

2

IMPACTOS DAS ESCALAS DE SERVIÇO NO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO DA POLÍCIA CIVIL¹

Renato Sérgio de Lima²
Samira Bueno³
Ana Carolina Pekny⁴
Giane Silvestre⁵
Lais Figueiredo⁶
Maria Carolina Schlittler⁷

RESUMO

Neste artigo serão apresentados os resultados da pesquisa “Impactos das escalas de serviço no desenvolvimento do trabalho da Polícia Civil” desenvolvida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por meio do edital “Pensando a Segurança Pública – 3ª ed.” (SENASP/MJ e PNUD). O objeto da pesquisa foi investigar a relação e/ou o impacto de escalas de trabalho na qualidade e nos tempos das investigações de homicídios, tráfico de drogas e roubos nos estados de Minas Gerais, São Paulo e no Distrito Federal. Desta forma, neste artigo serão problematizados os modos pelos quais se organizam as unidades policiais nos locais estudados, como são realizadas as investigações criminais e, principalmente, qual o impacto de escalas de serviço específicas para a efetividade do trabalho policial. E, como resultado da pesquisa, o artigo recomenda, considerando a centralidade observada para os gestores policiais (delegados) de nível gerencial/intermediário na articulação das escalas de trabalho e das tarefas de investigação criminal, o fortalecimento e o controle do papel de supervisão da atividade das diferentes carreiras policiais enquanto estratégia de modernização da gestão dos recursos humanos disponíveis e de busca de maior efetividade do trabalho de investigação

Palavras-chave: Polícia Civil. Investigação criminal. Escala de serviços. Práticas policiais. Supervisão.

- 1 Artigo para publicação referente ao Projeto BRA/04/029 – Segurança Cidadã Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP / Projeto Pensando a Segurança Pública 3ª ed. / Edital de Convocação nº 001/2014 / Carta de Acordo nº 29.786 / Instituição Proponente: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- 2 Renato Sérgio de Lima, coordenador da pesquisa, é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Ex-Secretário Executivo e Vice-Presidente do Conselho do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- 3 Samira Bueno, vice-coordenadora da pesquisa, é mestre (2014) e doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). É diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- 4 Ana Carolina Pekny é formada em Relações Internacionais pela USP e mestre em Estudos do Desenvolvimento pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento, na Suíça.
- 5 Giane Silvestre é socióloga e doutoranda pelo Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFSCar. Integra o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCar (GEVAC) e é pesquisadora em formação do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT/InEAC).
- 6 Laís Figueiredo é formada em Ciências Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP.
- 7 Maria Carolina Schlittler é socióloga e doutoranda pelo Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFSCar. Integra o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCar (GEVAC) e é pesquisadora em formação do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT/InEAC).

ABSTRACT

This paper presents results of the research “Impact of compressed shift works on the development of the Civil Police work” developed by the Brazilian Forum on Public Safety in partnership with the Ministry of Justice/National Secretariat of Public Security/UNDP. Its aim was to investigate the impact of compressed shift works on the quality and efficiency of homicide, drug trafficking and theft investigations in Minas Gerais, São Paulo and the Federal District. In that sense, the article discusses how police units are organized, criminal investigations conducted and, particularly, the impact of specific shift works on the effectiveness of police work. Based on the results found throughout the research, the article recommends that the supervisory role played by chiefs of police – both in senior and intermediary positions - should be strengthened, considering their centrality in the definition and adaptation of shift works and supervision of criminal investigations. Strengthening their supervisory role could help modernizing human resources management, which would lead to a more effective investigative work.

Keywords: Civil Police. Criminal investigation. Work Schedules. Police practices. Supervision.

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos de 1980, a violência urbana tem sido considerada um dos graves problemas sociais, constituindo-se uma das principais preocupações dos cidadãos na maior parte das sociedades. Segundo Adorno e Peralva (1997), algumas pesquisas de opinião pública realizadas em países como Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Países Baixos, França e Itália têm indicado que o medo de ser acometido por crimes é uma realidade recorrente entre a população, independentemente de suas diferenças de classe, etnia, gênero, geração, cultura ou qualquer outra clivagem social. Para estes autores, a percepção social é que os crimes não apenas cresceram em quantidade nos últimos anos, mas também se tornaram mais violentos.

No Brasil, o crescimento da violência urbana foi sentido de forma acentuada nos anos de 1980 e 1990. Desse período até os dias de hoje cresceu o número de crimes relacionados ao patrimônio, bem como aumentaram os casos de crimes ligados ao tráfico de drogas e os homicídios⁸. Nos últimos 20 anos, também foram observadas mudanças importantes na composição da população, maior desenvolvimento dos “bolsões de pobreza”, expansão de riquezas, crescimento do comércio e dos mercados consumidores, introdução de novas tecnologias nas comunicações e a facilidade no trânsito entre os países. A confluência destes fatores, tanto para Adorno (2014) como para Caldeira (2000) desembocou na intensificação dos sentimentos de medo e de insegurança diante da violência e do crime entre a população brasileira.

No mesmo sentido, desde o período de redemocratização do país, as instituições policiais sofrem um desprestígio contínuo diante da sociedade. Além dos salários pouco competitivos dos policiais e das precárias condições de trabalho, estes agentes são vistos socialmente como profissionais que não cumprem de forma efetiva sua atribuição de controle do crime.

Para Adorno e Peralva (1997), a organização policial tornou-se uma organização complexa, afastada das comunidades locais, estrangida a recorrer prioritariamente à força mais do que ao

⁸ Estudo recente divulgado pelo UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) mostrou que o Brasil possui 2,8% da população mundial, mas acumula 11% dos homicídios de todo o mundo (UNODC, 2014). Outra pesquisa, produzida pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), calculou que, de 1996 a 2010, quase 130 mil homicídios no Brasil não entraram nas estatísticas de mortes violentas (Cerqueira, 2013), o que implica dizer que o número real de assassinatos no país gira em torno de 60 mil ocorrências anuais. Portanto, verifica-se que o Brasil possui taxas de crimes letais superiores a outros países, isso sem contar as altas taxas endêmicas de outros crimes violentos (roubos, sequestros, lesões, mortes pela polícia, etc.), conforme indicam as várias edições dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública.

consenso na contenção da ordem pública. Essa é uma das razões que explica o desenvolvimento, em ritmo acelerado, dos serviços de segurança privada, como foi demonstrado por Caldeira (2000).

O desprestígio das instituições policiais pode também ser explicado pelas formas com as quais estas reagem, historicamente, ao crescimento da violência urbana. Verifica-se que violência policial, torturas e maus-tratos em delegacias e em penitenciárias; corrupção; encarceramento em massa, focado em populações específicas; esquadrões da morte, atuando nas periferias de grandes cidades, são estratégias adotadas recorrentemente por estas instituições para se executar as atribuições da segurança pública. Por isto, não é exagero afirmar que o principal desafio do Brasil nesta área é exercer o controle do crime sem abrir mão de prerrogativas do Estado Democrático de Direito.

Adorno e Peralva (1997) afirmam que há ambiguidade nas pressões sociais sobre o trabalho policial porque, por um lado, se exige dos policiais elevada produtividade, medida pelo número de prisões efetuadas e, por outro, espera-se que eles cumpram essa exigência respeitando rigorosamente os ditames legais. Para os autores, esta é uma contradição que “[...] estimula verdadeiras epidemias de práticas ilegais, violentas e arbitrárias, cujos valores primordiais são o segredo e a solidariedade intrapares, além dos processos de seleção e de codificação de casos tratados, muitas vezes, com critérios racistas” (ADORNO; PERALVA, 1997, p. 3).

No que tange à Polícia Civil (PC), verifica-se que, atualmente, a instituição enfrenta uma crise de legitimidade devido a pouca qualidade, legitimidade e eficiência com que executa a sua principal atribuição: a investigação criminal. Responsável pela função de polícia judiciária, ou seja, pelo processamento de inquéritos policiais, a PC ocupa um papel de suma importância na arquitetura da segurança pública: a elucidação de crimes notificados seja diretamente pela população ou pelas Polícias Militares. Entretanto, o pouco que se sabe sobre o desempenho desta função deixa a desejar. Analisando-se apenas os casos de homicídios (único tipo criminal de que se tem informações sobre a taxa de elucidação), estima-se que o índice de esclarecimento desse crime no Brasil varie entre 5% e 8%, de acordo com o relatório apresentado pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), em 2011. Apenas a título de comparação, em 2002, a taxa de esclarecimento de homicídios na Alemanha foi de 96%; de 95%, no Japão; 81%, na Inglaterra; 80%, no Canadá; e 64%, nos Estados Unidos⁹.

Considera-se que esforços no sentido de aprimorar a qualidade e eficiência dos serviços prestados pelas instituições de segurança pública são extremamente necessários diante das tímidas taxas de elucidação de crimes do Brasil, especialmente de crimes contra a vida. Esse quadro suscita a necessidade de investimentos na elaboração de estudos que auxiliem na compreensão dos fatores que podem aperfeiçoar o desempenho das polícias, por exemplo, aumentando a celeridade nas investigações e melhorando as taxas de elucidação de crimes.

Nesta direção, este artigo apresenta os resultados da pesquisa “Impactos das escalas de serviço no desenvolvimento do trabalho da Polícia Civil”, realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, contemplada no edital Pensando a Segurança Pública – 3ª edição, em 2014. A pesquisa, que objetivou mensurar os impactos e as relações das escalas de serviço das Polícias Cíveis na investigação de homicídios, de tráfico de drogas e de roubos em São Paulo (SP), Minas Gerais (MG) e Distrito Federal (DF), abordou de forma primorosa os aspectos que impactam nos tempos e qualidade das investigações criminais.

Os dados apresentados pela referida pesquisa são de grande valia para a compreensão sobre o modo como se organizam as unidades policiais, além de jogarem luz às práticas cotidianamente

9 Dados retirados do Sourcebook of Criminal Justice Statistics (EUA); Police Crime Statistics (Alemanha); White Paper on Crime (Japão); Crime in England and Wales (Inglaterra) e Canadian Homicide Survey (Canadá).

adotadas no trabalho investigativo em unidades territoriais e especializadas das Polícias Civis. Os resultados da pesquisa sugerem que esforços sejam empreendidos para uma maior regulação sobre os usos da discricionariedade do policial, enquanto premissa para a modernização e melhoria da eficiência do trabalho das polícias civis brasileiras. No mais, de forma genérica, as conclusões do estudo indicaram a necessidade de um amplo mapeamento, por meio de outras pesquisas, das práticas policiais que estão subjacentes aos ditames protocolares e que, em tese, gerem as polícias e as políticas públicas do campo da segurança. A pesquisa indica a necessidade do reforço do papel do supervisor operacional das equipes, em geral, o delegado de polícia, enquanto elemento central para mitigar impactos negativos das escalas de trabalho na qualidade das investigações.

Na primeira parte deste artigo será apresentado o contexto do desenvolvimento da pesquisa: seu escopo e as formas como os dados foram coletados e analisados. Ainda nesta primeira parte, será realizada uma apresentação dos dados coletados pela pesquisa em São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal, que permitem entender quais são as características organizacionais das Polícias Civis, o que seus agentes fazem no cotidiano, quais as motivações que envolvem suas ações e como estas instituições se organizam em relação à prestação de serviço à população. Os dados da pesquisa foram reunidos neste artigo em três tópicos, que fazem referência aos principais temas que emergiram durante o desenvolvimento do estudo: a) as escalas de serviço, b) os impactos das escalas de serviço na investigação criminal em unidades territoriais e unidades especializadas e por último, c) os usos das discricionariedades nas investigações criminais.

Na segunda parte será traçada uma análise da Polícia Civil por um enfoque organizacional, ressaltando os dados que levaram a equipe da pesquisa à conclusão da imprescindibilidade da supervisão do delegado no desenvolvimento do trabalho investigativo. O ponto principal desta seção é problematizar questões da estrutura organizacional das polícias que vão além das escalas de trabalho. Partiu-se das observações realizadas nas unidades territoriais e especializadas para compreender o trabalho investigativo, a partir de cada um dos tipos de crime estudados.

2 A PESQUISA: “IMPACTOS DAS ESCALAS DE SERVIÇO NO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO DA POLÍCIA CIVIL”

Desenvolvida no ano de 2014, em unidades das Polícias Civis de São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal, a pesquisa investigou por meio da adoção de métodos qualitativos os impactos das escalas de serviço no desenvolvimento do trabalho das Polícias Civis, em especial na investigação de homicídios, narcóticos e roubos. O referido estudo enfocou a relação entre as escalas e o trabalho de investigação criminal em unidades das Polícias Civis em São Paulo, Minas Gerais e no Distrito Federal.

O objeto de estudo foi cercado por duas estratégias de coleta de dados: a) coleta de dados junto às normativas que determinam as jornadas/escalas¹⁰ formais de trabalho destas unidades e b) trabalho de campo junto aos profissionais que atuam nestas unidades – especificamente, delegados de polícia, investigadores e escrivães – de forma a compreender como são definidas as escalas de serviço, assim como reconhecer quais os resultados da organização delas sobre a atividade investigativa.

Em São Paulo, o trabalho de campo desenvolveu-se em uma delegacia territorial da capital, no Departamento Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) e no Departamento Estadual de Prevenção e Repressão ao Narcotráfico (DENARC). Em Minas Gerais, foram coletados dados em uma delegacia distrital da região metropolitana de Belo Horizonte, no Departamento de Investigação

¹⁰ Refere-se à quantidade de tempo que o empregado está trabalhando ou está à disposição do empregador, com habitualidade, exceto horas extras. Por sua vez, entende-se por “escala”, a organização temporal das jornadas, folgas e revezamentos.

de Homicídios e Proteção à Pessoa (DIHPP) e no Departamento de Investigação Antidrogas (DIA). No Distrito Federal, foram pesquisadas duas delegacias circunscricionais de Brasília, a Coordenação de Repressão a Homicídios (CH) e a Coordenação de Repressão às Drogas (CORD).

Vale salientar que na literatura especializada são escassas as produções que investiguem aspectos organizacionais das polícias brasileiras, sobretudo, a Polícia Civil. Entre as pesquisas existentes sobre a Polícia Civil, a maioria voltou suas investigações à dinâmica do inquérito policial. Há uma lacuna de estudos e reflexões que investiguem como as políticas institucionais do campo da segurança pública e seus serviços chegam de forma satisfatória e eficaz ao seu público alvo: a população. Neste sentido, o referido estudo debruçou-se sobre a investigação criminal e os impactos que sobre ela podem gerar as escalas de trabalho dos profissionais de segurança pública. Entendeu-se que esta proposta supriria, em algum sentido, a carência de pesquisas que relacionem aspectos organizacionais das Polícias Cíveis.

2.1 PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA

O estudo trouxe importantes questões sobre o universo da Polícia Civil. De forma sucinta, verificou-se a importância de se pesquisar a relação entre uma maior taxa de elucidação de crimes e os aspectos organizacionais das Polícias. Seja como for, neste artigo optou-se por separar em tópicos os principais achados da pesquisa de forma a facilitar o entendimento do leitor sobre os temas que emergiram durante a pesquisa de campo.

2.1.1 As escalas de serviço:

Por meio da análise documental e de entrevistas semiestruturadas realizadas, constatou-se que nas delegacias territoriais existem, basicamente, duas escalas de trabalho vigentes: a) expediente: escala cumprida por policiais que trabalham em horário comercial (de segunda-feira à sexta-feira), período em que são realizadas as investigações e outras atividades da polícia judiciária e b) plantão: escala cumprida por policiais que trabalham, em geral, durante o dia e/ou à noite (em dias úteis, feriados e aos finais de semana) no atendimento ao público para o registro de boletins de ocorrências, autos de prisões em flagrante e eventualmente em locais de crime, no caso de homicídios. Geralmente, a escala de trabalho nos plantões é de 12h x 24h x 12h x 72h. Isso quer dizer que os policiais trabalham em turnos diurnos de 12 horas, seguidos de 24 horas de folga; depois, cumprem um plantão noturno de 12 horas, seguido de 72 horas de folga. Vale ressaltar que, no Distrito Federal, foram encontrados plantões em que os policiais trabalhavam durante 24 horas seguidas, entretanto, esta não foi a regra para as outras Unidades da Federação pesquisadas.

Já nos departamentos especializados das Polícias Cíveis, o regime de trabalho se distingue das unidades territoriais, uma vez que os departamentos, em tese, não realizam o atendimento ao público e, em alguns casos, não necessitam ficarem abertos 24 horas por dia. Nas unidades especializadas em homicídios, geralmente, os policiais se dividem entre as equipes que atuam: a) em regime de plantão (durante o dia e à noite, todos os dias da semana), no atendimento imediato aos casos de homicídios e b) no regime de expediente (horário comercial de segunda-feira à sexta-feira), período em que ocorrem as investigações. É importante destacar a peculiaridade da Coordenação de Homicídios do Distrito Federal que também não tem plantão, por atender apenas casos que já estavam sendo investigados e não foram solucionados pelas delegacias circunscricionais.

Nos departamentos de narcóticos não existem policiais trabalhando em regime de plantão, eles geralmente trabalham de segunda-feira à sexta-feira, em horário comercial, e, em determinados momentos, algumas equipes ficam de “sobrevivo” nos períodos noturnos.

De modo geral, há uma grande dose de flexibilidade regendo as escalas de trabalho, seja em unidades especializadas, seja em unidades generalistas. Em primeiro lugar, os policiais ouvidos relataram que é comum trabalharem além das horas previstas em lei, pois as investigações não têm hora para terminar. Por isso, é frequente que a chefia permita que a equipe chegue mais tarde, às vezes, mas apenas no expediente. Em segundo lugar, os policiais ouvidos afirmaram que, principalmente, em virtude do *bico*, seus horários são adaptados. Foi possível constatar que alguns chegam mais tarde e saem mais cedo todos os dias porque mantêm um emprego paralelo, com anuência da chefia. Mais uma vez, essa situação é menos frequente no plantão, onde a chegada no horário é cobrada de forma mais sistemática. Entretanto, pode acontecer de algum membro da equipe plantonista chegar mais tarde ou ter seu plantão coberto por outro policial. A troca de plantões foi comumente observada nas unidades pesquisadas e pode ou não ser supervisionada pela chefia, dependendo da localidade.

Um dos principais desafios da pesquisa foi identificar os critérios que norteiam o estabelecimento das escalas. Apesar da existência de muitas normativas organizando as escalas de serviço dos policiais, por meio das entrevistas, verificou-se que outros inúmeros arranjos são feitos para organizar o cotidiano das unidades policiais. Entre os policiais, há um entendimento de que as decisões institucionais “vêm de cima”, e que nem sempre são as melhores sob a ótica do policial, o que explica a necessidade de adaptações. Por exemplo, foram comuns as queixas sobre mudanças recentes nos regimes de escalas, em todas as localidades. No mais, entre os interlocutores que ocupavam cargos de chefia, a principal justificativa elencada por eles para essas mudanças, oriundas da cúpula da PC, era a necessidade de se adaptar o efetivo policial às demandas de trabalho.

2.1.2 Os impactos das escalas de serviço na investigação criminal em unidades territoriais e unidades especializadas:

Nas Polícias Civis existem dois tipos de estruturas organizacionais dedicadas à investigação criminal: as unidades generalistas e as unidades especializadas. O trabalho realizado pelas generalistas é voltado a responder às ocorrências trazidas pela população. O trabalho das unidades especializadas de homicídios é parecido, variando entre as localidades pesquisadas no que se refere ao tipo de homicídio investigado. Já o trabalho das unidades especializadas em narcóticos é diferente em determinadas localidades (SP e DF), já que, em geral, as investigações são iniciadas sem que se tenha um registro de ocorrência. Nas unidades generalistas, verifica-se elevado grau de autonomia na escolha do que será investigado, já que o volume de ocorrências exige que os policiais selecionem os boletins de ocorrência que se tornarão inquéritos, favorecendo casos que possuam provas iniciais. Nas unidades especializadas, por sua vez, o volume de ocorrências é menor, o que permite que a investigação seja mais exaustiva. Mesmo assim, há critérios mais ou menos subjetivos que determinam quais investigações são prioritárias nos departamentos de homicídios e narcóticos. Ainda que, em tese, todos os homicídios gerem inquéritos, há casos que recebem maior ou menos atenção dependendo de fatores como perfil da vítima e circunstância da morte.

A pesquisa também observou que uma das principais diferenças entre as unidades generalistas e especializadas é que as últimas acabam dispondo de mais tempo para a realização de investigações, já que não realizam atendimento ao público. O DIHPP de Minas Gerais registra ocorrências variadas do público que chega ao prédio, mas os responsáveis por isso são os plantonistas. A “desobrigatoriedade” de deslocar parte do efetivo para as escalas de atendimento ao público, na visão dos policiais, culmina em uma maior dedicação ao trabalho investigativo. Entretanto, a relação entre maior dedicação dos policiais à investigação nas unidades especializadas e uma eventual maior taxa de elucidação de crimes específicos solucionados por estas unidades não pode ser atestada, porque não há como desagregar na base de dados das Secretarias de Segurança Pública o desempenho de cada uma das unidades (territoriais e especializadas) das polícias civis.

Outro achado da pesquisa é que, a princípio, não é possível observar diretamente a forma como as escalas de serviço interferem na investigação criminal. Esta impossibilidade decorre de dois motivos. O primeiro se refere ao fato de que o policiamento não é uma prática que possa ser bem compreendida a partir dos códigos formais que prescrevem a atuação do agente, porque sua conduta é primariamente condicionada por sua interação com o público. A extrema maleabilidade e imprevisibilidade que caracterizam o policiamento impedem que sejam prescritas normas e protocolos capazes de dar conta de todas as dinâmicas vivenciadas pelos policiais em seu cotidiano, o que, conseqüentemente, torna difícil a tarefa de mensurar o impacto das escalas formais de serviço dos policiais civis na investigação criminal.

O segundo motivo é a constatação de que os policiais adaptam seus horários (escalas) ora à investigação, quando necessário, ora a interesses pessoais. Se há um crime cujas pistas são “quentes”, a equipe pode extrapolar a jornada de trabalho em muitas horas, ou seja, a determinação formal da escala de serviço não é considerada diante de casos identificados pelos policiais como “casos de repercussão”. Contudo, constatou-se que isso não ocorre em todos os crimes, sendo o trabalho policial marcado por alto grau de discricionariedade. O perfil das vítimas, por exemplo, poderá determinar a intensidade e a velocidade com que será empreendida a investigação de homicídios nas unidades especializadas e a investigação de roubos nas unidades territoriais. Verifica-se que a discricionariedade¹¹ dotada ao trabalho policial possibilita o exercício destes “filtros” orientando o trabalho policial, os quais podem culminar em vantagens ou desvantagens a depender da origem social, racial e/ou econômica do público atendido. Este dado é sustentado pela literatura especializada, para quem o campo da justiça criminal opera de forma desigual, a depender dos tipos de conflitos e do perfil de seus litigantes.

Constata-se que se a chefia (delegado) permite que os policiais (investigadores e escrivães) adaptem seus horários e criem “filtros” para orientar o trabalho policial e essa permissibilidade pode ter efeitos positivos ou negativos. Serão positivos quando os policiais puderem compensar suas horas extras chegando mais tarde, porque isso “mantém a equipe unida, motivada” – argumento muito comum entre os delegados ouvidos. Serão negativos quando os policiais adaptarem seus horários de trabalho de acordo com interesses privados e pessoais, como o *bico* ou a vontade de sair no horário, o que faz com que alguns evitem o atendimento de ocorrências no final do plantão. Ou ainda, quando os policiais “selecionarem” os casos que receberão tratamento a partir de critérios subjetivos e ilegais, o que provavelmente culminará em um entrave ao acesso pleno à Justiça pela população.

Seja diretamente em relação às escalas de serviço ou no desenvolvimento do trabalho investigativo, a pesquisa identificou circunstâncias em que a flexibilidade, possibilitada pela discricionariedade, interfere negativamente na investigação. Num primeiro caso, verifica-se que há situações em que as funções deixam de ser cumpridas porque o expediente está próximo do fim, mesmo em relação aos delegados. No plantão isso também ocorre, o que pode ser particularmente problemático nos departamentos de homicídios. Foi relatado por quase todos os plantonistas que locais de crime notificados pouco antes do término do plantão são deixados para a próxima equipe – o intervalo de tempo varia em função da distância do local em relação à delegacia. Conforme sustenta a literatura sobre a investigação de homicídios¹², a preservação do local do crime e as primeiras horas são de suma importância para o esclarecimento de uma morte. Assim, pode-se imaginar que a demora no atendimento prejudique as investigações. Esse relato foi ouvido em São Paulo e em Minas Gerais, independentemente das diferenças entre os plantões; na primeira localidade, o plantão conta com delegados; na segunda, não.

Outro ponto de contato entre a organização das escalas de serviço e a qualidade do trabalho

11 O conceito de discricionariedade e os significados assumidos por ele no contexto do artigo serão melhor apresentados na próxima seção.

12 Ver Mingardi (2005).

investigativo é a exaustão que alguns regimes de trabalho causam ao trabalhador. Alguns policiais ouvidos fizeram referências frequentes ao cansaço e ao desgaste físico e emocional que caracteriza seu trabalho. Essas questões foram mencionadas por policiais de expediente e plantão, embora o expediente pareça um regime de trabalho mais confortável devido aos poucos momentos que o policial precisará trabalhar no período noturno.

Associadas à baixa remuneração, essas questões levam os policiais a procurarem fontes complementares de renda. Por um lado, foi admitido que a baixa remuneração, aliada ao desgaste acarretado pela dupla jornada de trabalho, faz com que a motivação seja abalada, e o desempenho, afetado. Por outro, a maior parte dos policiais com que a equipe de pesquisa teve contato não tinham sugestões sobre como as escalas poderiam ser alteradas para que se tornassem mais adequadas do ponto de vista profissional e pessoal. O discurso mais frequente era o de que o trabalho investigativo “não tem hora para acontecer”, e quem opta por ele deve ter consciência de que deverá estar sempre à disposição. Foi interessante notar, entretanto, que o discurso nem sempre condiz com a prática.

Percebeu-se que o plantão é uma escolha para muitos policiais, embora haja normativas que determinem que novatos sejam plantonistas em algumas localidades. Há entre esses policiais muitos que trabalham ou estudam em seu horário de folga, vendo o plantão como o regime ideal para “quem quer investir em si mesmo”. Há um estigma bastante nítido em relação a esses profissionais, vistos ora como preguiçosos e desmotivados, ora como indivíduos que não encarnam o *verdadeiro espírito* do trabalho policial. Sua identidade é defendida por eles, que se identificam como policiais competentes e dedicados a despeito das condições de trabalho precárias. Nas unidades em que há expediente e plantão, percebeu-se que há certa hostilidade entre esses grupos, em maior ou menor grau, e que ela pode interferir na qualidade e andamento das investigações. Trata-se de um impacto indireto das escalas de serviço sobre as investigações, mas crucial.

No mais, os dados possibilitaram o reconhecimento de que protocolos e regras formais orientam, em poucos sentidos, o cotidiano das atividades policiais, o que torna complexa a mensuração do real impacto de normativas, como as escalas de serviço, no dia-a-dia do policial. Em outras palavras, as escalas de serviço determinadas pela cúpula da PC são agenciadas/reformadas/adaptadas a um cotidiano prático que, na visão dos policiais, é distante daquele imaginado pelos gestores das Polícias. Estas adaptações, em geral, ocorrem com a anuência dos delegados e também servem ao propósito de estimular/compensar/reconhecer os seus subordinados. Uma vez que os primeiros não têm o poder de regulamentar os salários dos escrivães e investigadores, a distribuição de arranjos nas escalas para a conveniência dos interesses pessoais dos últimos é realizada pelos gestores como mecanismo de otimização/estímulo ao recurso humano disponível nas unidades das polícias civis, de modo que não necessariamente é benéfico à efetividade do trabalho policial.

Por este motivo, outra conclusão da pesquisa é a impossibilidade de se determinar uma escala ideal para o melhor desenvolvimento da atividade investigativa em geral, ainda que haja modelos melhores e piores a depender do tipo de delito investigado. Essa dificuldade é ainda maior quando se considera que não existem parâmetros e protocolos a serem seguidos para o sucesso de um trabalho investigativo. Não surpreende que a conclusão mais clara sobre o impacto das escalas esteja relacionada à investigação de homicídios, sobre a qual há produção acadêmica. Assim como manuais de investigação de homicídios preconizam que a ida ao local do crime é essencial para o sucesso da elucidação de um caso de morte violenta, quase todos os policiais ouvidos afirmaram que a divisão da investigação em duas etapas – local de crime e investigação de seguimento – é prejudicial.

O que se constatou com clareza é que os policiais geralmente seguem ritmos diferentes na investigação de cada caso, selecionados pelos mais diversos fatores: metas de produtividades a serem cumpridas pelas equipes; perfil das vítimas; perfil dos autores; repercussões midiáticas e sociais dos casos; interesses pessoais etc. Para concluir, a pesquisa verificou que as escalas são pensadas para sanar problemas de gestão e organização das polícias. Embora não representem um impacto direto

nas investigações, segundo os interlocutores, é possível notar que elas não são pensadas de forma a otimizar a investigação e a produtividade policial, mas sim para suprir deficiências organizacionais das unidades policiais.

2.1.3 Os usos da discricionariedade nas investigações criminais:

É conclusão comum à literatura especializada que a qualidade e a quantidade dos serviços prestados pelas instituições públicas dependerão, em grande medida, de um bom uso da discricionariedade por parte dos profissionais que atuam diretamente nas “pontas”. Assim, a compreensão sobre os usos da discricionariedade torna-se importante na análise das ambiguidades e imprecisões na prestação de serviços por uma política pública ou instituição pública. Todavia, a discricionariedade não deve ser compreendida como um “desvio” de conduta por parte destes profissionais. Em organizações públicas complexas, os trabalhadores da “linha de frente” das instituições – diretamente em contato com o público – necessitam de um amplo poder de atuação, pois as políticas públicas são elaboradas abstratamente, adquirindo materialidade somente no contato entre a população e os profissionais da ponta. Em outras palavras, a discricionariedade é inevitável e necessária a estes profissionais, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos que se materializam no dia a dia de suas atribuições.

Em relação às polícias, os agentes necessitam traçar estratégias/arranjos para que a realidade abstrata das políticas de segurança pública seja plausível e possa ser operacionalizada diante dos casos concretos que acontecem no dia a dia dos Distritos Policiais e dos departamentos especializados. Entretanto, os usos da discricionariedade deslocam-se de um horizonte positivo para o negativo quando o poder discricionário atribuído ao agente policial pela própria estrutura organizacional da polícia é utilizado em dissonância com princípios democráticos, o que no limite gera a impunidade. Segundo Sinhoretto (2014), alguns filtros institucionais, mobilizados pelos agentes das instituições da justiça criminal, geram constrangimentos e seleções no sistema de justiça, sendo que a criação de desigualdades no acesso à Justiça e na defesa de garantias diante da repressão penal constitui um problema jurídico-político – o que culmina na reprodução de desigualdades sociais ao privilegiar ou bloquear o exercício os direitos.

Com o trabalho de campo realizado nas unidades das Polícias Civis de São Paulo, Distrito Federal e Minas Gerais foram identificadas várias situações em que a discricionariedade dos policiais se fez presente especialmente daqueles que atuam na “linha de frente” das unidades policiais. Nas investigações de crimes contra o patrimônio, homicídios e tráfico de drogas – alvos de interesse da pesquisa –, foram observadas práticas discricionárias orientando em vários níveis a ação dos agentes de polícia. A discricionariedade em relação ao que deve ser investigado com prioridade reside nas mãos da autoridade policial, e dela derivam vários outros usos do poder discricionário.

Em quase todas as unidades policiais visitadas, identificou-se uma “triagem” informal nos casos a serem investigados, mesmo antes deles se tornarem inquéritos, que alguns policiais chamaram de *investigação no B.O.* (boletim de ocorrência). Se a legislação indica a necessidade de instauração de inquérito policial sobre todas as ocorrências de crimes das áreas e competências subordinadas às unidades policiais, o que ocorre na prática é a seleção de alguns casos em detrimento de outros. Estes filtros podem ter diversas naturezas: perfil da vítima; perfil do autor; materialidade do caso e chances reais de conclusão da investigação; prioridade do caso; demanda elevada de trabalho; etc. Também não é novidade que nem todos os inquéritos policiais serão concluídos. A dificuldade de lidar com os prazos da investigação, a carência de provas e volume do trabalho, bem como aspectos ligados à representação social da vítima ou do tipo de crime, contribuem para que determinadas investigações sejam priorizadas e outras desprezadas.

Mas a discricionariedade permeando as práticas investigativas pode convergir, também, para a celeridade na conclusão de alguns casos. O trabalho de campo realizado nas unidades das Polícias Civis em São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal possibilitou o entendimento de que diante da falta de parâmetros para orientar as investigações, os agentes policiais forjam estratégias oficiosas de investigação. Como bem salienta Costa (2010), sem estes “arranjos” e “filtros” o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal seria ainda mais caótico, contudo, continua o autor, não é possível ignorar que estas práticas são realizadas sem atender a uma Política Criminal.

A discricionariedade também foi observada na flexibilidade nos horários de trabalho dos policiais, como mencionado anteriormente no tópico deste artigo referente às escalas de serviço. Praticamente todos os delegados entrevistados assumiram que não são rigorosos em relação ao horário de chegada dos policiais, já que muitos deles comumente extrapolam o horário de saída diante da demanda de trabalho, sobretudo em momentos complexos das investigações e apreensões. Nesse sentido, a flexibilidade pode gerar consequências positivas, já que a possibilidade de adaptação dos horários só existe porque o trabalho pode se estender para além do horário em alguns casos, e os policiais sabem disso. Assim, entendem que o compromisso em ficarem até mais tarde trabalhando eventualmente é necessário.

Os interlocutores da pesquisa foram enfáticos ao apontarem o lado positivo desta flexibilidade nos turnos dos policiais. Na visão, principalmente, dos delegados: “policial satisfeito trabalha mais, precisa existir confiança entre eu e os investigadores”. Ainda segundo eles, a “flexibilidade e confiança” são os segredos da produtividade no trabalho dos investigadores e estes arranjos e compensações fazem com que as escalas não fiquem “pesadas”. Para os interlocutores, estes arranjos são necessários, inclusive, para uma valorização profissional do agente, pois “o Estado não vê o policial ficando até tarde da noite, o Estado não paga mais para o policial por conta disso, se eu não cobrir a lacuna do Estado nesta questão, eu perco minha equipe” (delegado de Minas Gerais). Contudo, o que se observou na prática, é que esta flexibilidade na regulação dos turnos dos policiais pode ser prejudicial ao trabalho investigativo, uma vez que procedimentos como oitivas, por exemplo, são cancelados ou adiados a depender do horário do policial.

Verifica-se assim que o amplo uso da discricionariedade do policial culmina em uma extrema dependência das organizações em relação aos seus profissionais da linha de frente, que podem obter, manter e controlar informações, pessoas e instrumentos importantes para o funcionamento delas. Para Oliveira (2012), estas “oportunidades” inerentes aos trabalhadores destas organizações dão aos agentes poder informal, pois os superiores hierárquicos estão destituídos dessas informações e não podem regular o uso delas pelos subalternos, a não ser ao custo de reduzir a eficiência da organização, o que criaria problemas para eles próprios.

Como reforço deste argumento, verifica-se que a prática de *bicos* deriva da possibilidade, por parte dos policiais da “linha de frente” (investigadores e escrivães), do amplo uso da discricionariedade sem a devida supervisão e/ou controle por parte dos policiais da chefia (delegados). Estas atividades (*bicos*) são do conhecimento não apenas dos chefes diretos dos investigadores, mas também dos delegados e diretores de departamentos, entretanto, durante a realização da pesquisa, não se constatou nenhum tipo de controle ou criação de mecanismos para dirimi-las. Há uma permissão velada por parte dos supervisores, que, se por um lado reconhecem a proibição constitucional da prática, por outro reconhecem a necessidade dos agentes diante dos baixos salários pagos pela instituição.

Um fato observado em Minas Gerais mostra como a ausência de iniciativa e orientação dos delegados pode influenciar as equipes. Uma das principais queixas levantadas pelos policiais é a burocratização da investigação e falta de celeridade no andamento destes processos que precisam tramitar fisicamente nas delegacias. Diante disso, um policial do DIHPP de Minas Gerais desenvolveu, por iniciativa própria, um sistema chamado DI Web (a sigla DI deriva de “Departamento

de Investigações”), que torna mais ágil a comunicação interna dos registros de ocorrência. Por meio dele, uma equipe investigativa pode obter todas as informações referentes a um homicídio consumado em sua área logo no dia seguinte ao fato. No entanto, durante o trabalho de campo foi possível notar que este sistema é subutilizado tanto por investigadores quanto por delegados. A subutilização é justificada pelo excesso de registros do departamento. No exemplo aqui exposto, é possível notar que uma ferramenta que poderia dar mais celeridade às investigações não é utilizada pelos delegados, tampouco pelos agentes. É possível dizer que se o uso dessa ferramenta fosse uma diretriz interna – o que poderia ser feito pelos delegados/supervisores – o início das investigações seria mais ágil e eficiente.

Conclui-se que as diversas práticas informais e oficiosas, captadas pela pesquisa, são forjadas como algo inerente à organização policial. Contudo, é de suma importância frisar mais uma vez que, em alguns níveis, tais práticas são institucionalizadas, pois têm a anuência velada dos supervisores, os delegados. E como salienta Costa (2008), estes processos institucionalizados são difíceis de serem transformados e resultam em uma cultura institucional que é transmitida por processos de socialização aos quais seus membros estão submetidos.

No entanto, como foi destacado neste artigo, nem todas as práticas oficiosas representam uma influência negativa ao trabalho policial, ao contrário, algumas delas são essenciais para que o trabalho realizado nas delegacias seja desempenhado de forma efetiva. Ou seja, o papel da supervisão não é reprimir toda e qualquer prática oficiosa, mas sim analisar se os seus usos estão em consonância com os princípios da instituição.

Uma importante conclusão desta pesquisa é que o equilíbrio desta equação encontra-se, na maioria das vezes, na efetividade da supervisão que poderia ser realizada pelo delegado. Neste sentido, um dos principais achados foi o reconhecimento da necessidade de ser dotar de centralidade a figura do delegado, pois tanto o sucesso quanto o fracasso das investigações e de todos os trabalhos realizados pelas unidades policiais dependem de sua supervisão participativa e efetiva.

3 UM ENFOQUE ORGANIZACIONAL SOBRE A POLÍCIA CIVIL: NOTAS SOBRE O TRABALHO DE SUPERVISÃO DOS DELEGADOS

Diante do panorama descrito acima constata-se que a combinação entre a falta de supervisão da figura do delegado nos procedimentos policiais e a maleabilidade e imprevisibilidade, características da atividade policial, leva os profissionais a forjarem práticas oficiosas e, no limite, ilegais, para acomodar demandas e pressões que chegam ao território das delegacias e unidades especializadas. A partir dos dados coletados para a referida pesquisa, verificou-se que os policiais da linha de frente – que atuam diretamente nas investigações criminais e no contato com o público – não são supervisionados “de perto” pelos delegados (chefes das equipes e/ou responsáveis pelas delegacias). Os primeiros têm a oportunidade de executar suas tarefas de acordo com suas preferências e com suas concepções, as quais podem ser orientadas por critérios subjetivos e, às vezes, discriminatórios e/ou arbitrários. Esta combinação foi registrada inúmeras vezes durante a pesquisa: foram presenciados vários casos em que as equipes de policiais saíram às ruas para fazer a coleta de provas, na investigação de homicídios, sem a presença dos delegados; casos em que são os escrivães quem fazem as oitivas e lavram autos de prisões em flagrante, etc.

A conclusão da pesquisa, que aponta para a necessidade de uma maior supervisão por parte da figura dos gestores (delegados), está em diálogo com os resultados de estudos organizacionais que advertem para a imprescindibilidade da supervisão sobre as atividades empreendidas pelos profissionais da linha de frente em instituições complexas, como as polícias. Nesta literatura

especializada há um amplo debate acerca da importância do supervisor nas atividades desenvolvidas pelas instituições públicas, uma vez que estes fazem a mediação entre as políticas elaboradas no plano mais abstrato e suas aplicações no cotidiano da instituição e nos serviços prestados à população.

Apesar dos consideráveis ganhos adquiridos ao se analisar as instituições policiais pela perspectiva dos estudos organizacionais, constata-se que este enfoque é recente na literatura especializada. Existem poucos estudos que dimensionam as polícias a partir de suas características organizacionais, ou seja, como instrumentos técnicos, instituições públicas voltadas à realização e oferecimento de um serviço à população, o que culmina em uma escassez de pesquisas que vislumbrem as polícias a partir da produtividade policial, eficácia de seus serviços e satisfação/confiança da população.

3.1 A PROBLEMÁTICA DE SE PENSAR AS POLÍCIAS PELA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

A partir dos anos de 1990, têm sido cada vez mais frequentes pressões nacionais e internacionais para que as polícias alterem suas formas de atuação, que, na visão de muitos estudiosos e especialistas, não condizem com a lógica de uma sociedade democrática. Para Marinho e Junior (2009), a pressão por mudanças tem duas origens. A primeira é a desconfiança que parte da população brasileira e da mídia tem sobre as polícias brasileiras em sua atribuição de controle e prevenção do crime. Esse quadro foi agravado na década de 1990 diante do crescimento das taxas da criminalidade urbana e de novas configurações do crime em torno do tráfico de drogas e do tráfico de armas de fogo, tornando o crime um problema social que passou a preocupar uma parcela maior da população.

A segunda origem é a incapacidade das polícias em dialogar com a crescente tendência de parcerias entre sociedade civil e setores do governo. Mesmo com a redemocratização do país, algumas instituições da segurança pública caminham com passos lentos em direção a uma maior sistematização e articulação entre esferas públicas e civis. Lima, Souza e Santos (2012, p. 25) problematizam que a área “[...] foi um dos poucos campos das políticas públicas, talvez o único, a não aproveitar a janela de oportunidade aberta no contexto da redemocratização”. Para estes autores, ainda que no cenário nacional a década de 1990 tenha sido um momento de criação de canais de participação e interlocução com o Estado e culminado, entre outros, na criação de instituições participativas, a segurança pública ficou de fora deste novo arcabouço institucional.

Já nos anos 2000 é possível identificar um diálogo maior entre estudiosos e especialistas nos temas das práticas policiais com especialistas do tema da cultura organizacional. A partir do encontro entre estas duas áreas, as polícias passaram a ser entendidas como organizações¹³ do arcabouço democrático, ou seja, como parte de um sistema sujeito às análises organizacionais (MARINHO; JUNIOR, 2009), em contraponto a um modelo pragmático e patrimonialista, baseado na defesa do Estado e não da sociedade.

Por isto, não é coincidência que apenas recentemente questões relacionadas à produtividade policial, eficácia de seus serviços e satisfação/confiança da população nas polícias começaram a ser problematizadas e ganharam centralidade em estudos sobre o tema da segurança pública. Destaca-se a recente produção do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com base em dados da FGV Direito

13 O conceito de organizações será emprestado de Marinho e Junior, 2009 *apud* Selznick, que por organizações “entende-se um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade estabelecida [...]. Ou seja, trata-se de um instrumento racional para a execução de um serviço.” (p. 232)

14 Segundo dados do 7º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 70,1% dos brasileiros ouvidos na pesquisa não confiavam na polícia no 1º semestre de 2013.

SP (Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas), que mensurou a confiança que a população tem nas polícias brasileiras¹⁴. Mensurar a produtividade policial, a qualidade dos serviços prestados e a credibilidade social da instituição são tarefas de suma importância dentro de uma ordem democrática, pois é uma forma de controlar o acesso à Justiça, a produção de desigualdade pelas práticas policiais e também pelo sistema de justiça criminal.

Alguns autores especialistas em estudos organizacionais apontam que entender uma instituição enquanto organização introduz a possibilidade da análise a partir de elementos relativos às tarefas, ao ambiente, suas especializações, divisões de trabalho, qualidade e quantidade de serviços, pois: “[...] as organizações são criadas para produzir alguma coisa [...] Neste processo, as organizações utilizam energia humana e não humana para transformar matéria prima em um produto desejável” (PERROW *apud* MARINHO E JUNIOR, 2009; p. 233).

Oliveira (2012) problematiza que, não obstante o fato de que a polícia é uma típica organização burocrática, poucos são os estudos que analisaram a qualidade e quantidade dos serviços produzidos pelas polícias e como estes são prestados à população. Entre as pesquisas sobre práticas policiais e sistema de justiça, poucas foram as que se dedicaram a entender como as políticas públicas da segurança chegam até as pessoas e como resolvem ou não o problema do cidadão sobre os quais elas incidem; de forma resumida, como essas políticas são transformadas em serviços.

Tal dificuldade pode estar atrelada ao fato de que em outras instituições públicas há uma clareza no entendimento sobre quais são os serviços típicos prestados, qual a atividade fim da instituição e, conseqüentemente, qual o seu produto final, o que torna possível a tarefa de controlar e supervisionar os procedimentos e resultados. Já em relação às instituições policiais, fazer a mesma análise torna-se uma atividade hercúlea, por que: a) há um desencontro de entendimentos sobre o que é a polícia, quais são suas funções e finalidades; b) verifica-se que o trabalho policial é marcado pela imprevisibilidade, pela falta de conteúdo prévio das tarefas a serem realizadas e pela fluidez do mandato da agência. Por estas razões, os serviços prestados pelas polícias são mais difíceis de serem compreendidos a partir das análises organizacionais do que os serviços de outras instituições.

Para Oliveira (2012), a atividade policial não é uma prática que possa ser bem compreendida a partir dos códigos formais que prescrevem a atuação do agente, porque a conduta deles é primariamente condicionada por sua interação com o público. Tais características da atividade policial – extrema maleabilidade e imprevisibilidade – impedem que sejam prescritas normas e protocolos capazes de dar conta de todas as dinâmicas vivenciadas pelos policiais em seu cotidiano. Usando as argumentações de Anthony Downs (1967), o autor enfatiza que quando um ambiente organizacional é muito “[...] incerto e cambiável [como são as organizações policiais], as organizações tendem a agir mais sob os procedimentos e as estruturas informais. A incerteza e a mutabilidade são a realidade das ruas, onde os policiais executam seus ofícios” (DOWNS *apud* OLIVEIRA, 2012, p.1563).

Assim, verifica-se que analisar as polícias pelo viés institucional não é uma tarefa simples. Desta forma, torna-se pertinente questionar quais são os modos de se avaliar o desempenho dos policiais, monitorá-los e cobrar resultados e entrega de serviços. Oliveira (2012) problematiza ainda que a dificuldade de regulação deste serviço público é acentuada diante de quatro características da instituição policial:

- As polícias produzem seus próprios agentes: para o autor, em outras instituições a regra é que o profissional seja gerado por uma organização distinta daquela em que ele vai atuar, e nas polícias isto não ocorre. A formação, tanto a oficial/formal como a oficiosa/informal, é realizada pela própria instituição, nas Academias de Polícia;
- Gestores da instituição são também os próprios policiais: a administração das polícias é, na maioria das vezes, constituída exclusivamente pela profissão, o que torna impossível aos executores imediatos alegarem ingerência indevida de leigos quando os supervisores

intervierem em suas práticas de trabalho. Para o autor, essa característica organizacional é uma importante variável na resistência dos atores às ações de reformas vindas do exterior e às de revisão externa de sua conduta;

- Supervisão/Gerenciamento é realizado por pares: por não terem quaisquer outros profissionais atuando dentro da instituição que não sejam os próprios policiais, os agentes do sistema podem contar com a cumplicidade corporativa;
- A discricionariedade dos policiais: para o autor, o poder discricionário dos operadores que atuam nos guichês e nas ruas é decisivo na execução das políticas públicas. Os recursos oferecidos pela organização estão, em geral, aquém dos necessários para o bom desempenho das tarefas e as regras formais não dão conta de todos os casos concretos, o que exige a intervenção discricionária dos atores para que a agência funcione, distribua os bens e preste os serviços. Ou seja, esta discricionariedade é condição necessária para que a política pública seja concretizada.

Em instituições com extrema maleabilidade e imprevisibilidade – como as instituições policiais – a questão que se impõe é a de como estabelecer os limites desta discricionariedade, a fim de que a *accountability* e a *responsiveness*¹⁵ sejam asseguradas. Ainda em relação à discricionariedade, especialistas no tema argumentam que a natureza do trabalho na linha de frente (ou seja, dos policiais que atuam diretamente nas ruas) é especialmente problemática, porque as decisões e as ações ao nível da rua são guiadas menos por regras formais e treinamentos e mais por crenças e normas informais, que são mais resistentes às mudanças.

Apesar destas características e dificuldades, Oliveira (2012) faz um alerta para a imprescindível necessidade de se estabelecer mecanismos para a) analisar as polícias enquanto organizações, na perspectiva dos estudos organizacionais, e b) regular o aparelho policial e tudo o que deriva de suas características organizacionais. Para o autor, seu controle é essencial, porque seus agentes estão autorizados a usar o constrangimento físico e eles interferem direta e imediatamente nas liberdades civis. A conclusão que fica é que as características inerentes à instituição policial não a desobriga da necessidade de efetivar controles e supervisões sobre suas práticas, bem como monitorar a qualidade e quantidade de seus serviços.

3.2 COMO CONTROLAR AS POLÍCIAS?

No que se refere ao controle institucional, verifica-se três formas amplamente discutidas pelos estudos sobre as organizações e que podem ser explorados nas análises organizacionais referentes à instituição policial: a) controle por meio da motivação dos funcionários, visando uma maior eficiência em seus serviços (através de uma valorização salarial, por exemplo), b) controle por meio de uma maior supervisão/controle (interno e externo) sobre as tarefas executadas, e c) controle por meio da transparência na prestação de contas à sociedade sobre os serviços prestados, de modo que seja possível mensurar a quantidade e qualidade deles (OLIVEIRA, 2012).

Segundo a literatura especializada, (TOHÁ E SOLARI, 2014) o mecanismo preferido para se realizar o controle institucional é o incentivo econômico, que é vinculado ao desempenho da agência e/ou do ator. A variação no salário destes profissionais atrelada à melhoria na qualidade e quantidade dos serviços prestados por eles pode ser um fio condutor para regular os últimos¹⁶. Entretanto, esta equação é plausível apenas diante de instituições públicas que de alguma forma podem controlar o salário de seus funcionários e/ou instituições em que se é possível medir acuradamente as contribuições individuais e a produção da organização. Como reforçam Cruz e Barbosa (2002), no

15 De acordo com o Oxford Learners' Dictionaries, o termo *accountability* é associado àquele que é *accountable*, ou seja, aquele que é responsável por determinados atos e deve poder explicá-los quando lhe for demandado. O mesmo dicionário define *responsiveness* como a característica daquele que é *responsive*, ou seja, aquele que pode responder/reagir rápida e positivamente a uma determinada solicitação/situação.

caso das organizações policiais, as complexas peculiaridades na mensuração de seus resultados culminam na indefinição quanto à melhor forma de alcançar seus objetivos, já que vários fatores podem influenciar no aumento da violência e criminalidade de determinada sociedade: políticas de prevenção à criminalidade; aspectos sociais relativos ao crescimento urbano; diminuição da sensação de insegurança; aumento da sensação de punição; entre outras.

Uma segunda forma de se controlar as instituições policiais seria uma maior transparência em seus resultados, ou ainda, uma eficiente prestação de contas dos serviços prestados pela instituição à sociedade. Contudo, mais uma vez, a prestação de contas é, historicamente, o calcanhar de Aquiles das polícias brasileiras, conforme discutido pela literatura especializada. Nas instituições do sistema de justiça brasileiro existe a percepção que o “segredo” e/ou a falta de transparência é, antes de tudo, um método de trabalho. A questão do “segredo” regendo as formas de se fazer segurança pública foi discutida por Lima (2009), para quem os problemas destas áreas são percebidos como afeitos ao universo jurídico e policial, cujas soluções devem ser pensadas exclusivamente pelos operadores jurídicos, que teriam experiência no cotidiano para legitimar seus atos. O segredo se desloca do discurso para a defesa da especialização.

Diante do que foi exposto aqui e dos dados apresentados, verifica-se que uma das formas mais plausíveis de se efetivar o controle sobre as Polícias Cíveis, em face dos recursos disponíveis, é investir numa maior supervisão por parte da figura do delegado. Esta conclusão deriva dos dados coletados em campo pela pesquisa, pois eles demonstraram que a falta de supervisão desta figura de autoridade culmina numa ampliação desmedida da discricionariedade do policial de ponta, o que por sua vez, gera arbitrariedades e seletividades no exercício da justiça criminal.

A supervisão sobre as atividades das unidades policiais, em tese, deveria ser realizada pelos delegados com vistas à otimização dos resultados das investigações criminais. Esta atividade, teoricamente, poderia regular a discricionariedade do policial que atua na linha de frente e assim dirimir eventuais abusos de poder e/ou uso arbitrário e seletivo das forças policiais.

Com os dados apresentados na segunda parte do artigo constata-se que a preocupação com o atual papel da supervisão dos delegados não é descabida: foram observados inúmeros casos no cotidiano das unidades das Polícias Cíveis de São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal que evidenciaram o quão prejudiciais podem ser os usos da discricionariedade sem supervisão para os tempos e qualidade das investigações criminais.

3.3 A IMPRESCINDIBILIDADE DA SUPERVISÃO NUMA INSTITUIÇÃO BUROCRÁTICA

Conforme analisa Saporì (2006), a instituição policial pode ser entendida enquanto uma instituição burocrática, a partir da teoria weberiana¹⁷, pois está centrada na autoridade legal, que é legitimada por regulamentos e normas formais – as quais por sua vez, representam normas abstratas – mas que em algum sentido, regulam e fixam os procedimentos/atividades da instituição e seus limites. Outras características, segundo o autor, reiteram a instituição nos moldes weberianos, tais como: especificação de mando e subordinação; divisão do trabalho; racionalidade; profissionalismo; rotinização; padrões formais de autoridade; padronização de procedimentos; normas exaustivas; e um produto final definido, o inquérito policial.

16 Ainda segundo estes autores, os sistemas de incentivo econômico têm sido objetos de resistência por diversas razões, entre elas por criarem uma competição desleal entre os servidores, por desviarem as motivações dos objetivos globais para as variáveis específicas ligadas a sua obtenção ou concessão e que não correspondem à dimensão real das melhorias que estimulam. Por vezes, sua aplicação cria conflitos corporativos que acabam por distorcer a própria natureza dos incentivos.

17 Segundo a teoria weberiana, a burocracia pode ser entendida como um fenômeno intrínseco ao estado moderno e suas principais características são a funcionalidade e a racionalidade, que são operadas por regras racional-legais tendo como horizonte preceitos como a hierarquia, disciplina e especialização, além da impessoalidade e universalidade (Weber, 1999).

Ainda segundo Saponi (2006), apesar desta burocratização, as práticas das instituições do sistema de justiça são orientadas por diversas ações de caráter informal, porém institucionalizadas em prol da eficiência, da manutenção do serviço e da celeridade, diante da grande demanda de trabalho que chega a estas instituições. Entretanto, afirma o autor, para dar conta da grande quantidade de trabalho e com vistas a garantir a agilidade do serviço, são arroladas como soluções técnicas informais, padronizadas e rotinizadas para o tratamento dos casos.

Para o autor, tais peculiaridades das instituições do sistema de justiça brasileiro acabam por violar os princípios jurídicos do Estado de Direito. Suas análises apontam que as características burocráticas da organização judiciária, associadas à pressão por produtividade no trabalho judicial, ameaçam os ritos processuais definidos por lei, criando um contexto de trabalho em que informalidades institucionalizadas são utilizadas por operadores do sistema de justiça, como, por exemplo, a aplicação de técnicas padronizadas de despachos em série para casos categorizados, ao invés da individualidade no tratamento destes.

A discussão subjacente a esta análise do sistema de justiça criminal brasileiro é como estas instituições transitam entre a manutenção da lei ou da ordem, não conseguindo conciliá-las. Sobre a dificuldade da conciliação entre lei e ordem por parte das polícias, Cruz e Barbosa (2002) argumentam que estas organizações, concebidas para resolver os conflitos de forma racional/burocrática, imputam a ideia de que seus membros estariam devidamente instrumentalizados para tal; porém, na prática, o que se verifica é a dificuldade em lidar com o dinamismo e instabilidade de organizações cada vez mais complexas. Os autores concluem que esta “distinção” entre lei e ordem provoca, entre outras situações, uma disfunção da burocracia, uma vez que 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.

Costa (2004) salienta que contextos de aumento no número de crimes e sentimento de insegurança por parte da população podem tornar ainda mais difícil a conciliação entre a lei e a ordem. Ou seja, o aumento da violência urbana acabaria por reforçar a “necessidade” da polícia “endurecer” suas atividades de controle do crime, o que no limite pode legitimar práticas violentas e arbitrárias por parte destes agentes. Mais uma vez, o equilíbrio desta equação fica por conta do poder discricionário de policial, a quem caberá “sentir” qual a necessidade do momento e assim incidir suas ações, ainda que o exercício do poder coercitivo esteja, em tese, limitado por um conjunto de leis. Assim, continua Costa (2004), os limites da atividade policial vão depender dos mecanismos institucionais de controle, pois se por um lado a legislação impõe uma série de limitações à atividade policial, por outro confere a estas instituições um alto grau de discricionariedade.

A literatura especializada aponta para a imprescindível necessidade de controle da atividade policial. Entretanto, como salienta Costa (2004), devido ao rol de indefinições sobre qual é o papel da polícia na sociedade moderna, há divergências sobre os mecanismos ideais de controle da atividade policial. De um lado, há a defesa de mecanismos internos de controle e de outro, de mecanismos externos. Entretanto, como salienta o autor, a coexistência de órgãos de controle interno e controle externo é fundamental para o controle da atividade policial e suas funções não são concorrentes, mas sim complementares. Apesar dessas divergências, Costa destaca o argumento de Bayley para demonstrar como, em alguns sentidos, o controle interno pode ser mais eficaz do que o externo. Nas palavras de Bayley:

Em princípio, o controle interno é preferível por pelo menos três razões: primeiro, uma inspeção interna pode estar mais bem informada do que a externa. Uma determinada polícia pode esconder quase tudo que quiser de uma inspeção externa, e é certamente capaz de inviabilizá-la. Segundo, o controle interno pode ser mais profundo e extenso. Ele pode focar toda a gama de atividades policiais e não apenas as aberrações mais visíveis e dramáticas. Terceiro, o controle interno pode ser mais variado, sutil e discreto. Ele pode usar

tanto mecanismos informais quanto formais que são onipresentes na vida profissional dos policiais (Bayley *apud* Costa 2004, p. 58)

A conclusão que fica é que apesar da ampla discricionariedade que circunda as atividades policiais ser entendida como uma característica “inata” do trabalho policial, isso não significa que os administradores destas instituições não possuam poderes e instrumentos para dirimir ou limitar o poder discricionário dos agentes da “linha de frente”. Além disso, se a discricionariedade acaba por gerir o cotidiano das unidades policiais pesquisadas, isto não ocorre sem o conhecimento e aceitação tácita dos supervisores. Como ressalta Oliveira (2012),

[...] se for verdade que os funcionários do baixo escalão têm ampla margem de manobra, eles não atuam, contudo, num vácuo institucional. A organização produz constrangimentos que modelam a discricção deles: se as regras formais não são a determinante primária do comportamento dos burocratas das ruas, elas não são também sem efeitos (Oliveira, 2012, p. 1560).

Portanto, os dados apresentados neste artigo e o diálogo com as pesquisas do campo dos estudos organizacionais apontam para a imprescindibilidade do papel do “supervisor da ponta” (Oliveira, 2012), o que em termos policiais seria o papel ocupado pelos delegados, que, em tese, deveriam estar à frente das investigações e do atendimento ao público. Estes supervisores têm a função imediata de traduzir as regras e os procedimentos formais em práticas e de esclarecer os objetivos da agência para os executores finais. Segundo as conclusões da pesquisa, eles têm também a possibilidade de supervisionar os procedimentos das investigações de maneira mais efetiva e, portanto, identificar erros e assim intervir antes que resultados indesejados ocorram.

4 CONCLUSÕES E APONTAMENTOS

A pesquisa cujos resultados esse artigo discutiu buscou entender quais são os impactos das escalas formais de serviço dos policiais civis de São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal nos tempos e qualidade da investigação de homicídios, tráfico de drogas e roubos. Partiu-se da constatação de que existem poucos estudos que dimensionem as polícias a partir de características organizacionais, ou seja, como instrumentos técnicos, instituições públicas, voltadas à realização e oferecimento de um serviço à população. Assim, buscou-se compreender como se organizam as unidades policiais nos locais supracitados, como são realizadas as investigações criminais e, principalmente, qual o impacto da organização das escalas de serviço na efetividade do trabalho policial.

No que se refere às escalas de plantão, constatou-se que o turno de trabalho é geralmente apontado pelos interlocutores como desgastante. Também é exaustivo o trabalho em turnos de expediente quando o policial é levado a trabalhar por um período maior que o previsto. A estas situações somam-se as questões dos *bicos*, pois as folgas, ao invés de serem utilizadas para o descanso do policial, são amplamente utilizadas para a realização de outras atividades para o complemento da renda dos policiais, devido aos salários baixos e defasados.

Destaca-se que a organização do trabalho nas unidades policiais precisa ser observada de perto pelas instituições de controle para se evitar sobreposição de atividades, como, por exemplo: a realização de plantões ao mesmo tempo em que ocorrem as investigações ou ainda, interrupção das últimas em razão de interesses particulares dos policiais, como o exercício dos *bicos*. A partir dos dados trazidos pela pesquisa, conclui-se que a atribuição da supervisão cabe, nas unidades das Polícias Civis, ao delegado, que deveria realizar o acompanhamento das investigações, assim como a supervisão direta dos policiais em cada unidade. Uma supervisão mais ativa por parte dos delegados

poderia contribuir para a maior celeridade nas investigações, pois estes profissionais poderiam mapear e reportar aos superiores os problemas que causam sobrecarga de trabalho. Dentre outros efeitos positivos, isso contribuiria para diminuir a sensação de impunidade, o que aumentaria a motivação dos policiais, que veriam os resultados concretos de seu trabalho.

Outra conclusão da referida pesquisa é que os órgãos da segurança pública, responsáveis pelo gerenciamento das polícias, deveriam induzir e incentivar a produção de doutrinas e manuais acerca de como investigar crimes de homicídios, crimes envolvendo narcóticos e crimes patrimoniais. A produção destes protocolos seria um mecanismo de modernização e compatibilização dos procedimentos adotados às reais necessidades do ato de investigação e não apenas aos aspectos burocráticos / formais / legais do Código Penal e de Processo Penal, bem como do instituto do inquérito policial. A pesquisa concluiu que esse material ainda não está disponível para os policiais civis do país e, quando está, é defasado.

Outro apontamento da pesquisa é para a necessidade de investimentos na reorganização das escalas de trabalho em prol da saúde do trabalhador e/ou ainda, no sentido de torná-las mais condizentes às características específicas de cada tipo de investigação e de unidade de serviço, evitando assim a sobrecarga de trabalho e, sobretudo, o tratamento meramente burocrático de ocorrências. Não há uma única escala de trabalho que possa ser adotada, pois a pesquisa percebeu que vários são os arranjos e escalas disponíveis e que não haveria ganhos de produtividade e de qualidade/saúde do trabalhador com a adoção de modelos únicos e/ou com escalas rígidas demais, sem respeitar as peculiaridades de cada local e investigação criminal.

Por fim, vale destacar mais uma vez que o principal achado da pesquisa foi o reconhecimento da necessidade de se delimitar com maior precisão e fortalecer o papel de supervisão da atividade das diferentes carreiras policiais, enquanto estratégia de modernização da gestão dos recursos humanos disponíveis e de busca por maior efetividade do trabalho de investigação. Isto deve ser feito, em especial, por mecanismos de controle e qualificação dos delegados de nível intermediário (supervisores) para que eles prestem contas dos critérios que utilizam no gerenciamento de suas equipes, dos casos sob sua responsabilidade e das metas de produtividade fixadas. A pesquisa identificou que é nesse nível que ganhos de produtividade podem ser obtidos se adotados novos processos e práticas de gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio; PERALVA, Angelina. Estratégias de intervenção policial no Estado contemporâneo. **Tempo social**, v. 9, n. 1, 1997. p. 1-4.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000. p. 257-300.

CERQUEIRA, Daniel. **Mapa de homicídios ocultos no Brasil**. 2013.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. "A Discricionariedade do Sistema de Justiça Criminal: Uma Análise do Inquérito Policial no Distrito Federal". In: Michel Misse. (Org.). **O inquérito Policial no Brasil**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

_____. **Entre a Lei e a Ordem**: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CRUZ, Marcos Vinicius Gonçalvez e COSTA, Allan Claudius. **Uma Abordagem Organizacional na Segurança Pública: Notas para Discussão**. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002

LIMA, R. S.; RATON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, Renato Sérgio; SOUZA, Letícia Godinho e SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. Desigualdade & Diversidade – **Revista de Ciências Sociais** da PUC-Rio, nº 11, ago/dez, 2012, p. 23-48.

MARINHO, Karina Rabelo L. e OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. **Mudanças em organizações: o caso do policiamento**. Segurança com Cidadania/Secretaria Nacional de Segurança Pública, Brasília, ano I, 2009, p. 231-253.

MINGARDI, Guaracy. A investigação de homicídios: construção de um modelo. Relatório final de pesquisa. Concursos Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Brasília: **SENASP**, 2005.

MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil**. Scritta Editorial, 1992.

MISSE, Michel (Org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/ UFRJ; BOOKLINK, 2010.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a Polícia?** São Paulo: Ed. USP, 2003.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, , 2012. p. 1551-1573.

SAPORI, Luis Flávio. **Política de segurança pública e controle da criminalidade: os desafios da provisão da ordem pública como bem coletivo**. 2006. Tese de Doutorado. Tese de doutorado, Sociedade Brasileira de Instrução–SBI/IUPERJ, Rio de Janeiro.

SINHORETTO, Jacqueline. Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. **Anuário Antropológico**, v. 2009, p. 109-123, 2010.

_____. Seletividade Penal e acesso à justiça. In: LIMA, R. S.; RATON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 392 – 399.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, 2014. p. 84-103.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 1. Brasília: UnB, 1999.

SITES CONSULTADOS

BUNDERKRIMINALAMT. Police Crime Statistics. Disponível em: < http://www.bka.de/nn_195184/EN/Publications/PoliceCrimeStatistics/policeCrimeStatistics__node.html?__nnn=true>. Acesso em: 08 dez. 2014.

GOVERNMENT OF CANADA. Homicide Survey. Disponível em: <<http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=3315>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

IRELAND DEPARTMENT OF JUSTICE AND EQUALITY. White Paper on Crime. Disponível em: <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/About_us>. Acesso em: 08 dez. 2014.

UNIVERSITY OF ALBANY. Sourcebook of Criminal Justice Statistics. Disponível em: <<http://www.albany.edu/sourcebook/index.html>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

UK OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. Crime in England and Wales. Disponível em: <<http://ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Crime+in+England+and+Wales>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

VERBETES DE DICIONÁRIO

ACCOUNTABLE. **Oxford Learners' Dictionaries**. Londres: Oxford University Press. Disponível em: <<http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/accountable>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

RESPONSIVE. **Oxford Learners' Dictionaries**. Londres: Oxford University Press. Disponível em: <<http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/responsive>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

