulo a cada momento e pela amizade.

Ao professores Tomás de Aquino Guimarães, Jannan Joslin de Medeiros, e Catarina Cecília Odellius, por todas as grandes e pequenas lições que me ensinaram à complexidade e a seriedade do exercício do trabalho científico.

Aos colegas de mestrado da turma de 1º/2005, em especial ao Mestre Felício Ribas Torres, por todo auxílio, generosidade e apoio.

A professora Leonor Moreira Câmara que me orientou nas primeiras etapas da pesquisa.

A Professora Cristina Amélia Pereira de Carvalho que prontamente aceitou o convite para participar da banca examinadora.

Ao professor Marcus Vinicius Soares Siqueira por aceitar participar da banca examinadora.

A professora Fátima Bruno de Faria por ter aceitado o convite de fazer parte também da banca examinadora.

Aos demais professores, que tive a honra e o prazer de conhecer durante as disciplinas cursadas.

Aos funcionários do Programa de Pós Graduação em Administração, João, Sonária, e Luciana pela constante disposição de ajudar.

Ao Comando Geral da Polícia Militar do Distrito Federal através do Sub-Comandante Geral Coronel PM Mario José Ribeiro Chaves por acolher e tornar possível a realização desta pesquisa.

Ao Major Miller e sua equipe da comunicação social do Estado Maior, bem como do Major Santiago da Academia de Polícia Militar do Distrito Federal, pela atenção e generosidade com que operacionalizaram minha inserção no campo.

A Delegada de Polícia Civil Nélia Vieira Subsecretária de Programas Comunitários da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal pela atenção e apoios oferecidos.

Meu desejo era inscrever minha gratidão, nominalmente, a cada um dos policiais que tornou meu projeto possível. No entanto, a decisão de preservar a identidade dos meus interlocutores, expressa por mim e acatada por eles no início de cada entrevista, me abriga a transformar esse cuidado em um pesaroso anonimato.

À minha família que mesmo longe na África sempre me incentivaram e apoiaram todas as minhas decisões.

Aos meus pais de criação Helder Barbosa Vicente e Maria Alzira da Rocha Barbosa Vicente pelas orações e incentivo.

A minha sogra Sonia Ferreira Rodrigues e cunhada Tamara Ferreira Rodrigues por dividirem comigo todos os momentos desta jornada, incentivando e transmitindo confiança.

Ao meu filho Lucas Pereira Barbosa Vicente que soube compreender, apesar de pouca idade, a minha ausência temporária, torcendo pelo meu sucesso.

De maneira muito especial, a Nayara Ferreira Rodrigues a quem dedico esta dissertação, pois se não fosse o apóio dela com certeza eu não estaria no Brasil realizando o mestrado. Seu amor e dedicação incansáveis foram decisivos para a realização deste trabalho. A ela, minha eterna gratidão.

EPÍGRAFE

Numa instituição um grama de lealdade vale por um quilo de inteligência.

(Autor Desconhecido)

Na literatura, é raro encontrar caso de agressões, tortura ou homicídios que tenham sido cometidos por policiais envolvidos no policiamento comunitário, entre outras razões, em função do maior envolvimento profissional com a população local, seu perfil psicológico e o treinamento recebido.

**TÚLIO KAHAN
(2002)**

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar o processo de institucionalização da prática organizacional de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), que iniciou a partir de 2003 e passou a ser abordado pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal com o discurso de favorecer a legitimidade e melhoria na prestação dos serviços de segurança pública no Distrito Federal além da aproximação e parceria com as comunidades onde os órgãos componentes do sistema de segurança pública atuam.

Quanto ao método, utilizou-se a pesquisa qualitativa por meio de estudo de caso do Programa de Segurança Comunitária, desenvolvida pela secretaria de segurança pública e implantada na PMDF. A abordagem teórica utilizada foi constituída pelas temáticas de Policiamento Comunitário – e Abordagem Institucional, principalmente no que se refere à institucionalização, ao isomorfismo institucional, e aos fatores de institucionalização: liderança, estrutura legal, recursos e estrutura, vínculos, avaliação e legitimidade.

Considera-se que a atividade de segurança comunitária começa a ter a legitimidade cognitiva dentro da polícia Militar, por meio do isomorfismo mimético e pela aceitação de práticas de segurança comunitária adotadas pela PMDF. No entanto, ainda não está institucionalizada, encontrando-se em fase de semi-institucionalização não se observando indícios ou sinais de processo de desinstitucionalização em curso. Constatou-se também na análise do construto vínculos a importância da instituição dos conselhos comunitários de segurança que nasceram no intuito de sedimentar e fazer pressão à institucionalização da atividade de segurança comunitária, permitindo uma maior aproximação da polícia com a comunidade. Ainda no que concerne ao construto vínculos se verificou oposições veladas, reveladas nas entrelinhas das entrevistas principalmente no que concerne a parcerias com a sociedade civil organizada (ONGs) na formulação conjunta com a PMDF de políticas de segurança pública no Distrito Federal.

Como resultados, verificou-se uma tendência quanto ao predomínio de mecanismos coercitivos e miméticos de pressão institucional para os movimentos de mudança e estabilidade na organização policial estudada. Além disso, os entrevistados percebem a necessidade de sedimentar as práticas desse programa no ambiente da Polícia Militar como um todo. Para isso, a análise da institucionalização da atividade de segurança comunitária indica como fatores cruciais para consolidação do policiamento comunitário seu pleno financiamento, envolvimento de toda organização no processo, sensibilização da comunidade,

convencimento dos parceiros externos, e uma mudança institucional mais efetiva principalmente em relação às políticas de qualificação profissional, nos mecanismos de controle da atividade policial, na estrutura organizacional que permitem delegação de autoridade com responsabilidade a subordinados e na cultura institucional da PMDF esta última é extremamente arraigada no policiamento tradicional repressivo e num sistema hierárquico militar rigoroso, que interferem na dimensão da legitimidade moral e cognitiva, podendo assim, essas modificações contribuir para a perpetuação e transcendência da atividade de segurança comunitária dentro da instituição.

Palavras-Chave: Teoria Institucional, Institucionalização, Mudanças Institucionais, Isomorfismo, Policiamento Comunitário, Polícia Militar do Distrito Federal.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the process of institutionalization the organizational practice of communitarian security at the Military Police of Federal District (PMDF), it started since 2003 and approached for the secretary of public security an social defense of Federal District with the speech to favor a legitimacy and improvement a useful of public security in Federal District besides the approximation and partnership with communities where the sectors that components of public security system works.

As regards to the methodology, was carried out the qualitative research through a study of case the communitarian security program that developed by secretary of public security and social defense of Federal District and established in PMDF. From the theoretical referential constituted by the thematic of the communitarian Policing and Institutional theory and institutionalization, mainly as for the institutionalization, institutional isomorphism, and to the institutionalization factors: leadership, legal structure, resources and structure, bonds, evaluation and legitimacy.

Moreover, it was established that the communitarian security activity already acquired the cognitive legitimacy in Military Police by means of the mimetic isomorphism and for an acceptance of the practices of communitarian security adopted in the PMDF. However is not yet institutionalized, meeting in a semi-institutionalization phase and it was not observed evidence or signal of backing institutionalization process.

It's also confirmed in bonds construct analysis the importance of establishment the communitarian security council that emerged with an objective of sedimentary and does the pressure for an institutionalization of the communitarian security activity allowing a largest approximation between police and community. Still about bonds constructs occur veiled oppositions, disclosed between the lines of interview mainly about partnerships with non governmental organizations in a formulation as a whole with PMDF of public politics of security in a Federal District.

The results suggest that the tendency as for predominance of coercitive and mimetic mechanism of institutional pressure for change movements and stability in a police organization studied. Moreover, it was perceived by interviewed the necessity sedimentary practical of this program in the environment of Military Police as a whole.

For this, the institutionalization of communitarian security analysis indicated as crucial factors to consolidate the communitarian policing is full financing, involvement of all organization in this process, community sensitization, conviction the external partners, and an more effective institutional change mainly in a politics of professional qualifications, mechanism of police

activities control, as well as changes in organizational structure that permit authority delegation, and in a institutional culture of PMDF still extremely ingrained in traditional repressive policing and in a rigorous hierarchy system that they intervene with the dimension of the moral and cognitive legitimacy, this changes can being able to contribute in the perpetuation and transcendence of the communitarian security activity inside the institution.

Keywords: Institutional Theory, Institutionalization, Institutional Change, Isomorphism, Community Policing, Military Police of Federal District.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Curva Tradicional de Institucionalização.....	21
Figura 2 - Processos Inerentes a Institucionalização.....	22
Figura 3 - Dois tipos de isomorfismo.....	25
Figura 4 - Resumo da Metodologia.....	45

Quadros

Quadro 1 - Modelos teóricos dominantes e seus teóricos representativos.....	10
Quadro 2 - Caracterização de Alguns Elementos Teóricos da Perspectiva Neo Institucional.....	15
Quadro 3 - Vertentes Sociológicas do Conceito de Instituição.....	17
Quadro 4 - Estágios e Processos de Institucionalização.....	22
Quadro 5 - Processo de Institucionalização.....	23
Quadro 6 - Três Pilares Institucionais.....	26
Quadro 7 - Operacionalização dos Conceitos.....	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Citações sobre Estrutura Legal encontradas em textos e nas entrevistas.....	55
Tabela 2 - Montante de repasses do Governo Federal ao Governo do Distrito Federal – período 2003-2005.....	60
Tabela 3 - Montante de repasses do governo federal ao governo do Distrito Federal exclusivo á Segurança Comunitária e Prevenção – Período 2003-2005.....	61
Tabela 4 - Comparativo entre o montante total de recursos repassados ao Governo do Distrito Federal através do FNSP e os destinados à segurança comunitária e prevenção – Período 2003-2005.....	62
Tabela 5 - Citações sobre vínculos encontradas nas entrevistas.....	66
Tabela 6 - Citações sobre avaliação encontradas nas entrevistas.....	69
Tabela 7 - Citações sobre legitimidade encontradas nas entrevistas.....	82

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Montante de repasses do Governo Federal ao Governo do Distrito Federal - período 2003-2005.....	60
Gráfico 2. Montante de recursos repassados ao Governo do Distrito Federal através do FNSP destinados à Expansão da segurança comunitária e prevenção – Período 2003-2005.....	61

SUMÁRIO

RESUMO	viii
ABSTRACT	x
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	xii
LISTA DE TABELAS	xii
LISTA DE GRÁFICOS	xii
SUMÁRIO	xiii
1. INTRODUÇÃO	1
1.2. Problema de Pesquisa.....	5
1.3. Objetivos da Pesquisa.....	5
1.3.1. Objetivo Geral.....	5
1.3.2. Objetivos Específicos.....	5
1.4. Justificativa e Relevância do Estudo.....	5
1.5. Delimitação do Estudo.....	6
2. REVISÃO DE LITERATURA	8
2.1. Abordagem Institucional das Organizações.....	8
2.2. Policiamento Comunitário.....	30
2.3. A Abordagem Institucional e o Estudo do Policiamento Comunitário.....	34
3. MÉTODO	40
3.1. Operacionalização dos Conceitos.....	40
3.2. Coleta de Dados.....	43
3.3. Análise de Dados.....	46
4. A Institucionalização da Atividade de Segurança Comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal	48
4.1. Origens.....	48
4.2. Institucionalização.....	50
4.2.1. Liderança.....	52
4.2.2. Estrutura Legal.....	55
4.2.3. Recursos e Estrutura.....	60
4.2.4. Vínculos.....	66
4.2.5. Avaliação.....	69
4.2.6. Legitimidade.....	82
5. CONCLUSÃO	87
5.1. Conclusão.....	87

5.2. Limitações do estudo.....	90
5.3. Estudos Futuros.....	91
5.4. Recomendações.....	91
REFERÊNCIAS.....	92
Recursos On-Line.....	108
APÊNDICES.....	110
Apêndice A - Análise Documental - Liderança/Recursos/Estrutura/Vínculos/Estrutura Legal/Avaliação Período 2003-2006.....	110
Apêndice B - Análise Documental – Legitimidade Período 2003-2006.....	116
Apêndice C1 - Roteiro de Entrevista com Policiais Militares. (OFICIAIS).....	119
Apêndice C2 - Roteiro de Entrevista com Policiais Militares. (PRAÇAS).....	121
ANEXOS.....	123
ANEXO A - Relação de Entrevistados.....	123

1. INTRODUÇÃO

Processo de redemocratização do Brasil, a partir da década de 80 vem provocando, nas instituições públicas, em especial nas corporações policiais, transformações decorrentes do questionamento da sociedade brasileira sobre a real função pública que devem assumir diante do Estado Democrático de Direito (FREY; CZAJKOWSKI, 2005; COSTA, 2004; BENGOCHEA et al.; 2004).

No modelo tradicional de policiamento, segundo Bengochea et al. (2004) a força tem sido o primeiro e quase único instrumento de intervenção, sendo usada freqüentemente da forma não profissional, desqualificada e inconseqüente, não poucas vezes à margem da legalidade. Assim, a crescente exposição destas mazelas pela mídia tem conduzido segundo Beato (2000) a um sentimento crescente entre autoridades públicas e na população de que a estrutura atual das polícias brasileiras deve ser profundamente modificada bem como a prestação de serviços policiais.

No Distrito Federal, a situação não é diferente, pois estudo feito por GrossiPorto (2004) mostrou que o senso comum, a mídia e também análises de cunho acadêmico têm revelado grande consenso ao insistir no caráter violento da atuação policial (GROSSIPORTO, 2004, p.132). “E ainda mostrou que as elites policiais do Distrito Federal concordam em conhecer o caráter violento da atuação policial, sua cultura autoritária e distante da sociedade e a necessidade de mudar” (GROSSIPORTO, 2004, p.139).

E esse caráter repressivo da polícia e o seu distanciamento dos cidadãos é confirmado, segundo Brasil, (2002a) pelo fracasso das políticas de segurança truculentas, praticadas nas últimas décadas na maioria dos estados inclusive no Distrito Federal. E esse descalabro produziu uma sucessão de desastres que concorreu para a geração do quadro de impunidade, irracionalidade, ineficiência e barbárie que se herdou, além de ter contribuído para degradar as instituições policiais, tornando-as mais arbitrárias, violentas e corruptas, e aprofundando o fosso que as separa da população (BRASIL, 2002a). Segundo Leite (2002, p.5) isso provocou “A crescente perda de legitimidade do formato autoritário destas organizações frente às demandas de expansão do sistema democrático representativo para todas as esferas institucionais, nas sociedades liberais contemporâneas”.

Associados a esses problemas supracitados do modelo tradicional de policiamento estão às bases institucionais sobre as quais a própria polícia foi organizada o que também dificulta políticas e ações mais efetivas para prevenção e combate ao crime (MESQUITA NETO, 2004)

Ciclo policial repartido, Exacerbado corporativismo, Visão militarizada, Funcionamento inercial sem planejamento e controle gerencial e não orientado para a investigação técnica, Policiais sub-valorizados social e economicamente, Abismo entre a policia e a comunidade (CERQUEIRA ; LOBÃO 2004, p.397)

Dessa forma a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) vem buscando induzir, nos entes federativos, as melhores práticas da segurança pública (policimento comunitária inclusive), disponibilizando, para tanto, verbas especificamente destinadas para tal finalidade (BRASIL, 2002a).

O propósito da medida supracitada segundo determina o Projeto Nacional de Segurança Pública é demonstrar que um dos princípios fundamentais na forma de atuar da nova policia no Brasil deve ser do envolvimento e da participação popular através de polícias comunitárias ou cidadãs mostrando que é indispensável, para construção da paz no contexto democrático a cooperação e a participação da comunidade no planejamento, na fiscalização e na correição das atividades de segurança, pois segundo o Plano Nacional de Segurança Pública

As comunidades, os bairros, os assentamentos e as regiões conhecem seu próprio sofrimento, podem avaliar e sugerir a melhor forma de minorar a violência em seus locais de moradia e trabalho, participando diuturnamente nesse processo democrático de constituição de uma polícia cidadã, que tem a pessoa humana como centro e finalidade de sua atividade. A consequência dessa visão é a criação de comissões civis comunitárias de segurança pública ou outros órgãos democrática e racionalmente concebidos, com a participação dos cidadãos e dos responsáveis locais pela segurança, sem conotação político-partidária, nem aparelhamento por grupos ou pessoas, a fim de possibilitar o detalhamento das medidas para os locais e a articulação com os órgãos de prestação de serviços de segurança pública (BRASIL, 2002a, p.22).

Nesta mesma perspectiva Carvalho (2004) também concorda que é possível, portanto, ter um outro modelo de polícia denominada comunitária, que passe a centrar sua função na garantia e efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos; na cooperação entre a policia e os cidadãos para solucionar crime (TROJANOWICZ; BUEQUEROUX, 1990; THURMAN; MCGARREL, 1997; CODNER, 1998; BARLOW, 2000) estabelecendo a mediação e a negociação como instrumento principal de relacionamento com a comunidade, onde os cidadãos são encorajados a colaborar e a estabelecer parcerias com a polícia participando na definição de estratégias de policiamento para a prevenção de delitos na comunidade. (SOURYAL, 1995; SKOGAN, 1990; SKOGAN, 2004).

E os objetivos mais imediatos que se propõem as distintas experiências de policiamento comunitário envolvem um incremento da confiança em relação a policia (MOORE; TROJANOWICZ, 1988). Assim, aproximar a sociedade civil e os órgãos de

segurança pública revertendo à relação de desconfiança entre esses atores sociais é crucial para o sucesso de qualquer projeto de policiamento comunitário (WILHELM, 2003; GILLING, 2001).

Por isso como concluiu GrossiPorto (2004, p.9) “há um grande consenso entre as elites policiais do Distrito Federal embora não unanimidade em torno da necessidade de implantação, concretização, adoção da segurança comunitária, estratégia capaz de produzir uma polícia cidadã, não violenta, susceptível de captar os anseios da sociedade, e de estabelecer relações cooperadas com os cidadãos das respectivas comunidades”. E a implementação do modelo de policiamento comunitário requer práticas de cooperação entre a polícia e a comunidade que divergem do policiamento tradicional discutidos anteriormente.

Este fato impõe mudança das organizações policiais que deve inserir-se segundo Cruz e Barbosa (2005) em um contexto institucional voltado para a segurança pública em que as práticas policiais estejam direcionadas para o respeito ao cidadão, com as instituições policiais atualizando sua estrutura organizacional e de gestão, de modo a trabalharem integradas, utilizando novos processos de produção de segurança pública junto com a comunidade, “e somando esforços na melhoria da utilização de recursos e informações, tornando-se mais transparentes para a sociedade de modo a aumentar sua legitimidade, e que possa ter as instituições policiais como organizações voltadas para proteger e servir e não para intimidar e serem temidas” (CRUZ e BARBOSA, 2005, p.14).

E para reverter essa relação de desconfiança e da imagem de uma polícia repressiva e temida, permitindo a participação das comunidades nas ações de segurança algumas experiências de segurança comunitária foram introduzidas, nos Estados do Ceará (BRASIL, ABREU, 2002), Rio de Janeiro (MUNIZ et al., 1997), São Paulo (MESQUITA NETO, 2001), Bahia (SANTOS FILHO, 2001), e Minas Gerais (SOUZA, 1999) e em outras capitais latinoamericanas como Bogotá e Santiago do Chile (FRÜHLING, 2003).

No Distrito Federal as iniciativas para o estabelecimento de um policiamento comunitário datam de 1995 (na Cidade Satélite de Samambaia) (MIRANDA, 2006; DANTAS, 2005), mas pelo aspecto, mantiveram um caráter disperso e episódico, com avanços e recuos, até período recente. Os marcos reconhecidos para o desenvolvimento do processo atual situam-se em 2003, com a realização de um seminário que envolveu associações civis, conselhos comunitários e prefeitos de bairro e a comunidade acadêmica (Universidade de Brasília), além de todos os órgãos públicos de segurança. Em consequência, ainda no mesmo ano publicaram-se decretos criando os conselhos comunitários de segurança e dispendo sobre a implantação do programa (MIRANDA, 2006).

Segundo Brasil (2003e) o novo modelo de policiamento pressupunha, ao contrário do anterior, flexibilidade organizacional, descentralização e abertura ao trabalho conjunto com as comunidades e com outros órgãos de serviço público, implicando ampla reformulação de mentalidades, estruturas e rotinas institucionais.

Assim, a perspectiva desta pesquisa buscou analisar e compreender a evolução e o estágio de institucionalização da atividade de segurança comunitária na polícia militar do Distrito Federal. Para isso, investigou a trajetória do surgimento, implantação e desenvolvimento da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal sob o prisma da perspectiva institucional, em que os fundamentos teóricos da pesquisa terão como referência o neo institucionalismo sociológico e as teorias de policiamento comunitário.

Ao buscar compreender a evolução e a institucionalização da segurança comunitária ao nível de um campo organizacional, deparamo-nos com uma questão importante; a transformação dessa prática ou atividade social em um comportamento esperado pela sociedade por parte da organização policial, ou seja, uma prática que passa a ser um novo valor social, capaz de contribuir com a legitimidade da organização.

Dessa forma, quando uma prática ou atividade social é institucionalizada, em determinado contexto, torna-se parte da vida daquela comunidade ou organização. Dessa forma, institucionalização liga-se à idéia de permanência Selznick (1996).

Nesse sentido, então, será que podemos dizer que a segurança comunitária é uma prática social institucionalizada ou que está sendo institucionalizada? Há possibilidade da atividade de segurança comunitária venha a sofrer descontinuidade na Polícia Militar em futuro próximo? pois para Souza (2003) e Kumar (2003) a descontinuidade tem apresentado grandes problemas no âmbito institucional e tem dificultado o processo de institucionalização de práticas e programas nas organizações públicas.

Por isso um estudo nesse sentido, permitiria a compreensão do processo de institucionalização, que perpassa pelo entendimento de como emergem e se constituem padrões de interação e adaptação, isto é, aquilo que se legitima no ambiente técnico e institucional constituindo construções sociais capazes de homogeneizar padrões legitimados.

1.1. PROBLEMA DE PESQUISA

Tendo em vista o exposto, o presente estudo visa responder à seguinte pergunta de pesquisa:

Qual é o Estágio do processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal?

1.2. OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1. Objetivo Geral

Investigar o processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal

O objetivo geral desta pesquisa será alcançado por meio do cumprimento dos seguintes

1.2.2. Objetivos específicos:

- a) Pesquisar e Analisar mudanças não apenas nas regras, normas e diretrizes formais, mas também e principalmente nas atitudes e nos comportamentos de policiais em relação ao grau de aceitação e envolvimento com o modelo comunitário de segurança na organização.
- b) Identificar, na ótica dos atores envolvidos, elementos impulsionadores e obstaculizantes a firmação da atividade de segurança comunitária na Policia Militar do Distrito Federal.
- c) Identificar a existência de isomorfismo associado à implementação da atividade de segurança comunitária.

1.3. Justificativa e Relevância do Estudo

O campo social da Justiça criminal é no Brasil uma das principais temáticas sociais discutidas, seja pela população ou pelas autoridades governamentais seja no mundo acadêmico. Além disso, vários estados brasileiros já apontam como prioritária em seus planos de governo à temática da segurança pública e a necessidade de reformas nas estruturas e culturas das polícias.

Por outro lado Sousa (1999) nos seus estudos sobre o policiamento comunitário mostra que a relevância da discussão sobre o tema polícia comunitária se por um lado deve-se à centralidade que ocupa no debate mundial a respeito de segurança pública, sendo privilegiado

como policiamento do próximo milênio, pró-ativo e preventivo em oposição a formas arcaicas de policiamento reativo, por outro vem contribuir para a agenda de pesquisas sobre a polícia, propiciando ampliar a compreensão acerca da interação entre polícia e sociedade. E o estudo sobre o programa de polícia comunitária possibilita clarear as percepções acerca da atuação da polícia na sociedade como também dos efeitos que a sociedade exerce sobre a polícia (SOUSA, 1999).

No entanto, a despeito da perspectiva institucional ser particularmente visível em organizações públicas que têm maior desenvolvimento no processo institucional, Crank e Langworthy (1992) destacam que apesar das organizações policiais serem tipicamente agências do setor público, esforços para sua análise sob a perspectiva institucional ainda são escassos.

Por isso conforme reforça Oliveira e Misoczky (2004) a análise de processos de mudança no campo da administração pública pode se beneficiar muito da inclusão do tema da legitimidade em sua relação com a estabilidade e permanência dessas mudanças. A tradição da análise das políticas públicas ainda segue, predominantemente, abordagens racionalistas, desconsiderando a dimensão simbólica, elementos ambientais, aspectos culturais e cognitivos, valores compartilhados no ambiente. A inclusão desses aspectos permitiria superar a limitação da análise a dimensões instrumentais e operacionais. Além disso, adotando uma visão menos determinista do ambiente, se pode utilizar a análise de processos de institucionalização como indicativo para a construção de estratégias futuras para as organizações policiais ou para qualquer outra organização disposta a empreender mudanças no seu ambiente institucional (OLIVEIRA; MISOCZKY, 2004).

Espera-se assim, com a realização desta pesquisa vir a fornecer contribuições para a reflexão sobre o futuro da segurança comunitária e estimular o debate sobre a segurança comunitária e a prevenção de crimes, e caminhar desta forma para uma gestão mais eficiente das políticas e ações de segurança pública no Distrito Federal.

1.4. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa incluiu o período de 2003 a 2006, tendo em vista que a formulação de uma política de segurança comunitária no Distrito Federal teve seu marco inicial na elaboração de documento tal que definiu diretrizes para a “Concepção do projeto de implantação da segurança comunitária no Distrito Federal, durante realização do seminário de segurança comunitária em fevereiro de 2003” (BRASIL, 2003a, p.1), bem como o documento intitulado “Projeto Piloto de Segurança Comunitária no Sistema de Segurança Pública e Defesa Social”

(id., 2003d) lançado em setembro de 2003. Além disso, vale citar que o Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária foi criado em dezembro desse mesmo ano (id., 2003e), tendo sido verificada, portanto, a implementação da segurança comunitária no quadriênio de 2003 até 2006.

Para fins desta pesquisa é importante salientar que se trata especificamente das polícias militares e não das civis, ou de outras instituições componentes do sistema de segurança pública do Distrito Federal uma vez que o objeto do estudo, a análise da institucionalização das atividades de segurança comunitária, diz respeito especificamente ao policiamento ostensivo e preventivo, função precípua das polícias militares.

Os cidadãos alvos de toda a ação pública, também não foram pesquisados por uma questão de delimitação, pois segundo Friedmann (1992) Apud seagrave (1996, p.7) para compreender a nova filosofia, o policiamento comunitário poderia ser examinado a partir de três perspectivas: “(1) a polícia; (2) a comunidade; e (3) a polícia e a comunidade”. Assim, para fins desta dissertação, optou-se pela análise a partir da primeira perspectiva.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. ABORDAGEM INSTITUCIONAL NAS ORGANIZAÇÕES

2.1.1. Genealogia da Abordagem Institucional na Análise das Organizações.

Lançar um olhar histórico sobre a abordagem institucional aplicada às organizações tem por objetivo contextualizar e situar o estudo antes que alguns dos seus aspectos sejam profundados.

O estudo das organizações tem uma historia relativamente curta dentro do campo da sociologia. “Antes do trabalho de Merton e seus discípulos, no fim da década de 40, as organizações não eram propriamente reconhecidas pelos sociólogos americanos como um fenômeno social distinto, merecedor de estudo próprio” (TOLBERT e ZUCKER, 1999, p.197).

Apesar disso, Scott (1995a) registra contribuições da Economia, da Ciência Política e da Sociologia, a abordagem institucional, datando as primeiras reflexões dos idos de 1880 com os primeiros “institucionalistas”, até a metade do século vinte, quando surge o corpo de idéias que virá a ser chamado de “Novo Institucionalismo”.

A Nova Economia Institucional retoma a preocupação com temas relacionados ao comportamento de atores individuais, como a racionalidade limitada e o oportunismo, além de outros que também influenciam o comportamento das instituições, como os custos de transação, relações contratuais, estruturas de governança e direitos de propriedade (WILLIAMSON, 2000).

No que concerne à Ciência Política, tendo por base o direito constitucional e a filosofia moral, o institucionalismo inicialmente se preocupou com as estruturas formais e os sistemas legais, utilizando uma abordagem histórica descritiva (SCOTT, 1995a).

Conforme confirmam Carvalho e Vieira (2003, p.23) “a partir da década de 1950 acrescentam-se aos estudos empíricos realizados no campo das organizações, sob os enfoques estrutural e comportamental, as contribuições da perspectiva institucional”.

No que concerne às primeiras aplicações da abordagem institucionalista à organização, Scott (1995a) cita três centros de produção de idéias americanos, a saber: Columbia University, com Merton, Selznick e Stinchcombe; Harvard, com Parsons e Carnegie Institute of Technology, com Simon e March.

Nos finais de década de 80 segundo Vieira e Carvalho (2003) a abordagem institucional tem crescentemente apoiado pesquisas na área de estudos organizacionais, (DACIN; GOODSTEIN; SCOTT, 2002; DiMAGGIO, 1988; DiMAGGIO; POWELL, 1991a;

MEYER; ROWAN, 1991; POWELL; DiMAGGIO, 1991; SCOTT, 1987). E Philip Selznick é considerado como precursor da perspectiva institucional (FACHIN; MENDONÇA, 2003), por

introduzir as bases de um modelo institucional e interpretar as organizações como uma ‘expressão estrutural da ação racional’ que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e se transformam em sistemas orgânicos (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 23).

Hoje universidades e grupos de pesquisa espalhados pelo país, a teoria institucional tem sido o esteio teórico de diferentes esforços de explicação de fenômenos organizacionais. (VIEIRA; CARVALHO, 2003)

Esses esforços são, em sua maioria, contribuições importantes tanto para aprofundar a discussão e compreender dos conceitos centrais da teoria institucional, quanto, por meio das explicações empíricas, para certificar a capacidade explicativa da teoria para diferentes tipos de fenômenos em contextos brasileiros singulares (VIEIRA; CARVALHO, 2003).

A abordagem institucional é apontada na literatura especializada como tentativa de se contrapor ao modelo racionalista e seu foco nas exigências técnicas dos processos gerenciais e produtivos, ao voltar à atenção para o exame dos elementos de redes relacionais e de sistemas culturais que modelam e sustentam a estrutura e a ação das organizações (FONSECA, 2003).

“Assumir uma perspectiva institucional”, conforme ressalta Scott (1995b, p. xiii), “é enfatizar a importância de elementos psicológicos, sociais e políticos no estudo dos fenômenos sociais, em geral, e organizacionais, em específico”.

Compreender o processo de institucionalização e aquilo que o legitima é o principal foco de análise da teoria institucional em seu pilar sociológico (SCOTT, 1995a).

Por isso a análise de processos de mudança no campo da administração pública segundo Oliveira e Misoczky (2004) pode se beneficiar da inclusão do tema da legitimidade em sua relação com a estabilidade e permanência dessas mudanças. Pois a tradição da análise das políticas públicas ainda segue, predominantemente, abordagens racionalistas, desconsiderando a dimensão simbólica, elementos ambientais, aspectos culturais e cognitivos, valores compartilhados no ambiente. A inclusão desses aspectos permitiria superar a limitação da análise a dimensões instrumentais e operacionais (OLIVEIRA; MISOCZKY, 2004).

Além disso, adotando uma visão menos determinista do ambiente, se pode utilizar a análise de processos de institucionalização como indicativo para a construção de estratégias futuras (OLIVEIRA; MISOCZKY, 2004).

O quadro a seguir apresenta um resumo cronológico feito por Scott (1998) para situar melhor a inclusão da teoria institucional como modelo teórico de estudo:

Níveis de Análise	Modelos de Sistemas Abertos	
	1960-1970	1970-presente
	Modelos Racionais	Modelos Naturais
Psicossocial	Racionalidade Limitada March & Simon (1958)	Psicologia Social nas Organizações Weick (1969)
Estrutural	Teoria da Contingência Lawrence & Lorsch. (1967) Estrutura Comparativa Woodward (1965). Pugh et al. (1969) Blau (1969)	Sistemas Socio- técnicos Miller & Rice (1967)
Ecológico	Custos de Transação Williamson (1975)	Ecologia Populacional Hannan & Freeman (1977). Dependência de Recursos Pfeffer & Salancik (1978) Teoria Institucional Selznick (1949). Meyer & Rowan (1977) DiMaggio & Powel (1983)

Quadro 1 - Modelos teóricos dominantes e seus teóricos representativos
Fonte: Adaptado de Scott (1998, p.106).

Scott (1995a), mostra no quadro anterior que a ascendência da Teoria Institucional não seria nada mais que uma mera continuação e extensão de uma revolução intelectual que teria surgido em meados da década de 60 e introduzido a concepção de sistemas abertos no estudo das organizações. Tal perspectiva vê a organização como um sistema inserido num ambiente externo que lhe proveria recursos e que seria vital à sua sobrevivência (SCOTT, 1998).

2.1.2. O Neo Institucionalismo

A perspectiva do novo institucionalismo busca explicar por que as organizações surgem, tornam-se estáveis ou são transformadas (FLIGSTEIN, 1999), e as formas como a ação e a cultura são estruturadas nas organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Os aspectos que diferenciam o “novo” do “velho” institucionalismo são discutidos em Selznick

(1996), DiMaggio e Powell (1991, p.13). Para um enfoque crítico sobre as bases teóricas que informam a perspectiva neoinstitucional, verificar Prates (2000).

O neoinstitucionalismo surgiu como forma de contestar paradigmas dominantes em estudos organizacionais tais como a interpretação funcionalista. De acordo com CHRISTENSEN et al. (1997, p.1)

Passados mais de duas décadas a teoria neo-institucional tem desafiado a dominante interpretação funcionalista das organizações e tem se tornado numa das mais criativas e promissoras paradigmas nas ciências sociais [...] tendo emergido como um poderoso paradigma nas ciências sociais, que tem levado a uma nova compreensão da função dos significados na produção e reprodução de práticas sociais não somente na análise organizacional, mas também para o estudo das políticas públicas, educação, e estratégia de negócios.

DiMaggio e Powell (1991) destacam também que as raízes teóricas desta perspectiva se originam no trabalho de Meyer e Rowan (1991), onde surgiu o interesse de vários autores na sociologia em explicar os papéis simbólicos das estruturas formais. Entretanto, o novo institucionalismo não é um corpo de conhecimento único; ao contrário, é composto por três diferentes perspectivas analíticas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003). Os autores buscam explorar o conjunto de relações existentes entre as instituições e seu comportamento, bem como a explicação dos processos pelos quais as organizações se originam ou se modificam nas diferentes perspectivas: histórica, racional e sociológica.

O ramo sociológico é o que oferece, em nossa visão, as bases para a compreensão do processo e do grau de institucionalização, tal qual se esta analisando, pois segundo Hall e Taylor (2003) as práticas ou atividades seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentariam sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas.

Para Hall e Taylor (2003) algumas características do institucionalismo em Sociologia conferem-lhe certa originalidade relativamente às outras variedades de “neo-institucionalismo”. Primeiro, os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam à ação humana. Ainda segundo Hall e Taylor (2003, p.209)

Sob esse aspecto, ele reflete uma virada cognitivista no próprio seio da Sociologia, que consiste em afastar-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamentos.

Assim para Hall e Taylor (2003) o neoinstitucionalismo começou a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

Já para Crubellate; Grave e Mendes (2004) o novo institucionalismo apresenta dois rumos, um predominantemente cognitivista, que busca revelar no processo de institucionalização a tendência à repetição de significados sociais e outro que admite a possibilidade de que instituições adquiram também aspecto formal, crescentemente externo e desconectado de qualquer significado original. Parece possível reconhecer que a perspectiva predominantemente cognitivista de institucionalização passou a admitir as instituições como determinantes da ação (comportamento e significado), enquanto a perspectiva intermediária manteve ainda entendimento mais próximo ao de Selznick no tocante ao papel social das estruturas e processos institucionalizados.

Já na década de 90 a perspectiva institucionalista em organizações caminhou para uma abordagem mais abrangente que, reconhecendo a centralidade dos processos cognitivos, também enfatiza a importância dos padrões socialmente construídos, que adquirem caráter objetivado em amplos sistemas sociais e podem passar a exercer certa força coercitiva ou de homogeneização sobre as organizações (DiMAGGIO; POWELL, 1991; SCOTT, 1995a).

Mendonça e Amantino-de-Andrade (2003, p. 17), por sua vez, enfatizam que o Novo Institucionalismo surgiu destacando “o papel das normas culturais e dos elementos do amplo contexto institucional, como as normas profissionais e a ação do Estado na construção de estruturas e processos organizacionais”.

Para DiMaggio e Powel (1991, p.8)

O novo institucionalismo na teoria das organizações e sociologia compreende uma rejeição dos modelos de atores racionais, um interesse nas instituições como variáveis independentes, uma virada para interpretações cognitivas e culturais, e um interesse em propriedades de unidades análises supra individual que não podem ser reduzidos a conseqüências diretas dos atributos ou motivos individuais.

No paradigma neoinstitucionalista “mudanças nas organizações sociais guardam relação de dependência com mudanças no ambiente institucional” Nee e Ingram (1998, p.31) e frequentemente as tentativas para mudar ambientes institucionais refletem uma combinação de interesses econômicos e não-econômicos que precisam ser consideradas num processo de mudanças institucionais (INGRAM; CLAY, 2000).

Da mesma forma Lowndes, (1996, p.183) mostra também que “o neoinstitucionalismo está menos interessado em descrever estruturas formais e constituições, e mais em descobrir as estruturas imersas e “ regras do jogo” que influenciam os comportamentos dos atores. No seu percurso sociológico novo institucionalismo investiga o papel dos elementos institucionais em definir valores, normas, interesses, identidades e crenças”.

Por isso o neoinstitucionalismo sociológico aposta numa abordagem cultural e social-construtivista para analisar o porquê e como ocorrem às mudanças nos ambientes institucionais. Segundo Schneiberg (2005, p.94)

instituições representam modelos de ordem. Eles mudam quando choques externos acendem controvérsias que subvertem o caráter dado como certo da existência de sistemas e quando novos modelos se difundem através de setores ou atividades, abastecem desafiadores com ferramentas retóricas para deslegitimar regimes. E quando os problemas afetam resultados, a resposta essencialmente depende de redes, políticas de estado e pessoas desafiadoras com capacidade para responder a modelos, mobilizar recursos e teorizar alternativas na direção que possam articular com a prevalência de sentimentos morais.

A partir desta constatação teórica, pode-se afirmar que para tratar de mudanças institucionais sob o enfoque neoinstitucionalista precisa-se analisar alguns aspectos que a literatura considera fundamentais para sucesso num processo de mudança institucional nas organizações.

Mudanças institucionais são alterações nas normas que governam os relacionamentos interpessoais, forçam e facilitam comportamentos pela definição da estrutura de incentivos materiais e não materiais para indivíduos de um determinado grupo social (NEE; INGRAM, 1998, p.19). Já para Nielsen, (2001, p. 506) “mudança institucional é visto como um processo de isomorfismo ou difusão por meio de mecanismos tais como pressões, para aparentar ação legitimado e normativo nos programas de mudança (...)”, mas é preciso que sejam tomadas cautelas quando se imprime mudanças em ambientes institucionais, pois punir por violações nas normas e regras formais implementadas acaba muita das vezes impedindo a continuidade de interação entre os atores sociais numa determinada relação prejudicando mudanças

importantes para a organização. Tudo deve ser cuidadosamente negociado e articulado entre as chefias e os subordinados. (NEE; INGRAM, 1998).

Assim, mudanças institucionais nas organizações podem algumas vezes resultar em aumento da alienação do empregado, rotatividade, stress, insatisfação; e em outros casos mudanças nas regras e normas podem trazer melhoria nos resultados para as organizações Nee e Ingram (1998). Segundo Schneiberg (2005, p.120) “podem produzir novos atores ou estratégias cujos interesses e realizações subvertem o sistema na qual a eficácia daqueles atores e estratégias repousam”.

Os conflitos nos processos de mudança institucional aparecem quando regras formais das organizações não estão alinhadas com os interesses dos empregados. Já quando regras formais das organizações refletem os interesses dos empregados ela será também consistente com normas informais que surgiram entre os empregados e incrustados na organização para promover e defender os mesmos interesses que foram legitimados pelos mesmos. Em resumo, nas mudanças institucionais é preciso ter a congruência na interação entre as normas formais e informais dentro das organizações sociais (NEE e INGRAM, 1998).

Por isso todas as mudanças institucionais deverão ser provenientes dos seus atores organizacionais isto porque “é tendência desses atores aceitarem mudanças que são favoráveis as preferências e interesses que elencaram” (NEE e INGRAM, 1998 p.32).

Para certos tipos de organizações, particularmente aquelas que não estão num mercado competitivo ou delas não depende os seus resultados como é o caso das policias, por exemplo, as regras formais da organização serão geralmente cerimoniais ou ritualizados designados para satisfazer os constituintes externos que insulam a organização com legitimidade. Independentemente desta estrutura formal cerimonial, normas informais surgirão para guiar o dia a dia dos negócios das organizações (NEE; INGRAM, 1998).

Ainda para Nee e Ingram (1998, p.35) “normas informais poderão evoluir para normas de oposição se as sanções institucionais e organizacionais são relativamente fracas para contraditar grupos de interesse”. Citando exemplo na economia quando os atores econômicos percebem a ineficiência do estado na regulação dos mercados ou ainda percebem que os seus interesses estão sendo prejudicados, normas de oposição emergem para organizar a economia informal (NEE; INGRAM, 1998).

Assim, pode-se concluir que o neoinstitucionalismo introduz a possibilidade de regras, comportamentos e crenças do contexto organizacional engendrarem interpretações conflituosas da organização, de seu ambiente e das identidades de seus atores (BEGGS, 1995).

O quadro seguir trás um resumo de principais elementos teóricos do neo institucionalismo e algumas criticas que a teoria vem sofrendo por parte de outros teóricos.

Variáveis	Nível de Análise	Principais Variáveis	Principais críticas	Principais Autores
Perspectiva				
Novo Institucionalismo	Como as organizações surgem, tornam-se estáveis e são transformadas. Estruturação da ação.	Aspectos Coercitivos, Normativos, e Cognitivos.	Determinismo Institucional para a difusão das formas organizacionais. Dificuldade de mensuração das variáveis.	FLIGSTEIN (1999). POWEL;DIMAGGIO (1991). SCOTT (1995) NEE; INGRAM(1998)

Quadro 2 - Caracterização de Alguns Elementos Teóricos da Perspectiva Neo Institucional
Fonte: Sacomano Neto e Truzzi (2002).

2.2.3. Instituições e Processos de Institucionalização

Instituições e institucionalização têm sido definidos de diversas formas, em diferentes áreas do conhecimento. Para eles, uma abordagem sociológica desses conceitos parece adequada para os estudos organizacionais. Selznick, o precursor dessa abordagem, chamou de processo de institucionalização a forma pela qual as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente onde a organização opera (VIEIRA; MISOCZKY, 2000).

Hall e Taylor (2003) definem a instituição como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional. Isso se estende das regras ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização.

Instituições são, portanto, definidas por Scott (1995b, p.xiii) como “estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que provêm estabilidade e significado ao comportamento social”.

Da mesma forma para Nee (2003, p.23) “uma instituição é definida como um sistema de inter-relações de elementos formais e informais – costumes, crenças compartilhadas, convenções, normas e regras – que governam relacionamentos sociais dentro da qual atores buscam e fixam os limites para legitimação de interesses”.

Para Meyer e Rowan (1991, p. 42), “institucionalização envolve o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou fatos passam ao *status* de regra no pensamento e na ação social”.

Na mesma linha esses mesmo autores conceitualizam as Instituições e as regras institucionalizadas como

(...) classificações construídas na sociedade como tipificações ou interpretações recíprocas. Tais regras podem simplesmente ser admitidas ou podem ser sustentadas pela opinião pública ou pela força da lei (MEYER; ROWAN, 1991, p. 42).

Processo de institucionalização também é definido como “uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores” (BERGER; LUCKMANN, 2003, p. 79; TOLBERT e ZUCKER, 1999, p.204).

Instituição é definida como uma estrutura ou atividade cognitiva, normativa ou reguladora que proporciona estabilidade e significado a um comportamento social. Segundo o mesmo autor, as instituições são “transportadas” por vários veículos, como culturas, estruturas e rotinas, que operam em múltiplos níveis de jurisdição (SCOTT, 1995a).

Para Lapassade e Lourau (1972), a instituição é o lugar onde se articulam, onde se falam as formas que assumem as determinações das relações sociais, assim como onde a ideologia é trabalhada permanentemente. Para Henríquez (1997, p.71)

uma instituição visa a estabelecer um modo de regulamentação e tem por objetivo manter um estado, fazê-lo durar e assegurar a sua transmissão [...] é na instancia institucional que poderão verdadeiramente se expressar os fenômenos de poder e seus corolários: as leis escritas e as normas explícitas ou implícitas das condutas.

Ainda no que concerne à conceituação do termo instituição, Jepperson (1991) registra a falta de consenso sobre o seu emprego, que para alguns se confunde com grandes e importantes associações, para outros se identifica com os efeitos ambientais, históricos ou culturais.

Prates (2000) confirma essa falta de clareza conceitual do termo instituição, apontando, do ponto de vista teórico, quatro grandes vertentes sociológicas distintas quanto ao conceito de instituição, conforme exposto no quadro abaixo:

Vertente Sociológica	Conceitos de Instituição
Estrutural-Funcionalista	Valores internalizados que geram predisposições comportamentais adequadas ao ambiente da interação social.
Interacionismo Simbólico	Sistemas de valores e normas que molduram os contextos emergente de interação ou “encontros sociais.
Fenomenologia	Realidade tida como certa “ <i>taken for granted</i> ” nos contextos da vida cotidiana dos atores sociais.
Escolha Racional (Utilitarismo da Economia).	Sistema de normas que reduz os custos de transação interpessoal, produzida pela seqüência temporal do intercambio social entre indivíduos.

Quadro 3 - Vertentes Sociológicas do Conceito de Instituição

Fonte: Prates (2000, p.19) e Freitas (2005).

A construção e interação social parecem representar um papel importante em todas as definições. Assim, a instituição é um procedimento organizado e estabelecido na forma de um sistema normativo constituído de rotinas auto reproduzidas, socialmente construídas (JEPPERSON, 1991).

Enquanto instituição representa uma ordem ou padrão social que atingiu um determinado estado ou propriedade, institucionalização denota o processo que leva a esse estado (JEPPERSON, 1991).

Selznick (1972, p.14), afirma que “institucionalização é um processo. Algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao ambiente”. Hall (1984) refere-se a organizações institucionalizadas como aquelas cujos formatos e comportamentos moldam-se de acordo com os valores e crenças prevalentes e que se tornaram institucionalizados naquele ambiente.

Enxergando a institucionalização como um fenômeno de mudança social, Esmán e Blaise (ESMAN; BLAISE, 1966, *apud* SOUZA, 2003; EASMAN, 1972) propõem um modelo analítico do processo de institucionalização compreendendo as seguintes variáveis:

I - Internas

a) Liderança – refere-se ao grupo de pessoas que estão ativamente engajadas na formulação da doutrina programática da instituição e que dirigem suas operações e suas relações com o ambiente. Tem relação direta com o empenho político para a implantação ou manutenção de uma instituição;

- b) Doutrina – compreende os valores, objetivos, métodos presentes em uma instituição que consolidam sua ação social;
- c) Programa - diz respeito aos planos que definem as linhas mestras de ação ou padrões de comportamento das instituições;
- d) Recursos – refere-se aos elementos financeiros, físicos, tecnológicos, informacionais e humanos utilizados pela instituição.
- e) Estrutura Interna – estrutura e os processos convencionados para a operação e a manutenção da instituição.

II - Externas

- f) Vínculos - são as relações de interdependências existentes entre uma instituição e outros segmentos relevantes da sociedade;
- e) Transações – trocas e relações com um número limitado de organizações com o propósito de ganhar apoio, superar resistências, intercambiar recursos, estruturar o meio ambiente e transferir normas e valores.

Esse modelo foi concebido, segundo Leitão (1988), como forma de analisar o processo de institucionalização de organizações, investigando porque algumas crescem e exercem influência sobre o ambiente, enquanto outras não conseguem alcançar o mesmo estágio. De fato, o método foi aplicado em estudos institucionais sobre diversas organizações brasileiras durante as décadas de 1960 e 1970 (LEITÃO, 1988; SANTOS 1980), também nos estudos feitos por Freitas (2005), entretanto, a natureza das variáveis sugere que o modelo em questão também possa ser utilizado em outros eventos passíveis de institucionalização, havendo, segundo Leitão (1988), registro de estudos sobre a institucionalização dos cursos de administração de empresas no sistema universitário brasileiro.

Em relação às variáveis acima mencionadas, registram-se poucas contribuições teóricas fora do contexto desses estudos inspirados no Modelo de Esman. Uma exceção parece ser o conceito de Liderança. Selznick (1972) foi quem primeiro relacionou o conceito de liderança à questão institucional, afirmando que a liderança (a) estabelece a missão básica da organização e (b) cria um organismo social capaz de preencher aquela missão. A infusão desse valor social corresponderia ao processo de institucionalização. Também estudos de Crank e Langworthy (1992) com organizações policiais têm salientado o papel das lideranças no processo de institucionalização segundo esses autores “a teoria institucional contemporânea tem reconhecido a importância das lideranças no processo de institucionalização” (CRANK; LANGWORTHY, 1992, p.347).

Ainda no que concerne à institucionalização, Berger e Luckman (2003, p.79) consideram que esse fenômeno “ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”. Um conjunto de ações habituais, cujo processo de formação precede à institucionalização, é atribuído, ao longo do tempo (historicidade) e de maneira compartilhada, a um determinado ator ou atores, que passam a desempenhar papéis no contexto social. (BERGER; LUCKMAN, 2003).

Fonseca (2003) define institucionalização como o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social, que, ao longo do tempo, por influência de mecanismos de aceitação e reprodução, tais regras tornam-se padrões e passam a ser encaradas como rotinas naturais, ou concepções amplamente compartilhadas da realidade.

Tais conceitos – instituição e institucionalização - seriam referentes a macro-padrões da estrutura social e atividades em torno de regras gerais, mas com um alto grau de incerteza sobre a natureza de tais regras. Meyer, Boli e Thomas (1994, p.10) propõem, para dar um maior direcionamento à discussão, as seguintes definições:

Instituições: “regras culturais que dão significado e valor coletivos a entidades particulares e atividades, integrando-as a um contexto maior. Vemos ambos, padrões de atividade e as unidades envolvidas neles (indivíduos e outras entidades sociais), como construídas por essas regras mais amplas.”

Institucionalização: “é o processo por meio do qual um dado número de unidades e um padrão de atividades são mantidos de modo normativo e cognitivo em seus lugares, e praticamente assumidos como legítimos (seja a partir de uma lei formal, costume ou conhecimento)”.

Scott (1994), por sua vez, propõe uma definição mais complexa de “instituições que são sistemas simbólicos e de comportamento que contêm regras representativas, constitutivas e normativas, juntamente com mecanismos regulatórios que definem um sistema de significado comum e que dão origem a diferentes atores e rotinas de ação”. Instituições seriam, em decorrência dessa definição, “estruturas sociais multifacetadas e duráveis, feitas de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais” (SCOTT, 1995a, p. 49).

Complementando a definição de instituições, vale citar a definição de Selznick (1996, p. 271) para institucionalização, que seria para esse autor uma “idéia neutra”: “a emergência de padrões ordenados, estáveis e socialmente integrativos em oposição a atividades instáveis, organizadas de modo pouco conectado entre si e estritamente técnicas”.

Para Galliano Apud Fachin e Mendonça (2003, p.33) “trata a institucionalização e a socialização como dois processos mais abrangentes e fundamentais através dos quais as

sociedades se constituem, se mantêm e se transformam, esses dois processos são responsáveis tanto pela estabilidade como pela mudança social”. A institucionalização pressupõe o processo de socialização, na medida em que esta possa ser grosseiramente definida como internalização de normas pelo agente social. Seriam institucionalizadas apenas as esferas da vida social humana cuja importância é crucial para sua sobrevivência, qualquer que seja sociedade considerada (GALLIANO Apud FACHIN e MENDONÇA, 2003).

Zucker (1991) entende institucionalização ao mesmo tempo como um processo, pelo qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real, e, ao mesmo tempo, como uma variável, de quanto uma ação pode ser considerada como certa em uma determinada realidade social. O mesmo autor defende que geralmente o processo de institucionalização ocorre por acaso como sub-produto da criação de outras estruturas, mas que uma vez institucionalizada, a estrutura ou atividade se mantém sem que haja necessidade de outras ações. Por sua vez, Powell (1991), sustenta que a institucionalização é um processo compulsório que força as unidades de uma população a assemelharem-se a outras unidades que enfrentam os mesmos desafios, idéia que será explorada sob a denominação de isomorfismo.

Segundo Jepperson (1991), uma possível métrica do grau de institucionalização de um objeto se refere à sua vulnerabilidade à intervenção social. Assim uma instituição é menos vulnerável à intervenção se está mais enraizada em uma estrutura de organizações. Ainda segundo esse autor, quanto mais uma instituição é tida como natural (considerada como certa) ou não passível de questionamento, maior é o seu grau de institucionalização. Na mesma linha os autores Machado-da-Silva; Fonseca e Crubellate (2005b, p.12) reforçam que

Uma prática institucionalizada permanece em estado de equilíbrio provisório e dinâmico: quanto maior for seu grau de institucionalização, menor a probabilidade de que seja bruscamente modificada. Por outro lado, mesmo uma prática altamente institucionalizada não é imutável no transcorrer do tempo, já que ela sempre estará vindo à tona no contexto de interações sociais, sendo, portanto, submetida à possibilidade de manutenção ou de alteração em seus aspectos estruturados ou nas ações decorrentes, seus aspectos estruturantes.

Examinando as características temporais do fenômeno da institucionalização, Lawrence, Winn e Jennings (2001) apontam um padrão típico de eventos e relações em um processo de institucionalização, representado no Diagrama abaixo: (1) fase inicial de inovação envolvendo poucos atores; (2) fase de rápida difusão; (3) fase de saturação e legitimação completa e (4) fase de desinstitucionalização.

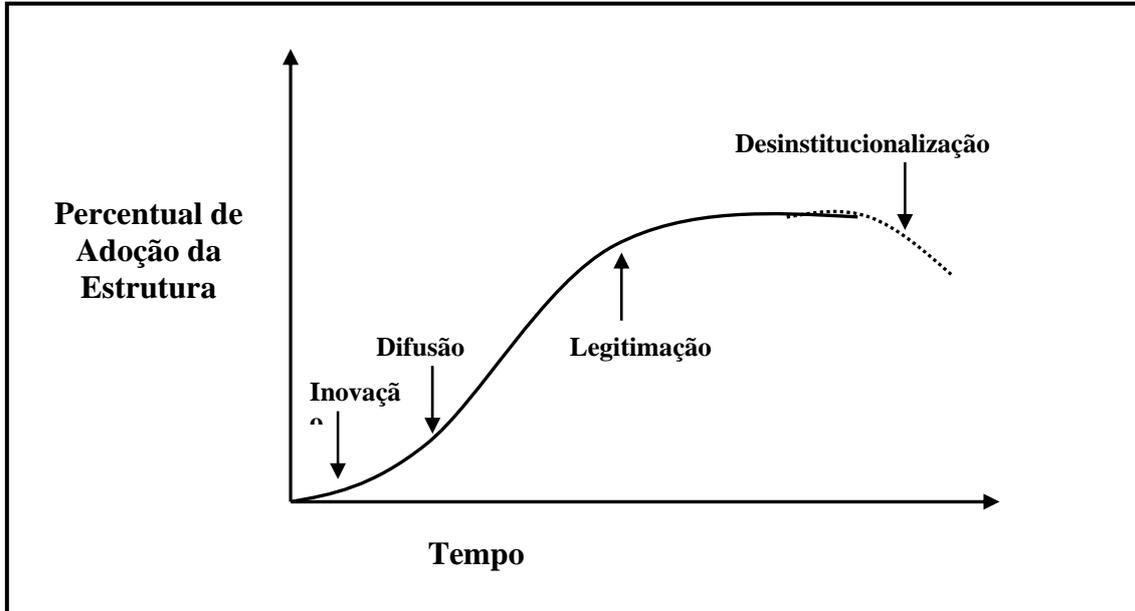


Figura 1 - Curva Tradicional de Institucionalização

Fonte: Adaptado de Lawrence; Winn e Jennings (2001, p.626).

A partir da linha fenomenológica de Berger e Luckman (2003, p. 79), que entendem a institucionalização como uma “tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”, fundamental na criação e perpetuação de qualquer ordem institucional (grupo, atividade, etc.), Tolbert e Zucker (1999) estruturam um modelo que define os processos inerentes à institucionalização (habitualização, objetificação e sedimentação), na forma do Quadro a seguir:

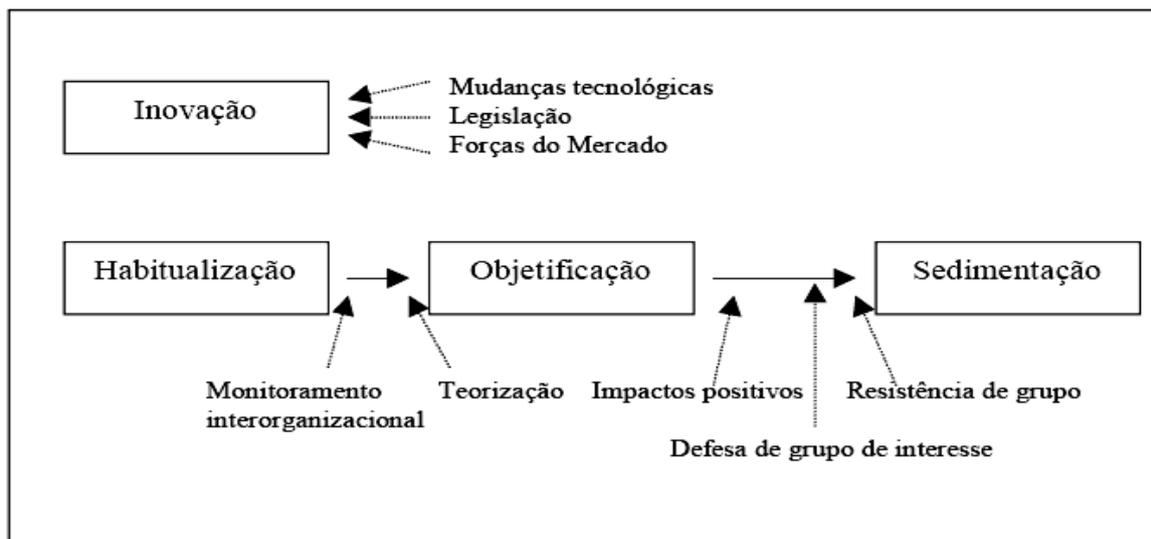


Figura 2 - Processos Inerentes a Institucionalização
Fonte: Tolbert e Zucker (1999, p.207).

De acordo com Tolbert e Zucker (1999) os três processos inerentes à institucionalização correspondem aos três estágios de institucionalização (a pré-institucional, semi-institucional e total institucionalização) caracterizados por processos sequenciais conforme o quadro a seguir.

Estágio	Processo
Pré-Institucional	Habitualização
Semi-Institucional	Objetivação
Total Institucionalização	Sedimentação.

Quadro 4 - Estágios e Processos de Institucionalização.
Fonte: Tolbert e Zucker (1999) e Freitas (2005)

A Habitualização compreende as inovações e mudanças efetuadas em resposta a problemas organizacionais específicos que resultam em estruturas em estágio de pré-institucionalização, extremamente limitadas em termos de operação e, geralmente, pouco permanentes. Leva em consideração soluções adotadas em outras organizações, com possibilidade de ocorrência de mimetismo (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

A Objetificação consiste no desenvolvimento de consenso social entre os decisores da organização sobre o valor da estrutura a partir da obtenção e análise de informações sobre a sua disseminação em outras organizações do mesmo campo (monitoramento interorganizacional), implicando na difusão da estrutura. Nesse estágio de semi-institucionalização, os Líderes (Defensores das mudanças) desempenham papel importante, realizando as tarefas de teorização que objetivam atribuir uma legitimidade cognitiva e normativa geral (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Por fim, a Sedimentação, segundo Tolbert e Zucker (1998, p. 209), caracteriza-se tanto pela propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados, como pela perpetuação de estruturas por um período consideravelmente longo de tempo.

Nesse processo, que leva à institucionalização total, atuam três variáveis: resistência de grupos de oposição, apoio continuado de grupos de defensores e correlação positiva com resultados esperados (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Os processos de Habitualização, Objetificação e Sedimentação podem ser sintetizados no Quadro, a seguir:

Processos	Habitualização	Objetivação	Sedimentação
Variáveis	- Inovação - Adoção de Estruturas	-Monitoramento Interorganizacional -Líderes -Teorização	-Impactos Positivos -Resistência de Grupo Contrário -Defesa de Grupo de Interesse

Quadro 5 - Processo de Institucionalização
Fonte: Tolbert e Zucker (1999) e Freitas (2005)

Desinstitucionalização, que constitui a reversão de todo o processo, somente ocorre diante de uma grande mudança no ambiente, que possibilite aos atores com interesses contrários a se opor ou explorar suas fraquezas.

Observa-se, em relação ao modelo de Tolbert e Zucker (1999), que o caráter estático seqüencial que o caracteriza, representado pelos estágios de pré, semi e total institucionalização é questionável diante do caráter cíclico do processo de institucionalização (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005a; MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1998).

2.1.4. Ambientes Institucionais e Isomorfismo: A procura pela legitimidade.

Dentre as contribuições da abordagem institucional à teoria organizacional, destaca-se a ênfase na influência do ambiente, ao colocar a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para a sobrevivência da organização (FONSECA, 2003). O ambiente das organizações passa a ser conceituado não somente como um lugar de suprimento de recursos e alvo de produção e rendimento, mas como uma fonte de significados para os membros da organização. As organizações com esse enfoque são mais que sofisticação técnica; são o resultado da progressiva racionalização de regras culturais que providenciam base independente para a construção das organizações.

Por isso a visão institucional vê as organizações como tendo duas dimensões ambientais essenciais: a técnica e a institucional.

O ambiente técnico caracteriza-se pela troca de bens e serviços, enquanto o ambiente institucional conduz o estabelecimento e a difusão de normas de atuação, necessárias ao alcance da legitimidade organizacional. Deste modo, organizações submetidas a pressões do ambiente técnico e do ambiente institucional são avaliadas, respectivamente, pela eficiência e pela adequação às exigências sociais. (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 1999, p. 113).

Também para (SCOTT; MEYER, 1991) o ambiente técnico é aquele no qual as organizações transacionam produtos e serviços em um mercado que recompensa o controle eficiente do processo de trabalho e a produção. Já o ambiente institucional é caracterizado pela busca da conformidade com padrões e regras, que conferem amparo e legitimidade às organizações. As recompensas nesse último caso se dão em função do correto estabelecimento de estruturas e processos e não em razão da quantidade ou qualidade dos produtos (SCOTT, 1991).

Os ambientes técnico e institucional, atuam na estruturação de diferentes campos organizacionais de forma a produzir, com maior ou menor intensidade o fenômeno do isomorfismo institucional a seguir explorado (SCOTT; MEYER, 1991).

O ponto fundamental de análise na Teoria Institucional é a questão do isomorfismo. DiMaggio e Powell (1991a) enfatizam que o conceito que melhor captura o processo de homogeneização é o isomorfismo. O termo isomorfismo é definido por DiMaggio e Powell (1991a, p.66) como “um processo restritivo que força uma unidade em uma população a assemelhar-se a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.”

Por sua vez, Fountain (2001, p.8) define isomorfismo como

processo por meio do qual organizações de um determinado campo conformam-se a influências normativas, imitam outras ou são coagidas por atores detentores de poder em seus ambientes para adoção de práticas.

Com efeito, para o campo organizacional, o isomorfismo é o resultado das pressões competitivas que forçam as organizações a adotarem a forma mais adaptada à sua sobrevivência (HANNAN; FREEMAN, 1977). Dessa forma, isomorfismo pode ser entendido como a busca da legitimidade de atuação por meio da homogeneidade de estruturas, processos e ações no âmbito das organizações.

O conceito de isomorfismo também abrange questões relacionadas à competição por poder político, legitimidade institucional e conveniência social (DIMAGGIO; POWELL, 1991a).

E no clássico artigo dos mesmos autores DiMaggio e Powell (1991a), asseveram que existem dois tipos de isomorfismo entre as organizações: o competitivo e o institucional conforme figura a seguir.

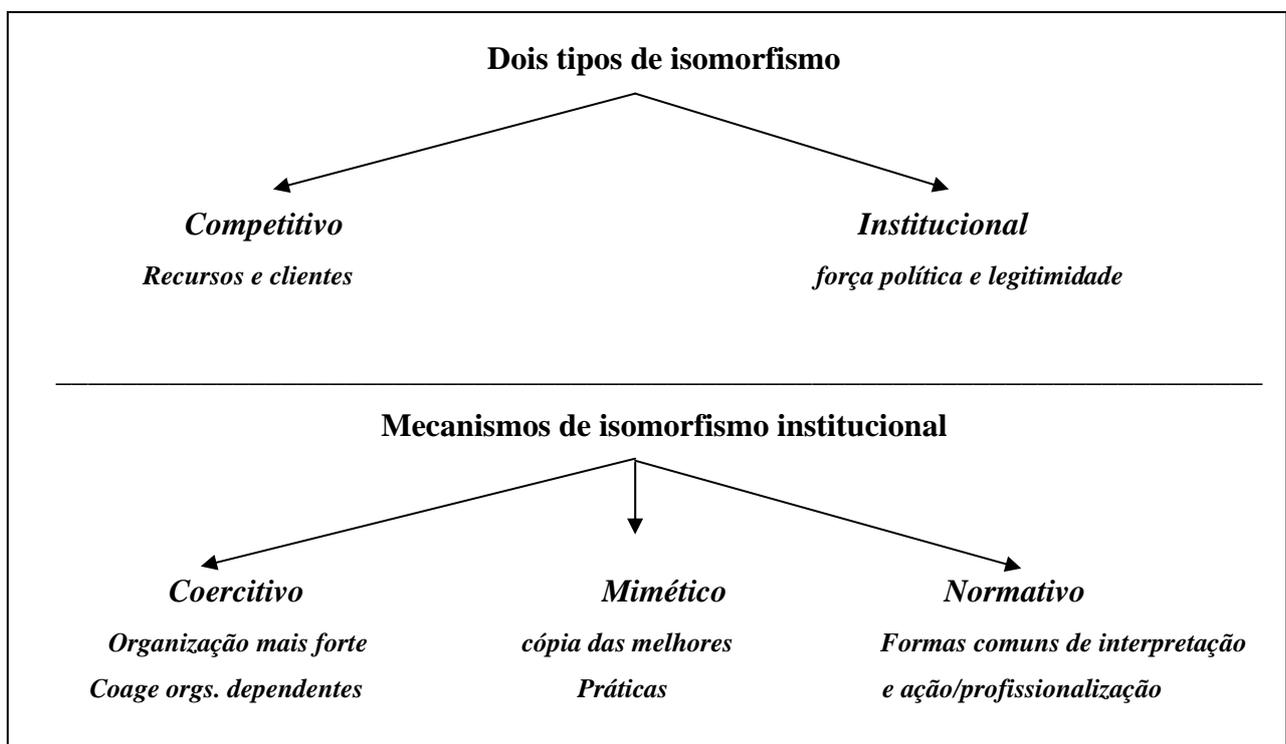


Figura 3 - Dois tipos de isomorfismo
Fonte: Ventura (2005, p.6)

O primeiro explica a busca por um lugar no mercado, por recursos e por clientes; mas não é suficiente, na visão dos autores, para explicar o moderno mundo das organizações.

Nesse sentido, é o estudo do isomorfismo institucional que deve ser aprofundado, pois “organizações competem não somente por recursos e clientes, mas por força política e legitimidade institucional, por conveniência social tanto quanto econômica” (DIMAGGIO; POWELL, 1991a, p.66). Eles identificam três mecanismos através dos quais ocorrem as mudanças visando à homogeneidade nas organizações, cada qual com seus próprios antecedentes:

a) Isomorfismo coercitivo, que lida com a influência política e a questão da legitimidade.

Resulta de pressões formais e informais exercidas na organização por outras das quais depende e também por expectativas sociais em relação à forma que as organizações devem operar. Assim, de modo geral, as organizações mais fortes forçam as empresas de sua cadeia produtiva a adotar práticas similares às suas.

b) Isomorfismo mimético, quando organizações copiam as práticas de outras que julgam de ponta, tentando com isso livrar-se das incertezas ambientais; quando os objetivos da organização são ambíguos, ou sua tecnologia é mal compreendida, ela pode optar por agir como suas concorrentes, julgando dessa forma estar livrando-se das incertezas ambientais.

Assim, muitas empresas adotam inovações simplesmente para conquistar legitimidade, para demonstrar que estão, no mínimo, tentando melhorar suas condições de trabalho ou tecnologia, por exemplo.

c) Isomorfismo normativo, que está associado com profissionalização. Assim, membros de uma mesma profissão definirão as melhores condições e métodos de se trabalhar.

(DIMAGGIO; POWELL, 1991a).

O quadro que a seguir, elaborado a partir de Scott (1995a), tem como principal objetivo sintetizar as três principais linhas da nova escola institucional:

	Regulativo	Normativo	Cognitivo
Base de Submissão	Utilidade	Obrigação social	Aceitação de pressupostos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Adequação	Ortodoxia
Indicadores	Regras, Leis e Sanções	Certificação e Aceitação.	Prevalência e Isomorfismo
Bases de Legitimação	Legalmente Sancionado	Moralmente Governado	Culturalmente Sustentado Conceitualmente Correto

Quadro 6 - Três Pilares Institucionais

Fonte: (SCOTT, 1995a, p.59).

Assim pode-se constatar no quadro em cima que as estruturas institucionais consistem nas pressões de natureza regulativa, normativa e cognitiva, aceitas no campo organizacional e que são definidas e redefinidas a partir da interpretação e interação entre os atores (SCOTT, 1995a). Assim para (SCOTT, 1995a; SCOTT, 1995b), cada um dos três pilares confere uma base para a legitimidade, ainda que de diferentes formas. O regulatório enfatiza a conformidade com as regras; logo, as organizações devem agir de acordo com as regras estabelecidas. Já a concepção normativa aponta uma base mais profunda para obter legitimidade. Os controles normativos são mais predispostos à internalização do que os controles regulativos, e os incentivos para a conformidade são recompensas tanto intrínsecas, como extrínsecas. A visão cultural cognitiva aponta a legitimidade advinda da adoção de um esquema de referência ou da definição de situações comuns. O modo cultural cognitivo é o mais profundo, pois se baseia nos entendimentos preconcebidos ou dados como verdadeiros.

Segundo Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999) o peso de cada um dos três mecanismos isomórficos nos processos de transformação organizacional depende da situação e da história sócio-cultural de cada sociedade. Assim é que em sociedades democráticas e com maior oferta competitiva de bens e serviços tendem a predominar processos miméticos e normativos, enquanto que em sociedades de tradição autoritária, como a brasileira, a tendência é que predominem mecanismos coercitivos.

No caso específico da sociedade brasileira, o formalismo, discrepância entre a previsão contida nas normas e a realidade social, estaria associado com o mecanismo coercitivo na dinâmica das mudanças sociais (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003).

Por isso para o presente estudo, serão de especial interesse os mecanismos isomórficos do primeiro tipo (coercitivos), tendo em vista encontrarem-se os órgãos governamentais num setor organizacional de natureza institucional sujeito a fortes influências de aspectos políticos e legais (SCOTT; MEYER, 1991). Logo, para sobreviver nesse tipo de ambiente, as agências governamentais precisam, necessariamente, de legitimidade junto a seus constituintes.

Assim Scott (1991) faz uma observação muito importante isto é, que a introdução dos conceitos relacionados ao ambiente institucional abriu novas possibilidades para a teoria organizacional. De fato, talvez a contribuição individual mais importante dos teóricos do institucionalismo para o estudo das organizações seja a reconceitualização do ambiente, incorporando aspectos socioculturais, tais como regras institucionalizadas e um amplo sistema de crenças e de valores ambientais aos modelos até então vigentes, que enfatizavam apenas aspectos técnicos, constituídos pelos recursos necessários ao sistema produtivo para transformar insumos em produtos (SCOTT, 1991).

2.1.5 Legitimidade

A teoria institucional tem proposto que uma organização tem mais probabilidade de sobreviver se obtiver legitimidade, suporte social e aprovação dos constituintes externos do seu ambiente institucional (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 1996; SCOTT, 1995; MEYER; ROWAN, 1991; DIMAGGIO, 1988; POWELL, 1988; DIMAGGIO; POWELL, 1991a). “Essa legitimação eleva o status da organização na comunidade” (BAUM; OLIVER, 1991, p.1).

Para outros estudiosos da teoria institucional Carvalho e Vieira (2003) a legitimidade aparece na literatura fortemente relacionada com o grau de apoio cultural na análise organizacional e, atualmente, é crescente o número de investigações realizadas sob seus pressupostos teóricos. “A aplicação dos mitos e símbolos na análise organizacional permitiu aprofundar a compreensão das organizações sob novas hipóteses adotando uma lente que destaca novos elementos antes obscuros” (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p.36).

Para Jepperson (1991), legitimidade é um produto da institucionalização ou contribui para ela, mas nem sempre está a ela associada, visto que elementos ilegais podem se institucionalizar, tais como corrupção, fraude e o crime organizado.

Assim, o conceito de legitimidade é definido por Suchman (1995, p. 574) como:

uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído.

Já Levi (1992, p.675) também define a legitimidade como

sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força (...) transformando a obediência em adesão.

Suchman (1995), a partir da literatura existente sobre legitimidade, desenvolveu a seguinte tipologia acerca do conceito: legitimidade pragmática, legitimidade moral e legitimidade cognitiva. Segundo o autor, todos os três tipos envolvem uma percepção generalizada de que as atividades da organização são desejáveis ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições, diferenciando-se cada um pelo seu comportamento dinâmico.

A Legitimidade Pragmática, segundo Suchman (1995, p.578) “se fundamenta no cálculo dos interesses dos atores mais ligados à organização”. Já a Legitimidade Moral (1995, p.579) “reflete uma avaliação positiva da organização e suas atividades, tendo por base valores socialmente construídos. Por sua vez, enquanto que os tipos anteriores se fundamentam, respectivamente, no interesse ou na avaliação, a Legitimidade Cognitiva (1995,

p.582) ”consiste na aceitação da organização como necessária ou inevitável sob o ponto de vista de um determinado arcabouço cultural. Em última instância, a instituição é dada como certa (*taken for granted*), o que quer dizer que os atores passam a não imaginar mais a sua inexistência”.

Assim de acordo com Suchman (1995) as organizações buscam legitimidade para conseguir continuidade e credibilidade junto a outros setores e atores sociais. O mesmo autor entende que a legitimidade sob o enfoque da perspectiva institucional não deve ser tratada como um recurso operacional, mas como um conjunto de pontos de vista constitutivos que diferentes atores têm sobre a existência e a afirmação de determinadas práticas, atividades, organizações e instituições. Assim os esforços para a manutenção da legitimidade deverão envolver a capacidade desses atores de perceber mudanças futuras bem como de proteger as realizações conseguidas no passado, isso permite preservar a aquiescência à reputação e o apoio dos atores a organização ou a instituição (SUCHMAN, 1995). Por isso para Suchman (1995, p.576) “legitimidade e institucionalização são virtualmente sinônimos”.

Para finalizar Suchman (1995), entende que os três tipos de legitimidade co-existem na maioria dos cenários e se inter-relacionam. À medida em que se vai da pragmática para a cognitiva, passando pela moral, o fator legitimidade vai se tornando mais difícil de se obter e de se manipular em razão de que os dois últimos fatores dependem de um arcabouço de cultura mais consistente. Em alguns casos esses tipos se reforçam enquanto que em outros entram em conflito entre si.

2.2. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

As estruturas burocráticas e paramilitares da organização policial com a utilização dos métodos racionais asseguraram o apoio externo necessário enquanto este era o modelo considerado adequado. Apelando para o que Meyer e Rowan (1991) sustentam como mito e cerimônia no ambiente institucionalizado, com a organização policial apelando para a imagem do policial repressivo, combatendo o crime dentro da lei. No entanto, o aumento da criminalidade, manifestações da população questionando a atuação policial, situações de corrupção e brutalidade, entre outras, minaram a percepção da polícia como instituição, o que levou a um aumento da segurança particular, além da tentativa de implementação de mudanças nas organizações policiais, como atestam as pesquisas de Bayley e Skolnick (2001); Lima; Misse e Miranda (2000), Paixão (1991), e Walker (1992).

A mudança nas organizações policiais tem sua vertente mais visível na tentativa de aproximação da instituição com a população, com a adoção de novos modelos de policiamento, notadamente o policiamento comunitário priorizando ações preventivas em vez das reativas no combate as infrações.

A prevenção das infrações contra a ordem tem quatro modelos clássicos

O modelo punitivo e medico terapêutico, fundamentado na pena e reeducação do infrator; o modelo social, baseado em políticas públicas que atendem as necessidades sociais básicas; o modelo mecânico com suas formas de modificação do meio ambiente tornando-o menos propício ao ato infracional; e modelo comunitário, cujo fundamento está na interação entre as pessoas e destas com a polícia. (CAMARGO, 1998, p.116)

Assim sendo, o modelo policiamento comunitário, segundo Mesquita Neto (2004, p.103), “é uma filosofia de policiamento que ganhou força nas décadas de 70 e 80, quando as organizações policiais em diversos países da América do Norte e da Europa Ocidental começaram a promover uma série de inovações na sua estrutura e funcionamento e na forma de lidar com o problema da criminalidade e da violência”. Para Crank (1994) o policiamento comunitário tem emergido como articulação do movimento da reforma da polícia que apontou o problema central que se confrontava a polícia americana na década de 60 - o problema da legitimidade. A partir desse movimento saíram varias recomendações que segundo Crank (1994, p.5) “incluía a eliminação de práticas abusivos da polícia, o estabelecimento de contatos com comunidades minoritárias, aumento de emprego para membros minoritários, mecanismos efetivos para queixas, e a criação do posto de oficial para serviços comunitários”.

E o policiamento comunitário segundo Costa (2005) surge como uma das alternativas necessárias para a prevenção criminal, e tranquilização da sociedade, mas que, isoladamente,

tem efeitos limitados sobre a situação da segurança pública. Segundo Weisburd e Eck (2004), apesar destas limitações, o policiamento comunitário é considerado um tipo de policiamento capaz de contribuir para a melhoria da segurança pública, principalmente quando promover a integração de esforços da polícia e da comunidade no desenvolvimento de programas de prevenção do crime e gestão local da segurança pública.

Muitos autores entendem que a segurança pública, não é problema apenas de polícia, pois a Constituição, ao estabelecer que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (BRASIL, 2005a), acolheu a concepção de que é preciso que a questão da segurança pública seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade de todos, Estado e população. Nesta mesma linha de pensamento, Gregori (1998, p.11) afirma que

seria simplista imaginar que a segurança pública depende apenas das corporações policiais, pode-se dizer que elas representam apenas uma metade da questão, enquanto a outra metade depende dos fatores dos mais variados: educacionais, sociais, econômicos, culturais, e da participação popular. E é exatamente o manejo eficiente desses fatores que vai assegurar aos países um bom nível de segurança.

A estratégia comunitária provoca algumas alterações no tradicional entendimento das funções policiais. Segundo Cerqueira (1999, p.23) “primeiramente há uma expansão nas atividades da polícia; manutenção da ordem, resolução de conflitos, resolução de problemas através da organização e do fornecimento de serviços e outras atividades que possam atentar contra a qualidade de vida da comunidade passam a ser, junto com o controle do crime, atividades policiais”. Nesta mesma linha Cerqueira (1999, p.22) afirma que “A lei não consegue administrar todas as atividades policiais, particularmente aquelas no âmbito da manutenção da ordem, da negociação de conflitos ou da resolução de problemas da comunidade”. Nestes casos, o apoio e o envolvimento da comunidade são essenciais para o cumprimento das tarefas policiais.

Mas para alguns autores o policiamento tradicional não deve ser deixado de lado pois,

em toda a literatura que avaliou o policiamento comunitário, poucos foram os exemplos onde se constatou resultados inequívocos de redução da criminalidade. Isto significa que o policiamento tradicional focado no controle do crime, patrulhamento ostensivo direcionado ou aleatório, respostas rápidas a chamados telefônicos, investigação criminal, etc. não deve, de modo algum, ser deixado de lado e simplesmente substituído pelo policiamento comunitário. As diversas modalidades de policiamento talvez não sejam alternativas excludentes e sejam adequadas, cada qual a sua maneira, para objetivos diferentes. (KAHAN, 2003, p.25).

Na mesma linha de pensamento, Cerqueira (1999) concorda também que estas duas modalidades de policiamento não sejam alternativas excludentes, mas sim complementares e conclui que “a estratégia comunitária vê o controle e a prevenção do crime como resultado da parceria com outras atividades; quer dizer que os recursos do policiamento articulados com os recursos comunitários são agora os instrumentos essenciais para a prevenção do crime” (CERQUEIRA, 1999, p. 23).

No entanto, segundo Camargo (1998), a implantação do modelo comunitário de prevenção será importante etapa para se alcançar o que se denomina polícia de proteção de dignidade humana, a qual não se resume apenas a estratégias, táticas ou técnicas de polícia, devendo alcançar uma redefinição de postura, da forma de se entender o serviço policial, no qual o agente público encarregado de fazer polícia não fique limitado ao acompanhamento de suas destinações legais, mas a exerça como vocação para promover a dignidade humana.

Por isso, o policiamento comunitário é considerado como sendo uma nova filosofia de policiamento

O policiamento comunitário é uma nova filosofia de policiamento na qual se dá ênfase no trabalho de parceria entre a polícia e os cidadãos na criação de soluções de forma a resolver os problemas da comunidade relativos ao crime, medo ao crime e as desordens na comunidade e representa hoje, a mais ampla, sólida, duradoura e bem sucedida iniciativa de Polícia orientada para a comunidade (CHEURPRAKOBKIT, 2002, p.709).

Na mesma linha também para Trojanowicz e Bucqueroux, (1999, p.5)

Policiamento comunitário é uma filosofia e uma 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, desordem físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida na área.

Já para a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal

é uma filosofia de segurança pública do Governo do Distrito Federal, cuja diretriz é a integração e o engajamento, na implantação de uma nova forma de gestão, dos órgãos do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social, demais órgãos governamentais, representantes da sociedade civil e as autoridades locais dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, através da participação de todos na formulação, desenvolvimento e avaliação das medidas operacionais que objetivem a redução da criminalidade, violência, sinistros, desastres e acidentes, priorizando ações preventivas tendentes à obtenção de uma melhor qualidade de vida, maior percepção de risco da sociedade e aumento da sensação de segurança. (BRASIL, 2005b, p.5)

“Esta filosofia incorpora uma expansão na função da polícia na sociedade, mudança organizacional interna e uma excelente ligação entre a polícia e a comunidade” (SEAGRAVE, 1996, p.5). É uma filosofia segundo Seagrave (1996) que foca no trabalho conjunto entre a polícia e a comunidade para influenciar na gestão e na distribuição dos serviços policiais.

Da mesma forma Miranda (2006), concorda com o citado no parágrafo anterior e reforça que a estratégia de segurança comunitária amplia a função policial nas comunidades conforme expõe a seguir

O policiamento comunitário é uma concepção mais ampla da função policial, abrangendo variadas situações não-criminais que fazem o público invocar a presença da polícia; descentralização dos procedimentos de planejamento e prestação de serviços para que as prioridades e estratégias policiais sejam definidas de acordo com as especificidades de cada localidade; e, maior interação entre policiais e cidadãos, visando o estabelecimento de uma relação de confiança e cooperação mútua que visam a redução do medo, a manutenção da ordem pública e o estabelecimento da paz, num espaço geográfico restrito. (MIRANDA, 2006, p.48)

Por isso nessa nova filosofia de trabalho, a polícia busca estabelecer sólida relação com a comunidade, leva a população a participar do processo de prevenção criminal; fixa o policial no bairro em que trabalha para que este atue além das condutas criminosas, levando a polícia a fazer parte da recuperação das condições de vida do bairro ou da cidade (WICKOFF, 1988; ZIJL; VRIES, 2003). Embora este modelo não substitua a atividade policial convencional, tem sido considerado como a mais significativa redefinição do trabalho policial nas últimas décadas (CERQUEIRA, 1999; MACDONALD, 2002). Estudos feitos por Zouain et al. (2005) mostram também que essa redefinição do trabalho policial do modelo de segurança implicaria também em mudanças de alguns aspectos da gestão organizacional das instituições policiais enfatizando os aspectos de gerenciamento e prevenção.

Segundo Zouain et al. (2005) são aspectos fundamentais para tornar o novo modelo de policiamento uma política pública eficaz, analisar o problema da violência além dos resultados obtidos por intermédio de índices de criminalidade e satisfação da comunidade.

Lidar com os riscos isolados do contexto gera apenas política repressiva que não conquista a participação do grupo.

Tratar o problema preventivamente é que faz com que valha a pena o conceito de segurança comunitária, principalmente pelas estratégias de envolvimento que são necessárias à sua implantação; existem diversos exemplos e estudos empíricos na literatura internacional sobre os resultados da implantação do policiamento comunitário Zouain et al. (2005). No

Brasil, o assunto ainda é pouco citado e estudado, e quando tratado, os conceitos da técnica são confundidos com uma aproximação maior do policial junto à comunidade; é necessário tratar o policiamento como uma política de Estado, a fim de se ter uma continuidade e o estabelecimento de confiança junto ao cidadão; a pura e simples análise da ambiência já possibilitará quebrar a distância entre a polícia e o cidadão, de forma a possibilitar o início da aplicação da nova técnica.

Entretanto, é importante que o ambiente interno esteja pronto para as mudanças, isto é, significa obter a cooperação para a adoção de qualquer tipo de medida futura; gerenciar o policiamento estrategicamente necessita inter-relacionamento policial cidadão. Se os propósitos a que se destina a atuação policial não forem acreditados e defendidos pelo grupo, “enfraquecerão o processo de orientação estratégica quanto às metas a serem alcançadas, mas, por outro lado, também serão ambos os lados responsabilizados pelas falhas existentes; as ações e o processo decorrentes do controle da gestão são apenas etapas iniciais que abrangem criação de percepção, conscientização e redução das influências do risco” (ZOUAIN et al., 2005, p.8).

2.2.1. A Abordagem Institucional e o Estudo do Policiamento Comunitário.

No caso das pesquisas em organizações policiais, Crank (2003, p.189) ressalta questões tradicionalmente seguem a linhagem do aparato teórico normativo, orientada pela noção de melhores práticas, verificando como as organizações policiais adotam programas, estratégias e táticas para produção dos resultados mais adequados, pois se acreditava que, pela análise desses procedimentos policiais, seriam previsíveis os meios de lidar com problemas recorrentes. No entanto, a perspectiva normativa não foi capaz de mediar os efeitos do contexto, pois o que pode ser adequado para uma organização pode não ser para outra, “principalmente no caso das organizações policiais que lidam em ambiente complexo com uma vasta gama de variáveis na produção dos serviços de polícia”.

Não obstante a variedade de correntes existentes para a análise das organizações (REED, 1998), levou-se em conta as características da organização policial para realizar a opção teórica desse estudo. As agências policiais são exemplos de instituição, visto que a opinião de atores relevantes no contexto em que atuam afetam suas decisões estratégicas e operacionais (CRUZ; BARBOSA, 2005). Isso porque elas evocam inicialmente e com maior significância a noção de valores sobre segurança pública, e posteriormente, os padrões de sua ação efetiva, ou os processos de provisão do serviço de manutenção da ordem e aplicação da lei (CRANK, 2003).

Desse modo, tomou-se como opção teórica analisar as organizações policiais sob a perspectiva do novo institucionalismo para apreender as modificações advindas da adoção da segurança comunitária conforme o contexto ambiental da organização, e em que medida se institucionalizou essa prática, tomando-se a distinção entre organização e instituição nos moldes indicados por Selznick (1972).

Pela nova teoria institucional, ressalta-se que as organizações que conseguem adequar os mitos institucionais às suas estruturas e atividades têm legitimidade de outros atores institucionais, facilitando o acesso a recursos e melhorando as perspectivas de sua sobrevivência naquele ambiente (MEYER; ROWAN, 1991). Os distintos processos institucionais têm sido analisados sob aspectos diversos (DiMAGGIO; POWELL, 1991a), sempre tomando as instituições como entidades que reduzem a incerteza no contexto da interação social e a legitimidade do sistema de valores e normas que constituem a instituição para a sociedade (SELZNICK, 1972).

Estudos feitos por Marinho (2002) enfatizam a importância de alguns aspectos da natureza das mudanças organizacionais advindos de uma possível transição do policiamento tradicional ou profissional para o policiamento comunitário. Assim, mudanças nas estratégias de policiamento exigem também mudanças nas estruturas das organizações policiais para que se possam adaptar aos novos paradigmas.

Segundo Marinho (2002), o modelo profissional ou tradicional de policiamento caracteriza-se por uma forte centralização burocrática, pelo estabelecimento de regras para a coordenação das ações dos membros organizacionais, pela aplicação de técnicas preestabelecidas de modo a obter a diminuição das incertezas no desenvolvimento das atividades cotidianas e por um circuito de informações hierárquico, vertical e centralizado.

Assim a função policial, no contexto desse arranjo tecnológico, é fortemente limitada pela exclusividade sobre o controle da criminalidade e prisão de delinquentes e criminosos.

No contexto dessa missão policial (execução da lei penal), segundo Marinho (2002, p.78) “a eficácia técnica adquire centralidade, daí sua exclusividade para a consecução da missão, devendo a comunidade, leiga, manter-se afastada dos assuntos relativos à polícia”.

Sendo assim

Com a missão organizacional sendo definida com base na aplicação da lei, a polícia profissional burocrática enfatizará os aspectos mais rotineiros da atividade policial. Assim, os resultados do policiamento são medidos pelo número de prisões efetuadas e ocorrências registradas. Ou seja, o modelo profissional burocrático de policiamento tem como medida de eficiência os resultados relativos a atividades reativas e não proativas, cerne do modelo comunitário. O problema aqui, segundo os defensores das estratégias comunitárias, é que esse tipo de medição da atividade tende a destacar o que for mais visível em sua consecução, quando o trabalho policial de manutenção da ordem e de prevenção de

ocorrências refere-se a atividades não mensuráveis desta maneira (MARINHO, 2002, p.79).

Em suma, ao supor que a organização policial deva apoiar-se predominantemente nos critérios racionais de eficiência técnica, o modelo profissional minimiza a atuação da população nas questões relativas à segurança. Segundo Clegg (1992), apesar dos gestores considerarem a participação complementar ao seu direito de administrar, e não um desafio ao seu poder, eles querem manter a iniciativa nas decisões e total arbítrio nas questões. Isso delimita a missão das organizações policiais privilegiando não as questões relacionadas à constituição da ordem nas comunidades, mas o combate à criminalidade e desconsidera a importância da sensação subjetiva de medo da população.

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

Isso dificulta a definição de políticas de enfrentamento e de aproximação entre polícia e comunidades e do descrédito nas instituições policiais o que tem acarretado o cenário de incertezas e perplexidade que domina a população (ZOUAIN et al., 2005).

Como alternativa à situação ora vigente, apresenta-se uma estratégia de abordagem policial: o policiamento comunitário que, necessariamente, vem se associando à idéia de mudança; perspectiva bastante relevante para uma transformação no quadro de descrédito e inépcia em que se encontra a estrutura da segurança pública. Segundo Skolnick e Bayley (2002, p. 11) “o papel da polícia face à comunidade é uma questão central no policiamento moderno. Cada vez mais, tanto as forças policiais como as comunidades reconhecem quanto umas necessitam das outras” e o enfoque principal da estratégia comunitária de segurança consiste na busca constante da legitimação das ações policiais pela sociedade, incluindo até o uso da força em suas obrigações legais. Em decorrência, há uma primeira alteração conceitual em relação ao que hoje é aplicado. Existe a necessidade de vincular as atitudes a serem desenvolvidas e os seus resultados conseqüentes não a uma situação imediata, e sim coadunar uma política maior e apresentar rumos que obriguem o alinhamento ao objetivo almejado, que é a segurança do cidadão (ZOUAIN et al, 2005).

Na verdade, o que se caracteriza como objetivo dessa política é promover a participação, tanto dos responsáveis pela execução quanto daqueles que impõem, de certo modo, os objetivos a serem alcançados. E, nesta concepção, mecanismos de avaliação, controle e reorientação são claramente definidos e acordados e a relação com as comunidades é estreitada.

Conseqüentemente, a adoção desta nova abordagem promove e necessita de uma grande alteração que vai desde a organização estrutural do policiamento até as táticas operacionais de relacionamento com o público.

Sendo assim, para a implantação do policiamento são necessários os seguintes pressupostos:

O convencimento do Estado e das autoridades políticas e legais para respaldar as ações;

O convencimento da polícia, de uma forma geral, a se sujeitar a mudar os seus métodos convencionais e aceitar uma interferência externa para delimitar o campo de abrangência e definir o escopo de atuação;

Reorientação no modelo de gestão, buscando uma descentralização maior com maior responsabilidades nos níveis mais baixos da hierarquia policial;

Fazer com que a comunidade acredite e participe diretamente das ações governamentais para agir num problema tão sensível e delicado, o que é algo bastante difícil na sociedade brasileira atual (ZOUAIN et al., 2005, p.3).

Diversos países têm utilizado em todos os segmentos e parcelas da sociedade os conceitos de polícia comunitária de forma bastante ampla, e têm desenvolvido alguns métodos de aplicação norteados pelas características de cada local implementado. É curioso perceber o nível de integração e discussão com que as aplicações vêm sendo utilizadas. Conforme Skogan (2004), as mudanças vêm alterando a organização, as dimensões do próprio trabalho desenvolvido, a percepção e as atitudes de todos os envolvidos e o comportamento individual do cidadão.

Um dos principais benefícios desta nova política pública é conseguir aproximação maior com a população, de forma a representar o Estado onde este ainda não conseguiu chegar.

Em muitos países, as forças policiais estão sendo vistas explicitamente como agentes de desenvolvimento da comunidade, responsáveis por estabelecer e dar formas aos processos sociais que produzem harmonia e ordem. Isso está muito distante da filosofia minimalista de criar um ambiente em que os processos sociais possam ocorrer com segurança (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 115).

Adotar o policiamento comunitário significa compreender melhor as dinâmicas organizacionais envolvidas, além das experiências do público e dos policiais, fazendo com que se consiga definir exatamente quais fatores críticos deverão ter mais atenção por parte do Estado em comunidades carentes, cujos níveis educacional, social e econômico obrigam a uma adaptação no desenvolvimento das políticas públicas para estes ambientes, que se encontram sob influência mais expressiva do crime organizado Zouain et al. (2005).

A ampliação desta estratégia em nível nacional é uma maneira de interromper a existência de atitudes peculiares e restritivas. Para Zouain et al.(2005, p.3), “não conquistem a participação do grupo e não propiciem o entendimento correto do papel da segurança no sistema gerencial do governo. As mudanças devem ser assentadas na adaptação do gerenciamento atual com um enfoque estratégico e pautadas no inter-relacionamento com todos os setores do Estado”.

Alem disso a ampliação desta estratégia organizacional do policiamento comunitário, supõe a flexibilização da estrutura burocrática, uma vez que suas estratégias incorporam novos elementos à missão organizacional (MARINHO, 2002). Supondo que o ambiente no qual se insere seja mais complexa fonte de sua legitimação, a perspectiva comunitária de policiamento demanda relações mais intensas com as comunidades, o que por sua vez, exige uma menor padronização das tarefas, já que os policiais passam a lidar com mais situações excepcionais na consecução de seu trabalho.

Segundo Marinho (2002, p.89) “o policial comunitário, por lidar com uma missão e com ambientes organizacionais mais heterogêneos e, portanto, mais complexos, estará desempenhando funções em que o nível de incerteza e conseqüentemente de autonomia e possibilidades de tomada de decisão serão maiores do que no modelo profissional de policiamento, onde as tarefas são rigidamente padronizadas”.

Assim as estratégias para avaliação do policiamento, nesse contexto, tendem a ser mais genéricas e mais difíceis de serem implementadas, dada a amplitude das parcerias entre polícia e comunidade. Elas devem, portanto, acrescentar ao seu escopo medidas não apenas relativas ao processo de implementação do policiamento e às taxas de criminalidade, mas também relativas às percepções que a população tem acerca da ocorrência de crimes, ao medo da criminalidade e à idéia que mantém sobre as organizações policiais. E que não é possível a implementação do policiamento comunitário, portanto, mantendo-se a atual estrutura organizacional da polícia (MARINHO, 2002).

Tacher (2001) afirma igualmente que nessa nova filosofia de trabalho, a polícia busca estabelecer sólida relação com a comunidade, leva a população a participar do processo de prevenção criminal; fixa o policial no bairro em que trabalha para que este atue além das condutas criminosas, levando a polícia a fazer parte da recuperação das condições de vida do bairro ou da cidade.

A prevenção também é uma possibilidade de orientação da ação policial nessa nova filosofia de trabalho que, segundo GrossiPorto (2004) , apenas começa a tomar forma nos

novos modelos de organização e gestão que vão sendo apresentados e discutidos nas organizações policiais

As parcerias com a comunidade segundo Carvalho (2004) é o reconhecimento do potencial que a comunidade pode oferecer às organizações responsáveis pela segurança pública na resolução de problemas que afetam diretamente a vida de ambos, comunidade e polícia. A contribuição pode variar desde a identificação de problemas até o planejamento de uma ação para combater e solucionar os problemas de segurança pública, em seu sentido mais amplo.

Assim, se a polícia reconhece que sua atividade está em ajudar a comunidade a resolver seus problemas, segundo Lyons (2002) haverá por parte das pessoas um constante crescimento de confiança na polícia e este círculo é essencial para o sucesso do policiamento comunitário. E a melhor solução segundo Carvalho (2004, p.8) “é aquela que satisfaz a comunidade, melhora a segurança, diminui a ansiedade, aumenta a ordem, fortalece os laços entre polícia e comunidade e minimiza ações coercitivas”.

Não obstante os seus valiosos conceitos, o policiamento comunitário ainda suscita alguns problemas, pois não pode ser tomado como a única solução para eliminação do crime na sociedade, compartilham Seagrave (1996) e Trapp (2003). Falta uma definição mais substantiva de policiamento comunitário, o papel da comunidade e seus limites. O novo papel do policial também pode causar confusão, e em algum grau, um conflito entre seu papel social e seu papel como policial.

3. MÉTODO

O estudo é de natureza descritiva (GIL, 1999; RICHARDSON, 1999). O nível de análise é o estrutural (SCOTT, 1998), pois, o **objetivo geral da pesquisa** é investigar o processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal, e dessa forma descrever a percepção da polícia militar, em relação ao processo e o estágio de institucionalização da atividade de segurança comunitária isto é, a pesquisa se preocupa principalmente com o processo em questão e não com os produtos (MOREIRA, 2002).

De forma coerente com esse objetivo de pesquisa a estratégia metodológica escolhida é o estudo de caso (YIN, 2005) de natureza exploratória (VERGARA, 2000), porque toma-se como caso de análise o processo em curso de implantação da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal, processo que vem ocorrendo desde 2003. A partir desta constatação, se analisou o processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária através dos recursos analíticos da teoria institucional.

A pesquisa em questão apresenta corte seccional com perspectiva longitudinal (VIEIRA, 2004), abrangendo desde início da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar início do ano 2003 até o segundo semestre do ano de 2006. A perspectiva longitudinal ora utilizada é recomendada aos estudos que focalizam os processos de institucionalização.

A pesquisa adotou a abordagem **qualitativa** na coleta e análise dos dados.

Assim, as principais características da abordagem qualitativa é a imersão do pesquisador no contexto e a perspectiva interpretativa de condução da pesquisa (KAPLAN; DUCHON, 1988) serão extraídos resultados como opiniões, atitudes, e percepções da polícia militar em relação as principais resistências e dificuldades para a implementação e institucionalização da segurança comunitária.

3.1. Operacionalização dos Conceitos

Para o acompanhamento do processo e do estágio de institucionalização foram utilizadas os conceitos **Liderança, Vínculos**, propostas por Esman (1966), **Recursos e Estrutura**, obtida a partir da junção de duas outras variáveis do mesmo modelo FREITAS (2005). Além das variáveis **Estrutura Legal** e **Avaliação** adaptados de Medeiros (2005) a partir de Dimaggio e Powel (1991a) e Tolbert e Zucker (1999).

O objetivo da subseção “Estrutura Legal” é analisar a influência da estrutura legal na formação e desenvolvimento das atividades de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal. Entendeu-se necessário considerar o construto “Estrutura Legal” nesta

dissertação especialmente pela importância do marco legal para sustentação da política, centralizada num ambiente de natureza institucional sujeito a fortes influências políticas e legais (SCOTT; MEYER, 1991).

Por outro lado, em relação ao aspecto teórico, a análise institucional que permeia esta pesquisa se veria prejudicada caso não se percebesse o valor dos mecanismos coercitivos (DIMAGGIO; POWELL, 1991a) – leis e normas, no caso – para a investigação da dinâmica da mudança provocada pelas ações de segurança comunitária na polícia Militar do Distrito Federal.

Já a subseção relativa ao construto “Avaliação” tem por objetivo averiguar a percepção dos atores sociais sobre três dimensões relativas tanto ao programa de segurança comunitária como ao conceito de segurança comunitária em si: (1) estágio atual e institucionalização da atividade de segurança comunitária do Distrito Federal; (2) continuidade administrativa; e (3) Indicadores.

Acrescida a estes conceitos o conceito **Legitimidade**, inserida em função da significância da temática para o processo de institucionalização observada no referencial teórico. O conceito Legitimidade, por sua vez, será analisada mediante a utilização da tipologia de Suchman (1995) de Legitimidade Pragmática, Legitimidade Moral e Legitimidade Cognitiva. A operacionalização das variáveis foi realizada conforme o quadro abaixo:

Objeto	Conceitos	Operacionalização
INSTITUCIONALIZAÇÃO	Liderança	Iniciativas, gestos e decisões favoráveis à implantação e a consolidação da Segurança comunitária. Empenho Político.
	Vínculos	Parceria com outros órgãos públicos ou privados e a sociedade civil.
	Recursos/Estrutura Interna	Recursos humanos, financeiros, equipamentos, projetos e programas de treinamento.
	Legitimidade	Tipos de argumentos encontrados nos discursos e textos publicados no Informativo interno, na Revista da PM. E nas entrevistas. Atitudes e argumentos em relação à Integração positiva com a comunidade. O apoio de atores sociais envolvidos à atividade de segurança comunitária. Reconhecimento.
	Estrutura Legal	Legislação relacionada à segurança comunitária.
	Avaliação	Existência de indicadores para análise e acompanhamento do processo de implantação da atividade de segurança comunitária. Averiguar o estágio atual do programa de segurança comunitária na Polícia Militar. Investigar a institucionalização da segurança comunitária na polícia Militar. Continuidade Administrativa.

Quadro 7 – Operacionalização dos Conceitos.

Fonte: Elaborado a partir do referencial teórico.

3.2. Coleta de Dados

Para fins deste estudo a coleta de dados foi dividida em duas etapas: a primeira etapa consistiu em pesquisa bibliográfica e documental e a segunda etapa contemplou a realização de entrevistas semi-estruturadas com os informantes-chave conforme descritos e justificados a seguir:

Durante a fase da **pesquisa bibliográfica**, realizou-se análises comparativas e se desenvolveu aspectos conceituais sobre o policiamento comunitário, organizações policiais e teoria institucional sob a vertente neoinstitucionalista, a partir de uma revisão de literatura, ou seja, um levantamento sistemático por meio de livros, artigos em revistas científicas, periódicos, dissertações, teses e outras publicações acadêmicas visando fundamentar teoricamente o trabalho e subsidiar a análise de dados que foram coletados.

Na **pesquisa documental**, primeiramente foram analisados em documentos oficiais e em toda legislação referente à segurança comunitária os contornos relativos à segurança comunitária no Distrito Federal. Nesse sentido, a pesquisa documental auxiliou na fase exploratória do estudo de caso e subsidiou o entendimento detalhado do programa Segurança Comunitária, bem como uma identificação dos enfoques do policiamento comunitário abordados nas ações que constituem essa nova atividade implantada na polícia Militar do Distrito Federal, o que serviu de subsídio para selecionar o caso de estudo (Programa Segurança Comunitária).

Essa pesquisa consistiu na análise das seguintes fontes primárias de dados:

a) Informativo “Segurança & Integração” da SUSDEP (Subsecretaria de Doutrina e pesquisa da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social): todas as edições mensais a partir do nº 1, publicado em abril de 2003 até o nº. 11 publicado em agosto de 2006;

b) Revista Semestral “CIÊNCIA & POLÍCIA” da instituição: Edição de Ano IX publicada em Maio de 2003, até a edição do Ano XV, publicada em Maio 2006;

c) Sítio da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e da PMDF;

d) Legislação referente à Segurança Comunitária.

e) Plano Plurianual 2004-2007; Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003 a 2006 e Orçamentos do Governo do Distrito Federal no período de 2003 a 2006.

f) Informativo interno mensal publicada pela comunicação social da PMDF: todas as edições mensais a partir do nº 1, publicado em fevereiro de 2003 até o ultimo nº.38 publicado em Setembro de 2006;

g) Outros documentos pertinentes

Após a realização da pesquisa documental foram realizadas **entrevistas semi-estruturadas** (BARROS; LEHFELD, 1986; TRIVINOS, 1987; RICHARDSON, 1999), buscando-se a partir de convergências, divergências e questões emergentes, comparar e contrastar os achados com o referencial teórico.

Os entrevistados, de acordo com informações obtidas a partir do exame documental, conversas informais com membros da organização e menção feita por outros entrevistados foram selecionados a partir das seguintes situações: participação direta em atividades de segurança comunitária no período de análise, bem como da coordenação de implantação da atividade de segurança comunitária nas unidades operacionais onde foram implantadas os projetos pilotos obtendo-se dezesseis entrevistas nesses moldes.

Adicionalmente, foram entrevistados uma pessoa da subsecretaria de programas comunitários da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e um especialista em segurança comunitária na PMDF, tendo em vista a possibilidade de obtenção de informações sobre o início das atividades de segurança comunitária no Distrito Federal em meados de 2003 permitindo uma visão geral da atividade no sistema de segurança pública, bem como da formação de todo arcabouço legal, totalizando dezoito entrevistas. As entrevistas foram realizadas entre outubro e novembro de 2006 com duração média de 35 minutos cada.

O Quadro constante do ANEXO A, detalha cada um dos entrevistados, o cargo ocupado a época da entrevista na PMDF o gênero do entrevistado e a duração de cada entrevista que, somadas, totalizaram 10 horas e 29 minutos de gravação.

Utilizou-se nesta dissertação o termo “seleção” em vez de “amostra” de entrevistados, pois na pesquisa qualitativa, a seleção dos entrevistados não pode seguir os procedimentos da pesquisa quantitativa na qual se emprega a amostragem estatística propriamente dita. Pois segundo a afirmação de Minayo (1994, p.102) “o critério de amostragem numa pesquisa qualitativa não é numérico (...) uma amostragem ideal é aquela capaz de refletir a totalidade nas suas múltiplas dimensões”.

A figura abaixo sintetiza o fluxo dos procedimentos metodológicos que foram realizados na fase de coleta de dados da presente pesquisa:

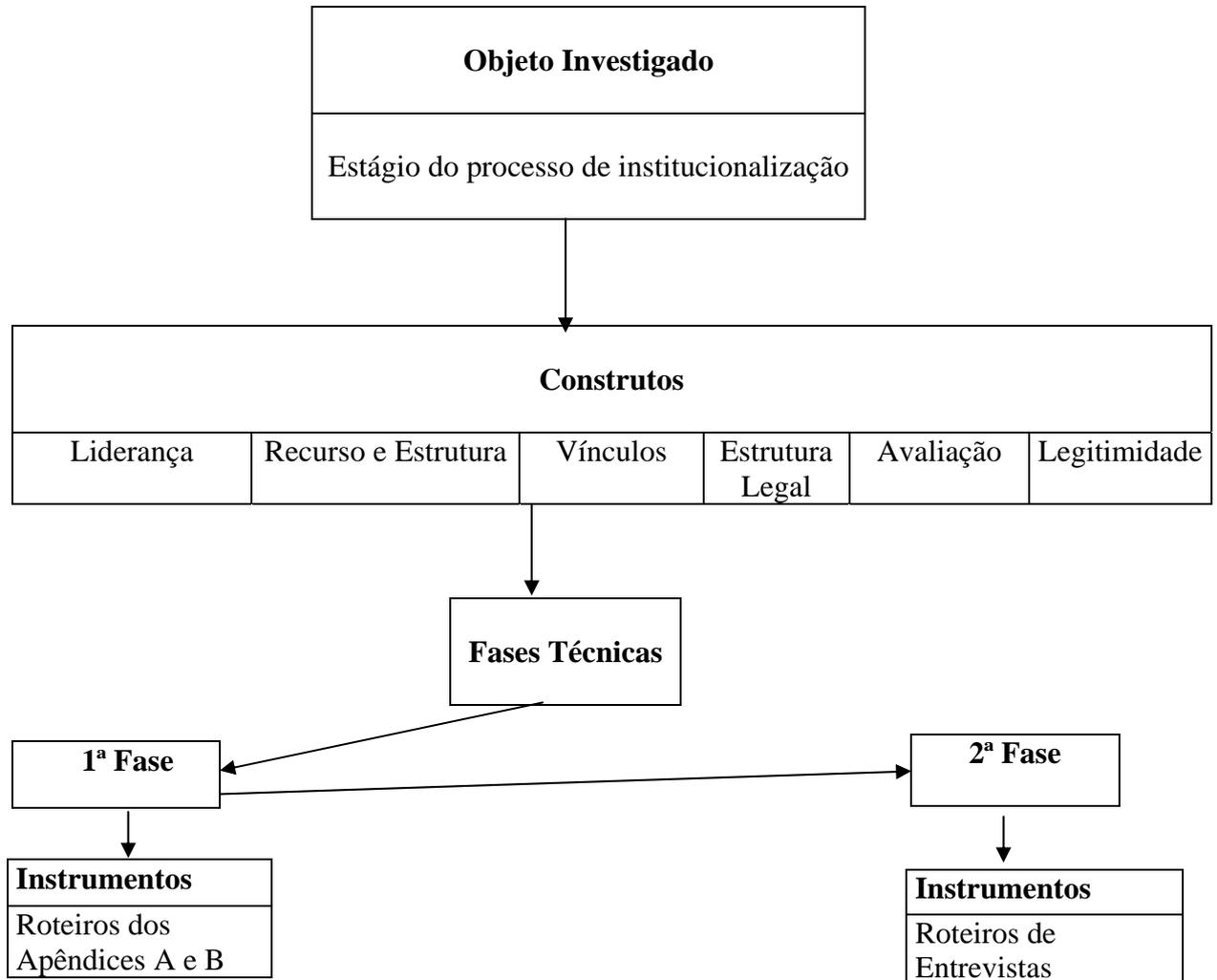


Figura 4 - Resumo da Metodologia

No levantamento dos dados primários, foi utilizado o roteiro de entrevista apresentado no Apêndice C1 e C2, construído a partir das dimensões e variáveis propostas no Quadro 7.

O instrumento, antes de ser sido submetido à seleção definitiva de informantes-chave, foi aplicado junto a dois entrevistados (que não fizeram parte da seleção final), para fins de teste-piloto, a partir do qual foram feitos os ajustes devidos nas questões.

Para finalizar, no entanto a combinação dos métodos de coleta (documental e entrevistas) foi de suma importância para a análise do grau de institucionalização de estruturas e atividades numa determinada organização, de acordo com Tolbert e Zucker (1999, p.211) "qualquer que seja a metodologia usada para coletar dados, no entanto, qualquer afirmação plausível a respeito do grau de institucionalização de estruturas, provavelmente, residiria numa estratégia envolvendo triangulação de fontes e métodos".

3.3. Análise dos Dados

As categorias de análise foram agrupados em 6 famílias de códigos, a partir do critério de análise do processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária: a) Liderança, b) Estrutura Legal, c) Recursos e Estrutura, d) Vínculos, e) Avaliação f) legitimidade institucional. Em cada item foi apresentada uma tabela com a composição da família de códigos, indicando o grau de fundamentação, que indica a frequência da aplicação de cada código que compõe a família de códigos (número de citações vinculadas a cada código).

Os quadros constantes do Apêndice A (Liderança, Vínculos, Recursos e Estrutura, Estrutura Legal e Avaliação), e o quadro constante do Apêndice B, referente à variável legitimidade, foram propostos para analisar o processo de institucionalização das atividades de segurança comunitária na Polícia Militar. Os quadros foram constituídos a partir da análise documental, depois foram analisados e comparados com o conteúdo das entrevistas.

O quadro constante do Apêndice B, referentes à variável legitimidade apresenta informações sistematizadas sobre a autoria dos argumentos, a origem (interna ou externa a Polícia Militar), o tipo de legitimidade (pragmática, moral ou cognitiva).

As entrevistas foram realizadas com a utilização dos roteiros constantes do Apêndice C1 e C2. Cada entrevista foi submetida a um processo de codificação dos trechos das falas dos entrevistados que foram agrupadas em “famílias de códigos” correspondentes às categorias de análise da pesquisa (RICHARDSON, 1999).

A partir da análise qualitativa das entrevistas, buscou-se verificar o pensamento dos policiais militares que atuam na segurança comunitária – aqueles que detêm algum tipo de participação ou interesse na segurança comunitária - quanto ao estágio do processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária com o advento da implementação de diretrizes de segurança comunitária. Nesta etapa, as entrevistas foram confrontadas, sempre que necessário, com os dados secundários (documentos oficiais, leis orçamentárias, observação em sítios na Internet etc.) e com o referencial teórico, mas sempre com a preocupação de espelhar, de modo preponderante, a percepção dos entrevistados sobre as questões que adiante foram discutidas.

Para atingir esse objetivo, a técnica utilizada foi a **análise de conteúdo**, a qual permite “compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (...) e extrair os momentos mais importantes” (RICHARDSON et al., 1999, p. 178). A análise de conteúdo das entrevistas foi procedida com o auxílio do software Atlas TI (versão 5.0). Esse software auxiliou na organização dos trechos relevantes das entrevistas, a fim de permitir a

identificação de padrões ou repetições de interesse à pesquisa, indexou-os por códigos correspondentes às categorias de análise da pesquisa, apresentados no Quadro 7.

Em relação a análise documental as informações foram tratadas de forma a apresentar os principais elementos presentes na legislação, nas legislações orçamentárias e financeiras, na revista e no informativo interno da PMDF e nos documentos oficiais da instituição, sempre os confrontando com os aspectos identificados na literatura acadêmica.

O roteiro de entrevista foi reexaminado com vistas ao seu aperfeiçoamento em função das evidências que foram coletadas por intermédio da pesquisa documental.

4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL.

Seguindo a descrição do método contida no capítulo anterior, a dinâmica do processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal foi dividida para fins de análise na presente dissertação, em 2 partes:

a) As origens do processo de implantação da atividade de segurança comunitária. Foram consideradas, as principais atividades os atores envolvidos. Para uma melhor compreensão dessa nova atividade que busca introduzir e institucionalizar na polícia militar uma nova filosofia e estratégia de policiamento com forte orientação para a difusão da cultura de aproximação com as comunidades, descentralização de procedimentos, mudanças nas crenças e nos valores da organização, faz-se necessária a discussão sobre como ela surgiu no Distrito Federal.

b) institucionalização, em que a atividade de segurança comunitária foi analisada sob o prisma dos construtos de institucionalização (liderança, estrutura legal, recursos e estrutura, vínculos, avaliação, e legitimidade) houve destaque para seu processo de legitimação organizacional, os elementos impulsionadores e obstaculizantes a sua total institucionalização, e as mudanças necessárias para sua sedimentação na organização.

4.1. Origens

Os primeiros esforços de aproximação da polícia do Distrito Federal com a comunidade, com pretensões de se alcançar o policiamento comunitário, ocorreram em 1995, na cidade satélite de Samambaia, sob a responsabilidade do 11º batalhão da Polícia Militar. A experiência ocorreu de maneira informal, inspirado no modelo implementado em Guaçuí, no Espírito Santo em 1994 considerado o mais durável e sucedido experiência de policiamento comunitário que se tornou um exemplo de policiamento comunitário, inclusive inspirando outros programas nacionais e ganhando prêmios e reconhecimento internacional (MIRANDA, 2006). Demonstrando desta forma que essa experiência de implementação do modelo de Espírito Santo no Distrito Federal seguiu a lógica dos mecanismos isomórficos miméticos (Dimaggio e Powell, 1991a).

Desde então, outras tentativas foram feitas nesse sentido, mas nunca de forma ampla e institucionalizada. Faltava respaldo de um treinamento direcionado e um comprometimento da corporação com esse novo conceito de segurança pública.

Em novembro de 2002, foi acatada pelo chefe do Estado Maior a proposta de criação de uma comissão de implementação do policiamento comunitário, a fim de realizar

um estudo de situação que pautasse o início de projetos pilotos em algumas regiões administrativas do Distrito Federal. Essa iniciativa de adotar a nova filosofia de policiamento comunitário se deu pela percepção da necessidade de se superar a visão reativa e truculenta da ação policial, melhorar a imagem da polícia, reduzir o abismo entre a polícia e a comunidade e inserir novos procedimentos de gestão de segurança pública em parceria com a comunidade. Este foi o propósito do seminário para a preparação do lançamento do programa no Distrito Federal.

Os marcos reconhecidos para o desenvolvimento do processo atual situam-se em 2003, com a realização desse encontro que envolveu o apelo direto às lideranças, tratando-se da obtenção de um consenso de cúpulas, reunindo os órgãos governamentais, lideranças civis, organizações classistas e de associações de moradores, conselhos comunitários e prefeitos de bairro com a legitimação teórica da Universidade de Brasília, além de todos os órgãos públicos de segurança (BRASIL, 2003a).

Esse seminário desencadeou um processo bastante rápido, com sucessivos atos administrativos, decretos e portarias destinados a instituir e regulamentar a implantação e consolidação da atividade de segurança comunitária no Distrito Federal (BRASIL, 2003a; BRASIL, 2003e; BRASIL, 2003d).

As atividades inicialmente foram implantadas nas regiões administrativas do Recanto das Emas, Cruzeiro, Guará e Candangolândia.

Em de 28 de fevereiro de 2005, portaria da secretaria de segurança, após admitir que “a concepção do modelo de gestão da Segurança Comunitária no Distrito Federal desde a sua implantação até a data atual, carece de instrumentos norteadores e de orientações mais precisas” (BRASIL, 2005, p.3) baixou as diretrizes para a operacionalização do projeto (BRASIL, 2005b).

A expressão “Segurança Comunitária”, bem como a criação de uma Subsecretaria de Programas Comunitários (BRASIL, 2002d), revela desde logo a intenção de reunir no mesmo esforço os diferentes agentes de segurança do Estado (PM, Polícia Civil, Bombeiros e Depto. de Trânsito).

De fato, as novas diretrizes de Segurança Comunitária propõem como primeiros Princípios Doutrinários à integração dos órgãos do aparelho de Estado, seja da Segurança Pública (1º Princípio) seja com outras instâncias de governo – saúde, esporte, justiça, promoção social, educação, serviços públicos (2º Princípio) (BRASIL, 2005b).

Os demais princípios, todos compatíveis com o policiamento comunitário, referem-se tanto às rotinas operacionais, quanto à gestão das ações policiais. No primeiro caso segundo

Brasil (2005b), fala-se em capacitação específica para os agentes de segurança; permanência do agente no local e na função (reduzindo-se remoções e transferências); priorização das ações fiscalizadoras e preventivas; humanização (integração motivadora), interação ativa com o cidadão e transparência nas ações; e agilidade e mediação pacíficas na solução de problemas e conflitos; e, finalmente a descentralização dos procedimentos, com delegação de autonomia aos agentes locais. Quanto ao controle do sistema, os princípios doutrinários declarados são: o planejamento integrado com a comunidade e a gestão multidisciplinar, integrada e participativa (BRASIL, 2005b).

No momento, encontram-se instalados quarenta e seis conselhos comunitários de segurança, não apenas locais (de cidades e bairros), mas também setoriais. Assim, há conselhos de segurança específicos para postos de combustível, taxistas, rodoviários, acadêmicos na Universidade de Brasília e conselhos de segurança escolares.

4.2. Institucionalização

Para analisar a dinâmica do processo de institucionalização de mudança numa organização é necessário entender os mecanismos e o ambiente institucional na qual a organização opera, pois elas exercem influência e têm efeitos sobre a estrutura organizacional, além de darem formato a essa mesma estrutura (NEE, 2003; POWEEL, 1988). Para Crank e Langworthy (1992) alguns exemplos de aspectos que revelam a influência do ambiente institucional na estrutura e atividades das organizações policiais podem ser verificadas em questões como a aparência da polícia, unidades especializadas, além de práticas policiais que revelam alguns mitos institucionalizados nas polícias.

No caso da Polícia Militar (PM), o ambiente institucional é considerado de controle disciplinar rígido, hierarquizado e militarmente organizado sob forte influência da estrutura do exército (BENGOCHEA et al., 2004). A cultura tradicional da polícia, ainda continua centrada na pronta resposta diante do crime e da desordem e no uso da força para manter a lei e a ordem e garantir a segurança pública (BENGOCHEA et al., 2004; BEATO, 2000).

Portanto, esse controle mais rígido da PM por parte do Exército começou com a criação da Inspeção Geral das Polícias Militares, órgão do Exército criado em 1969, controlava os currículos, a distribuição geográfica dos batalhões e até as listas de promoção das polícias. O controle pelas Forças Armadas passa a ser cada vez mais reduzido a partir da redemocratização, mas a legislação ainda confere poderes de veto ao Exército (BRASIL, 1977; BRASIL, 1978b).

Assim, a estrutura organizacional de poder centralizado, regras rígidas, herança autoritária e coordenação das ações dos membros por meio das regras (BRASIL, 1977; BRASIL, 1978a; BRASIL, 1978b, BRASIL, 1979) continuam sendo barreiras a total institucionalização da atividade de segurança comunitária dentro da polícia militar.

(...) mas é uma cultura que vai ser vencida com o tempo são duzentos anos que o mito da força e da repressão foram criadas na polícia militar (...) (PMP9)

(...) as mudanças impostas pelo poder de chefia, podem até ser implementadas, mas encontrarão maior resistência e poderão cair em desuso ao longo do tempo (...) qualquer mudança institucional deve primeiramente passar por um estudo da cultura organizacional da instituição; por uma escuta das demandas da chefia; dos subordinados e dos clientes; para, a partir daí, planejar a implantação das mudanças (ROSA, 2006, p.2).

A reforma nos estatutos e regulamentos internos se faz necessária, pois é um tanto quanto incoerente você ser policial militar ao mesmo tempo você ter que tratar bem a sociedade porque? Porque o militar é preparado para conflitos, usa armas, preparado para matar. Já o policial não, o policial é um profissional de direito ele só pode usar arma como último recurso cabível e legítimo num estado de direito. Então inclusive tem até a Brigada Militar do Rio Grande de Sul no governo lá do Tarso Genro ele fez uma chamada democratização da polícia, ele revogou o RPE que é inclusive aplicado em Brasília que é o *regime disciplinar do exercito* e fez tipo um regime disciplinar da Polícia Militar, ou seja, adaptando a polícia a ser mais respeitadora dos direitos humanos até porque pode conciliar ... difícil é ser policial com respeitabilidade aos direitos humanos que é algo fundamental. (PMESP12)

Assim, para Sousa (1999, p.103) “não é possível a implementação do policiamento comunitário, portanto, mantendo-se a atual estrutura organizacional da polícia”. Dada à magnitude de tais mudanças, o processo de implementação das estratégias comunitárias exige análise, por parte das instâncias decisórias da polícia, além de esclarecimento de seus membros, especialmente aqueles que atuam de maneira mais direta com a população, e, é claro, tempo (SOUSA, 1999). Por isso, sempre que necessário virá à tona esse conflito que existe entre introduzir uma estratégia de segurança comunitária e manter leis, normas, cultura institucional e estrutura organizacional extremamente inflexível e rígidas regras (BRASIL, 1977; BRASIL, 1978a; BRASIL, 1978b) que vêm na contramão da estratégia comunitária que prega mais autonomia dos policiais de linha e uma descentralização maior com maior responsabilidades nos níveis mais baixos da hierarquia policial bem como de uma parceria maior com a comunidade envolvida (BRASIL, 2005b). Então, essa tensão que existe entre a existência de uma estrutura militar rígida e a introdução de estratégias comunitárias de segurança vai nortear em conjunto com os fatores de institucionalização, a análise dos dados.

Em busca de uma explicação para compreender as razões dessas tensões, bem como do processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária, entendendo as

dificuldades e os conflitos para sua total sedimentação é preciso recorrer aos fatores ligados à dinâmica do processo de institucionalização utilizadas no presente trabalho e abordados a seguir.

4.2.1. Liderança

Diante da imagem de uma polícia repressiva, distante da comunidade e a conseqüente perda de legitimidade das ações policiais, tornou-se necessário agir de forma mais ampla e de maneira preventiva, focalizando a “defesa social”.

Pensando nisso, o governo do Distrito Federal reestruturou a Secretaria de Segurança Pública incorporando a ela a palavra “Defesa Social” passando a se denominar Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), criada por lei em 2002 (BRASIL, 2002d), que estabeleceu novas diretrizes fundamentadas principalmente em: integração das polícias, mudança de comportamento do policial, inovação administrativa e tecnológica e parceria entre a polícia e a comunidade.

Para o cumprimento dessas diretrizes, várias ações foram tomadas, entre elas a criação da Subsecretaria de Programas Comunitários (SUPROC) (BRASIL, 2002d), dentro da estrutura organizacional da nova secretaria de segurança. A SUPROC tem a missão de realizar a integração entre os diversos segmentos da comunidade e órgãos da Segurança Pública do Distrito Federal, sendo também responsável pela formação, acompanhamento e apoio aos Conselhos Comunitários de Segurança pública do Distrito Federal (Conseps), bem como da consolidação do programa de segurança comunitária na PMDF. Além disso o conteúdo das entrevistas também sugere que os grupos que acreditavam na necessidade de consolidação da segurança comunitária desempenharam papel importante na defesa da atividade frente às resistências iniciais que se formaram em torno da implantação da atividade de segurança comunitária nos mais diversos órgãos de segurança pública, principalmente na polícia militar. Um dos entrevistados ilustra essa situação nos seguintes termos

Criamos um grupo de estudo aqui no distrito federal eu acho que foi a coisa mais importante que a SUPROC fez durante esses três anos junto com outros órgãos para que possamos consolidar a idéia e convencer os que tavam com pé atrás em relação ao projeto. (SUB18).

Com a criação da Subsecretaria de Programas Comunitários, no final do ano 2002, pela primeira vez a Secretaria de Segurança Pública passou a contar com uma unidade especializada em Segurança Comunitária voltada especificamente ao acompanhamento do programa na Polícia Militar e outros órgãos componentes do sistema de segurança pública no Distrito Federal. A criação desta subsecretaria é vista como positiva para a melhoria da

qualidade dos trabalhos, pois a Suproc tem competência específica para a consolidação do programa de segurança comunitária, nas unidades operacionais. Alguns trechos das entrevistas ilustram essa situação:

A criação da Subsecretaria voltada para a Defesa Social e que possa concentrar os investimentos e coordenar os esforços de diversas áreas voltadas para a produção de segurança pública também contribuiu para alterar o tradicional núcleo de poder alicerçado nas relações entre o comandante da polícia militar e secretário de segurança pública com o governador (SUB18).

Questionados sobre o apoio das lideranças às atividades de segurança comunitária, as opiniões convergiram, alguns trechos das entrevistas e excertos da legislação ilustram essa situação:

A Segurança Comunitária é uma ação de governo e do engajamento pessoal do Senhor Governador do Distrito Federal e, assim sendo, é imperativo o empenho direto do Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, do Chefe de Polícia Civil, do Comandante Geral da Polícia Militar, do Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar e do Diretor do Departamento de Trânsito. (BRASIL, 2005b, p.8)

então o governador quando reeleito na ... no ano de 2002, no seu plano de governo ele tinha intenção de implantar a polícia comunitária né (SUB18).

(...) o governo queria porque queria iniciar, e como implantou né (...) (PMO13)

Em relação ao apoio dos dirigentes eu acho que o governo, o secretario de segurança, Coronel Sabino, Coronel Serra, o Coronel Harald, os pioneiros, a própria comunidade entre outros que eu não gosto muito de nominar, pois esta filosofia ela não é minha ela é do estado. (SUB18)

Eu defino muito a questão segurança comunitária.... e eu acho muito importante porque é uma política de governo que não é de A ou B de um comandante A ou de um secretario B é uma política de Estado. (SUB18).

Certamente houve mudanças em relação aos superiores hierárquicos, assim visíveis mesmo no trato com a gente com a comunidade também ele viu que a forma como agia não condizia com a nova modalidade e graças a Deus muitos mudaram assim, uma mudança 100%. (PMP1)

O comprometimento, e a determinação das lideranças foi importante e fundamental para o processo célere de implantação e desenvolvimento da atividade de segurança comunitária na PMDF. Essas evidências apareceram durante as análises documentais (APÊNDICE A) bem como nas entrevistas realizadas com oficiais e praças nas unidades operacionais como se pode destacar a seguir:

Olha eu já estou na policia militar a quase dezenove anos e nesses meus dezenove anos a polícia militar ela mudou muito e tá mudando a cada dia que passa né. Há resistência natural por parte de alguns não aceitar porque hoje o cidadão não respeita mais a polícia e tem que agir como antigamente na verdade não há necessidade de agir como se agia a tempos atrás né é ... vamos dizer os comandantes hoje de

unidade eu acho que na sua maioria tem aquela visão de se mudar, uma policia participativa (PMO13)

Eu acredito que a polícia militar já esta preparada para essas mudanças sim, porque de uma certa forma muito dos oficiais muito dos próprios policiais militares eles têm uma formação é ... muitas vezes superior já voltadas a áreas especificas sociais (PMESP12).

O nosso comandante com relação a isso ate ressalto a forma democrática como ele tem conduzido esse policiamento eu aqui ate vou aqui fazer um ... elogio mesmo eu estou muito satisfeito com a postura dele em frente a esse trabalho. Ela é uma pessoa que tem na medida do possível dentro das limitações dele, tem ajudado bastante mesmo, se não fosse assim eu creio que o policiamento aqui já teria desmotivado, muita gente já teria ... ate a comunidade já tinha visto com maus olhos, mas ao contrario disso ele(o comandante) tem apoiado bastante, dentro das atribuições dele tem ajudado de sobremaneira o policiamento (PMP5)

A maioria é ... a maioria tem topado, colaborou foram ate os precursores na época o coronel Serra né inclusive o Coronel Harald tem dado apoio para gente né, mas a maioria com certeza apóia esse tipo de policiamento porque tem se demonstrado muito eficiente né nos locais na quais a gente trabalha né pelo menos (PMP4).

As lideranças têm sido facilitadores do processo, o diálogo é direto temos reuniões com o comando quando esta surgindo algum probleminha ou alguma coisa que poderia ser acertado nós falamos diretamente com o Coronel, então não existe essa barreira de comunicação (PMP8).

Eu acreditei outros comandantes acreditaram que iríamos desempenhar um trabalho que valia a pena ser executada pela polícia militar (PMO13).

Observa-se, ainda, que os questionamentos críticos observados no período inicial, em relação à atividade de segurança comunitária foram diminuindo depois da implementação da dos projetos pilotos nas regiões administrativas

No inicio o preconceito era muito maior, mas depois que nós derrubamos essa barreira que houve uma valorização da própria sociedade, dos políticos e dos próprios comandantes tende cada vez mais diminuir porque eles confundem que o policial sendo mais cordial, sendo cada vez mais educado tratar o cidadão como cidadão eles pensam que o policial vai perder o seu poder, sua legitimidade não pode confundir alhos com bugalhos são dois parâmetros totalmente distintos.(PMP2)

Olha eu te falei no inicio, houve uma resistência porque a nossa tropa é assim: o que funciona é o rádio patrulhamento é você ir atrás da ocorrência, você pegar o delinqüente, então para isso houve seminário, houve essas .. palestras aqui formados grupos para justamente mudar essa mentalidade né a principio ah isso não vai dar certo, não vai dar certo sem nem tentar., mas como era determinação do governo em implantar e executar, nós fizemos e a partir daí e que eles começaram a verificar que é um trabalho totalmente diferente e que da certo né, mas mesmo assim tem, ainda existe resistência por parte de alguns, principalmente dos mais antigos, o pessoal que vem lá da ... o pessoal mais novinho não, mas o pessoal mais antigo antigão ainda existe resistência nessa parte é a cultura da polícia de que fazer é ... de que mandar e tal certo?.(PMO13)

Por isso, pode-se concluir que o empenho político das lideranças foi importante e determinante para a implantação da atividade de segurança comunitária na polícia militar. Segundo alguns entrevistados,

A reforma da polícia militar é complexa, pois a polícia militar é organizada em sólidos pilares de hierarquia e disciplina, vista com muito orgulho, mas que não permite grandes mudanças se a cúpula não estiver disposta a mudar os atuais paradigmas entendeu? (PMO15)

(...) com certeza dentro da instituição tem uma grande preocupação né porque quem implantou o policiamento comunitário não foi a gente ele veio de cima e esta dando certo porque a instituição preocupou com ele né.(PMP9)

Estudos também feitos por Santos Filho (2004) sobre o processo de implantação do policiamento comunitário na Bahia demonstram também que as lideranças exercem papel fundamental no processo de mudança institucional, pois segundo esse mesmo autor “Se existe futuro para o projeto polícia comunitária, esse futuro passa inevitavelmente pela retomada da liderança pelos Oficiais e Comandantes para a criação de um sentido compartilhado acerca da implantação”(SANTOS FILHO, 2004, p.12).

Por fim constatou-se que apesar do comprometimento das lideranças com a nova atividade, a transferência da tomada de decisões do topo para a base da pirâmide policial fator considerado primordial para a legitimação da ação não por coerção, mas pela adesão é ainda incipiente. A estrutura organizacional hierarquizada e regras rígidas e coercitivas dificulta essa delegação de responsabilidade, o que constitui uma das diretrizes emanadas pelo programa de segurança comunitária conforme exposto a seguir:

é necessária a delegação de autoridade e de responsabilidade aos servidores de campo, sob supervisão direta de sua instituição, contribuindo para a sua autonomia e flexibilidade, buscando-se com isso, o desenvolvimento de um novo tipo de agente, que atue como um elo entre os órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social, o Departamento de Trânsito e as pessoas da comunidade. (BRASIL, 2005b, p.6)

4.2.2. Estrutura Legal

O objetivo desta subseção é analisar a influência da estrutura legal na formação e desenvolvimento da atividade de segurança comunitária na PMDF. Entendeu-se necessário considerar o constructo “Estrutura Legal” nesta dissertação especialmente pela importância do marco legal para sustentação da política, centralizada num ambiente de natureza institucional sujeito a fortes influências políticas e legais (SCOTT; MEYER, 1992). Por outro lado, em relação ao aspecto teórico, a análise institucional que permeia esta pesquisa se veria prejudicada caso não se percebesse o valor dos mecanismos coercitivos (DIMAGGIO;

POWELL, 1991) leis e normas para a investigação da dinâmica da mudança provocada pelas ações de segurança comunitária na instituição.

Esta subseção aborda as legislações específicas do segmento de interesse da segurança comunitária – códigos Isomorfismo coercitivo e legislação.

Tabela 1: Citações sobre Estrutura Legal encontradas em textos e nas entrevistas

Estrutura Legal	Citações
Isomorfismo Coercitivo	13
Legislação	15
Total de Citações	28

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de exame documental e das entrevistas

A partir da quantificação das citações constantes dos textos e legislação analisados, e nas entrevistas percebe-se que o código Isomorfismo coercitivo alcançou um número de 13 citações e legislação 15 citações, evidenciando à importância do pilar regulativo na inserção da atividade de segurança comunitária no Distrito Federal num total 28 citações.

A análise das entrevistas ligadas a toda legislação referente a segurança comunitária evidenciou dois aspectos relevantes: (1) a legislação é um ponto crucial em torno da discussão sobre a institucionalização de mudanças nas organizações públicas brasileiras e (2) o marco regulatório do programa de segurança comunitária e da criação dos Conselhos comunitários de segurança no Distrito Federal é sólida.

No primeiro aspecto, foram feitas menções à necessidade de se aprimorar a legislação que rege o programa de segurança comunitária e conselhos comunitários de segurança, ressaltando a necessidade de amadurecimento sobre a legislação da espécie.

Eu acho que decreto não é lei né o estado só pode fazer o que lei permite então eu acho que deveria deixar o decreto que é algo que pode facilmente ser revogado e criar uma lei que daria uma maior segurança jurídica maior estabilidade ao policiamento comunitário (PMP2).

A persistência de uma estrutura militar implica dificuldades de mudança institucional, pois constitui um obstáculo para a institucionalização da atividade de segurança comunitária.

Por isso, nas análises documentais e na fala de um dos entrevistados sugere-se mudanças na legislação da polícia militar.

A reforma nos estatutos e regulamentos internos se faz necessária, pois é um tanto quanto incoerente você ser policial militar ao mesmo tempo você ter que tratar bem a sociedade porque? Porque o militar é preparado para conflitos, usa armas, preparado para matar. Já o policial não, o policial é um profissional de direito ele só pode usar arma como último recurso cabível e legítimo num estado de direito. Então inclusive tem até a Brigada Militar do Rio Grande de Sul no governo lá do Tarso Genro ele fez uma chamada democratização da polícia, ele revogou o RPE que é

inclusive aplicado em Brasília que é o *regime disciplinar do exercito* e fez tipo um regime disciplinar da Polícia Militar, ou seja, adaptando a polícia a ser mais respeitadora dos direitos humanos ate porque pode conciliar ... difícil é ser policial com respeitabilidade aos direitos humanos que é algo fundamental. (PMESP12)

Além da legislação aplicável à espécie, cada órgão integrante do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social e o DETRAN, deverá estabelecer, por meio de normas próprias, regras de gestão e procedimentos em consonância aos princípios e à filosofia da Segurança Comunitária, buscando adequar administrativa e operacionalmente suas organizações. (BRASIL, 2005b, p.10)

È como se nós, na Constituição, tivéssemos partido para o mundo da democracia e esquecido em casa ou na caserna a polícia da ditadura. Nós esquecemos que teríamos que discutir as mudanças na polícia para adaptá-la aos novos tempos democráticos. E o capítulo da repressão policial, o capítulo pertinente à manutenção da ordem pública ficou esquecido e nós acabamos reproduzindo os padrões tradicionais que as ditaduras apenas radicalizaram (SOARES, 2007, p.4).

Quanto ao segundo aspecto, até mesmo pelo pouco tempo de inserção das premissas doutrinárias da segurança comunitária na agenda de discussões do governo do Distrito Federal, o que vem ocorrendo de modo mais contundente a partir de 2003, houve a percepção de que o marco regulatório está bastante consolidado. Percebe-se, portanto, que o pilar regulativo foi identificado pelos entrevistados como essencial para as iniciativas que visam incorporar a segurança comunitária na política de segurança pública do Distrito Federal em geral e na Polícia Militar em especial.

Um dos principais aspectos que sobressaíram da análise do código *legislação – Diretriz de segurança comunitária e conselhos comunitários de segurança* foi ela ser a melhor e mais bem elaborada legislação e a necessidade de divulgação maior dessa legislação que contenha inclusive as premissas doutrinárias dessa nova filosofia de gestão da segurança pública. Segundo um dos entrevistados que opinou, foi importante a existência de um marco regulatório e de mecanismos legais para que a contribuição da atividade de segurança comunitária não sofra descontinuidades:

Eu acho assim, bem, bem franca com você eu acho que o nosso projeto em termos doutrinários não tem um melhor que o nosso no Brasil que eu acompanho o trabalho de outros estados, em termos doutrinários não tem. Só que nos não temos essa ... nós estamos engatinhando nessa questão de amadurecimento da operacionalidade. (SUB18)

Apesar de ser uma legislação bem elaborada a sua aplicação entra em contradição com uma estrutura organizacional de poder centralizado, leis rígidas, herança autoritária e coordenação das ações dos membros por meio das regras (BRASIL, 1977; BRASIL, 1978a; BRASIL, 1978b, BRASIL, 1979).

A criação dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária no âmbito do programa de segurança comunitária – GESCON (BRASIL, 2003e), bem como do Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária – CODESCOM (BRASIL, 2003e) com a competência de deliberar sobre políticas de segurança comunitária e defesa social no âmbito do Distrito Federal foi destacada como um avanço na construção da legislação que normatiza as ações da segurança comunitária no Distrito Federal e em especial na PMDF:

é um espaço de negociação das políticas, porque é uma forma de fazer com que a política efetivamente chegue na ponta e se enraíze, que aquilo que vira norma efetivamente seja implementado porque foi amplamente discutido no interior do governo (PMESP12).

Assim, a criação destes espaços foi resultado da concepção atual da Segurança Comunitária que foi delineada em seminário realizado em fevereiro 2003 (BRASIL, 2003a), a que se seguiu a edição de várias normas de serviço, decretos e portarias (APÊNDICE A) destinados a instituir e regulamentar o funcionamento dos conselhos e núcleos comunitários de segurança.

A diretriz recente (BRASIL, 2005b), de certo modo visa consolidar os procedimentos, esclarecer os conceitos e permitir a continuidade de atividades de segurança comunitária.

A cultura formalística ou legalismo da sociedade brasileira foi apontada, como um aspecto de risco no sentido das normas e doutrinas da segurança comunitária mesmo preenchendo a maior parte das situações que precisam ser regulamentadas não serem cumpridas pelo fato de ainda não terem se institucionalizado por completo. Essa constatação pode ser percebida segundo a fala de um dos entrevistados a seguir

É, mas deixa eu te falar uma coisa também é ... é cultura é problema cultural você botar no papel e querer executar aquilo lá como tá no papel é meio complicado porque vamos dizer você vai por exemplo para Inglaterra onde um cidadão quando um policial o aborda que ponha a mão no braço nele ali e diz você esta preso ele não move mais um músculo porque tudo que ele fizer a partir daquele momento ali vai ser caracterizado contra aquela pessoa ali um desacato, o camarada desrespeitou a autoridade. Já aqui nosso caso é diferente né .. eu acredito que tem muito problema cultural onde a polícia tem que gritar, tem que pegar, tem que segurar porque o camarada não tá nem aí né. Agora o que tá no papel ali a ... a legislação ela realmente tá ... é muito boa. Aí tem que se ver o outro lado. (PMO13)

Vou te dizer uma coisa ... olha mesmo tendo o decreto que formaliza a implantação (da segurança comunitária) se não houvesse uma internalização por parte dos policiais ia ser mais difícil o negócio ir pra frente. (risos) se não houvesse a valorização por parte dos próprios policiais que tão trabalhando direto com a comunidade ali, com a sociedade dificilmente ia continuar.(PMP2)

Olha quando você não estiver aqui tem que seguir isso aqui oh tá, e mesmo às vezes quando esta escrito ali se a pessoa não acredita naquilo ali não vai fazer, ah eu não acredito nisso aqui que de certo é complicado né. (PMO15)

Uma discussão mais intensa sobre os obstáculos ao processo de *enforcement* para a sedimentação desta atividade, será feita mais adiante durante a análise do construto “avaliação”.

Assim, mesmo com esses riscos, o pilar **regulativo** continua sendo de suma importância no Brasil, onde há prevalência do formalismo como mecanismo institucional coercitivo de mudança social e isso pôde ser percebido na análise dos documentos relacionados à estrutura legal da segurança comunitária no Distrito Federal conforme os excertos da legislação expostas a seguir

Implantar no Distrito Federal do Programa de Segurança Comunitária e criar o Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária, os Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária e os Núcleos de Segurança. (BRASIL, 2003e, p.3)

A Segurança Comunitária é uma ação de governo e do engajamento pessoal do Senhor Governador do Distrito Federal e, assim sendo, é imperativo o empenho direto do Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, do Chefe de Polícia Civil, do Comandante Geral da Polícia Militar, do Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar e do Diretor do Departamento de Trânsito. (BRASIL, 2005b, p.8)

A estrutura operativa formal já existente em cada órgão deve ser reorganizada, redimensionada e adequada à nova concepção de segurança pública para o Distrito Federal denominada de Segurança Comunitária. (BRASIL, 2005b, p.9)

Além da legislação aplicável à espécie, cada órgão integrante do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social e o DETRAN, deverá estabelecer, por meio de normas próprias, regras de gestão e procedimentos em consonância aos princípios e à filosofia da Segurança Comunitária, buscando adequar administrativa e operacionalmente suas organizações; (BRASIL, 2005b, p.10)

Esta adequação deverá contemplar os seguintes aspectos: participação da comunidade na identificação dos problemas, na busca de soluções e na avaliação dos resultados das medidas adotadas, atuação pró-ativa priorizando as medidas preventivas sobre as reativas e a busca da resolução de problemas de forma integral e contínua. (BRASIL, 2005b, p.10)

Assim, em um contexto onde predomina “a lógica da regra e da sanção legal” (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003, p. 186), a legislação que rege segurança comunitária pretende dar à política a legitimidade necessária para que os constituintes que se encontrem em sua esfera de ação tenham a confiança e os parâmetros necessários para atuar em seus respectivos papéis.

Logo, o pilar regulativo, das normas que regem a política de segurança comunitária no Distrito Federal é visto como (1) peça essencial para sua sustentação e (2) alicerce para o

incremento de mudanças institucionais, sem o que a institucionalização da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar e noutros órgãos de segurança pública restará impossibilitada.

4.2.3. Recursos e Estrutura

O grande destaque está no apoio dado através da instituição do FNSP (Fundo Nacional de Segurança Pública) (BRASIL, 2001) ao treinamento constante dos recursos humanos, como forma de internalizar a filosofia de segurança comunitária e de qualificar o profissional no seu ofício diário para atender as demandas de segurança pública interativa, bem como na aquisição de materiais e equipamentos para a sedimentação da política de segurança comunitária no Distrito Federal.

Tabela 2 – Montante total de recursos repassados ao Governo do Distrito Federal através do FNSP. – Período 2003-2005

Ano	2003	2004	2005
MONTANTE DE REPASSES	6.654.249,99	4.572.310,63	1.340.686,30

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da SENASP / Ministério da Justiça/Convênios - SSPDS/DF

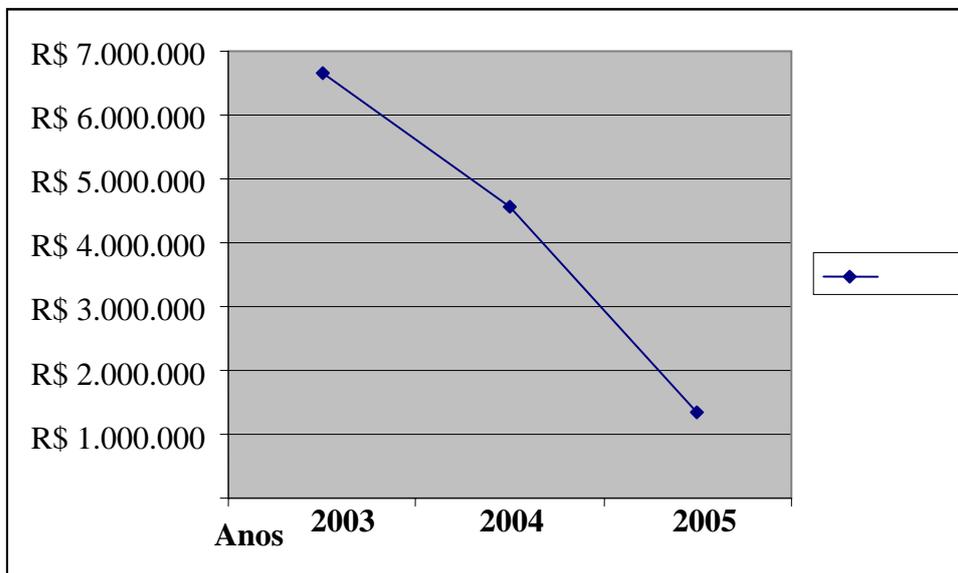


Gráfico 1. – Montante total de recursos repassados ao Governo do Distrito Federal através do FNSP – Período 2003-2005.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da SENASP / Ministério da Justiça/Convênios - SSPDS/DF.

Em relação ao total do repasse do FNSP para o Distrito Federal houve um decréscimo substancial em termos totais conforme mostra o Gráfico 1 dado aos contingenciamentos feitos

pelo Governo Federal, mas apesar dessa queda houve de forma tímida, um aumento em verbas para atividades de segurança comunitária e prevenção. Apesar da curva descendente do total de repasses ao Governo de Distrito Federal pelo FNSP, houve, de forma inversa, uma curva ascendente do total destinado a expansão da atividade de segurança comunitária e prevenção conforme mostra o Gráfico 2 a seguir.

Tabela 3 - Montante de repasses do governo federal ao governo do Distrito Federal exclusivo á Segurança Comunitária e Prevenção – Período 2003-2005

ANO	2003	2004	2005
QUANTITATIVO DE REPASSES á	R\$ 327, 000,00	R\$ 353, 475,00	R\$ 471, 584,70

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da SENASP / Ministério da Justiça/Convênios - SSPDS/DF.

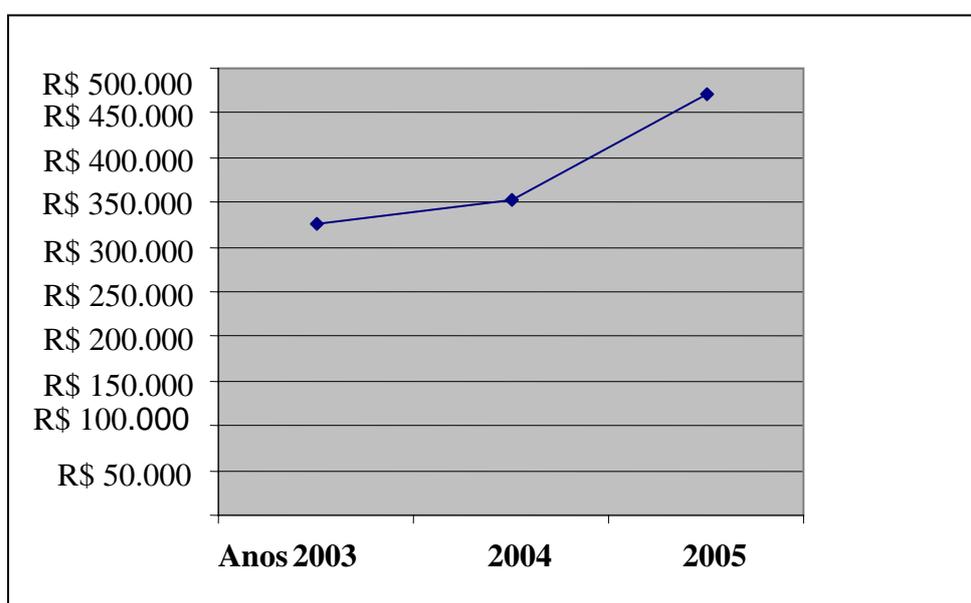


Gráfico 2 - Montante de recursos repassados ao Governo do Distrito Federal através do FNSP destinados à Expansão da segurança comunitária e prevenção – Período 2003-2005.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da SENASP / Ministério da Justiça/Convênios - SSPDS/DF.

Em termos de volume de repasses o resultado do exame documental sugere que no período houve uma relativa expansão do repasse a atividade de segurança comunitária e prevenção no Distrito Federal o que permitiu a implantação de projetos pilotos de segurança comunitária e uma relativa expansão deste programa para outras regiões administrativas do Distrito Federal.

Tabela 4 – Comparativo entre o montante total de recursos repassados ao Governo do Distrito Federal através do FNSP e os destinados a segurança comunitária e prevenção – Período 2003-2005

Ano	2003	2004	2005
Total Geral Repassado	6.654.249,99	4.572.310,63	1.340.686,30
Total Segurança Comunitária e Prevenção	327.000,00	353, 475,00	471, 584,70
% de participação	4,92	7,74	35,18

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da SENASP / Ministério da Justiça/Convênios - SSPDS/DF

Traçando um comparativo entre o total de repasses FNSP e os repasses exclusivos a segurança comunitária e prevenção (Tabela 3), pode-se perceber que o percentual destinado à expansão das atividades de segurança comunitária e prevenção ainda é pouco expressivo, o que poderá retardar de forma substancial o processo mais célere de expansão da atividade de segurança comunitária no Distrito federal. Fica a impressão da importância ainda pequena pelo menos em termos de recursos, desse tipo de conceito de segurança pública.

Na mesma linha um dos entrevistados considera que apesar de se ter uma evolução positiva dos recursos ainda é insuficiente para um processo mais célere da implantação de programas de prevenção como é o caso do policiamento comunitário

Acredito que as demandas e as necessidades na questão da segurança pública, em todos os cantos do país, sejam maiores do que a capacidade financeira do Fundo Nacional de Segurança Pública. Apesar disso, penso que para investir em políticas públicas de prevenção criminal, em todos os sentidos, precisaria de muito mais recursos financeiros e gestão especializada. (SUB 18)

Já em relação à quantidade de conselhos comunitários, o resultado do exame documental sugere que no período houve uma expansão da atividade de segurança comunitária, alcançando-se um patamar de quarenta e seis conselhos comunitários de segurança em todo Distrito Federal. Segundo Brasil (2006b), entre eles vinte e nove conselhos regionais, por exemplo, Asa Sul, Asa Norte, Guará etc cobrindo todas as regiões administrativas do Distrito Federal, treze especiais de setores ou categorias, como taxistas, comerciantes, sindicatos, indústrias e universidade e quatro escolares, que contam com a participação de líderes comunitários, prefeitos de quadras, presidentes de associações de moradores, comandantes de área da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, delegados e representantes das administrações regionais e do Detran. A sociedade civil é representada por membros de ONGs, conselhos religiosos, movimentos pela paz, associações de moradores.

O processo de segurança comunitária está implantado em sete das dezenove regiões administrativas do Distrito Federal: Candangolândia (17 mil hab.), Recanto das Emas (118 mil hab.), Cruzeiro (71 mil hab.), Guará (126 mil hab.), Paranoá (62 mil hab.), São Sebastião (90 mil hab.) e Sobradinho (165 mil hab.). Ele é ainda incipiente (BRASIL, 2006b). Além dos quatro projetos pilotos ela só se propagou em mais três regiões administrativas do Distrito Federal.

Atualmente, segundo Miranda (2006) o engajamento dos policiais militares ainda é bastante pequeno (86 oficiais e 1591 praças), o que configura menos de dez por cento do efetivo da corporação. Tendo em vista a população já atingida, isso representa 2,6 policiais militares por mil habitantes.

Já no que concerne ao treinamento pelos dados de Miranda (2006), realizaram-se nos últimos três anos quinze eventos (sete cursos, três seminários e cinco palestras) com a frequência total de 724 policiais militares, 528 policiais civis e 1706 pessoas das comunidades números ainda insuficientes para um avanço mais célere no processo de consolidação a atividade de segurança comunitária.

O processo de implantação de uma estrutura institucional voltada e comprometida com a filosofia de interação comunitária dentro da PMDF, como forma de garantir o alcance dos objetivos e demonstrar a profundidade do apoio, essencial para o sucesso do programa, ainda é tênue.

Uma questão observada por alguns dos entrevistados diz respeito a alguns dos principais problemas enfrentados pelas policias comunitárias em todo o Brasil, que suscita dúvidas quanto à garantia do fluxo de recursos a realização do trabalho.

Os problemas enfrentados pela Polícia Comunitária em todo o Brasil são similares, principalmente carência de material, efetivo para executar o policiamento e a falta de iniciativa de algumas comunidades para contribuir com as atividades policiais. O aspecto cultural, predominante em todo o Brasil, é resistente e dificulta bastante o desenvolvimento do modelo. (PMESP12)

Olha, eu acho assim, enquanto o projeto estiver em andamento, eu acho que existe uma força muito grande e uma justificativa bastante forte pra que as autoridades apoiem. (...) Bom a força maior mesmo é mostrar que a organização está disposta a fazer aquilo a que o projeto se dispõe. (PMO17)

Entretanto, ao passo em que a criação de um fundo e da SUPROC garantiu um fluxo de recursos humanos e financeiros específico para o processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária, a implantação de um núcleo especial para a coordenação da atividade de segurança comunitária dentro da estrutura e do organograma da PMDF parece

não apresentar a mesma situação. No que concerne se a segurança comunitária estava difundida por toda a PMDF, ou seja, se todas as unidades operacionais a executavam de forma rotineira, dados de Miranda (2006) demonstram que, por diversas razões, diversas unidades operacionais ainda não realizam policiamento comunitário de forma rotineira. Os trechos abaixo reproduzidos reforçam essa situação:

Então, esse aspecto de atuação reativo da PMDF, hoje em dia encobre as atividades de segurança comunitária, até pelo próprio resultado imediato, repercussão na mídia, tudo, porque eu acho que hoje em dia, a força de trabalho está basicamente no policiamento reativo e na prisão de criminosos. (PMO16)

Não. Não empregam. Primeiro não foram conquistadas para tanto, não foram convencidas, a meu ver, da forma ideal, não tem capacidade técnica, capacidade desenvolvida. Então não considero que tenha sido disseminada. (PMESP12)

Assim, a explicação mais imediata para a ausência de expansão significativa bem como os grandes entraves a consolidação da atividade de segurança comunitária dentro da instituição repousaria na combinação das seguintes circunstâncias. A concentração dos trabalhos de formação e treinamento na Susdep, que, em função do seu quantitativo de pessoal não poderia expandir o número de formações de agentes de segurança pública; um outro obstáculo para realização de policiamento comunitário nas unidades operacionais pesquisadas pode ser parcialmente explicado pela insuficiência de investimentos em materiais, equipamentos e no efetivo pessoal treinado para o exercício da segurança comunitária e da inexistência de dotações orçamentárias no período pesquisado no orçamento do GDF conforme as análises documentais realizadas e nos trechos das entrevistas a seguir.

(...) entre os policiais e principalmente entre a sociedade civil tem sido muito bem aceito. O principal problema é a carência de recursos (...) (PMO17)

Bem, os recursos ainda são poucos limitados né porque a ... grande parcela da segurança pública ainda não esta totalmente voltada para esse tipo de policiamento. Esse tipo de policiamento esta digo assim em fase experimental e como toda a fase experimental ele não tem apoio em massa né ainda tem ... poderia ter um investimento maior em materiais mesmo né em termos de bicicleta em aparelhos de comunicação que é uma parte muito precária ainda (PMP1)

Uma é questão da logística da polícia militar esta faltando principalmente nós que trabalhamos com no policiamento ciclístico de bike equipamentos ideais para o policial desempenhar a contento a sua função as bicicletas geralmente não estão no gosto ideal tem mais de 5 a 6 anos de uso então o material esta um pouco ruim. (PMP2)

Equipamentos muito, equipamentos acho que a polícia poderia investir mais nisso em novas bikes e ... essas coisas. (PMP3)

Por enquanto a dificuldades mesmo são as bicicletas né eu acho que elas são bem aquém daquilo que precisamos para realizar um trabalho com perfeição são

bicicletas velhas né absoletas mais como o policiamento ela é preventivo então a principio o problema tá sendo resolvida mas a partir do momento que for para repressão talvez se tenha um pouco de dificuldade na hora da perseguição o suspeito com VT aí talvez a gente não consegue acompanhá-lo né. (PMP4)

As dificuldades que a gente tem é com relação ao material, porque o Estado por exemplo não fornece as bicicletas e a gente acaba por arcar com gastos com prejuízos. (PMP7)

A criação ou destinação de estrutura exclusiva para a implementação e manutenção das de Segurança Comunitária nas unidades operacionais ainda é incipiente. Segundo posicionamento de alguns entrevistados, ainda não existe na estrutura das unidades operacionais uma estrutura especifica para o acompanhamento e execução das atividades de segurança comunitária. Para um dos entrevistados isso poderia trazer conflitos dentro das corporações.

Especificamente ainda não temos uma secção especificamente para o policiamento comunitário diria assim, há uma mescla o policiamento comunitário esta inserida dentro de uma secção que cuida de outras áreas também não há uma secção exclusivamente pra tratar desse assunto deste tipo de policiamento. Apesar de que eu julgo que é ate bom que exista esta mistura porque se haver uma separação corre o risco de haver um isolamento desse policiamento alguns profissionais podem se sentir excluídos. Tem um lado bom dessa mistura ate porque é um policiamento novo, uma nova modalidade de policiamento então é uma oportunidade também ... pode-se questionar em termos de organização ha se tiver uma secção exclusiva para o policiamento comunitário poderia se trabalhar melhor, mas só que por outro lado estaria excluindo os demais, os demais poderiam se sentir ... ah aquela secção é comunitária então, deixa eles se virar com o comunitário nós nos vamos fazer o nosso trabalho, por aí o policiamento comunitário poderia fracassar no seu objetivo. (PMP1)

Os departamentos policiais devem abraçar o policiamento comunitário como uma filosofia de departamento, evitando assim uma divisão onde os policiais comunitários “fazem bonito” enquanto todos os outros “levam o barco” da maneira usual. (TROJANOWIZ E BUCQUEROUX, 1999, p.309)

Um outro entrevistado já é favorável em ter nas unidades operacionais um departamento que cuida especificamente da consolidação da atividade de segurança comunitária.

Deveria, igual tem o transito né aí só que no policiamento ciclístico com sua própria verba, tem treinamento tudo, deveria ter sim. (PMP3)

Desta forma percebe-se, por um lado, uma forte dependência do Governo do Distrito Federal de recursos federais da SENASP para a implementação e desenvolvimento do programa de segurança comunitária. Por outro lado, nota-se também que a atividade de segurança comunitária não tem a mesma prioridade, em termos de alocação de recursos, que

as demais atividades da PMDF principalmente, as ligadas ao combate à criminalidade e ao policiamento reativo, bem como de outros programas de prevenção ao crime (Picasso não Pichava, Esporte à Meia Noite etc) desenvolvidas pela Secretaria de Segurança que têm destinação própria no orçamento do Distrito Federal, o que pode retardar avanços rumo a estágios superiores de institucionalização.

4.2.4. Vínculos

Conforme a marco teórico adotado nesse estudo, a institucionalização de uma organização, um fenômeno, uma prática ou um programa pode ser explicado a partir de algumas categorias analíticas sendo uma delas o constructo “Vínculos”.

O objetivo é analisar as relações de interdependência existentes entre a instituição e outros segmentos relevantes da sociedade. Entendeu-se necessário considerar esse construto nesta dissertação especialmente pela importância dada pelo programa ao estabelecimento de parcerias com outros segmentos serem pontos cruciais para o sucesso da atividade e segurança comunitária.

A partir da quantificação das citações a favor constantes dos textos e discursos analisados, percebe-se que o código *Conselhos Comunitários de Segurança Pública* do Distrito federal lidera as citações nas entrevistas, seguido das *Universidades*, que também alcançaram um número maior de citações entre os entrevistados. Já com poucas citações obtiveram os códigos *Ongs* e a *iniciativa privada*.

Tabela 5: Citações sobre vínculos encontradas nas entrevistas

Organização	Citações
Universidades	9
Conselhos Comunitários de Segurança	19
Iniciativa Privada	4
ONGs	5
Total	37

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de exame documental e das entrevistas.

Embora a Polícia Militar mantenha vínculos com organizações acadêmicas, como a Universidade de Brasília e a Universidade Católica de Brasília, foram identificadas poucas citações nas entrevistas. Registra-se a realização de cursos em direitos humanos e a participação de servidores em eventos promovidos por aquelas instituições de ensino.

algumas universidades têm interesse sempre vêm discutir e tal só que eu acho que deveríamos ter um fórum permanente de universidade para estar avaliando porque a questão da avaliação externa é fantástico (SUB18).

As parcerias com a SENASP por meio de convênios assinados pela Secretaria de Segurança (SUSDEP) aparecerem nos exames documentais como importantes para o processo de implantação da atividade de segurança comunitária, bem como na fala de um dos entrevistados

Essa coisa de valores (monetários) a segurança pública tem um fundo constitucional, em relação à nós temos alguns... nós a gente apresenta projetos para SENASP e a SENASP financia, todos esses cursos, todos aqueles carros todos os equipamentos (...) SUB18).

Os intercâmbios também foram citados como fonte de legitimidade para os procedimentos e técnicas de segurança comunitária trazidos dos encontros nacionais e internacionais sobre a polícia comunitária, como se pode observar no conteúdo da resposta dada por um entrevistado:

Foram fundamentais, não só para propiciar a troca de experiências, mas, sobretudo, porque nós sabemos que santo de casa não faz milagre, então é importante quando você traz uma metodologia, às vezes até uma técnica que de alguma forma você talvez até empiricamente já adotasse, mas na hora que você traz com uma roupagem mais científica, mais trabalhada, de uma instituição importante, como a Polícia Militar passou a ter justamente intercâmbios com outras polícias, colegas fazendo cursos de atualização, buscando, trocando experiências, trazendo, isso foi realmente fundamental para dar peso, para trazer realmente conhecimentos, metodologias novas, e para dar peso internamente, dar maior segurança até para os nossos colegas venderem o peixe aqui dentro (PMO15).

O relacionamento com ONGs tiveram poucas citações, não que essa parceria seja menos importante. É que as ONGs que atuam na defesa dos direitos humanos ainda continuam sendo vistas com desconfiança pelas organizações policiais militares, não se desenvolvendo nenhum tipo de vínculo mais concreto, como ressaltado por um dos entrevistados:

(...) Então eu acho que precisava ser mais institucionalizado isso daí (...) (PMO16).

O estabelecimento de vínculos com o setor privado parece ter assegurado um fluxo de recursos materiais para a atividade de segurança comunitária, mas apesar disso essa parceria com a iniciativa privada ainda é vista com uma certa restrição pela polícia militar. As instituições de segurança pública e principalmente a Polícia Militar tomam muito cuidado ao estabelecer parcerias com o setor privado para evitar acusações de venda de serviços de segurança pública à iniciativa privada

Tem sim porque nós conseguimos algumas bicicletas com a ajuda da iniciativa privada salvo erro o Carrefour por causa de que a modalidade é ciclístico (PMP6).

A partir do exame documental e do conteúdo das entrevistas, observa-se que a Polícia Militar manteve relacionamentos estáveis, principalmente com Conselhos Comunitários de Segurança Pública em virtude da legislação que instituiu esses conselhos.

(...) a secretaria (de segurança) envolveu todos os órgãos governamentais nos trabalhávamos com o Detran, nós trabalhávamos lá com a polícia militar, Bombeiros, né as reuniões que nós iam... todos os órgãos, polícia civil todos os órgão da secretaria de segurança pública eles realmente foram envolvidos (PMO13).

eu tenho tido uma resposta social muito grande nas reuniões que a gente comparece do conselho comunitário principalmente, aqui existe o conselho comunitário de Planaltina, só para você ter uma idéia existem dois conselhos comunitários de segurança, um conselho para área urbana e um conselho para área rural, isto é um conselho especial para área rural.(PMESP12)

Assim pode-se concluir que as parcerias de uma forma geral ainda são esporádicas e bastante tênues em razão da cultura tradicional da polícia. Segundo Bengochea et al. (2004) e Beato (2000), ela é centrada na pronta resposta diante do crime e da desordem e no uso da força para manter a lei e a ordem e garantir a segurança pública, conceitos formados ao longo de tantos anos de repressão que acabam por dificultar a sedimentação de vínculos com as ONGs.

Ainda existem resquícios de hostilidade e desconfiança principalmente em relação à ONGs de defesa dos direitos humanos tendo em vista o histórico de autoritarismo que acaba por prejudicar essa parceria com a sociedade civil, tão propalada nas diretrizes de segurança comunitária (BRASIL, 2005b). A fala de um dos entrevistados é conclusiva nesse aspecto

Ainda existem ONGs que se dedicam à defesa dos direitos humanos extremamente omissa em relação à polícia. É como se os policiais não fossem humanos nem tivessem direitos; como se a morte de um policial fosse algo "normal", e a de um bandido um fato excepcional. A contabilidade é triste. A toda hora morrem policiais em confronto com bandidos, quando não simplesmente assassinados a sangue frio, e não há uma ONG que procure as famílias, que dê um alô, que pelo menos compareça aos enterros (PMESP12)

Apesar dessa constatação, mudanças no sentido de uma maior participação da sociedade civil (ONGs) na busca de soluções locais de segurança pública vêm sendo perseguidas pelas autoridades de segurança no Distrito Federal. As organizações policiais começam a perceber que exigir policiamento sem preconceitos, sem brutalidade, sem intimidação bem como de uma gestão transparente das ações policiais são inerentes ao jogo democrático de Estado de direito, essa integração ONGs e Polícia Militar ainda é frágil.

(...) é uma cultura que vai ser vencida com o tempo são duzentos anos que o mito da força e da repressão foram criadas na polícia militar (...) (PMP9)

No tópico a seguir busca-se uma explicação para identificar o estágio do processo de institucionalização das atividades ligadas à segurança comunitária e recorre-se a um dos construtos ligados à institucionalização utilizadas no presente trabalho, a “Avaliação”.

4.2.5. Avaliação

Esta subseção relativa à variável “Avaliação” tem por objetivo averiguar a percepção dos entrevistados sobre três dimensões relativas tanto ao programa de segurança comunitária como ao conceito de segurança comunitária em si: (1) estágio atual e institucionalização da atividade de segurança comunitária na PMDF (2) continuidade administrativa e (3) indicadores.

A partir da quantificação das citações constantes dos textos e discursos analisados, percebe-se que o código *Indicadores* conta com o menor número de citações (cinco), a *Continuidade* apresenta o maior número de citações (22), o *estagio atual* apresenta (17) citações, enquanto que o código *Institucionalização* apresenta (15) citações.

A Tabela 6 representa a quantificação das citações constantes do Apêndice A e das entrevistas de acordo com a variável “Avaliação”.

Tabela 6 : Citações sobre avaliação encontradas nas entrevistas

Avaliação	Citações
Estagio atual na Polícia Militar	17
Continuidade	22
Institucionalização	15
Indicadores	4
Total de Citações	58

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de exame documental e das entrevistas

A análise referente ao *estagio atual e institucionalização* teve por objetivo colher as impressões dos entrevistados sobre o Programa de Segurança Comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal ante os resultados alcançados no período 2003-2006, envolvendo aspectos de avaliação de resultados, eficiência e indicadores.

As citações dividiram-se igualmente em percepções positivas e restritivas quanto ao estágio da atividade de segurança comunitária na PMDF. Isso mostra que não há uma visão única do total de entrevistados. De qualquer modo, sem que se possa concluir de modo unívoco sobre a política na PMDF, vale mencionar ambas as correntes de opinião.

As opiniões positivas destacaram que a política de segurança na PMDF estaria num estágio adiantado:

a minha opinião é que a gente tem uma política de segurança comunitária até bastante avançada. Eu acho que a PMDF tem serviços e tem experiências bastante positivas nesse campo (PMESP12).

eu acredito que esta muito bom, esta porque assim, os policiais que vão para o policiamento comunitário são policiais voluntários. (PMP8).

Eu acho que esta num processo de consolidação, eu acho que não esta algo assim firmado, quer queira ou não como acabei anteriormente de falar ainda tem algumas resistências, mas a tendência eu acho a nível de política de segurança pública é ... ontem mesmo estava lendo um artigo do ex-secretario nacional de segurança publica Luiz Fernando ele falou que esses são idéias do atual polícia ou seja o policiamento comunitário. (PMP4)

Mesmo assim, houve a ressalva de entrevistados de que haveria a necessidade de continuar aprimorando-a:

precisa ser aprimorada, mas cresceu bastante entendeu principalmente aqui dentro né porque para a comunidade sempre foi excelente eu acredito sabe?, mas aqui dentro assim acho que ... as pessoas estão dando mais importância estão focando mais nisso sabe? nesse atendimento comunitário então eu acho como as pessoas estão valorizando mais então a gente tá ... eu acho que o policiamento comunitário esta crescendo, mas é necessário que isso melhore principalmente a questão dos equipamentos enfim tem muitas coisas. (PMP6)

mas eu acho, assim que a gente esta plantando né e tem que ta aguando. Outro dia estava conversando com o adido da França ele me disse nélia nos ainda estamos num processo a mais de doze anos, nós ainda estamos no primeiro passo né então, por isso a mudança de cultura ela não parte só dos órgãos ela passa também da comunidade essa comunidade que recebe né (SUB18).

existem coisas a melhorar? Existem. (...). mas, o ponto que nós estamos hoje é bastante interessante para a PMDF (PMO14).

pra definir o estágio atual na PMDF eu diria que é um estágio ainda mediano e que, sem dúvida, vai avançar (PMO13).

espero que não fique apenas no experimento, mas que se consolide né eu tenho me esforçado para isso, os nossos colegas aqui também tem feito o máximo para que de certo, porque a polícia graças a deus ela esta evoluindo (PMP1).

Mesmo em comparação a outros estados, os entrevistados, como o PMP6, o PMP10 e o PMP1, ressaltaram o bom posicionamento da PMDF em relação a outros estados:

“eu acho que o estágio que a gente se encontra, comparando com outros estados, é um estágio um pouco na frente (PMP6).

em relação a outros estados, estamos bem. Os outros estados não estão melhor que a gente, não (PMP10) .

Vou te falar de uma experiência que eu tive no estado de Goiás então comparando aqui não com os demais estados, mas, com o estado onde eu morei posso falar com uma certa propriedade aqui ta digamos anos luz à frente porque a política lá ainda é repressiva (...) a policia é extremamente repressiva partido principalmente dos comandantes, os comandantes ainda esta com uma visão muito voltada pro

militarismo mesmo em termos de guerra, aquela visão mesmo arcaica. Aqui nós ... ate me permitiria dizer que aqui serviria de modelo pro os demais estados da federação.(PMP1)

(...) saí daqui e fui num seminário em Cuiabá, mas lá eu já fui para fazer a implantação do trabalho nosso aqui (PMO13).

O tipo de policiamento comunitário que eu vi não vou citar alguns estados, mas ainda continuava sendo aquele serviço comunitário , mas com o cacete do lado, da repressão e aqui não, nós realmente estávamos botando na cabeça do policiamento que nunca, se evite a fazer o tipo de abordagem de bater então a comparação que eu sinto assim digamos é nesse sentido assim né. (PMO13)

A política estaria, também, sendo debatida de uma forma ampla pela polícia militar (BRASIL, 2006a) muito embora ainda não faça parte de uma cultura institucionalizada na própria PMDF dado ainda o pouco tempo de sua implantação. A progressão da segurança comunitária teria que ser acompanhada também por medidas de combate à exclusão social.

Percebeu-se que a avaliação que se faz do estágio atual da segurança comunitária é bastante positiva sendo beneficiada pela existência dos “casos de sucesso” – Conselhos Comunitários de Segurança de (Santa Maria, Brasília, Paranoá, dos Taxistas, da UnB entre vários outros) que através dos diagnósticos saídos dos encontros dos agentes de segurança pública com a comunidade nestes conselhos resultaram em ações de segurança pública.

os conselhos comunitários é a minha grande paixão entendeu? Porque eu acho que esse processo de amadurecimento tem que passar por lá né (conselhos). Nos avançamos muito na questão dos conselhos por exemplo nós temos hoje a delegacia de (inaudível) foi um estudo feito por presidentes do conselho. Nós temos hoje compra de carros para PM para o patrulhamento na área rural 4x4 foi estudo apresentado pela comunidade através dos conselhos. As delegacias itinerantes não sei se você já viu é um estudo que foi feito pelos conselhos comunitários, porque o conselho não é um local, aí passa toda essa filosofia de segurança comunitária não é um palco só de denúncia aliás definitivamente não é um local para isso. [...] é um grupo de tá discutindo e tá levantando e essa questão de tá participando da gestão. é um processo como eu falo em relação aos conselhos cada comunidade tem a sua peculiaridade, o seu perfil, o seu amadurecimento o seu grau de entrosamento então isso tudo é uma questão de tempo. (SUB18)

A análise relacionada à eficiência da atividade de segurança comunitária mostrou que a maioria dos entrevistados visualiza ganhos alcançados com a implantação do policiamento comunitário as citações dos trechos das falas a seguir elucidam esta situação.

É uma iniciativa que assim, devia ser estendido porque é um policiamento que esta próxima da comunidade a comunidade sente mais é ... a sensação de segurança aumenta, e a confiabilidade na polícia também aumenta, porque uma coisa é você ter um contato com o policial que esta lá na central por telefone, e você já chegar e já e abordá-lo e conversar com ele pessoalmente.(PMP8)

Diminuição e muito, sensivelmente no ... índices de ocorrências, muito, muito onde tem o serviço preventivo realmente funcionando, a polícia em cima ali, o índice cai

rápido, cai rápido mesmo. E a Candangolândia por ser uma cidadezinha pequenininha, nossa o índice foi ... baixou muito, não vou dizer o percentual porque eu não recordo, mas bem significativo. (PMO13)

Positiva essa avaliação eu acho que vai melhorar a imagem da policia militar, da instituição como eu te disse anteriormente tem o estigma por conta da ditadura né .. a Polícia Militar né ... as pessoas normalmente acham que é rígida, truculenta e eu tenho a certeza que com esse policiamento comunitário muitas pessoas vão mudar de opinião, o que vai mudar a opinião pública né. (PMP6)

Qualquer apreciação sobre o alcance de objetivos de programas de segurança comunitária a seus usuários depende, primordialmente, da existência de indicadores para que se efetuem comparações entre um critério esperado e uma situação real encontrada.

Desta forma os indicadores de medição de desempenho ainda são precários e incipientes, pois as avaliações mais consistentes do programa durante todo o período estudado não foram constatadas, ainda não foram construídos na polícia militar indicadores para se avaliar e acompanhar de forma mais efetiva os resultados advindos do programa de segurança comunitária (SALAMANCA, 2004). A única constatação oficial foi uma avaliação feita pela SUSDEP em convênio com o Ministério da Justiça em 2004, onde foi contratada uma consultoria externa para sua realização. Foi uma avaliação que mediu o impacto social da segurança comunitária com a finalidade de buscar subsídios que abalizem os aspectos positivos e/ou negativos dessa política nas comunidades onde foram implantados os projetos pilotos.

Por enquanto, a obrigatoriedade do encaminhamento mensal à Secretaria de Segurança de relatórios estatísticos com indicadores que evidenciem o desenvolvimento das ações, o grau de aproximação do servidor no trabalho de campo com a comunidade bem como de outros indicadores pertinentes à relação entre polícia e comunidade (SALAMANCA, 2004) ainda só encontram respaldo na legislação (BRASIL, 2005b). Isto evidencia o impacto do formalismo ainda sobre algumas normas (MACHADO DA SILVA et al., 2003).

O que pode acontecer, então, caso as políticas de segurança comunitária não contem com indicadores de desempenho adequados para medir seus progressos?

Uma consequência mais provável é a ocorrência de desperdício de recursos públicos, pois uma política pública que não é devidamente acompanhada e avaliada pode não estar sendo efetiva junto a seu público-alvo, o que minimiza, simultaneamente, os possíveis ganhos em eficiência e efetividade que dela se espera junto à sociedade.

Para alguns dos entrevistados:

sem informação acurada sobre custos, prazos e performance, a PMDF não pode assegurar que suas iniciativas de segurança comunitária estão em dia e atingindo

suas metas de prover valor aos clientes [cidadãos] e incrementar a eficiência da instituição nessa área entendeu? (PMESP12)

outra coisa também que eu falo é que não tem como ter estatística da prevenção porque o crime não aconteceu é um serviço muito bom, mas ele seria melhor ainda se entrasse na estatística do que ele preveniu, mas como chega alguém no comércio e vê a gente e não age você não tem como fazer uma estatística disso, mas a gente dá para fazer o que? na aceitação da comunidade. talvez se tivesse como fazer uma estatística de quantos crimes foram evitados num mês talvez fosse mais brilhante ainda. (PMO17)

Assim na opinião dos entrevistados, as melhorias proporcionadas pela segurança comunitária discutidas anteriormente deveriam transpor duas barreiras antes de serem usufruídas: (1) dificuldade de integração de processos existentes em distintas unidades operacionais e (2) resistência cultural de policiais para o redesenho de processos.

A resistência cultural da PMDF é uma barreira a ser vencida para a total sedimentação da atividade de segurança comunitária segundo um dos entrevistados

algumas resistências interferem na implementação do policiamento comunitário, mas que estão sendo superados com o tempo pois é natural que apareçam numa instituição como a polícia militar que possui os princípios de policiamento tradicional arraigados desde a época do Brasil colônia (PMESP12)

(...) mas é uma cultura que vai ser vencida com o tempo são duzentos anos que o mito da força e da repressão foram criadas na polícia militar (...) (PMP9)

A dificuldade geralmente é os policiais que tiveram a formação antes da constituição de 88 eles têm uma certa dificuldade os policiais mais antigos que têm mais de 15 a 20 anos eles tiveram uma formação um tanto quanto diferente que nós temos hoje, então quer queira ou não esses policiais que formaram antes de 88 são os nossos comandantes hoje, eles é que definem toda a estratégia operacional da polícia militar então os policiais geralmente mais antigos tendem a recepcionar o policiamento comunitário com uma certa restrição (PMP2).

Da mesma forma um oficial superior da PM sintetiza porque é tão difícil empreender mudanças institucionais numa organização como a polícia militar

Mudança não é uma tarefa fácil, principalmente em uma Instituição Militar. A primeira dificuldade que apontamos refere-se à cultura organizacional instituída, ou seja, todos os aspectos que são pertinentes a essa instituição, desde sua fundação, passando por sua organização, divisão de tarefas, modelo de gestão, tipo de clientela, além do ambiente sociocultural na qual a organização está inserida. Outro aspecto que dificulta o estabelecimento de mudança refere-se à forma do exercício do poder. Nossa instituição, hierarquizada verticalmente, possui muitos chefes, mas nem todos têm características de líderes. Neste caso, as mudanças impostas pelo poder de chefia, podem até ser implementadas, mas encontrarão maior resistência e poderão cair em desuso ao longo do tempo. Diante das dificuldades encontramos policiais em todos os níveis hierárquicos, sofrendo em consequência dos diversos fatores que necessitam de intervenção: falta de projeção profissional; salário; escalas; problemas pessoais e familiares; dívidas; doenças etc. Tudo isso acontece

dentro de um contexto de trabalho no qual o indivíduo sofre sentindo-se impotente diante das dificuldades. Além do mais, reconhecer essas dificuldades na cultura militar pode significar demonstração de fraqueza dificultando ainda mais as possíveis mudanças.

Mas por que é tão difícil as mudanças no meio militar? Porque muitas vezes as mudanças não são legitimizadas por toda tropa. Qualquer mudança institucional deve primeiramente passar por um estudo da cultura organizacional da instituição; por uma escuta das demandas da chefia; dos subordinados e dos clientes; para, a partir daí, planejar a implantação das mudanças (ROSA, 2006, p.2).

Assim, além das resistências internas dentro da polícia militar, muitos entrevistados mostraram que, apesar de uma grande aceitação e receptividade que a segurança comunitária teve junto as comunidades existe parcela da população que ainda é resistente a este tipo de policiamento. Tal resistência dificulta o trabalho dos policiais junto às diferentes comunidades ou por essas pessoas da comunidade desconhecerem os objetivos do policiamento comunitário ou pelo estigma ainda de uma polícia truculenta que se tem da própria polícia militar. Há necessidade de uma maior mobilização comunitária e de um maior esclarecimento das comunidades onde foram implantados, alguns trechos das falas ilustram essa situação

Olha não só a polícia deve mudar, mas a comunidade também precisa mudar as pessoas não podem continuar falando, por exemplo, para os seus filhos que se ele não para de chorar você vai chamar a polícia e acho que essa consciência tem que mudar um pouco.(PMESP12).

Outra coisa que dificulta no trabalho de policiamento comunitário é que no cerne da sua filosofia ela é preventiva, e para prevenir o crime antes que aconteça, mas infelizmente população ainda guarda os mitos de que a polícia tem que algemar prender, tanto que as vezes a gente chega num local resolve a situação aí escuta os comentários ah a policia foi lá e não fez nada só conversou com o cara entendeu então existe esse entendimento errôneo de que a polícia tem que dar tiro, tem que algemar e que esta completamente ultrapassada né. (PMP8)

(...) o estigma da polícia truculenta que foi disseminado bem na época do regime militar esse estigma ainda existe né muita gente ainda vê o policial como aquela figura truculenta que não sabe resolver nada só chega bate, xinga é analfabeto né, mas o fato é hoje é uma minoria que vê a policia militar assim né. (...) (PMP7)

nós saímos de uma época de repressão, Uma época de ditadura onde ainda existe aquele estigma de ah polícia se for militar é grosso, não presta, analfabeto então foi perto de 70 para agora ano 2000 é pouco tempo então a própria população ela tinha essa ... tinha e alguns ainda tem essa resistência, quando se fala assim vamos chamar a polícia militar, vamos chamar o exercito Ah não esses camaradas!!! (PMO13)

os próprios cidadãos que quer queira quer não ainda tem uma mentalidade um pouco ainda um tanto quanto ultrapassada que acha que policial bom é policial que pega bandido que prende, bate, bate, bate, tortura e não é por aí né. É perfeitamente possível conciliar a eficiência policial com respeito aos direitos humanos vide aí a polícia Federal desbaratando altas quadrilhas criminosas que lesavam o patrimônio público sem dar um disparo sem violentar direitos humanos nem nada, então isso é que deve cada vez mais ser incentivado. (PMP2)

Por isso, a criação de sistemas de incentivos para a mudança, com vista à implementação pelas lideranças de novas doutrinas e uma mobilização comunitária mais efetiva seria uma das maneiras de superar esses problemas.

No que concerne a vertente *continuidade*, se constatou que ela esta relacionada, entretanto, à institucionalização, pois esta depende tanto da continuidade da política, mesmo que se tenham mudanças de governo de tempos em tempos, bem como da existência de um plano estratégico que contempla a segurança comunitária no Distrito Federal como uma das diretrizes estratégicas institucionais da polícia militar (BRASIL, 2006a).

A *continuidade* percebida pela maioria entrevistados na política trouxe consigo, entretanto, a agilidade na implementação da atividade de segurança comunitária.

(...) se dependesse de mim a continuidade da atividade estaria assegurada porque eu acredito, mas eu não sei se o comandante que esta lá hoje acredita e tem o mesmo pensamento se tiver o mesmo pensamento, se não tiver as coisas já não andam da mesma forma. (PMO13)

Não só deve continuar como ampliar né porque os resultados são bons os resultados é ... estatísticos mesmos eles são bons mostra que a uma diminuição de incidência de crimes a comunidade por conhecer o policial por estar mais próximo tem mais confiança de expor algum problema, sei lá algum vizinho que tem alguma atividade criminosa, coisas nesse sentido então a população tem uma maior proximidade e uma maior confiança no policial é um policiamento que deve ser mantido sim e se possível ampliá-lo.(PMP7)

Mas te digo uma coisa com relação à segurança comunitária agora vamos ter mudança de governo esta política ela não vai acabar, ela não tem como acabar porque hoje, por exemplo, se você conversar com os presidentes do conselho eles tem mais conhecimento doutrinário que muitos policiais então eles (os presidentes dos conselhos comunitários de segurança) começam a cobrar. Ele passa ser uma política de estado isso que eu acho grande diferencial nosso né. É uma política de Estado que ela vai amadurecendo. (SUB18)

Em relação se a atividade poderá vir a sofrer descontinuidade, eu acredito que não né eu prefiro crer que não né em virtude do fortalecimento dos conselhos comunitários entendeu? Apesar de se ter sido falado muito pouco pelos candidatos a governadores nessa campanha na outra foi mais pode observar, já levamos todo o diagnostico ao governo de transição e este documento foi construído, nos ficamos 30 e 31 na ENAP com os presidentes do conselho na construção desse processo e nós estávamos na figura de facilitador e não do que eu penso né e nós tivemos uma participação muito boa. (SUB18)

As possibilidades de descontinuidade da política são nulas, pois eu entendo que virou política de Estado e não de governo de plantão outra coisa importante é que as comunidades e sociedade organizada não vão aceitar que se extingue o projeto depois de serem criados em praticamente todas as regiões administrativas os conselhos comunitários de segurança. (PMO14)

As citações dos entrevistados, foram que a segurança comunitária estaria, de um modo geral, em um processo de institucionalização caminhando para estágios superiores de institucionalização.

Essa avaliação foi alcançada devido à sustentação da política segurança comunitária estar baseada em dois aspectos: uma legislação razoavelmente consolidada e um relacionamento entre atores bem estabelecido em alguns casos – caso da Polícia Militar e Conselhos comunitários de segurança e também com a SUPROC no aperfeiçoamento e consolidação dessa política.

Ressalte-se que, até a data da coleta de informações documentais, o programa segurança comunitária não contava com uma rubrica específica nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Para se chegar a conclusões sobre a *institucionalização* da política de segurança comunitária, são utilizados, também, como suporte analítico, os três pilares institucionais propostos por Scott (1994, 2001), lembrando que cada um deles é um “ingrediente vital das instituições” (SCOTT, 2001, p.51) e que cada um deles tem uma importância relativa dependendo da situação de construção da realidade que se quer examinar (MACHADO-DASILVA et al., 2003).

Quanto ao pilar regulativo, depreende-se que este é o de maior peso para a sustentação da política. O marco legal da segurança comunitária mostra-se razoavelmente bem estruturado e mostra que o fato do governo ser o ator que emite as leis e as normas da segurança comunitária lhe confere essa capacidade de *enforcement*, mas não necessariamente dão legitimidade automática às suas ações nesse mesmo setor.

Enforcement significa fazer cumprir as leis e normas. Criou-se uma estrutura legal e doutrinária modernizada para reger as atividades de segurança comunitária, mas com poucas condições para efetivá-la.

O Programa de Segurança Comunitária é um exemplo de programa com um sistema legal bem elaborado, mas que acaba pensando pelo não cumprimento de alguns dispositivos, pois o brasileiro não tem o hábito de cumprir as leis (DAMATTA, 1979).

De acordo com o DaMatta (1999), a principal causa é que o brasileiro acha que o Estado pode e deve resolver todos os problemas.

É muito mais fácil fazer uma lei do que analisar o que está errado e tentar mudar o comportamento. A tendência é pensar que a mudança está dentro da lei e não dentro das pessoas. Se a lei não estiver internalizada, ela não será cumprida. Se me flagrarem, aí é outra história (DaMATTA, 1999, p.9)

As carências no cumprimento no programa de segurança comunitária dizem respeito à falta de um sistema de fiscalização mais intensivo e de uma consciência da maioria dos policiais militares (oficiais e praças) de que deve respeitar as regras e normas para que o policiamento comunitário seja mais efetivo. Além disso, alguns capítulos das diretrizes de segurança comunitária não chegaram ainda a sair do papel ou não funcionaram na prática.

realizar o policiamento e as atividades preventivas de acidentes, desastres e sinistros, de forma descentralizada e personalizada; (BRASIL, 2003e, p.2)

A avaliação das ações de segurança pública passa a depender mais da qualidade dos seus resultados (problemas resolvidos e o aumento da sensação de segurança), do que simplesmente de índices quantitativos (quantidade de prisões efetuadas, multas aplicadas, ocorrências registradas, etc.). (BRASIL, 2005B, p.6)

Por isso se faz necessário fixar os agentes de segurança comunitária para que conheçam os problemas de cada região, em especial dos gestores do programa, em uma mesma área de atuação, por um período médio de dois anos. (BRASIL, 2005b, p.7)

Faz parte deste processo de transparência a realização e divulgação de pesquisas de avaliação do programa, não só junto aos agentes de segurança comunitária como à comunidade afetada. (BRASIL, 2005b, p.7)

A estrutura operativa formal já existente em cada órgão deve ser reorganizada, redimensionada e adequada à nova concepção de segurança pública para o Distrito Federal denominada de Segurança Comunitária, atribuindo a quem couber, nos diversos níveis hierárquicos de comando, direção, planejamento, supervisão, coordenação e execução as novas atribuições da Filosofia da Gestão da Segurança Comunitária do Distrito Federal (BRASIL, 2005b, p.9)

Tomando um exemplo do excerto da legislação anterior, pode-se mencionar a fixação do policial num mesmo lugar ou bairro por um período de dois anos para que a comunidade possa conhecê-lo, bem como da participação do comandante da unidade no conselho comunitário de segurança por um período longo de tempo para que se possa criar um vínculo entre o chefe de polícia e a comunidade que ele serve embora discutida e anunciada esta parte da legislação não teve êxito, pois ainda existe na corporação o sistema tradicional, que tem as suas carreiras organizadas em um grau elevado de rodízio de comandos e chefias que precisa ser modificada.

Não há problema brasileiro de hoje que não possa ser explicado pela falta de aplicação da lei. O problema brasileiro com "*enforcement*" é tão ibericamente atávico DaMatta (1999) que tudo que se critica no país é fruto disso: falta de educação (dinheiro público que não chega ao seu destino), impunidade (falta de "*enforcement*"), violência, etc. Tudo só tem uma base sólida para ser resolvido: leis que sejam cumpridas. Mais precisamente, leis que sejam aplicadas.

O pilar normativo aborda os aspectos representativos, constitutivos e normativos da política de segurança comunitária, atendo-se aos valores e normas vigentes (SCOTT, 1995a) e esse pilar teve uma importância na sustentação da política de segurança comunitária dado o caráter voluntário da adesão de todos os policiais que participam dessa atividade não existe nenhuma imposição por parte dos comandos para a adesão a atividade de segurança comunitária.

O terceiro pilar institucional, o cultural-cognitivo, trata dos sistemas de significação e padrões relacionados de comportamento dos atores institucionais, ou seja, dos significados que os constituintes do processo dão às ações, estando relacionados à aceitação de pressupostos. Esse pilar considera os padrões de comportamento dos agentes na interpretação desses significados. Um primeiro exemplo de como a política de segurança comunitária pode ser influenciada por esse pilar é o papel do formalismo na aceitação das leis e normas que incidem sobre o setor. Mais eficaz que os mecanismos de sanção, especialmente na sociedade brasileira, está a aceitação cultural dos constituintes das relações regidas por tais normas para que as situações previstas na legislação encontrem correspondência na realidade social.

Alguns trechos elucidam essa constatação

Apesar da participação dos comandantes nos conselhos ela ser coercitiva imposta por decreto do governador né, acredito que a maioria participa porque acha fundamental essa união com a comunidade então mesmo que não houvesse um decreto eles estariam presente nos conselhos. (PMO16)

Estou muito satisfeito porque gera é ... da a sensação que você é ... realmente esta sendo útil. (PMP8)

Eu acredito que esta muito bom, esta porque assim, os policiais que vão para o policiamento comunitário são policiais voluntários é quem quer ir ninguém esta porque foi obrigado é ... estava na viatura e teve que ir e tal, esta porque quer, então isso já é um grande é ... uma motivação muito grande porque você vai estar trabalhando no que você quer, no que você gosta, não teve nenhuma portaria do comandante obrigando, todos são voluntários, nenhum esta porque esta sendo ... de qualquer forma impedido de estar em outra função outro local, todos são voluntários e fazem com maior prazer. (PMESP12)

Por outro lado, reforçando a discussão referente ao *estágio atual e institucionalização* discutidos anteriormente pode-se constatar que alguns fatos contribuíram para habitualizar normas e procedimentos adotados na atividade de segurança comunitária. Talvez um dos mais importantes tenha sido a criação da SUPROC e da SUSDEP, em 2002 (BRASIL, 2002d), além da instituição das premissas doutrinárias de segurança comunitária no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças da Polícia Militar do Distrito Federal (CFAP).

A investigação em torno do pilar regulativo (SCOTT, 1994, 2001) centrou suas atenções na estrutura legal que normatiza e institui a segurança comunitária no Distrito Federal e em especial na polícia Militar.

Foi apontado o risco do formalismo (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003) estar impactando esse pilar, em prejuízo do cumprimento de algumas das normas que regem a atividade. A simples existência do marco legal da segurança comunitária não seria suficiente, portanto, para garantir um caminho estável rumo a estágios superiores de institucionalização.

Por isso ficou evidenciado a institucionalização segundo a visão regulativa, mas sustentada sob os pilares da legitimidade cognitiva e dos mecanismos isomórficos miméticos.

O estágio semi-institucional de algumas variáveis como “Recursos/Estrutura” e “Vínculos” caminhando para a consolidação da segurança comunitária na Polícia Militar é um resultado esperado tendo em vista o espaço de tempo relativamente curto desde que a política foi implantada no Distrito Federal.

Depreende-se que, à exceção do empenho político das lideranças no processo de implantação da política de segurança comunitária, ainda há que se promover melhorias nos demais aspectos apresentados no Quadro 7 para que estes progridam em seus respectivos estágios de institucionalização.

Quiçá a questão mais controversa para a institucionalização da atividade de segurança comunitária na polícia militar do distrito federal diga respeito à variável legitimidade.

Como já se observou, no período inicial da atividade de segurança comunitária, a atuação de comandantes gerais à época e do Secretario de Segurança Pública sob as ordens do governador atuaram no sentido de conferir legitimidade cognitiva e moral à atividade. O fator legitimidade, por sua vez, seria a causa do influxo inicial de recursos e criação de estrutura para a realização das atividades de segurança comunitária e da manutenção de processos de treinamento e atualização de policiais que retro alimentam o ciclo da atividade (BRASIL, 2002d).

A inserção do artigo 144 da Constituição Federal que conferiu a segurança pública como responsabilidade de todos (BRASIL, 2005a) bem como da legislação (BRASIL, 2005e; BRASIL, 2003e; BRASIL, 2003d) que implantou o programa de segurança comunitária no Distrito Federal passou a atuar também como fonte de legitimidade para a atividade, confirmando a importância do mecanismo coercitivo na sociedade brasileira, apontada por Machado-da-Silva et al (2003). O comportamento formalista apontado pelos mesmos autores também foi observado no período inicial da atividade, como já comentado anteriormente, considerando-se o número de normas que foram editadas no período até que a atividade de

segurança comunitária efetivamente se desenvolvesse. Entretanto, o desenvolvimento posterior da atividade afastou a característica do formalismo, na medida em que a organização não adotou uma solução provisória e houve um esforço efetivo para a adoção da nova modalidade de policiamento.

Em relação aos demais órgãos constituintes do sistema de segurança pública do Distrito Federal, há indícios que muitos conseguiram implantar a atividade de segurança comunitária. Uma possibilidade é a de que os processos de treinamento junto a SUSDEP tenham contribuído para atenuar resistências ao programa, proporcionando melhores condições para a efetiva institucionalização da atividade em tela.

Desta forma, pode-se afirmar que, existem fatores isomórficos miméticos e coercitivos que conferem certa legitimidade cognitiva à atividade. A resultante desse processo parece ser a continuidade da atividade de segurança comunitária com um dimensionamento de recursos bem inferior às demais atividades de policiamento executadas pela PMDF.

Questionados se a polícia militar deveria continuar a realizar o policiamento comunitário, todos os entrevistados responderam que sim, porém, ressalvando-se, em alguns casos, que o volume de recursos para investimentos em materiais e efetivo de pessoal deve ser maior do que o alocado atualmente.

Observando-se o fenômeno da introdução da atividade de segurança comunitária na PMDF sob a ótica do modelo de institucionalização de Tolbert e Zucker (1998), detectou-se a presença dos três processos sequenciais (habitualização, objetificação e sedimentação), replicados no período analisado.

No ano de 2003, os processos miméticos resultaram nas primeiras experiências piloto no Recanto das Emas, Candangolândia, Cruzeiro e Guará e na adoção de novas estruturas de trabalho como os conselhos comunitários de segurança pública e os núcleos comunitários de segurança criados por lei e os treinamentos e capacitação dos agentes de segurança pública na SUSDEP correspondem ao processo de **Habitualização**. O processo de discussão intenso e a divulgação de textos promovida pelo grupo que defendia a adoção dessa nova modalidade de policiamento que resultou, em última instância, na expedição de todo o arcabouço legal, de competências e do plano de ação para a realização de trabalhos dessa natureza bem como a presença ativa de defensores da modalidade corresponde às características do processo de **Objetificação**. No caso da **Sedimentação**, pode-se mencionar os seguintes fatores: a) a difusão da prática por intermédio de treinamentos realizados pela SUSDEP, b) a introdução da disciplina policiamento comunitário no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP), c) as unidades operacionais pesquisadas passaram a realizar trabalhos de

policiamento comunitário de forma rotineira, d) as resistências de grupos contrários e a defesa de grupos que acreditavam na segurança comunitária, e) a instituição do símbolo representativo dos Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal, do símbolo da segurança comunitária e da credencial de segurança comunitária (BRASIL, 2005c; BRASIL, 2004b; BRASIL, 2004d), f) implantação em todas regiões administrativas do Distrito Federal dos conselhos comunitários de segurança (BRASIL, 2006d) Confirma-se assim o caráter cíclico, ou em espiral, do processo de institucionalização observado por Medeiros (2004), no qual os processos que desencadeiam e levam à institucionalização de uma atividade se repetem ao longo do tempo, provocando modificações no modo como a prática ou atividade se estrutura. Portanto, ainda que os processos seqüenciais do modelo de Tolbert e Zucker (1999) possam ser utilizados para efeito de análise de um processo de institucionalização, os estágios de pré, semi e total institucionalização propostos no mesmo modelo teriam de ser vistos com cautela.

A análise, a atividade de segurança comunitária na PMDF teria alcançado o estágio de semi institucionalização, considerando-se o modelo de Tolbert e Zucker (1999). Na mesma linha, considerando-se a evolução das variáveis de institucionalização do presente estudo, a atividade também se apresenta em processo de institucionalização, com tendência a evoluir para estágios superiores de institucionalização, mesmo considerando-se as limitações de recursos (orçamentários, materiais e de efetivo) e do frágil processo avaliativo observado. não se observando indícios ou sinais de processo de desinstitucionalização em curso.

4.2.6. Legitimidade

A partir da quantificação das citações constantes dos textos e discursos analisados, percebe-se que a Legitimidade Pragmática conta com o menor número de citações (19), a Legitimidade Cognitiva apresenta o maior número de citações (40), enquanto que a Legitimidade Moral apresenta (23) citações.

A Tabela 7 representa a quantificação das citações constantes do Apêndice B e das entrevistas de acordo com os tipos de legitimidade.

Tabela 7 - Citações sobre legitimidade encontradas nas entrevistas

Legitimidade Pragmática	Citações
Reconhecimento	19
Total de Citações	19
Legitimidade Moral	Citações
Isomorfismo Normativo	5
Resultados Positivos	18
Total de Citações	23
Legitimidade Cognitiva	Citações
Isomorfismo Mimético	16
Aceitação e Consenso	22
Total de Citações	38

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de exame documental e das entrevistas

No que concerne à **Legitimidade Cognitiva**, o construto “Isomorfismo Mimético” utiliza principalmente os programas de policiamento de sucesso no Brasil principalmente São Paulo, espírito Santo, e Minas Gerais bem como em outros países do mundo (Estados Unidos, Colômbia e França) como referência para situar a segurança comunitária como uma atividade indispensável a uma instituição como a PMDF que zela pela segurança pública no Distrito Federal, com referências à necessidade de adaptação das técnicas daqueles estados e países à nossa realidade.

(...) muitos estados, muitos países usam a polícia comunitária, polícia de proximidade como a Espanha, polícia cidadã como a França porque? Porquê eles têm ciclo único de polícia né aqui não (...) (SUB18)

O policiamento comunitário é um fenômeno mundial varias foram as estratégias para várias foram as estratégias para implementá-la nos diversos países, mas a filosofia tem sido a mesma, a busca da eficácia com a parceria com a comunidade como co - responsável (PMP8)

Eu acredito ate que para que se possa fazer um policiamento comunitário aos moldes a que se esta se preconizando por aí pelo mundo inteiro acho que a tendência mundial é essa né para que o policial seja um integrante e não só a pessoa que vai executar um tipo de serviço que vai estar distante da comunidade. (PMESP12)

(...) vai ter o seminário vai ter a política, estabeleceram metas, (...) mas as nossas doutrinas que temos (...) da polícia comunitária de uma maneira geral elas são o que? Americanas né então quando você traz isso para nossa realidade, você tem

grandes choques de gestão porque você não está tratando de uma polícia como a deles (...) (SUB18)

A **Legitimidade Pragmática** corresponde ao código Reconhecimento, percebe-se que todos os grupos Oficiais e Praças, concordam que a aproximação da comunidade é um caminho para a melhoria do serviço prestado e estão dispostos a essa aproximação, o que evidencia a não rejeição em relação aos princípios da doutrina de segurança comunitária.

Na opinião de muitos entrevistados mesmo com muitas reclamações sobre a falta de treinamento e recursos, humanos e logísticos, há várias afirmações que a atividade de segurança comunitária trouxe benefícios para a Polícia Militar,

(...) e a polícia mais antiga não tinha esse contato com a comunidade hoje é o contrário, e a polícia de comando antigamente não achava certo que o policial fazia o contato com a comunidade, hoje em dia, é essencial esse contato (PMP5).

Meu amigo vou te dizer uma coisa com toda certeza, as mudanças assentadas na filosofia do policiamento comunitário, representam um avanço significativo na integração com os segmentos sociais e legitimam a ação policial na solução dos problemas da comunidade. (PMO17)

Olha como eu te disse no início eu entrei com vontade de fazer esse trabalho porque eu acredito e continuo acreditando que é um trabalho bom e ia mudar muito a imagem da polícia militar perante a população iria mudar muito a cabeça de muitos policiais na aceitação desse tipo de trabalho. (PMO13)

A mentalidade realmente tem mudado dentro dos quartéis, como um processo que começa a se generalizar: os militares sofrem com uma imagem estigmatizada e querem superar isso, oferecendo um serviço superior e com maior inteligência à população. Estão muito cientes, também, dos obstáculos internos e externos à realização dessa tarefa.

O policiamento comunitário é a doutrina oficial, com uma estrutura legal/jurídico bem regulamentada por outro, pesa o formalismo porque as instituições não fornecem os treinamentos, os recursos humanos e logísticos necessários para efetiva operacionalização de uma polícia moderna.

A busca de interatividade policial com as comunidades é um dos caminhos mais eficazes para superar a imagem estigmatizada da polícia militar e diminuir a violência policial. O conteúdo das entrevistas confirma essa constatação,

é uma modalidade de policiamento que tem uma efetividade maior devido da proximidade com a comunidade né a gente tem oportunidade de ouvir as dificuldades, as principais dificuldades da comunidade porque na outra modalidade de policiamento não era possível devido o distanciamento. (PMP1)

Eu acho que a polícia comunitária no momento é o bam bam bam é a bola da vez, e eu fico muito feliz porque a 10 anos que eu estudo esse assunto e vejo hoje quantas pessoas estão interessadas neste assunto, tivemos teses de mestrado e isso me deixa

muito feliz porque pessoas estão pesquisando, estudando e interessadas neste assunto. (SUB18)

Apesar da participação do comandante nos conselhos ela é coercitiva imposta por decreto né, mas ele participa porque acha fundamental essa união com a comunidade então mesmo que não houvesse um decreto ele estaria presente nos conselhos. (PMO16)

Esse é o tipo de trabalho que não gera muito questionamento externo, porque a comunidade reconhece, tem reconhecido, como um ganho, uma maneira dele até em alguns casos, cobrar da polícia militar ações concretas para soluções de determinados problemas que a comunidade esteja enfrentando.

Em termos de **Legitimidade cognitiva**, destaca-se também a análise do conteúdo documento do Estado Maior intitulado planejamento estratégico da PMDF - 200 anos (2006-2009) que focou segundo (BRASIL, 2006a) nos seguintes pontos:

a) Razão de Ser da Organização

- A prestação de serviços de segurança pública e defesa social através das ações de polícia ostensiva preventiva.

b) Missão Institucional

- Promover o bem-estar social respeitando as garantias individuais e coletivas através do emprego de ações de policiamento ostensivo e preventivo.

c) Diretrizes Estratégicas Institucionais

- Promover ações de intercâmbio com a sociedade civil através de ações de “polícia comunitária” auxiliando na redução das desigualdades sociais.

- Trabalhar a imagem de “polícia cidadã e defensora dos direitos humanos” perante a sociedade.

d) Objetivos Estratégicos

- A diminuição dos índices de criminalidade e violência no Distrito Federal, através de ações preventivas.

- o aprimoramento das ações de segurança comunitária

Isso evidencia em termos de **legitimidade cognitiva** que a instituição e os atores passam a não imaginar mais a inexistência da atividade de segurança comunitária (preventiva) na instituição.

Isto é a instituição aceita as ações da segurança comunitária segundo Suchman (1995, p.582) “como necessária e inevitável” institucionalizando-a como parte da sua estrutura e ação.

Alguns trechos de entrevistas associados ao código “Consenso e Aceitação” reforçam juntamente com a análise documental constante do APÊNDICE B desta dissertação, a percepção sobre os argumentos que conferem **legitimidade cognitiva** à prática da atividade de segurança comunitária.

(...) entre os policiais e principalmente entre a sociedade civil tem sido muito bem aceito. O principal problema é a carência de recursos (...) (PMP11)

Eu estou muito satisfeito em poder colaborar ate porque como cidadão também eu gostaria que aonde eu moro tivesse essa modalidade de policiamento infelizmente não tem ainda, então eu procuro fazer da melhor maneira, como eu gostaria que prestassem o serviço para mim estou muito satisfeito, faço de boa vontade dentro das minhas possibilidades. (PMP1)

Em virtude de ser um policiamento ainda assim a nível de Brasil infelizmente ainda novo a adesão foi muito grande hoje (...) tem uma certa relevância uma certa valoração por parte do comando em relação ao policiamento comunitário. (PMP2)

(...) Para dizer a verdade, para nós do serviço isso seria um grande anseio nosso. (PMP5)

Existe sim, existe um grande consenso em torno da idéia porque esta dando resultados surpreendentes né. (PMO8)

(...) com certeza dentro da instituição tem uma grande preocupação né porque quem implantou o policiamento comunitário não foi a gente ele veio de cima e esta dando certo porque a instituição preocupou com ele né

Em termos de **Legitimidade Moral**, os entrevistados fazem uma avaliação positiva do resultado dos trabalhos de segurança comunitária conforme transcrições das falas a seguir

Com certeza houve redução nos índices é ... porque é função do policiamento ostensivo o policiamento comunitário né então o policiamento presente sempre nos mesmos comércios as pessoas que estavam é ... em volta observando né possíveis infratores quando eles observam que os policiais estão sempre no mesmo local e a população não tem resistência em contatá-los então isso inibe essa ação entendeu? inibe mesmo. (PMP6)

Diminuiu a criminalidade porque nos locais onde esse policiamento esta sendo desenvolvido tem sido muito eficiente (...). (PMP4)

Os resultados positivos foram à diminuição de ocorrências, maior credibilidade da sociedade em relação a polícia e maior satisfação dos policiais em desempenhar a contento aquela missão dada pela própria constituição que é manter a ordem pública, o que é ordem publica? É um ambiente de paz e tranquilidade entre os cidadãos então eu acho que os resultados positivos foram esses. (PMP2)

Eu acho que o resultado positivo ainda é a queda da criminalidade onde o policiamento foi implantado. Portanto há um revezamento das áreas né, mas na área onde a gente tá você pode ver a própria estatística da própria unidade em termos de ocorrências, na área onde a gente esta dificilmente ocorre (o crime) porque se chega alguém com essa intenção de roubo a padarias quando percebe a nossa presença a tendência é desistirem do ato né. (PMP5)

Recorrendo-se ao conteúdo das entrevistas, emerge uma dicotomia existente entre os dois tipos de policiamento exercidos pela PMDF: o tradicional ou reativo e o policiamento comunitário ou preventivo que compreende a atividade de segurança comunitária.

Enquanto que uma parte dos entrevistados acredita que existe dentro do PMDF uma grande parcela de policiais que defendem a segurança comunitária como uma atividade muito importante para o exercício da segurança pública, outro grupo de entrevistados acredita que ainda existem dentro da polícia militar grupos, que em função do nível de criminalidade existente no país e no Distrito Federal, o controle de legalidade, materializado nas prisões e no estrito cumprimento das leis e da manutenção da ordem deve ser predominante.

A crença arraigada ainda em algumas pessoas de que a atividade de segurança comunitária não é importante está bastante ligada à própria denominação da PM. O vocábulo “Polícia Militar” evoca imagem e valores próprios da atividade de policiamento ostensivo repressivo muitas das vezes assentadas em mitos e nas crenças (MEYER; ROWAN, 1991; CRANK, 1994) cultivadas durante séculos de que “o encontro polícia e cidadão é um encontro do bem com o mal” (CRANK, 1994, p.8). A palavra militar supõe rigidez de normas, estatutos, e regulamentos disciplinares aproximando-os dos encontrados no Exército.

Uma possível tendência, entretanto, é a da aproximação entre os dois modelos de policiamento, o de prevenção e o reativo ou tradicional de rondas ostensivas, com a preservação das características de cada um dos tipos de policiamento. O cumprimento da lei e a manutenção da ordem de um lado e o exercício da atividade de proximidade com as comunidades propostas nos requisitos doutrinárias da segurança comunitária de outro ajudam a aprimorar os processos de institucionalização de modo a alcançar um novo patamar nas relações entre a instituição Polícia Militar, comunidades e a sociedade.

Para um dos entrevistados

A mentalidade da polícia evoluiu muito desde que o contato com a comunidade passou a ser considerado prioritário. Os soldados, cabos e sargentos já são formados tendo contato com a comunidade. Os capitães e majores sempre mantêm elos com representantes da sociedade civil. (PMO13)

Outros trechos de falas evidenciam esse fato

Depois que os policiais perceberam que a comunidade queria ajudar, mas não vigiá-los, passaram a se aproximar e a participar mais dos conselhos comunitários de segurança.(PMO17)

Tem uma coisa que eu sempre digo, que embora haja dois modelos principais de policiamento, a verdade é que eles cada vez se aproximam mais.(PMP11)

Registra-se opinião de dois ex-Comandantes Gerais da PMDF (APÊNDICE A) em discurso proferida em 2003 e 2005 favoráveis a realização do policiamento comunitário em razão do reconhecimento da sociedade dos resultados positivos dessa modalidade de gestão da segurança pública onde foi implantada conferindo certa **legitimidade cognitiva** à atividade de segurança comunitária.

Desta forma, constatou-se na pesquisa uma percepção generalizada Suchman (1995) de que as ações de segurança comunitária são desejáveis e necessárias à instituição Polícia Militar estando, portanto se desenvolvendo com regularidade, caminhando para sistematização.

5. CONCLUSÃO

5.1. Conclusão

A presente pesquisa objetivou estudar o processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária na polícia militar do Distrito Federal, caracterizando-o e ainda identificando, na ótica dos atores envolvidos, o estágio de institucionalização dessa prática de policiamento bem como os elementos impulsionadores e obstaculizantes à sua institucionalização.

Foi feita a análise da implantação e desenvolvimento da atividade de segurança comunitária na polícia militar do Distrito Federal, desde 2003 até o ano de 2006.

O achado mais importante da pesquisa foi à percepção junto aos atores sociais envolvidos, que a sedimentação do processo de institucionalização requer uma mudança institucional na polícia militar como um todo. Duas razões ajudam a explicar essa constatação.

Por um lado à necessidade de a) internalização efetiva dos preceitos da justiça e correção da instituição polícia militar, b) mudanças nos mecanismos de controle da atividade policial (normas e regulamentos disciplinares), c) flexibilidade nos turnos e horários de trabalho para que os policiais comunitários possam atender às demandas que o policiamento comunitário lhes impõe, d) atuação de forma preventiva para combater o crime, e) valorização do diálogo entre autoridades policiais e os parceiros internos (associações profissionais) e externos para trocar experiências e esclarecer os preceitos sobre a segurança comunitária, f) promover recuperação da cidadania do próprio policial através de programas de formação e treinamento, g) apóio a iniciativas de participação da comunidade em organizações que ajudem o controle externo da polícia militar com o objetivo da polícia ganhar legitimidade e apoio político tornando-a mais acessível à população.

Por outro lado mudanças na estrutura militar tais como: a) a busca de modelos flexíveis e descentralizados de gestão imprescindível para a sedimentação da atividade de segurança comunitária na PMDF, b) o incremento de meios comedidos de força para a negociação da socialidade nos espaços públicos, enquanto instrumentos de controle social e legitimidade das ações policiais, também foram percebidos como ações de reformas institucionais que permitirão em parte a resolução da crise de confiança que se estabeleceu entre a polícia e a sociedade, c) a diminuição dos graus hierárquicos e d) a transparência das atividades desempenhadas pela polícia, de forma a permitir maior controle e participação no planejamento operacional, pela população. Portanto, sem mudanças institucionais mais profundas nas (normas, regras, valores, e crenças), nas estratégias de capacitação, na participação permanente da comunidade e coordenação com outros órgãos governamentais, o programa de segurança comunitária pode reduzir-se a novidades que apenas beneficiarão um pequeno grupo de pessoas

No que se refere à variável legitimidade, observou-se à co-existência entre os diferentes tipos de legitimidade apontados no modelo de Suchman (1995) em relação à atividade analisada. Enquanto que o fenômeno do isomorfismo mimético atua no sentido de conferir legitimidade cognitiva, atuam outros fatores, ligados à cultura e ao ambiente institucional da PMDF, que interferem na dimensão da legitimidade moral, resultando em obstáculos a um processo mais célere de sedimentação da atividade na organização analisada.

Constatou-se também, na análise do construto vínculos, a importância da instituição dos conselhos comunitários de segurança que nasceram no intuito de sedimentar e fazer pressão à institucionalização da atividade de segurança comunitária, permitindo uma maior aproximação da polícia com a comunidade. Essa preocupação de se criar um espaço que permita e encoraje as pessoas a apontar as irregularidades da prestação do serviço na área da segurança pública demonstra mudanças de comportamento e da necessidade da participação dos outros atores sociais na definição dos rumos da segurança pública no Distrito Federal.

Ainda no que concerne ao construto vínculos se verificou oposições veladas, reveladas nas entrelinhas das entrevistas principalmente no que concerne a parcerias com a sociedade civil organizada (ONGs), à na formulação conjunta com a PMDF de políticas de segurança pública no Distrito Federal. pois na maioria das vezes a polícia ainda continua decidindo mais sozinha.

Outra conclusão sobre a institucionalização da segurança comunitária na PMDF foi à inexistência dos indicadores de desempenho relacionados à atividade de segurança comunitária. A implementação desses indicadores seria necessária para se acompanhar o

andamento do programa e confrontar, ao final, os resultados obtidos com os objetivos e metas esperadas. Sem tais indicadores, qualquer medição de eficiência ou efetividade resta impossibilitada, dando margem à existência de projetos que podem não atender às necessidades de seu público-alvo, provocando, por conseguinte, desperdício de recursos públicos.

A partir da análise dos dados e das informações apresentadas no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual do período analisado (BRASIL, 2002b; BRASIL, 2002c; BRASIL, 2003b; BRASIL, 2003c; BRASIL, 2003f; BRASIL, 2004c; BRASIL, 2004e; BRASIL, 2005d; BRASIL, 2005f) chegou-se à conclusão que existe uma barreira orçamentária à segurança comunitária que poderá impactar fortemente os processos sedimentados de institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1997). São eles a falta de vinculação das dotações orçamentárias, a inexistência de rubricas e liberações específicas de recursos destinadas ao Programa Segurança Comunitária, ocasionando níveis de execução muito diferenciados acabam impactando o macro planejamento inicial das ações de segurança comunitária como um todo.

Também com os resultados verificou-se uma tendência quanto ao predomínio de mecanismos coercitivos e miméticos de pressão institucional para os movimentos de mudança e estabilidade da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal, segundo Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999) o peso de cada um dos três mecanismos isomórficos nos processos de transformação organizacional depende da situação e da história sócio-cultural de cada sociedade. Em sociedades democráticas e com maior oferta competitiva de bens e serviços, tendem a predominar processos miméticos e normativos enquanto que em sociedades de tradição autoritária, como a brasileira, a tendência é que predominem mecanismos coercitivos.

Confirmou-se também que para se manter o atual estágio de institucionalização do policiamento comunitário são necessários seu pleno financiamento, envolvimento de toda organização no processo, sensibilização da comunidade e convencimento dos parceiros externos.

Por isso a mudança das organizações policiais deve inserir-se em um contexto institucional voltado para a segurança pública em que as práticas policiais estejam direcionadas para o respeito ao cidadão, com as instituições policiais atualizando sua estrutura organizacional e de gestão, de modo a trabalharem integradas, utilizando novos processos de produção de segurança pública junto com a comunidade, e somando esforços na melhoria da utilização de recursos e informações, tornando-se mais transparentes para a sociedade, que

possa ter as instituições policiais como organizações voltadas para proteger e servir e não para intimidar e serem temidas.

Da mesma forma, percebe-se também que a atividade de segurança comunitária atua como um agente institucional de mudança e contribui para a mudança institucional da PMDF.

Finalmente, considerando-se as variáveis utilizadas no presente estudo e, adicionalmente, o comportamento do processo de institucionalização constante do modelo de Tolbert e Zucker (1998), verificou-se que a atividade de segurança comunitária encontra-se semi-institucionalizada com tendência para o processo de total institucionalização no âmbito da Polícia Militar.

5.2. Limitações do estudo

Uma limitação da pesquisa foi que os dados não corroboram para se fazer uma análise mais acurada da legitimidade pragmática código reconhecimento externo, pois se analisou o processo de institucionalização da atividade de segurança comunitária somente pela perspectiva da polícia e não da comunidade atendida.

A pesquisa também esta calcada fortemente na opinião dos policiais sobre os principais fatores que podem influenciar no processo de institucionalização da segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal, e o comportamento dos respondentes, conseqüentemente, estará sujeito (muito embora não necessariamente) ao efeito do que é socialmente desejável (*social desirability effect*). Assim, os comportamentos e atitudes reais podem não corresponder à imagem que os respondentes fazem de si mesmos (BECHOFER e PATERSON, 2000, p.77).

Entretanto para “driblar” este problema, ou pelo menos reduzir os seus efeitos a seguinte medida foi adotada. As entrevistas foram processadas de tal forma que todos os respondentes permaneceram anônimos. Isso poderá melhorar significativamente a confiabilidade dos dados, uma vez que os respondentes ficarão mais confortáveis em expressar suas reais opiniões.

Outra limitação importante deste estudo tem a ver com as conclusões que dela advirão, pois são conseqüências de uma realidade específica, por isso, se pede cautela em relação às generalizações, uma vez que a análise se restringiu a aspectos inerentes a um contexto particular.

5.3. Estudos Futuros

Com o objetivo de aprofundar algumas questões que emergiram no presente estudo, sugere-se a seguinte agenda de pesquisa:

- a) A investigação do processo de institucionalização da atividade de policiamento comunitário nas polícias militares de outros estados Brasileiros;
- b) Explorar o estudo sobre o impacto da implementação de programa de segurança comunitária na cultura organizacional da Polícia Militar;
- c) Produzir trabalhos de cunho empírico que trazem uma visão conjunta das comunidades e da polícia em relação à segurança comunitária;
- d) Realização de um estudo específico visando analisar o impacto da participação dos conselhos comunitários de segurança no planejamento das ações de segurança no Distrito Federal;
- e) propõe-se a continuidade do estudo do programa de segurança comunitária para que se acompanhe e se avalie a dinâmica do seu processo de institucionalização, quando esse programa adquirir certo estágio de maturidade nas suas fases posteriores.

5.4. Recomendações

Em função dos resultados do trabalho recomenda-se a Polícia Militar do Distrito Federal:

- a) Diversifique as fontes de aquisição de treinamentos e formação para a atividade de segurança comunitária;
- b) Intensifique e acelere a reformas nas normas, estatutos, regimentos e regulamentos disciplinares internos para que as adequem a novas premissas doutrinárias de segurança comunitária;
- c) Aumente e fortaleça os vínculos com outras organizações que formam o sistema de segurança pública do Distrito Federal bem como das ONGs que desenvolvam atividades que tenham relação ou possam utilizar informações provenientes de trabalhos de segurança comunitária;
- d) A inclusão no orçamento do GDF de dotações orçamentárias específicas destinadas à consolidação da atividade de segurança comunitária não só na polícia militar, mas em todos os órgãos que compõem o sistema de segurança pública no Distrito Federal;

- e) Divulgar, constantemente, os resultados advindos com as atividades da Polícia Comunitária, demonstrando às comunidades que a participação de todos traz resultados positivos, proporcionando um incremento no fator transparência;
- f) Um compromisso político sustentado ao longo de pelo menos três administrações. Isto é crucial, porque as complexas mudanças institucionais necessárias para reduzir a violência e sedimentar a atividade de segurança comunitária simplesmente não podem ser efetuadas no curso de um único período de três ou quatro anos;
- g) mudanças nas políticas de qualificação profissional de forma a manter uma constante instrução sobre o policiamento comunitário junto à tropa, atualizando-a dentro desta nova filosofia;
- h) Reunião sistemática de especialistas e pesquisadores policiais e não policiais para elaborar indicadores de avaliação do trabalho policial;
- i) A PMDF deverá estabelecer, por meio de normas próprias, regras de gestão e procedimentos em consonância aos princípios e à filosofia da Segurança Comunitária, buscando adequar administrativa e operacionalmente sua organização;
- j) Fortalecer os canais de cooperação entre a polícia e a sociedade, tais como Conselhos Comunitários de Segurança; e os núcleos comunitários de segurança como forma de minimizar o uso político e partidário dos conselhos.

REFERÊNCIAS

- BARLOW, H.D. **Criminal Justice in América**. Prentice Hall, 2000.
- BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N., A. S. **Fundamentos de Metodologia: Um Guia para a Iniciação Científica**. São Paulo: McGraw-Hill, 1986.
- BAUM, J.A.C; OLIVER, C. Institutional linkages and organizational mortality. **Administrative Science Quarterly**, n.36, 1991.
- BAYLEY, D.H.; SKOLNICK, J.H. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp, 2001.
- BEATO, C.C. **Reinventando a Polícia: Implementação de programa de policiamento Comunitário**. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. UFMG, 2000.

_____.; MARINHO, K.R.L. **Estratégia organizacional de policiamento comunitário nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória.** Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança pública, Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

BECHOFER, F.; PATERSON, L. **Principles of research design in the Social Sciences.** London, Routledge, 2000.

BEGGS, J. J. The institutional environment: Implications for race and gender inequality in the U.S labor market. **American Sociological Review**; vol. 60, n.4; 1995.

BENGOCHEA J. L. P. et al. A Transição de Uma Polícia de Controle para uma Polícia Cidadã. **São Paulo Em Perspectiva**, v.18, n.1, 2004.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A Construção Social da Realidade: tratado e sociologia do conhecimento.** Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

BRASIL, M., ABREU, D. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 4, n.8, jul./dez. 2002.

BRASIL. Lei nº 6.450, de 14 de Outubro de 1977. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal, e dá outras providências **Presidência da República Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, DF, Out. 1977.

_____. Lei nº 6.577, de 30 de Setembro de 1978. Dispõe sobre o Conselho de Justificação da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro do Distrito Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, DF, Set. 1978a.

_____. Lei nº 7.289, de 18 de Dezembro de 1984. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências. **Presidência da República Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, DF, Set. 1978b.

_____. Lei nº 6.645, de 14 de Maio de 1979. Dispõe sobre as promoções dos Oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, DF, Maio. 1979.

_____. 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.

_____. **Projeto Segurança Pública para o Brasil.** São Paulo: Instituto Cidadania, 2002a.

_____. Lei nº 3.042, de 9 de agosto de 2002. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2003. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, 9 Ago. 2002b.

_____. Lei nº 3.119, de 30 de dezembro de 2002. Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2003. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, 30 Dez. 2002c.

_____. Lei nº 2.997, de 23 de Julho de 2002, Alterada pela Lei nº 3.129, de 16 de Janeiro de 2003. Dispõe sobre a reestruturação da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 30 Dez. 2002d.

_____. Concepção do Projeto de Implantação da Segurança Comunitária no Distrito Federal, Seminário de Segurança Comunitária. **Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social**, Brasília, DF, Fev. 2003a.

_____. Lei nº 3.157, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o período de 2004 a 2007. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, 28 maio. 2003b.

_____. Lei nº 3.179, de 6 de agosto de 2003. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2004. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, 6 Ago. 2003c.

_____. Missão Operacional nº. 184-03, de 26 de novembro de 2003. Implanta o Projeto Piloto de Segurança Comunitária no Sistema de Segurança Pública e Defesa Social e no Departamento de Trânsito do Distrito Federal. **Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Brasília**, DF, 26 Nov. 2003d.

_____. Decreto nº. 24.316 de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a implantação no Distrito Federal do Programa de Segurança Comunitária e sobre a criação do Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária, dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 23 Dez. 2003e.

_____. Lei nº 3.257, de 30 de dezembro de 2003. Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2004. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, 30 Dez. 2003f.

_____. Portaria nº 70, de 27 de abril de 2004. Homologa a composição dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, Abr. 2004a.

_____. Portaria nº 140, 6 de setembro de 2004. Institui o símbolo representativo dos Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, Set. 2004b.

_____. Lei nº 3.441, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2005. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, 6 Set. 2004c.

_____. Portaria nº 194, de 10 de novembro de 2004. Institui a credencial dos membros das Diretorias Administrativas dos Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal – CONSEGs e dos Núcleos Comunitários de Segurança - NUSEGs, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 10 Nov. 2004d.

_____. Lei nº 3.519, de 30 de dezembro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2005. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, 30 Dez. 2004e.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2005a.

_____. Portaria nº 30, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece a atuação específica dos órgãos, unidades e Conselhos de que trata o Decreto nº 24.316, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a implantação no Distrito Federal do Programa de Segurança Comunitária e sobre a criação do Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança Comunitária, dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança e dá outras providências, e institui a Diretriz de Segurança Comunitária. **Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Brasília**, DF, 28 Fev. 2005b.

_____. Portaria nº 31, de 18 de abril de 2005. Autoriza a utilização do Símbolo da Segurança Comunitária da Subsecretaria de Programas Comunitários – SUPROC da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal em materiais promocionais e de divulgação das atividades desenvolvidas pelos Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 18 Abr. 2005c.

_____. Lei nº 3.179, de 10 de agosto de 2005. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2006. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, 10 Ago. 2005d.

_____. Decreto nº 26.291, 26 de outubro de 2005 Cria os Conselhos Comunitários Especiais de Segurança - CONSEGS/ESPECIAIS, altera a nomenclatura, estrutura e composição dos Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGS, revoga disposições do Decreto nº 24.101, de 25 de setembro de 2003, alterado pelo Decreto nº 25.217, de 13 de outubro de 2004, e Decreto nº 26.010, de 05 de julho de 2005, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Brasília, DF, 26 Out. 2005e.**

_____. Lei nº 3.766, de 30 de dezembro de 2005. Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2006. **Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, 30 Dez.2005f.**

_____. Planejamento Estratégico PMDF – 200 Anos (2006-2009). **Polícia Militar do Distrito Federal Estado-Maior PM/3, Brasília, DF, 2006a.**

_____. Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal: Plano Geral de Metas para 2007. **Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Subsecretaria de Assuntos Comunitários Brasília, DF, 2006b.**

CAMARGO, C. A. Prevenção Criminal e Desigualdade Humana. IN: **Segurança Pública como Tarefa do Estado e da Sociedade.** Centro de Estudos: Fundação Konrad-Adenauer-Stifting, n. 18, 1998.

CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações: Possibilidades Teóricas, Empíricas e de Aplicação. In: _____; _____ (Org.). **Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local: a Agenda de Pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional.** Recife: Editora Universitária UFPE, 2003.

CARVALHO, G. S. **Policiamento Comunitário: Origens.** Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, 2004.

CERQUEIRA, C. M. N. **Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário.** São Paulo: Freitas Bastos, 1999.

CERQUEIRA, D. ; LOBÃO, W. Criminalidade, Ambiente Sócio-Econômico e Policia: Desafios para os Governos. **Revista de Administração Pública**, v.38, n.3, mai/jun 2004.

CHEURPRAKOBKIT, S. Community Policing: Training, Definitions and Policy Implications. **Policing**, vol.25, n.4, 2002.

CHRISTENSEN, S. et al. Actors and Institutions. **The American behavioral Scientist**, v.40, n.4, 1997.

CLEGG, S. R. Tecnologia, Instrumentalidade e Poder nas organizações. **Revista de Administração de Empresas** n. 5 Nov/Dez. 1992.

CORDNER, G.W. Community Policing: Elements and Effects. In ALPERT, G.P; PIQUERO, A. (eds), **Community policing: Contemporary Readings**, Prospect Heights, 1998.

CORDNER, G. ; BIEBEL, E. P. Problem-Oriented Policing in Practice. **Criminology & Public Policy**. Columbus: v.4, n. 2, 2005.

COSTA, I.F. **Polícia e Sociedade: Gestão de Segurança Pública, violência e controle social**. ed: UFBA: Salvador, 2005.

COSTA, A. T. M. Como as Democracias Controlam as Polícias. **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, v. 70, Nov. 2004.

CRANK, J.P. Watchman and Community: Myth and Institutionalization in Policing. **Law & Society Review**, v. 28, n.2, 1994. p.325-351

_____. Institutional theory of police. **Policing**, Bradford, v.26, n.2, 2003

_____. J. P.; LANGWORTHY, R. Toward an Institutional Theory of Police Organizations. In: _____. An institutional perspective of policing. **The Journal of Criminal Law & Criminology**, v.83, n.2, 1992.

CRUBELLATE, J. M.; GRAVE, P. S.; MENDES, A. A. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. **Revista de Administração Contemporânea**, Edição Especial, v. 8, 2004.

CRUZ, M. V. G.; BARBOSA, A. C. Q. B. “Polícia para Quem Precisa?” **Análise do Ambiente Institucional na Gestão da Segurança Pública numa Perspectiva Comparada entre Brasil e Estados Unidos**. In: ENANPAD, 29, Brasília , Anais eletrônicos... Curitiba: ANPAD, 2005.

DACIN, T.; GOODSTEIN, J.; SCOTT, W. R. Institutional theory and institutional change: introduction to the special research forum. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, 2002.

DaMATTA, R. **Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Rocco. 1979

_____. **Em torno de alguns aspectos sócio-culturais da fiscalização.** Trabalho apresentado no Seminário Internacional - Fiscalização: Contexto, Práticas e Tendências - organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Secretaria de Fazenda do Estado do Espírito Santo e a UCP/PNAFE, 1999.

DANTAS G.F. L. **Gestão Comunitária da Segurança Pública e a Avaliação de seus Programas: o Caminho do Futuro.** Núcleo de Estudos em Segurança Pública e Defesa Social (NUSP)/Núcleo de Estudos em Defesa, Segurança e Ordem Pública (NEDOP), Brasília, 2005.

DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in institutional theory. In: **Institutional Patterns and Organizations.** ZUCKER, G. Cambridge: Ballinger, 1988.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: _____. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago: The University of Chicago Press, 1991a.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Ed.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago: The University of Chicago Press, 1991b.

EASMAN, M. J. **Administration and Development in Malaysia: Institution Building and Reform in a Plural Society.** New York: Cornell University Press, 1972.

ESSERMAN, D. PESARE, A. M. A police-university collaboration to improve community policing. **The Police Chief.** Alexandria, vol.71, n. 4, 2004.

FACHIN, R. C. e MENDONÇA, J. R. C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.) **Organizações, instituições e poder no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FIELDING, N. G. Theorizing Community Policing. **Oxford Journals: British Journal of Criminology,** vol. 42, n. 1, 2002.

FLIGSTEIN, N. **Fields, power, and social skill: a critical analysis of the new institutionalism.** Berkeley: University of Califórnia, 1999.

FONSECA, V. S. da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In VIEIRA, M. M.F.; CARVALHO, C. A. (orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FOUNTAIN, J. E. **Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change**. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

FREITAS, C. A. S. De. **Aprendizagem, Isomorfismo e Institucionalização: O Caso da Atividade de Auditoria Operacional no Tribunal de Contas da União**. Dissertação (Mestrado em Administração) Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

FREY, K.; CZAJKOWSKI, S. O Município e a Segurança Pública: O Potencial da governança Democrática Urbana. **Revista de Administração Pública**, v.39, n.2, mar/abr 2005.

FRÜHLING, H E.(Org.). **Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. Cúal es el impacto?** CESC: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Instituto de Asuntos Públicos: Universidad de Chile, 2003.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GILLING, D. Community Safety and Social Policy. **European Journal on Criminal Policy and Research**; v.9, n.4; 2001.

GREGORI, J. Perspectivas para a Reforma do Sistema de Segurança Pública Nacional. In: **Segurança Pública como Tarefa do Estado e da Sociedade**. Centro de Estudos: Fundação Konrad-Adenauer-Stifting, n. 18, 1998.

GROSSI PORTO, M S. Polícia e violência: representações sociais de elites policiais do Distrito Federal. **São Paulo em Perspectiva**, vol.18, n.1, jan./mar. 2004.

HALL P. A.; TAYLOR R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, nº. 58, 2003.

HALL, R. H. **Organizações: estrutura e processos**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.

HANNAN, M.T., FREEMAN, J. **The Population Ecology of Organizations**. American Journal of Sociology, v. 82, n. 5, 1977.

HENRIQUEZ, E. Os diferentes níveis (ou instâncias) da análise das organizações. In: _____. **A organização em análise**. Petrópolis: Vozes, 1997.

INGRAM, P.; CLAY, K. The Choice-within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology. **Annual Review of Sociology**, vol.26, 2000.

JEPPERSON, R. **Institutions, institutional effects and institutionalism**. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KAHAN, T. **Velha e Nova Polícia – Polícia e políticas de segurança pública no Brasil**. São Paulo: Sicurezza, 2002.

_____. **Segurança pública e trabalho policial no Brasil**. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, Working Paper 51-04, 2003.

KAPLAN, B.; DUCHON, D. **Combining qualitative and quantitative methods in information systems research. A case study**. MIS quarterly, 1988.

KUMAR, P. **Institutionalising community policing: an experiment in Community Police Resource Center (CPRCs)**. Institute for Development and Communication, Punjab, India, 2003.

LAPASSADE, G. e LOURAU, R. **Chaves da sociologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1972.

LAWRENCE, T. B; WINN, M. I; JENNINGS, P. Devereaux. The Temporal Dynamics of Institutionalization. **The Academy of Management of Review**, vol. 26, n. 4, 2001.

LEHRER, E. **Communities and cops join forces**. Insight on the News; 25, v.15, n.3, 1999.

LEITÃO, S. P. Institucionalização organizacional ou processo decisório? Em busca de um modelo de diagnóstico para a organização universitária. In: **Revista Brasileira de Administração e Educação**. PortoAlegre: Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação, 1988.

LEITE, K. R. **Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

LEVI, L. Legitimidade. In: BOBBIO, N; MATTEUCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 4ª edição, Brasília: Edunb, 1992.

LIMA, R. K. de, MISSE, M, MIRANDA, A. P M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n.50, 2000.

LOWNDES, V. Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal. **Public Administration**, vol. 74, 1996.

LYONS, W. Reciprocity in police-community partnerships. In:_____.**The politics of community policing: rearranging the power to punish**. Michigan: University of Michigan, 2002.

MACDONALD, J. M. The Effectiveness of Community Policing in Reducing Urban Violence. **Crime and Delinquency**, v. 48, n.4, 2002.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. **Nota Técnica: A Teoria Institucional**. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.) Handbook de Estudos Organizacionais. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1

MACHADO-DA-SILVA, C. L. et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C.A. (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Unlocking the Institutionalization Process: Insights for an Institutionalizing Approach. **Brazilian Administration Review**, v. 2, n. 1, Jan./June 2005a.

_____. Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma abordagem recursiva do processo de Institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. n. , 2005b.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. e FERNANDES, B. H. R. Mudanças e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, L. M. B.(Org.). **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V.S. **Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20,

1996, Angra dos Reis. *Anais...* Angra dos Reis: Anpad, 1996.

MARINHO, K. R. L. **Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário**. Belo Horizonte. Dissertação (mestrado em sociologia) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

MEDEIROS, P. H. R. **Governo Eletrônico no Brasil: Aspectos Institucionais e Reflexos na Governança**. Dissertação (Mestrado em Administração) Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MENDONÇA, J. R. C. de.; AMANTINO-DE-ANDRADE, J. Gerenciamento de Impressões: em busca de legitimidade organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 1, jan./mar. 2003.

MESQUITA NETO, P. Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime: A visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.1, 2004.

_____. (Coord.). **Policiamento comunitário em São Paulo: limites e desafios**. São Paulo: NEV-USP, 2001. (Relatório de Pesquisa)

MEYER, J. W.; BOLI, John; THOMAS, G. M. Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. (Org.). **Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

MEYER, J.W; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MINAYO, M. C. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MIRANDA, O. P. de. **Programas de policiamento comunitário e programas de capacitação voltados para as comunidades**. Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.

MOORE, M; TROJANOWICZ, R.C. **The policing and the fear of Crime, Perspectives on Policing**. n.3, 1988.

MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

MUNIZ, J.; et al. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, São Paulo, v.9, n.1, 1997.

NEE, V. The New Institutionalism in economics and sociology. **Economy & Society**, 2003.

_____, V.; INGRAM, P. Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (eds). **The New Institutionalism in Sociology**. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

NIELSEN, K. Institutional Approaches in the Social Sciences: Typology, Dialogue, and future Challenges. **Journal of Economics Issues**, vol. xxxv, n°2, jun. 2001.

OLIVEIRA, R. P.; MISOCZKY, M. C. **O processo de institucionalização do parque natural morro do osso**. I Encontro de Administração Pública e Governança de 17 a 19 de novembro de 2004.

PAIXÃO, A. L. Segurança privada, direitos humanos e democracia: notas preliminares sobre novos dilemas políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.31, 1991.

POWEL, W. W. Institutional effects on organizational structure and performance. In: ZUCKER, G. **Institutional Patterns and Organizations**. Cambridge: Ballinger, 1988.

POWELL, W. W. **Expanding the Scope of Institutional Analysis**. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

PRATES, A. **Organização e instituição no velho e no novo institucionalismo**. In: RODRIGUES, S.; CUNHA, M. (orgs). **Novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira**. São Paulo: Iglu, 2000.

PROCTER, M. Measuring attitudes. In: GILBERT, N. **Researching Social Life**. London, Sage, 1999.

REED, M. Teoria Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.; HARDY, C. and NORD, W. (Org.); CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, J.C. **O que é a SOERP?** Seção de Orientação Educacional Religiosa e Psicosocial. Disponível em <<http://www.pmdf.df.gov.br/cfap/htm/soerpeFinal.htm>>. Acesso em 17 fev. 2007.

SALAMANCA, F. **Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad.** Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile, 2004.

SACOMANO NETO, M.; TRUZZI, O. M. S. Perspectivas contemporâneas em análise organizacional. **Gestão & Produção** v.9, n.1, abr. 2002.

SANTOS, G. B. Desenvolvimento Institucional: uma estratégia. **Revista de Administração Pública**, v. 14, n.3, 5-18, jul-set 1980.

SANTOS FILHO, N.G. **Liderança e mudança em organizações: o caso do projeto polícia cidadã.** In: IV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS (IV ENEO), Atibaia, SP, Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

_____. **O projeto polícia cidadã.** In: ENANPAD, 25, 2001, Campinas, SP. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2001.

SCHNEIBERG, M. Combining New Institutionalisms: Explaining Institutional Change in American Property Insurance. **Sociological Forum**, Vol. 20, no. 1, Mar 2005.

SCOTT, W.R. **Organizations, rational, natural and open systems.** 4a. ed., New Jersey: Prentice Hall, 1998.

_____, W. R. **Institutions and organizations.** Thousand Oak: Sage, 1995a.

_____, W. R. Introduction: institutional theory and organizations. In: SCOTT, W. R.; CHRISTENSEN, S. (Eds). **The institutional construction of organizations:** international and longitudinal studies. London: Sage Publications, 1995b.

_____, W. R. Unpacking Institutional Arguments. In POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

_____. Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. (Org.) **Institutional Environments and Organizations:** Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks: Sage, 1994.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

SEAGRAVE, J. Defining Community Policing. **American Journal of Police**. v.15, n.2, 1996.

SELZNICK, M. Institutionalism 'old' and 'new'. **Administrative Science Quarterly**, 41, 1996.

_____. **A liderança na administração**. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

SKOGAN, W. G. **Community policing: can it work?** Belmont: Wadsworth/Thomson Learning, 2004.

_____. **Disorder and Decline. Crime and the spiral Decay in American Neighborhoods**. New York: Free Press, 1990.

SKOLNICK, J.H.; BAYLEY, D.H. **Policimento Comunitário**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.

SOARES, L.E. **polícia para a sociedade**. Disponível em < <http://www.comciencia.br/entrevistas/soares.htm>>. Acesso em 17 jan. 2007.

SOURYAL, S.S. **Police Organization and Administration**, 2nd, OH: Anderson, 1990.

SOUZA, E. **Avaliação do policiamento comunitário em Belo Horizonte**. Belo Horizonte, Dissertação (Mestrado em sociologia) FAFICH, UFMG, 1999.

_____, E. **Como Tornar o Policiamento Comunitário Viável na Prática?** Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, 2005.

SOUZA, E.C.L. Escolas de Governo: Estratégia para a Reforma do Estado. In: VIEIRA, VIEIRA, M.M.F; CARVALHO, C.A.(Org.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SUCHMAN, M.C. **Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches**. *Academy Management Review*, v.20, n.3, jul. 1995.

THACHER, D. Equity and community policing: A new view of community partnerships. **Criminal Justice Ethics**, v.20, n.1, 2001.

THURMAN, Q.C.; MCGARREL, E.F. **Community Policing in a Rural Setting**. OH: Anderson, 1997.

TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L.G. **A Institucionalização da Teoria Institucional**. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.) CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Org. brasileiros) **Handbook de Estudos Organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. v. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

TRAPP, C. Community policing in the United Kingdom. **Law & Order**; v.51, n.3, 2003.

TRIVINOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. O positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo: Atlas, 1992.

TROJANOWICZ, R.; BUEQUEROUX, B. **Community Policing. A Contemporary Perspective**, OH: Anderson, 1990.

_____.; _____. **Policiamento comunitário: como começar**. 2ª edição, São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999.

VENTURA, E. C. F. Institucionalizando a Responsabilidade Social: Arranjos Estruturais no Campo das Organizações Bancárias. In: **ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**, 29, 2005, Brasília. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2005, v. 1.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. Introdução – Sobre organizações, instituições e poder. In: _____ (Org.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____.; _____. (Org.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F. e ZOUAIN, D. M. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VIEIRA, M.M.F.; MISOCZKY, C. Instituições e poder: explorando a possibilidade de transferências conceituais. In: VIEIRA, M.M.F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local: a Agenda de Pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2003.

WALKER, S. **Police in America**. New York: McGraw-Hill, 1992.

WEISBURD, D ; ECK, J. E . What can police do to reduce crime, disorder, and fear? **Annals of the American Academy of Political and Social Science**. v.593, 2004.

WILHELM, H. (Ed.) **Segurança cidadã e policia na democracia**. Tradutor: Pedro Maia Soares. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer iv, n.3, 2003.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**, v. 38, n.3, 2000.

WYCKOFF, M. A. The Benefits of Community Policing: evidence and conjecture. In: GREENE, J.; MASTROFSKI, S. (ed.) **Community Policing – Rethoric or Reality**, Praeger Publishers, New York, 1988.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3ª. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZIJL, A H. V.; VRIES, M S D. The implications of community policing for police-citizen relationships. **International Journal of Public Administration**. v.26, n. 8,9, 2003.

ZOUAIN, D. M., et al. **Policimento Comunitário: Fator Estratégico para Implantação de Política Pública de Segurança**. In: Anais do XXIX Enanpad, Brasília, DF, 2005.

ZUCKER, L. G. **The Role of Institutionalization in Cultural Persistence**. In: POWELL, Walter W.;DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

RECURSOS ON-LINE**Biblioteca – Universidade de Brasília.****www.bce.unb.br****SSP – Secretaria de Segurança pública e Defesa Social do Distrito Federal.****www.ssp.df.gov.br****PMDF – Polícia Militar do Distrito Federal.****www.pm.df.gov.br****SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública.****www.mj.gov.br/senasp****Instituto Nacional de Justiça do Departamento de Justiça Norte Americana****www.ojp.usdoj.gov/nij****NEV - O Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.****www.nev.prp.usp.br****Polícia comunitária nos Estados Unidos.****www.communitypolicing.com****SCIELO BRASIL – Biblioteca Científica Eletrônica on line.****www.scielo.br****PROQUEST****<http://proquest.umi.com>****Portal de Periódicos CAPES - Portal Brasileiro de Informação científica.****www.periodicos.capes.gov.br****CRISP - Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública Universidade Federal de Minas Gerais****www.crisp.ufmg.br****ENAP – Escola Nacional de Administração Pública****www.enap.gov.br****Centro de Pós Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais.****<http://www.cepead.face.ufmg.br>****NESP - Núcleos de Estudo em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro****<http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/nesp/>****Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração****www.anpad.org.br**

Comunidade Segura

www.comunidadesegura.org.br

Tribunal de Contas do Distrito Federal

www.tc.df.gov.br

APÊNDICES

**APÊNDICE A – ANÁLISE DOCUMENTAL - LIDERANÇA /
RECURSOS/ESTRUTURA/ VÍNCULOS/ ESTRUTURA LEGAL/AVALIAÇÃO
Período 2003-2006**

Ano	Liderança	Recursos/Estrutura	Vínculos	Estrutura Legal	Avaliação
2003	<p>Tenente Coronel Eduardo Adolfo Dias Ferreira “o caminho do policiamento comunitário é um caminho sem fim”.</p> <p>Major Carlos Alberto Moreira da Silva “os programas de segurança comunitária desenvolvidos no Brasil procuram atender as demandas atuais de segurança pública, não estando em estágio inferior aos modelos estrangeiros”.</p>	<p>Criação da Subsecretaria de Programas Comunitários – SUPROC integra a partir da Lei 2.997, de 03 de julho de 2002 a estrutura organizacional da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) do Distrito Federal como um dos órgãos executivos do sistema.</p> <p>Após sua criação passa a desenvolver todas as ações para o desenvolvimento e consolidação da atividade de segurança comunitária nos órgãos constituintes do sistema de segurança pública, inclusive na Polícia Militar do DF, nova filosofia e metodologia de enfrentamento da criminalidade, violência, desastres e acidentes, em que são priorizadas as ações preventivas que favoreçam maior percepção de risco pela sociedade e aumento da sensação de segurança.</p>	<p>Convênios SENASP/MJ Nº 058/2003 Convênio Nº 059/2003 Convênio Nº 078/2003</p>	<p>Decreto nº. 24.101, de 25 de Setembro de 2003 Dispõe sobre a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal - CONSEGS/DF e dá outras providências. Consolidado com os acréscimos e alterações procedidas pelo Decreto nº 25.217, de 13 de outubro de 2004, e pelo Decreto nº 26.010, de 05.07.2005.</p> <p>Decreto nº. 24.316, de 23 de Dezembro de 2003. Dispõe sobre a implantação no Distrito Federal do Programa de Segurança Comunitária e sobre a criação do Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária, dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança e dá outras providências.</p>	
2003		A Policia Militar do			

		<p>Distrito Federal desenvolve várias atividades de prevenção ao crime tais como o PROERD (Programa Educacional de Resistência à Droga e à Violência) Grupo de Teatro Pátria Amada, Grupo Teatro rodovia, Projeto sai das ruas, Escolinha de Equitação e Equoterapia Guarda Mirim Esporte no CFAP Diversas escolinhas de futebol nos batalhões e Companhias Independentes.</p>			
2003	<p>Discurso do Coronel Ney Monteiro Guimarães Ex-Comandante Geral da Polícia Militar. “Em parceria com a Universidade de Brasília, estamos realizando ampla pesquisa. Desejamos saber o perfil da polícia que a população deseja, para que novas modificações possam aproximar mais o policial do cidadão”.</p>	<p>I Seminário de Segurança Comunitária promovido pelo Governo do Distrito Federal, em Brasília.</p> <p>Mediação Comunitária: instrumento de negociação de conflitos, que será proferida pela Dra. Vera Regina Müller, Coordenadora do Programa Nacional de Mediação Comunitária.</p> <p>I Curso de Capacitação para Agentes de Segurança Comunitária.</p> <p>Palestra: Segurança Pública e Comunidade na Restauração e Manutenção da Ordem dos Bairros, para Prevenir e Controlar a Violência.</p>			

2003					
2004		<p>II etapa do Curso de Capacitação de Agentes de Segurança Comunitária.</p> <p>Palestra: O Modelo Francês da Polícia de Proximidade: policiais Michel Lopez e Pascal Benite.</p> <p>Seminário de Segurança Comunitária Para Gestores.</p> <p>No período de 2003/2004, foram capacitados 425 Agentes de Segurança Pública e Defesa Social.</p>	<p>Convênios SENASP/MJ N° 001/2004 Convênio N° 152/2004 Convênio N° 153/2004 Convênio N° 154/2004 Convênio N° 155/2004 Convênio N° 210/2004</p> <p>Parceria com a Embaixada dos Estados Unidos.</p> <p>Parceria com a embaixada da França.</p> <p>Parceria com a Cruz Vermelha Internacional</p>	<p>Portaria nº. 70, de 27 de Abril de 2004. O Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal, Homologa a composição dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária – GESCOM com atuação nas Regiões Administrativas, e indicação dos órgãos governamentais participantes do Programa de Segurança Comunitária.</p> <p>Portaria nº. 140, de 06 de Setembro de 2004. Institui o símbolo representativo dos Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal e dá outras providências.</p> <p>Portaria nº. 194, de 10 De Novembro de 2004. Institui a credencial dos membros das Diretorias Administrativas dos Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal– CONSEGs e dos Núcleos Comunitários de Segurança - NUSEGs, e dá outras providências.</p>	
2004			<p>A PMDF firmou recentemente convenio com a unb, contratando serviços profissionais para ministrar aulas em direito na Academia da Polícia Militar (Informativo Interno n° 13 ano III)</p>		

2004			<p>Polícia Comunitária em Debate: Realização no 13º BPM um ciclo de palestras sobre polícia comunitária, visando a implementação de uma filosofia de policiamento personalizado em que o policial trabalhe numa parceria preventiva com os cidadãos para identificar e resolver os problemas junto com a comunidade.</p>		
2005	<p>Coronel Renato Fernandes de Azevedo Ex-Comandante Geral da PMDF “O Policiamento comunitário não pode ser visto apenas como modismo, mas como uma política necessária e duradoura”.</p>	<p>Encontro Nacional de Polícia Comunitária Brasília.</p>	<p>Convênios SENASP/MJ Nº 058/2005 Convênio Nº 057/2005 Convênio Nº 056/2005 Convênio Nº 108/2005</p>	<p>Portaria nº. 30, de 28 De Fevereiro de 2005. Estabelece a atuação específica dos órgãos, unidades e Conselhos de que trata o Decreto nº 24.316, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a implantação no Distrito Federal do Programa de Segurança Comunitária e sobre a criação do Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança Comunitária, dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança e dá outras providências, e <i>institui a Diretriz de Segurança Comunitária.</i></p> <p>Portaria nº. 31, de 18 de Abril de 2005. Autoriza a utilização do Símbolo da Segurança Comunitária da Subsecretaria de Programas Comunitários – SUPROC</p>	<p>Avaliação dos impactos sociais do programa de segurança comunitária no Distrito Federal.</p>

				<p>da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal em materiais promocionais e de divulgação das atividades desenvolvidas pelos Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal.</p> <p>Decreto n.º. 26.291, de 18 de Outubro de 2005. Cria os Conselhos Comunitários Especiais de Segurança-CONSEGS/ESPECIAIS, altera a nomenclatura, estrutura e composição dos Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGS, revoga disposições do Decreto n.º 24.101, de 25 de setembro de 2003, alterado pelo Decreto n.º 25.217, de 13 de outubro de 2004, e Decreto n.º26.010, de 05 de julho de 2005, estabelece normas de transição e dá outras providências.</p>	
2005		<p>Em fase de expansão do Programa de Segurança Comunitária do Distrito Federal, tem como meta atingir as Regiões Administrativas de São Sebastião, Guará, Sobradinho e Paranoá.</p> <p>Convênio n.º. 152, celebrado entre a SENASP e a SSPDS para capacitação de agentes de segurança.</p>			
2005			Parceria entre PMDF, Universidade Católica de Brasília e Unesco promove curso		

			de direitos humanos. (informativo Interno nº 27, ano IV)		
2005			Convenio com a Universidade Católica de Brasília através do programa Observatório da Violência. (informativo Interno nº 27, ano IV)		
2006		ENCONTRO de TRABALHO dos GESTORES de SEGURANÇA COMUNITÁRIA, no qual os comandantes e diretores dos 4 segmentos do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social apresentaram, ao Secretário da SSPDS, a proposta final da sua Organização para a área de segurança comunitária, a partir do documento produzido na 1º fase do ENCONTRO.	CURSOS DA SUSDEP (convênio SENASP / SSPDS)		
2006		Para o biênio 2005/2006 serão capacitados 800 agentes, por meio do Curso de Atualização em Segurança Comunitária. Curso de Segurança Comunitária 2º Fase do Encontro de Trabalho dos Gestores de Segurança Comunitária			

APÊNDICE B – ANÁLISE DOCUMENTAL – LEGITIMIDADE
Período 2003-2006

Ano	Fonte	Autoria	Origem Interna x Externa	Tipo de Legitimidade	Argumentos
2003	Agencia MJ Noticias 05/02/2003	Secretário nacional de Segurança Pública	Externa	Moral	O secretário nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares, afirmou que o Governo Federal está ultimando os estudos para a reestruturação da perícia técnica e o redimensionamento da atuação da polícia comunitária em todo o país, dois pilares do novo sistema nacional de segurança pública.
2003	Curso de Altos Estudos. Academia de Polícia Militar do Distrito Federal	Tenente Coronel Eduardo Adolfo Dias Ferreira E Major Carlos Alberto Moreira da Silva	Interna	Moral	<p>Chega-se a conclusão de que o caminho não é longo e que as demandas sociais estão colocando o policiamento comunitário em pauta (...) o certo é que essa nova filosofia é anseio mundial, a aos poucos vem adquirindo legitimidade nos meios policiais.</p> <p>Percebe-se que o policiamento comunitário é uma evolução natural das práticas policiais, e por esta razão sua legitimidade é bem aceita.</p>
2003	Informativo Segurança & Integração Ano I Nº 001 Abr.2003	Francisco Araújo Subsecretário Doutrina extensão e Pesquisa da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social.	Interna	Pragmática	Na verdade a segurança pública, hoje com o viés da defesa social, não tem conseguido ser um sistema. (...) Serão necessárias ações que impliquem em mudanças de cultura e quebra de paradigmas.
2003					
2004	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados.	Deputado Ronaldo Vasconcellos (PTB-MG) Requerimento S/nº 2004.	Externa	Cognitiva	“Requer a realização de Audiência Pública para se expor e debater o “Projeto Segurança Comunitária” da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Governo do Distrito Federal”.
2004	Revista Ciência & Polícia Ano XI.	Tenente Coronel	Interna	Cognitiva	“Quase todos os comandantes de Unidades Operacionais da PMDF

		Eduardo Adolfo dias Ferreira Major Carlos Alberto Moreira da Silva E Major Francisco Carlos Barbosa			mesmo sem o conhecimento da filosofia e dos princípios doutrinários que fundamentam o policiamento comunitário, desenvolvem ações táticas que em muito se assemelham com este.”
2004	Informativo Interno n° 17, ano III	PMDF	Interna	Moral	O policiamento ciclístico comunitário é um sucesso.
2004					
2005	Informativo Segurança & Integração Ano III N° 008 Nov.2005	SSPDS	Interna		A SSPDS, na consolidação do Programa de Segurança Comunitária e cumprindo a implementação da Capacitação da Comunidade, realizou, por meio da SUSDEP, de 28/11 a 6/12, Ciclo de Palestras: Noções Básicas de Segurança Comunitária para porteiros, síndicos e vigias em diversas Regiões Administrativas.
2005	Revista Ciência & Polícia Ano XIII	PMDF	Interna	Cognitiva	“A filosofia da polícia comunitária é irreversível. Há uma grande demanda da sociedade, principalmente nas comunidades mais carentes - as que mais sofrem com os problemas sociais. A polícia comunitária precisa ser uma prioridade do governo do Distrito Federal, com respaldo do Governo Federal”.
2005	Informativo Interno n° 26, ano IV	PMDF	Interna	Moral	Mãos dadas com a comunidade: o processo de integração entre PMDF e a comunidade se traduz em eficiência no serviço de segurança pública e

					possibilita que a população conheça mais de perto o trabalho do policial militar, mas acima de tudo, demonstra que a instituição é socialmente responsável.
2005	Informativo Interno nº 26, ano IV	PMDF	Interna	Pragmática	Os Conselhos Comunitários de Segurança elogiam a PMDF.
2006	Informativo Segurança & Integração Ano IV N° 009 Mar.2006	Encontro de Trabalho dos Gestores de Segurança Comunitária	Interna	Cognitiva	<p>“A SSPDS, em continuidade ao Programa de Segurança Comunitária no DF, realizou, nos dias 7 e 8 de março, no Instituto Israel Pinheiro, o <i>Encontro de Trabalho dos Gestores de Segurança Comunitária</i>, com o objetivo de estabelecer ações e metas para o período de Abril a Novembro de 2006, buscando colocar em prática as diretrizes do Programa e os planos operacionais das instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social. O Encontro foi coordenado pela SUSDEP, em parceria com a SUPROC e deu início às atividades de ensino na SSPDS em 2006”.</p> <p>“Após o Encontro, os representantes dos grupos elaboraram um documento final, contendo as propostas institucionais para a área de segurança comunitária, que foi entregue ao Senhor Secretário para ser encaminhado aos dirigentes das Instituições, para análise e possível implementação”.</p>
2006	Informativo Interno nº 38 ano V	Coronel José Fernandes Silva de Nascimento	Interno	Cognitiva	“Podemos fazer uma comparação com Espírito Santo, São Paulo, e outros Estados, onde o modelo ideal de polícia comunitária já está praticamente consolidado”.
2006	Informativo Interno nº 38 ano V	PMDF	Interno	Cognitiva	Ciclo de Estudo Institucional: Polícia Militar voltada para o futuro. Cinquenta e três oficiais elaboraram o plano, que foi oficializado pelo comando geral no dia 26/09. A importância desse aval se dá na medida em que o estudo e as conclusões apresentadas levarão a corporação a um procedimento sistematizado e com finalidades claramente definidas.

APÊNDICE C1 - Roteiro de Entrevista com Policiais Militares. (OFICIAIS)

	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL.
	Entrevistador: Victor Vicente

Ordem dos Blocos Temáticos

1) Legitimidade

1. Como o Sr. vê a atividade de segurança comunitária na organização?
2. Na sua visão quais os resultados positivos da segurança comunitária implantada pela PM?
3. Por favor, descreva os principais problemas dificuldades resistências que, na sua opinião, existem na atividade de segurança comunitária?
4. Houve mudanças na relação da comunidade com a polícia depois da implementação da polícia comunitária?
5. Quais as principais estratégias usadas pela polícia para aproximar-se da comunidade? existe reconhecimento do trabalho da polícia comunitária por parte da comunidade? como se manifestam?
6. Na opinião do Sr., qual a receptividade da comunidade ao policiamento comunitário?
7. Qual o grau de consenso e adesão dentro da polícia militar em relação ao novo modelo de policiamento tendo como meta a parceria com a comunidade?
8. Você acha que a Polícia Militar deve continuar a realizar o Policiamento Comunitário? Por quê?
9. O que se poderia fazer para o aperfeiçoamento da Segurança Comunitária na PM do Distrito Federal?
10. Em que direção deve caminhar modelo de segurança comunitária nos próximos anos? e quais as perspectivas de sua consolidação no DF?

2) Vínculos

11. Quais são as parcerias entre a PMDF com outros setores isto é, quais são as instituições parceiras (ex: setor privado, terceiro setor, meio acadêmico, associações comunitárias, instituições públicas) para a atividade de segurança comunitária? Descreva como elas ocorrem.

3) Estrutura legal

12. Quanto à legislação pertinente a segurança comunitária, o que precisa ser aperfeiçoado para impulsionar essa atividade dentro da Polícia Militar?

4) Avaliação

13 As atividades de segurança comunitária já foram avaliadas? Se sim, como? Quais os principais indicadores?

14. Qual é a sua análise sobre o atual estágio da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do DF? Pode ser considerada uma atividade consolidada?

15 Qual a comparação que você faz com relação a outros estados brasileiros em termos de avanços na implementação da atividade de segurança comunitária?

16. Existe alguma possibilidade ou risco para que a atividade de segurança comunitária venha a sofrer descontinuidade na corporação? Quais?

5) Liderança

17. O Sr. poderia indicar nomes de pessoas ou autoridades que mais incentivaram ou fomentaram essa atividade na PM e suas respectivas contribuições?

18. Qual tem sido a Influência, comprometimento ou apoio das lideranças/dirigentes da polícia militar a nova filosofia de trabalho?

3) Recursos e estrutura

19. Você tem idéia sobre como essa atividade foi introduzida no Distrito Federal? Por que a PM começou a realizar o Policiamento Comunitário? Como e por quem foi iniciado este movimento? Etapas.

20. Você tem conhecimento de questionamentos internos quanto à implantação do policiamento Comunitário na PM? Como se manifestam?

21. O Policiamento Comunitário está difundida em toda a corporação da PM, ou seja, o Batalhão e as Companhias estão a empregando rotineiramente?

APÊNDICE C2 - Roteiro de Entrevista com Policiais Militares. (PRAÇAS)

	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL:
	Entrevistador: Victor Vicente

Ordem dos Blocos Temáticos

Descrição Introdutória

- a) Há quanto tempo você trabalha no policiamento comunitário? Porque decidiu trabalhar com essa nova filosofia de policiamento?
- b) Qual a diferença entre o policial tradicional e o policial comunitário?
- c) Há vantagens em ser policial comunitário? Quais?
- d) O Sr. poderia falar sobre seu trabalho como policial comunitário?
- e) Esta satisfeito com o seu trabalho de policial comunitário?

1) Legitimidade

1. Houve mudanças na relação da comunidade com a polícia com a implementação da polícia comunitária?
2. Na opinião do Sr., qual a receptividade da comunidade ao policiamento comunitário?
3. Existe reconhecimento do trabalho dos policiais comunitários por parte da comunidade? Como se manifestam?
5. Como você vê a atividade de segurança comunitária na Organização?
6. Na sua visão quais os resultados positivos da segurança comunitária implantada pela PM?
7. Por favor, descreva os principais problemas ou dificuldades que, na sua opinião, existem na atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal?
8. O que você considera que poderia melhorar no policiamento comunitário?
9. Qual o grau de consenso e adesão dentro da polícia militar em relação ao novo modelo de policiamento tendo como meta a parceria com a comunidade?
10. O que se poderia fazer para a consolidação e aperfeiçoamento da Segurança Comunitária na PM do Distrito Federal?

2) Vínculos

11. Quais são as parcerias entre a PMDF com outros setores isto é, quais são as instituições parceiras (ex: setor privado, terceiro setor, meio acadêmico, associações comunitárias, instituições públicas) para a atividade de segurança comunitária? Descreva como elas ocorrem.

Liderança

12. Qual tem sido a Influência, comprometimento ou apoio das lideranças/dirigentes da polícia militar a nova filosofia de trabalho?

3) Estrutura legal

13. Quanto à legislação pertinente a segurança comunitária, o que precisa ser aperfeiçoado para impulsionar essa atividade dentro da Polícia Militar?

2) Recursos e estrutura

14. Com a implantação da segurança comunitária houve mudanças no trabalho do policial?

15. Como se difundiram as técnicas e procedimentos do Policiamento Comunitário na PM?

16. Você tem conhecimento de questionamentos internos quanto à implantação do policiamento Comunitário na PM? Como se manifestam?

3) Avaliação

17. Qual é a sua análise sobre o atual estágio da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do DF?

18. Você acha que a Policia Militar deve continuar a realizar o Policiamento Comunitário? Por quê?

19. Existe alguma possibilidade para que a atividade de segurança comunitária venha a sofrer descontinuidade?

20. Qual a comparação que você faz com relação a outros estados brasileiros em termos de avanços na implementação da atividade de segurança comunitária?

21. Os resultados do seu trabalho como policial comunitário é avaliado? Se sim como?

ANEXO A - Relação de Entrevistados

Nº	Prefixo	Organização	Posto/Função	Sexo	Duração da Entrevista
1	PMP1	PMDF	PRAÇA - Soldado Policial Comunitário	M	53mn e 18s
2	PMP2	PMDF	PRAÇA - Soldado Policial Comunitário	M	41mn e 26s
3	PMP3	PMDF	PRAÇA - Soldado Policial Comunitário	F	32mn e 34s
4	PMP4	PMDF	PRAÇA - Soldado Policial Comunitário	M	31mn e 53s
5	PMP5	PMDF	PRAÇA - Soldado Policial Comunitário	M	34mn e 31s
6	PMP6	PMDF	PRACA - Soldado Policial Comunitário	F	33mn e 21s
7	PMP7	PMDF	PRAÇA - Soldado Policial Comunitário	M	30mn e 40s
8	PMP8	PMDF	PRAÇA - Soldado Policial Comunitário	F	29mn e 36
9	PMP9	PMDF	PRAÇA - Soldado Policial Comunitário	M	25mn e 09s
10	PMP10	PMDF	PRAÇA - Cabo Policial Comunitário	M	27mn e 43
11	PMP11	PMDF	PRAÇA - Sargento Policial Comunitário	M	37mn e 13s
12	PMESP	PMDF	<ul style="list-style-type: none"> • OFICIAL • Tenente Coronel • Especialista em Segurança Comunitária. 	M	50mn e 29s
13	PMO13	PMDF	<ul style="list-style-type: none"> • OFICIAL • Major 	M	43mn e 06s
14	PMO14	PMDF	<ul style="list-style-type: none"> • OFICIAL • Tenente Coronel 	M	40mn e 12s
15	PMO15	PMDF	<ul style="list-style-type: none"> • OFICIAL • Major 	M	44mn e 51s
16	PMO16	PMDF	<ul style="list-style-type: none"> • OFICIAL • Tenente 	F	33mn e 49s

17	PMO17	PMDF	<ul style="list-style-type: none"> • OFICIAL • Major 	M	39mn e 08s
18	SUB18	SUPROC /SSPDS	Subsecretaria de Assuntos Comunitários da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal.	F	44 mn e 20s
Duração total das entrevistas					10h e 29mn