

## **Uma Abordagem Organizacional na Segurança Pública: Notas para Discussão**

*Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz  
Allan Claudius Queiroz Barbosa*

### **Resumo**

O aumento da violência e criminalidade nos últimos anos elevou as discussões sobre esta temática no Brasil, mas há pouca produção acadêmica sobre a gestão da segurança pública sob o enfoque da administração. A idéia principal deste artigo é contribuir para a compreensão desse fenômeno pela análise das organizações policiais. Para um combate efetivo da violência e da criminalidade o sistema de justiça criminal, principalmente as organizações policiais, necessitam de uma reforma que as levem a atuar em consonância com as premissas de uma administração pública voltada para o atendimento ao cidadão, dentro dos parâmetros democráticos e tendo em vista as tendências preconizadas por Bayley (2001). As ciências administrativas dispõem de um arsenal variado para análise do funcionamento do sistema de justiça criminal, e condições para instrumentalizar propostas para melhoria de atuação das organizações, o que revela a atualidade do debate e a riqueza do campo de análise para a administração.

**Abstract:** The increase of violence and criminality rates in the last years elevated the discussions on this thematic one in Brazil, but there is little academic production on the public safety's administration under the focus of the administration. The main idea of this article is to contribute to the understanding of this phenomenon through the police organizations analysis. For an effective combat of violence and criminality by criminal justice system, mainly police organizations, it needs a reform to act in consonance with the premises of a public administration which had to attendance the citizen's right, inside democratic parameters and under some tendencies described by Bayley (2001). The administrative sciences have many tools for operational analysis of criminal justice system, and to make a proposal for improvement of performance of theirs institutions, what reveals the timing of this debate and a wide range to be covered by the organizational studies.

### **1 Introdução**

O aumento da violência e criminalidade nos últimos tempos elevou as discussões sobre esta temática no Brasil, embora desde o início do século XX pode ser encontrada produção nacional sobre violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal. Kant de Lima (2000) reforça o amplo leque de abordagens sobre estas temáticas que envolvem desde a delinqüência infanto-juvenil e a categoria menor, criminalidade urbana, mudanças de padrão e perfil social dos acusados e seus efeitos de violência, a questão do crime organizado e do tráfico de drogas. Outras temáticas referem-se a organização policial e sistema de justiça criminal, políticas públicas de segurança, além das imagens, práticas e discursos da violência urbana.

No Brasil, estas diversas abordagens interpretam aspectos e segmentos do sistema de justiça criminal a partir de uma perspectiva sociológica, política ou antropológica, sem contar a tradicional abordagem jurídica. Estas abordagens tendem a indicar alguns problemas de cunho organizacional. Kant de Lima (1995) constata a precariedade das técnicas de investigação e a inserção das polícias no sistema de justiça criminal. Saporì (1995) reforça o

perfil burocrático do sistema de justiça criminal, mas destaca que através de seus atores (juízes, promotores, defensores públicos) há diversas situações balizadas por ações de caráter informal, que estão institucionalizadas nas varas criminais. Soares (2000) destacou que as mediações burocráticas são responsáveis pela lentidão nos processos, sendo que uma modernização institucional com novos arranjos estruturais para responder ao ambiente externo torna-se imprescindível. Beato (2001) afirma que as organizações policiais funcionam como no século XIX, mas enfrentam os complexos problemas do século XXI. Em outros países porém, este foco de análise vem passando por diversas discussões, seja por profissionais da área (Skolnick, Fyfe, 1993; Walker, 1992) ou por estudiosos da administração (Micklethwait, Wooldridge, 1998).

O que se verifica é que há pouca produção acadêmica sobre a gestão da segurança pública sob o enfoque da administração no Brasil. No entanto, este é um campo de análise a ser abordado com maior ênfase, não apenas pela sua relevância como pelas contribuições que a análise das organizações pode proporcionar. Bayley (2001, p.229-231) em trabalho realizado em meados de 1980 define polícia como o grupo de pessoas autorizadas por um grupo, geralmente o Estado, para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade através da aplicação da força física. Apesar de uma autorização legal semelhante em sua essência as organizações policiais variam em diversos aspectos como número de membros, formas de coordenação, centralização, responsabilização, resultados, impacto sobre a política, relacionamento com o público e poder. A partir de seu estudo aponta as seguintes tendências para o futuro da polícia:

1. diversificação do formato institucional das corporações, com o crescimento de polícias privadas e agentes de segurança, além daquela subordinada ao Estado;
2. aumento do policiamento devido ao crescimento demográfico;
3. manutenção da estrutura dos sistemas de polícia, pela resistência da tradição burocrática, com uma pequena tendência da centralização entre as forças policiais em alguns países;
4. maior publicização das ações policiais e responsabilização da polícia, com maior supervisão externa;
5. aumento do papel político das forças policiais;
6. extensão do trabalho policial – aplicação da lei, investigação criminal, prestação de serviços, controle de multidões, regulação de tráfego – permanecerá tão variada quanto o é na maioria dos países atualmente, mantendo a tensão entre a aplicação da lei e a prestação de serviços;
7. aumento dos requisitos profissionais e mudanças na administração para efetividade das polícias;
8. as estratégias de policiamento no controle da criminalidade vão variar de acordo com a incidência de violência coletiva, preocupação da população com os crimes comuns e a visão do indivíduo dentro da comunidade.

Bayley (2001) finaliza que a questão principal é como utilizar as instituições públicas, principalmente a polícia, para lidar com a criminalidade sem criar um Estado autoritário e respeitando a liberdade humana. A configuração do sistema de justiça criminal no Brasil desde os seus primórdios apresenta características que privilegiam uma ação voltada para as elites em detrimento à população em geral, dificultando o estabelecimento de relações igualitárias entre o Estado e seus cidadãos, predominando o seu caráter patrimonialista.

Pelas tendências apresentadas por Bayley (2001) e a variedade de aspectos a serem estudados na gestão da segurança pública, cabe a adoção da perspectiva preconizada por Reed (1998) em que a análise das organizações é um campo de conversações entre diferentes abordagens formando um pano de fundo e de contexto que permitem um debate crítico e de reflexão na produção dos estudos organizacionais contemporâneos.

Este artigo pretende indicar alguns pontos para reflexão na análise do sistema de justiça criminal brasileiro com base na teoria das organizações, a partir da evolução e de alguns aspectos das organizações policiais. Atualmente o sistema de justiça criminal é formado pelas seguintes instituições - polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia militar, polícia civil; Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e unidades prisionais. Consenso entre os estudiosos, as organizações do sistema de justiça criminal são caracterizadas como burocráticas, com hierarquia, disciplina, autoridade, regras, carreira, divisão do trabalho, estabilidade, conforme preconizado pelo alemão Max Weber no início do século XX (Weber, 1971).

Após esta introdução descreveu-se de forma rápida a formação do sistema de justiça criminal, seguida de uma reflexão sobre as teorias organizacionais e concluindo com algumas das interrelações entre esta e a segurança pública e as contribuições da ciência administrativa.

## **2 Breve Relato da Formação do Sistema de Justiça Criminal**

Uma rápida análise do sistema de justiça criminal vigente no país revela diversas das mazelas herdadas dos primórdios da colonização. Diversos estudos apontam para as características do Estado brasileiro a partir de sua formação e sua influência na cultura do país, como os clássicos de Raimundo Faoro (1994), Caio Prado Júnior (1994), Sérgio Buarque de Holanda (1983), Roberto DaMatta (1979) ou Guerreiro Ramos (1983) apenas para citar alguns. Além disso, a mídia fornece diuturnamente fatos que apontam os resquícios de variadas situações apontadas por Schwartz (1979) e Bretas (1997).

Kant de Lima (1995) destaca que o entendimento das práticas das organizações policiais no Brasil devem ser entendidas como reflexo das ideologias política, legal e judicial, assim como o exercício do poder e a administração da justiça na sociedade brasileira.

Para Martins (1996) a origem do sistema de justiça a partir da colonização portuguesa é uma fonte importante para o entendimento do funcionamento do modelo hoje vigente. A ética lusitana surgida a partir da expansão ultramarina preconizava a possibilidade do enriquecimento a partir das colônias, além da necessidade de centralização e concentração do poder real. A formação do estado brasileiro segue as mesmas premissas de centralização, regulações embaralhadas, além da forte influência da igreja do estado português. A hierarquia é complexa e confusa, composta de muitos auxiliares, valendo-se da proximidade com a Coroa para o exercício do poder. A administração pública estrutura-se fortemente, baseada institucionalmente em um modelo de gestão que sobrevalorizava o caráter jurídico da ação pública, mas socialmente, pautava-se no sistema de privilégios personalistas da corte lusitana. Essa situação reforça o espírito patrimonialista que marcaria o estado brasileiro até as tentativas de implementação de uma burocracia pública no Brasil a partir de meados do século XX. O modelo burocrático implantado avançou em termos de sua racionalidade, mas manteve traços do etos patrimonialista, além de ter sido limitado pela política em sua implementação, o que gerou uma modernização incompleta, resabiada, descolada e ressentida da política.

Os relatos históricos revelam as dificuldades da administração judicial, além da assunção pelos encarregados da justiça de encargos burocráticos e administrativos da colônia. Entre os problemas da época há a proliferação dos funcionários públicos, nem sempre com o perfil adequado para uma atuação condizente, o que contribuiu para a turbulenta situação no país, somada às oportunidades para a prática de excessos e atos licenciosos. Schwartz (1979, p.25) reforça que “o braço da lei não chegava a áreas remotas e a esparsa colonização tinha como resultado a falta de pressão comunitária para apoiar a moralidade e o respeito pela lei”. A desigualdade da justiça em relação aos índios e negros também se revela, pois o testemunho de um português era equivalente ao de três ou quatro índios. Na estrutura social da época, os brancos na maioria das vezes possuíam o poder, a influência ou o dinheiro para se livrarem das autoridades civis.

Os escravos presos podiam ser soltos por interferência do seu dono por serem necessários a seu sustento. Porém, os brancos pobres, os escravos libertos, os artesãos e trabalhadores braçais, não tinham donos, ou quem interviesse a seu favor, muito menos dinheiro ou conhecimentos necessários para garantir sua liberdade. Schwartz (1979, p 199) revela que estes eram os que mais sofriam com as desumanas condições das cadeias, como a de Salvador “que continuava sendo, sob todos os aspectos, um pedaço do inferno”. Os acusados de ofensas criminais sofriam privações extremas, inclusive a fome e a extorsão que os carcereiros faziam com os prisioneiros. Assim, vínculos econômicos, sociais e políticos uniram a elite da sociedade brasileira aos agentes da justiça, mesmo que as normas vigentes coibissem tais arranjos.

Flory (1981) destaca que as práticas policiais e do sistema judicial brasileiro no século XIX reforçaram as características de categorização elitista e excludente, baseadas em uma suposta incapacidade da população brasileira para discernir em termos de sua participação na definição das práticas políticas e sociais no país. Uma amostra é que em 1838 na Bahia, uma lei provincial dava poderes ao governador de nomear oficiais para a Guarda Nacional, o que levou por motivos políticos a existir mais oficiais que praças naquela época (p.168-169), até a lei ser revogada. A Guarda Nacional era a principal força do país no Império (1831 a 1922), enquanto em algumas cidades havia Guardas Municipais, de caráter militar, embrião das futuras Forças Públicas estaduais. Também havia guardas particulares, como a Guarda Noturna no Rio de Janeiro e São Paulo.

Bretas (1997) destaca que em fins do século XIX verifica-se a formação de uma classe trabalhadora, assalariada, nos principais núcleos urbanos do país, e também a consolidação de uma elite ilustrada, “bacharéis” possuidores de diplomas e atualizados nas idéias do liberalismo e positivismo em voga na Europa. No conjunto de estratégias de afirmação de uma classe burguesa nesta época, a polícia desempenha um papel importante como agente de dominação, com ação repressiva destacada sobre a classe trabalhadora. A polícia aparece como uma instituição em construção, condicionada pelos limites da técnica e dos investimentos realizados em segurança realizados no período.

Nos primeiros anos após a República até início do século XX, a organização policial busca afirmar seu monopólio do exercício repressivo na disputa com outras instituições armadas, ou dotadas de poderes coercitivos. No Rio de Janeiro destacavam-se os policiais civis, a Brigada Policial da Capital Federal, os militares da Marinha e Exército, guardas nacionais e noturnos, com registros de diversos conflitos entre seus membros. Além destas interfaces e suas atribuições de manutenção da ordem pública, as atividades da polícia tinham como destino o poder judiciário, outro foco de disputa, com ambas instituições imputando a outra o fracasso de suas ações (Bretas, 1997).

Bretas (1997) ressalta ainda que as atribuições dos policiais, variavam das mais simples como a fiscalização do trânsito até as mais obscuras atividades de polícia política. O trabalho da polícia envolvia um conjunto de ações de ameaça à ordem pública, principalmente nas grandes manifestações populares, como feiras, festas e greves, além de eventos de menores dimensões, geralmente de cunho individual, próprio do trabalho policial, como assassinatos, seduções e dívidas não pagas. As principais infrações referiam-se a ofensas físicas, furtos e roubos, jogo e vadiagem. Mas o tratamento ao cidadão variava de acordo com a classe social, nacionalidade, raça e gênero, valendo para a classificação a subjetividade do policial.

No início do século XX a polícia funciona mais como agência de emprego na órbita do Estado que pela ótica de realização de um serviço, com poucas iniciativas de modernização e com padrões discriminatórios de relação com o cidadão. O poder discricionário do policial serve para regular o padrão das relações informais com este cidadão, que trazem como ônus práticas violentas da polícia e a dificuldade da construção da cidadania. O problema, ressalta

Bretas (1997) é que os procedimentos que estavam se formando no período da República Velha (1899-1930) estão ainda hoje firmemente assentados, conforme atestam trabalhos como os de Campos Coelho (1986), Paixão (1988), Kant de Lima (1995), Zaluar (2001) e Bicudo (1999) por exemplo.

A transição política originada na década de 1920, aliada aos conflitos entre as organizações ligadas à segurança provocou a criação por diversos governos estaduais de Guardas Cívicas, corporação uniformizada, sem caráter militar, que seriam extintas em 1969, com sua anexação às Forças Militares estaduais. Para uma idéia da dimensão destas instituições, a Guarda Civil de São Paulo criada em 1924 contava com 15 mil integrantes em 1964. Na Era Vargas destacou-se a ação da polícia política dentro da polícia investigativa. Com a redemocratização do país não se verificaram maiores mudanças no aparato policial. Isto ocorre com o golpe militar de 1964 em que ações de caráter repressivo sob o viés político ganham vulto e culminam com a edição do Decreto-Lei n.º 1.072 (30/12/1969) que extingue as corporações policiais civis locais e as transformam de Guardas Cívicas em Polícias Militares, subordinadas às Forças Armadas. Neste período reforçam-se as características de arbítrio e violência das organizações policiais. Pinheiro (1997) aponta a dificuldade de controle destas organizações que mesmo após a transição democrática em meados da década de 1980 não se modificaram, pois as ações contra os crimes comuns seguem as linhas traçadas antes e durante o período de exceção, enriquecidas pelas arbitrariedades empregadas pela militarização do policiamento preventivo. As denúncias de violação dos direitos humanos e as práticas discriminatórias da polícia constataam esta situação.

Zaverucha (2000) discute a transição democrática indicando seus pontos de fragilidade a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1989), que marca um continuísmo das elites civil e militar no aparelho do Estado. Apesar de tirar a polícia das Forças Armadas, a Carta Magna manteve a divisão entre Polícia Militar e Polícia Civil, segundo o autor um indutor de conflitos entre as instituições. Além disso dificultam a prevenção e repressão da criminalidade, atividades de caráter civil, ao determinar que as atividades de polícia administrativa, que realiza a prevenção e repressão imediata, seja incumbência das polícias militares e a polícia judiciária que é a que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, reprimindo após a ocorrência da infração penal, seja responsabilidade da polícia civil. O autor indaga da urgente necessidade de se reformular o modelo policial brasileiro, com uma organização policial de caráter civil que possa executar o ciclo completo de polícia, e esteja mais próxima da comunidade.

O aumento substancial dos índices de criminalidade e eventos como os movimentos grevistas iniciados nas organizações policiais militares em 1997 representam um indicativo da necessidade de mudanças (Silva Filho, 1999), que passou recentemente, pela discussão de sua origem em características organizacionais delineadas no próximo item.

### **3 Pode a Teoria das Organizações Auxiliar no Entendimento da Segurança Pública?**

As organizações podem ser entendidas como objetos empíricos, com objetivos, recursos e capacidades específicas, constituída de normas, com fronteiras, história, empregados, clientes, fornecedores e outros agentes interessados. Suas práticas permitem sua representação, efeito de interação recíproca com o ambiente externo e interno, e molda suas práticas locais, de linguagem, de cultura, de etnia, de gênero. Assim, destaca Clegg e Hard (1998) as organizações também são locais de ação social, com abertura a conhecimentos de disciplinas formais e explicitadas, além de temas que permeiam o tecido social, e apresentam interpretações distintas entre as normas e suas práticas.

Uma das dificuldades na análise das organizações é a escolha da abordagem teórica a ser utilizada para determinado enfoque, pois qualquer tipologia a ser adotada apresenta

defeitos e lacunas.<sup>i</sup> As organizações já foram estudadas a partir de diversas categorias como estrutura, tamanho e tecnologia, ou ainda sob as dimensões de liderança, poder, estratégia, tomada de decisão, cognição, grupos, comunicações, conflito, cultura e ambiente. Temas como inovação, aprendizagem organizacional, ambiente ecológico, globalização, gênero, etnia, tecnociência inserem-se nas abordagens mais recentes (Reed, 1998). Os modelos de análise seguem sua trajetória historicamente construída, de acordo com cada perspectiva, definindo a seu modo as organizações. Modelos de análise distintos enfocam a organização a partir de seus processos básicos como aqueles voltados para a organização da produção e operação, gestão de pessoas, mercadologia, logística, sistema de informações e recursos financeiros.<sup>ii</sup>

A análise do sistema de justiça criminal brasileiro pode ser realizada sob quaisquer perspectiva organizacional, mas o caráter racional legal deste sistema auxilia na justificativa de existência destas organizações, pela precípua necessidade de manutenção da lei e da ordem, que é o objetivo maior do sistema. Na prática, as organizações deliberadamente concebidas para resolver os conflitos em que racionalmente seus membros estariam devidamente instrumentalizados e isentos de valores e emoções humanas para sua atuação – do “tipo ideal”, revelaram na prática a dificuldade em lidar com o dinamismo e instabilidade de organizações cada vez mais complexas.

Isto pode ser verificado nas diversas situações em que o objetivo de manutenção da ordem pode se contrapor à racionalidade vigente, no sentido de cumprimento da lei e vice-versa. Skolnick, Fyfe (1993) reforça esta situação em que não há uma justaposição entre lei e ordem. Esta distinção na organização provoca, entre outras situações, uma disfunção da burocracia. Isto porque o poder discricionário do agente da lei pode fazer com que sua opção seja pela manutenção da ordem mesmo que isto signifique burlar a lei e, por conseguinte as normas da organização. A definição vai depender do próprio ator em relação àquela situação de conflito existente.

No entanto, as pressões do ambiente forçam o surgimento de novos formatos organizacionais que aprimoram suas competências centrais para melhoria de sua atuação. No caso das organizações policiais, as complexas peculiaridades na mensuração de seus resultados poderiam levar a uma indefinição quanto a melhor forma de alcançar seus objetivos. Isto porque diversos fatores podem influenciar no estágio de violência e criminalidade de determinada sociedade, como as ações voltadas para prevenção (não necessariamente realizadas pelo sistema de justiça criminal), ordenação do crescimento urbano, diminuição da sensação de insegurança, aumento da sensação de punição, entre outras.

A tipicidade da organização policial sob o enfoque burocrático suscita análises em que a teoria weberiana se adequa na categorização desse tipo de instituição a partir de sua característica inicial como réplica de um sistema militar. Centrada na autoridade legal, legitimada pelas regras e regulamentos, que representam normas abstratas e que fixa as atividades e seus limites. O regulamento disciplinar existente nas organizações policiais é um dos fatores instrumentais que as caracteriza como burocracia.

Pesquisa realizada por Saporì (1995) nas organizações do sistema de justiça criminal brasileiro revela que estas apresentam um arcabouço estrutural próprio, com a especificação de mando e subordinação, sendo uma complexa estrutura formal nos moldes weberianos, apresentando características como divisão do trabalho, racionalidade, profissionalismo, rotinização, padrões formais de autoridade, padronização de procedimentos, normas exaustivas (Código de Processo Penal como escopo por exemplo) e um produto final definido, “a sentença”.

Não obstante o perfil burocrático, continua o autor, a justiça criminal através de seus atores (juízes, promotores, defensores públicos) é balizada em diversas situações por ações de

caráter informal, que estão institucionalizadas nas varas criminais. O objetivo dos atores nestes procedimentos é a manutenção do serviço em dia, visando a maximização da eficiência, evitando acúmulo de serviço, com exceção dos advogados que pretendem em sua maioria retardar o processo. Sapori (1995) conclui que a justiça nas varas criminais consolida uma comunidade de interesses, chegando aos mesmos resultados encontrados por Blumberg (1972, citado por Sapori, 1995) ao analisar a justiça criminal americana, caracterizando o que este autor denomina de “justiça de linha de montagem”, em que são empregadas técnicas padronizadas para se chegar ao resultado final de uma grande quantidade de processos em menor tempo, levando a um processamento seriado dos crimes. Estas técnicas variam de acordo com os atores legais envolvidos, sempre visando a agilidade, não a qualidade.

Em trabalho posterior, Sapori (2002) afirma que o sistema de segurança pública caracteriza-se como uma “network” organizacional, pois identifica um padrão estável nas relações entre os atores que ocupam o sistema através de um conjunto de conexões diretas e indiretas entre os mesmos, revelando seus tipos, vínculos e laços existentes. O poder circula de forma distinta entre os componentes do sistema dependendo de sua posição estratificada em relação às demais organizações, sendo valorizada a posse de informações e domínio de recursos escassos.

Apesar de delinear uma “network”, utiliza-se a denominação de “sistema” para o mesmo, mas o equilíbrio e a articulação prevista no arcabouço formal não se realizam plenamente em sua dinâmica cotidiana, indicando uma frouxa articulação na segurança pública. A separação do trabalho policial em duas organizações distintas e a utilização do inquérito policial como instrumento para a fase processual são pontos críticos nesta articulação, comprometendo a efetividade da justiça criminal.

#### **4 Construindo uma Ponte entre Teorias Organizacionais e Segurança Pública: Pontos de Reflexão**

Administração pública no geral, e o sistema de justiça criminal em particular, sofrem das disfunções de um modelo que não atende às premissas burocráticas weberianas em sua essência, seja por estar eivada das influências patrimonialistas ou por não estarem imunizadas pela influência política. Desta forma o cidadão fica a mercê de um sistema de justiça criminal cartorial, caracterizado por um formalismo ultrapassado, em que as influências pessoais e a posição no estrato social passam a ser mais importantes.

O tratamento dos cidadãos de forma diferenciada pela Justiça e os mecanismos de corrupção e favorecimento são descritos por Kant de Lima (1995) em que mostra as discriminações contra negros, pobres e ignorantes pelo sistema. O que não difere muito, infelizmente, do tratamento recebido por índios e escravos na época colonial. Soares (2000) ao denunciar a chamada “banda podre” atuando na polícia do Rio de Janeiro evoca os ecos de Gregório de Matos na Bahia do século XVII ao criticar a Justiça como “vendida, injusta e tornada bastarda” (Schwartz, 1979, p.260).

Para um combate efetivo da violência e da criminalidade o sistema de justiça criminal, principalmente as organizações policiais, necessitam de uma reforma que as levem a atuar em consonância com as premissas de uma administração pública voltada para o atendimento ao cidadão, dentro dos parâmetros democráticos e tendo em vista as tendências preconizadas por Bayley (2001).

Diversas são as variáveis a serem analisadas nas organizações policiais para distinção de seu funcionamento. De forma geral serão descritas situações relacionadas aos recursos humanos, organização do trabalho, estrutura, tecnologia, controle e processos de funcionamento.

Como destacado por Bayley (2001) uma das tendências é o aumento da atuação policial o que vai exigir maior atenção no número de policiais em relação ao tamanho da

população. Alguns estudos (Silva Filho, 1999) revelam uma defasagem no número de policiais previstos nos quadros das instituições para atuação no combate à criminalidade, o que limita a sensação de ostensividade da polícia. O número de policiais em serviço deve ser dimensionado considerando os turnos de trabalho, que exigem diferentes números de acordo com a hora do dia, além do envolvimento dos policiais na prestação de serviços de assistência social e cumprimento de determinações judiciais.

A jornada de trabalho geralmente é exaustiva, com atuação do profissional por período maior que o previsto, além das folgas serem utilizadas em atividades para suplementação da renda (“bicos”) ao invés de serem utilizadas para descanso do policial. Períodos de folgas pouco articulados com a dinâmica do trabalho, principalmente na polícia civil, provocam um distanciamento entre o fato e a continuidade do processo investigativo. A organização do trabalho e padronização de atuação das instituições deve ser analisada para evitar sobreposição de ações, como atividades de investigação realizadas em paralelo, atuação em áreas requeridas a partir do mapeamento da criminalidade, alocando-se maior efetivo policial em regiões em que a criminalidade assim o exija, e não atendendo a por pressões políticas (Silva Filho, 1999).

Os critérios para recrutamento e seleção também devem ser aprimorados visando uma maior necessidade de profissionalização dos policiais, maior respeito aos direitos humanos e utilização sem viés preconceituoso do poder discricionário do policial. Conjugado ao processo de recrutamento e seleção advém a preparação policial com sua formação e treinamento voltados para atuação profissional, atualmente voltados para normas legais e disciplinares, com relativa distância do cotidiano a ser encontrado na atividade policial. Devem ser valorizadas as habilidades cognitivas e a internalização de valores fundamentais à consolidação de uma polícia adequada aos parâmetros democráticos. Treinamento nas áreas de direitos humanos e intervenção policial não-letal, intervenção comunitária, atendimento a crianças e adolescentes de rua e na rua, defesa pessoal, técnicas de gerenciamento de crises, tiro prático, análise de dados criminais, entre outros deveriam ser implementados.

Também se verifica um expressivo contingente de policiais em atividades meio não estratégicas, que não exigem formação propriamente policial, poderiam ser substituídos por servidores civis ou terceirizados para que o policial pudesse atuar em sua atividade específica.

Aliada a essa modificação, estruturas existentes nas instituições que não fossem estritamente ligadas à segurança poderiam ser alteradas ou extintas, pois desviam a atenção e recursos públicos, como capelanias, bandas de música, assistência ao legislativo e executivo, órgãos de trânsito, guarda de presídios e cadeias, entre outras. Isto sem contar o exagero da maioria da estrutura organizacional das organizações policiais do país. A variedade de delegacias especializadas na polícia civil dispersa na maioria das vezes os escassos recursos existentes para a investigação e solução dos crimes. O isomorfismo das polícias militares com o Exército em termos de estrutura de atuação, material bélico, níveis hierárquicos, e código disciplinar deveriam ser revistos. Zaverucha (2000) revela que há mais tropa que polícia.

O correto dimensionamento e aparelhamento das polícias é fundamental, mas com critérios que priorizem a atuação do profissional, como equipamentos de utilização individual (coletes à prova de balas, rádios comunicadores, etc.), e sistemas integrados de comunicação e informática, e não apenas viaturas. Um maior investimento no aparato técnico de criminalística com laboratórios adequados para investigação são imprescindíveis. A modificação da infra-estrutura física do patrimônio a disposição das polícias, com reformas das delegacias e quartéis tornam-se fundamentais. Exemplos como a “Delegacia Legal” relatados por Soares (2000) devem ser estudados para adequação e posterior implementação.

Para aumento da efetividade policial uma atuação conjunta, com planejamento e sistema de informação compartilhado entre as duas organizações policiais torna-se essencial, pois aumentaria a legitimidade das corporações e promoveria uma utilização mais racional



dos recursos. Atualmente as áreas de atuação não são coincidentes, os centros de comunicação não são interligados, as escalas de serviço são distintas, os bancos de dados trabalham em paralelo, as operações de uma polícia não são comunicadas à outra, havendo uma luta surda em torno de maior visibilidade política e na busca de recursos. Há acusações recíprocas de ineficiência, evidências claras de desinformação e desconhecimento das responsabilidades de cada uma das instituições e uma constante sobreposição de papéis no exercício de suas atividades.

Para agilidade no fluxo processual, ou seja após o trabalho policial, há necessidade de um adequado número de varas criminais e de promotorias criminais, para atenuar o problema da sobrecarga de processos e de trabalho dos juizes. Isto trará reflexos na sensação de impunidade dos criminosos, e na motivação dos policiais que vêem os resultados de seu trabalho. O aumento de unidades prisionais para acolhimento do criminoso adulto, e de unidades para internação de menores em conflito com a lei proporcionarão o final do processo no sistema de justiça criminal. As comparações entre as precárias condições do sistema prisional no passado e na atualidade podem ser sobrepostos a partir das análises de Lemgruber (2000) e Adorno (1991), enquanto a tolerância, aceitação ou resignação da corrupção em diversas práticas na sociedade podem ser revistas em DaMatta (1979), Barbosa (1992) e Schilling (1999) e Fröling (1997).

O controle externo das organizações policiais, que passam a prestar contas dos resultados de sua atuação, dos problemas identificados pela comunidade e dos desvios de conduta de seus membros, é outra tendência preconizada por Bayley (2001). No Brasil o controle externo da atividade policial é realizado pelo Ministério Público, através da Promotoria de Controle Externo da Atividade Policial e pelas Ouvidorias de Polícia. A criação e expansão da atuação destas últimas tornam-se fundamentais para melhoria de atuação das organizações policiais. Porém, suas denúncias devem ser apuradas e os resultados divulgados para que sua atuação seja efetiva e proporcione um efeito multiplicador de participação da comunidade (Soares, 2000).

Diversos instrumentos organizacionais poderiam ser utilizados na formatação de avanços do sistema de justiça criminal, notadamente no caso das polícias, voltadas para a sua evolução como instituição voltada para atuação frente a um ambiente complexo ao lidar com o fenômeno da violência e criminalidade, necessitando de uma atuação flexível e utilizando-se de recursos de inteligência e de qualidade no atendimento dispensado à comunidade sem a manutenção dos estereótipos vigentes. A importância e profundidade das questões de segurança pública exigem maior interação com as ciências administrativas visando a elaboração de estratégias preventivas para a ação no combate à criminalidade.

Finalizando, as ciências administrativas dispõem de um arsenal variado para análise do funcionamento do sistema de justiça criminal, e condições para instrumentalizar propostas para melhoria de atuação das organizações, o que revela a atualidade do debate e a riqueza do campo de análise para a administração.

## **5 Bibliografia**

- ADORNO, Sérgio. Sistema penitenciário no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n.9, 1991.
- BARBOSA, Lívia. **O jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Edusp, 2001.
- BEATO, Cláudio. **Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2001.
- BICUDO, Hélio. Polícia, justiça e prisão. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Coord.) **Pobreza, cidadania e segurança**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

- BLUMBERG, Abraham S. The practise of law as confidence game. In: AUBERT, V. (Org.) **Sociology of Law**. Middlesex: Penguin Books, 1972.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BRETAS, Marcos Luiz. **A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.
- CAMPOS COELHO, Edmundo. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 29, n.1, p.61-81, 1986.
- CLEGG, S. HARDY, Cynthia and NORD, W. (Org.); CALDAS, Miguel, FACHIN, Roberto, FISCHER, Tânia (Org. versão brasileira) **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.
- DaMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1994.
- FLORY, Thomas. **Judge and jury in imperial Brazil 1808-1871**. Austin, Texas: University of Texas Press, 1981.
- FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: FRIEDBERG, Erhard et al. (Org.) **Tratado de Sociologia**. São Paulo: Ápice, 1996.
- FRÜLING, Hugo. Reforma judiciária e democratização na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.48, n.1, p.91-126, jan-abr. 1997.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1983.
- KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KANT DE LIMA, Roberto, MISSE, Michel, MIRANDA, Ana Paula 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, p.45-123, 2.º semestre de 2000.
- LEMGRUBER, Julita. O sistema penitenciário brasileiro. In: CERQUEIRA, Daniel, LEMGRUBER, Julita (org.) **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernandes Prestes (Org.) **Cultura organizacional e cotidiano nas organizações brasileiras**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MICKLETHWAIT, John, WOOLDRIDGE, Adrian. **Os bruxos da administração**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1995.
- PAIXÃO, Antônio L. Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania. In: REIS, Fábio W., O'DONNELL (org.) **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.
- PERROW, Charles. **Complex organizations: a critical essay**. New York: Random House, 1986.
- PINHEIRO, Paulo S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.9, n.1, p.43-52, maio 1997.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- REED, Michael. 'Teoria Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S. HARDY, Cynthia and NORD, W. (Org.); CALDAS, Miguel, FACHIN, Roberto, FISCHER, Tânia (Org. versão brasileira) **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

- SAPORI, Luís. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 10, n.29, p.143-157, out. 1995.
- SAPORI, Luis Flávio. A inserção da polícia na Justiça Criminal Brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. In: MARIANO, Benedito Domingos, FREITAS, Isabel (Org.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: Corag, 2002.
- SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.3, p.47-55, jul.-set. 1999.
- SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- SCOTT, Walter Richard. **Organizations: rational, natural and open systems**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987.
- SELZNICK, Phillip. Institutionalism 'Old' and 'New'. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 270-277, June 1996.
- SILVA FILHO, Cel. José Vicente. Reflexões para uma Política Nacional de Segurança Pública. VELLOSO, João Paulo do Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Coord.). **Pobreza, Cidadania e Segurança**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999.
- SIQUEIRA, Moema Miranda. Relações de trabalho na administração. In: SAMPAIO, Jáder, GOULART, Iris (org.) **Psicologia do trabalho e gestão de Recursos Humanos**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1998.
- SKOLNICK, Jerome H., FYFE, James J. **Above the Law**. New York: The Free Press, 1993.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- WALKER, Samuel. **The police in America**. New York: McGraw-Hill, 1992.
- WEBER, Max. Os três aspectos da autoridade legítima. In: ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1971.
- ZALUAR, Alba, LEAL, Maria C. Violência extra e intramuros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.16, n.45, 2001.
- ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

Notas:

---

<sup>i</sup> Friedberg (1993) ressalta que a administração como ciência social aplicada recebe contribuições de diversos outros campos do conhecimento, sendo fundamentais os aportes da psicologia, para o entendimento da relação entre o indivíduo e as organizações; a economia, e a dinâmica de alocação de recursos e seus resultados econômicos; a ciência política, e a lógica de funcionamento sob o foco do poder e a execução das políticas e ações públicas; a sociologia, que analisa os mecanismos sociais nas organizações e seu contexto.

<sup>ii</sup> Siqueira (1998) propõe outro tipo de segmentação, realizando a análise das organizações a partir de sua dimensão macrossocial e microssocial. A instância macrossocial aponta as influências de variáveis como a trajetória histórica, o contexto sindical, mercado de trabalho e a regulamentação do Estado, entre outros. A esfera microssocial analisa a organização sob aspectos da organização do trabalho, condições de trabalho, gestão da força de trabalho, e formas de regulação de conflitos. Mintzberg (1995) analisa a organização sob uma perspectiva estrutural, a partir das partes necessárias ao seu funcionamento, como o núcleo operacional, o topo estratégico, o escalão intermediário, a tecnoestrutura e órgãos de apoio. A partir desta distinção descreve os parâmetros para o desenho da estrutura organizacional. Estas indicações revelam que a análise das organizações apóia-se em perspectivas teóricas e metodológicas distintas, como atestam trabalhos como os de Scott (1987), Perrow (1986) e Clegg e Hard (1998).