

# **O Programa Delegacia Legal e a (re) modelagem da polícia civil do Estado do Rio de Janeiro: suas mudanças estruturais e o papel da equalização no processo de gestão.**

**Alessandro Teixeira Coelho**

e-mail. atcoelho@fgvmail.br

FGV/EBAPE – Fundação Getulio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## **RESUMO:**

O artigo busca descrever as mudanças geradas pelo processo de remodelagem da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, denominado Programa Delegacia Legal, projeto prioritário na tentativa de implantação de uma nova política pública de segurança no Estado. A partir da análise dos conceitos da modelagem organizacional nas visões de Jay Galbraith, Karl Weick e Bianor Cavalcanti, ressalta-se o processo de mudança estrutural ocorrido, identificando o processo histórico de formação da polícia e os antecedentes que levaram a formulação das mudanças propostas pelo Programa Delegacia Legal. Como resultado desta análise procura-se destacar a especial importância da metáfora da equalização no processo de implantação de novos modelos de organizações públicas, identificada na entrevista realizada com o responsável pela implantação do projeto, enfatizando o papel do líder nesse novo formato organizacional, suas novas funções e sua importância neste cenário organizacional do primado da exponencial complexidade.

**Palavras-Chave:** Modelagem organizacional; polícia; Delegacia Legal; equalização.

## **I. Introdução**

A Segurança Pública há muito deixou de ser uma questão somente da Polícia para tornar-se prioridade de toda a sociedade brasileira entre o rol dos grandes problemas nacionais. Porém, sua complexa inter-relação com diversos fatores de ordem social e econômica não oculta a incúria de sucessivas administrações com relação aos aparelhos de segurança pública no Brasil.

O Rio de Janeiro, diante de sua grande relevância midiática no problema da violência no país, é um exemplo do aviltamento do aparato policial. A sua última grande reforma havia ocorrido no longínquo ano de 1902, época em que uma nova estrutura organizacional foi definida e diversos recursos tecnológicos foram implantados, como a máquina de escrever, fotografia e papiloscopia, revolucionando a forma de atuação da polícia brasileira.

Em 1999, quase um século depois, o Rio de Janeiro já não era a capital federal, e a modernidade de outrora se contrapunha com delegacias policiais degradadas, estruturas operacionais arcaicas, recursos materiais inadequados e escassos, e profissionais despreparados. A conjugação destes fatores resultava na baixa auto-estima policial, um atendimento de péssima qualidade, baixa produtividade das investigações e um

distanciamento crescente da sociedade. E foi neste ano que uma proposta de remodelagem da Polícia Civil foi definida na agenda do governo do Estado, com a criação do Programa Delegacia Legal.

O presente trabalho busca descrever as mudanças geradas por este projeto, prioritário na implantação de uma nova política pública de segurança do Estado, a partir da análise dos conceitos da modelagem organizacional. Em sua primeira parte o artigo aborda alguns desses conceitos, a partir das visões de Jay Galbraith, Karl Weick e Bianor Cavalcanti.

Em um segundo momento, o trabalho se refere ao processo histórico de formação da polícia, identificando os antecedentes que levaram a formulação do Programa Delegacia Legal, suas demandas sociais, e as mudanças efetivamente ocorridas na estrutura da Polícia Civil do Rio de Janeiro. Em sua fase final procura-se dar um destaque especial na importância da metáfora da equalização no processo de implantação de novos modelos de organizações públicas, enfatizando o papel do líder nesse novo formato organizacional, suas novas funções e sua importância neste cenário organizacional do primado da exponencial complexidade.

## II. Uma introdução a Modelagem Organizacional: Galbraith, Weick e a metáfora da equalização.

A eficácia e eficiência sempre se constituíram no cerne dos objetivos organizacionais e, por conseguinte, da Teoria Administrativa. Tanto a Modelagem Organizacional (MO) quanto o Desenvolvimento Organizacional (DO), apesar de utilizarem perspectivas distintas, se tornaram importantes instrumentos de sistematização e uso do conhecimento a fim de alcançar pragmaticamente esses objetivos, baseando a sua formação a partir do paradigma funcionalista.

Enquanto o DO preocupa-se em focar na inter-relação entre os indivíduos e grupos, a partir de uma perspectiva comportamental, a modelagem se preocupa com as diferentes variáveis formais da organização, buscando uma integração entre o micro-foco do comportamento organizacional e o macro-foco das estruturas e processos, alinhados racionalmente os objetivos organizacionais (Cavalcanti, 2005).

É neste ambiente complexo, repleto de incertezas, que o grande desafio das organizações se concentra, na busca pelo seu modelo estrutural ideal alinhado com as políticas e mecanismos de gestão, isto é, a escolha estratégica de uma combinação coerente entre os objetivos da organização, os padrões de divisão de suas tarefas e as pessoas que a executarão (Galbraith, 1977).

Esta combinação dá origem a um modelo integrativo das diferentes dimensões organizacionais, preocupados com as variáveis de **pessoas** – treinamento, seleção/recrutamento e promoções/transferências –, **estrutura** – divisão do trabalho, configuração estrutural, departamentalização, distribuição do poder e autoridade –, **estrutura informacional** – mecanismo de decisão, frequência, escopo da base de dados e formalização –, **tarefas** – diversidade, dificuldade e variabilidade –, e **sistema de recompensas** – recompensa, promoção, estilo de liderança e descrição dos cargos. O modelo estelar de Galbraith (1977) e seu enfoque sistêmico-contingencial, ‘amarra’ essas diferentes variáveis, em

um esforço contínuo de modelagem de organizações eficientes e eficazes, superando a supervalorização das variáveis referentes à estrutura.

Neste cenário caótico, repleto de incerteza, transformações e informações, o papel do líder se torna fundamental, já que o formato organizacional e os seus resultados estão intrinsecamente ligados à tomada de decisão, em um processo contínuo de modelagem atendendo às necessidades específicas de cada tarefa. Segundo o autor (Galbraith *apud* Cavalcanti, 2005), o diferencial da empresa sustentável é justamente a mescla única de práticas, valores, estruturas autônomas, processo de financiamento, recompensas, seleção e desenvolvimento de produtos campeões.

Karl Weick (1995), em sua abordagem subjetivista, se ajusta – mesmo que superficialmente – com os recentes pensamentos de Galbraith, e a definição da modelagem organizacional como um processo contínuo. Porém, o autor cita a improvisação como mola mestra deste processo, devido ao ambiente dinâmico o qual as organizações estão inseridas, necessitando assim de modelos adaptados à velocidade das mudanças resultantes das relações sociais. Para ele, como bem define Cavalcanti (2005), “a modelagem é uma peça histórica, não uma peça arquitetônica”. Para isso Weick utiliza a metáfora da improvisação teatral, evidenciando a importância da imprevisibilidade no ambiente dinâmico e permeável das organizações, muito distinta das propagadas estruturas rígidas da usual metáfora da arquitetura.

Esta percepção se encaixa naquilo que alguns autores chamam de ‘Sociedade do Conhecimento’, onde a tríade capital, terra e trabalho, outrora geradora das riquezas do mundo, é substituída pelo intangível, proveniente do trabalho intelectual, das habilidades e do saber. Uma nova era, impactada pela imprevisibilidade, a velocidade das novas tecnologias e a quantidade infinita de informações, sustentada pelo caráter interpretativo do conhecimento, em que predomina a criatividade e a inovação.

Esse caráter inovador e criativo na visão de Weick é sintetizado na personificação do gerente ‘*bricoleur*’<sup>1</sup>, aquele que com os recursos que possui realiza suas funções de modo mais eficiente possível. Para ele a importância da figura do líder é mínima na definição do modelo organizacional, afirmando que o gerenciamento é uma composição de contribuições de diferentes indivíduos influenciados por suas relações sociais, onde a esta interação (re) constrói as estruturas organizacionais sempre instáveis a partir de um processo de interpretação.

Mas é analisando tanto o pensamento de Galbraith como o de Weick, que emerge a necessidade de considerar a relevância de um novo agente catalisador, preocupado com a dimensão estrutural e suas inter-relações, porém sem podar a sua imaginação e criatividade, modelando a organização e capturando as sutilezas dos fenômenos humanos, sociais e organizacionais.

Surge assim o gerente equalizador<sup>2</sup>, metáfora utilizada por Cavalcanti (2005) para definir uma peça fundamental na modelagem das organizações – principalmente pública –,

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Lévi-Strauss (Cavalcanti, 2005).

<sup>2</sup> O termo equalização é proveniente da eletrônica e é definido como “a redução de distorção por meio da introdução de redes capazes de compensar a distorção própria de determinada faixa de frequências” (Houaiss, edição eletrônica).

um mediador entre a estrutura e as pessoas que, apesar dos limitadores estruturais e sociais, age de forma a buscar uma congruência na modelagem organizacional.

A partir de entrevistas com expoentes da administração pública brasileira como Ozires Silva, Irapoan Cavalcanti, Paulo Belotti e Sérgio Rudge, Cavalcanti (2005) observa a importância do líder no processo de gestão nas organizações públicas, encontrando congruências em suas ações gerenciais a importância dos mediadores entre as estruturas e as pessoas no trabalho. Não obstante das limitações estruturais que encontravam, agiam de forma a superá-las, equalizando essas distorções a fim de alcançar resultados efetivos.

O que distingue um gestor de sucesso em uma organização? O que faz dele especial? Justamente ao equalizar as disfunções estruturais de origem social, institucional ou administrativa, não se detendo às ‘engessadas’ estruturas burocráticas, normas e procedimentos pré-existentes, que estes gestores alcançam o sucesso. Para o administrador profissional não se trata simplesmente de um exercício de improvisação, mas sim de um compromisso com os resultados. Eles não exercem simplesmente a sua função formal, mas impulsionam à mudança, a ação, a coesão, nutrindo sonhos e colhendo realidade.

O século XXI é da complexidade, da interdependência, do holismo e, conseqüentemente, das lideranças equalizadoras.

### **III.A construção histórica da modelagem da Polícia Brasileira**

Em estados democráticos de direito a polícia é uma resposta civilizada às insatisfações públicas em relação à disseminação da violência, como instrumento de aplicação da justiça e como forma de arbitrar em disputas entre particulares. Ela surgiu no século XIX como resposta às arbitrariedades cometidas pelo exército em suas intervenções nos conflitos sociais.

A criação de uma força policial no Brasil iniciou no Rio de Janeiro, também no início do século XIX, e posteriormente foi espalhada pelas diversas capitais das principais províncias do Brasil ainda colônia. Estas forças eram milícias formadas por moradores locais nomeados, treinadas eventualmente pelo exército profissional e que, a espelho das estruturas administrativas brasileiras, atendiam as elites brasileiras da época, e que mais tarde se tornariam a Intendência Geral da Polícia. Criada por D. João VI, esta polícia não teria o papel de repressão a crimes comuns, e sim atuar como um corpo político que daria informações à corte sobre o comportamento do povo e de possíveis manifestações de movimentos influenciados pelos ‘nocivos’ ideais revolucionários franceses.

Porém, para a manutenção da ordem, essa instituição implementou políticas que exacerbaram as relações com a comunidade, representada em quarenta por cento por negros, mulatos e mestiços sem propriedade, todos eles integrantes da chamada ‘ralé livre’. A coerção era o seu lema, utilizando-se de métodos brutais e violentos para coibir a violação das regras de comportamento estabelecidas pela elite política, criadora e controladora dessa organização. A sua justificativa fundamental era a necessidade de concentrar, regular e dirigir forças contra o inimigo, que neste caso era a própria sociedade, mas especificamente a ralé livre.

*“A polícia era o grande terror daquela gente, porque, sempre que penetrava em qualquer estalagem, havia grande estropício; à capa de evitar e punir o jogo e a bebedeira, os urbanos invadiam os quartos, quebravam o que lá estavam,*

*punham tudo em polvorosa. Era uma questão de ódio velho”.*  
(Azevedo, 1890)

Historicamente, as forças brasileiras de segurança pública foram criadas para manter as condições de produção e reprodução de desigualdades, dos privilégios e de dominação política e econômica (Minayo, 2003). Este foi o germe das Polícias Civil - Intendência Geral da Polícia da Corte – e Militar - Guarda Real de Polícia -, que mantiveram durante boa parte do século XX o caráter repressor de braço armado do Estado, mantenedores da ordem e do direcionamento das ações governamentais e inimigos da sociedade. A sua constituição, em sua maior parte de indivíduos que saíam de classes sociais inferiores livres, alvos importantes de repressão policial, agravava a relação com a sociedade, uma vez que em pouco tempo dispunham de ampla liberdade e de poder de repressão.

Contemporaneamente, foi na Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, que foram estabelecidos os papéis de cada uma dessas instituições, atribuindo à polícia militar a função de policiamento ostensivo e a polícia civil a função de polícia judiciária (investigativa). Este desenho histórico equivocou o sistema de segurança pública nacional e sua ratificação constitucional mantêm um ambiente de competição entre as duas instituições, onde na verdade deveria existir uma atuação articulada, unindo esforços para o combate ao crime. Essa modelagem incongruente só foi minimizada em 1995, ano de criação da Secretaria de Estado de Segurança Pública, órgão centralizador da gestão de segurança pública do Estado.

Resultante da desconfiança que a sociedade trata a instituição policial, a subnotificação dos crimes - crimes que não chegam ao conhecimento da polícia - é um importante problema enfrentado pela polícia brasileira, pois compromete o embasamento empírico para definição de ações corretivas e definição de planejamento. Em pesquisa<sup>3</sup> realizada na região metropolitana do Rio de Janeiro no ano de 1996, constatou-se que cerca de 80% dos crimes não eram comunicados por suas vítimas, salvo em casos de roubos de carros para o ressarcimento do seguro. O motivo alegado pela maioria dos entrevistados foi ‘não acreditar ou ter medo da polícia’ e ‘ter medo de entrar em uma delegacia’.

A fim de mensurar a confiança de sua população em relação à polícia, foi realizado nos EUA, em 1996, um estudo de âmbito nacional que revelou que 73% dos americanos classificam o trabalho da polícia como excelente e muito bom, 23% como regular e apenas 4% como muito ruim, demonstrando o estreitamento das relações entre os policiais e as comunidades (Flanagan, 1996). Já no Brasil o panorama não é o mesmo. Em pesquisa semelhante realizada pelo Ibope no ano de 2005, em 123 municípios brasileiros, 52% dos entrevistados disseram não confiar na polícia. O problema se agrava no Rio de Janeiro, onde 70% responderam negativamente.

O distanciamento entre polícia e cidadão é bem claro, já que nunca houve um posicionamento das instituições policiais como parceiras da sociedade. Essa desconfiança permanece em pleno século XXI e com isso impossibilita a polícia de dispor de um fator de grande importância para sua eficiência: a cooperação da sociedade. Hoje a polícia não invade mais arbitrariamente os quilombos, e sim as favelas onde se encontra a atual ‘ralé livre’. As delegacias de polícia se estabeleceram como a antítese da cidadania, com lugares pútridos onde prevalecia a tortura e as relações pessoais, reproduzindo a hierarquia social brasileira e seu caráter patrimonialista, clientelista e personalista, muito distante da impessoalidade

---

<sup>3</sup> Pesquisa realizada ISER - Instituto de Estudos da Religião - e pelo CPDOC/FGV.

formalista da burocracia descrita por Weber. No mundo contemporâneo qual é o papel da polícia na sociedade?

#### **IV. O novo papel da polícia na Sociedade Contemporânea**

Após séculos de uma sociedade plenamente industrial, cujo maior desafio era a busca incessante pela eficiência ótima dos processos produtivos (estudo dos tempos e movimentos) e onde o homem era visto apenas como uma parte integrante destes processos (visão cartesiana, racionalista, positivista), estamos diante de um novo cenário, uma nova era impactada pela tecnologia, pela velocidade das mudanças e a quantidade infinita de informações, distante das realidades funcionalistas e objetivistas, de sistemas eternamente equilibrados e estáveis. Diante de um grande grau de incertezas, o que Galbraith (1977) define como a lacuna existente entre as informações que as organizações necessitam e as que efetivamente possuem para realizar suas tarefas, cresce significativamente a necessidade de planejamento.

As organizações públicas estão inseridas neste contexto, e para Moore (2002) elas terão mais valor percebido à medida que explora oportunidades de executar sua missão com mais eficiência e/ou mais equidade, que se adapte às mudanças e que aproveite a sua competência especial para criar produtos de valor para os cidadãos. O valor público está intimamente ligado aos anseios da sociedade, e estes organismos devem ter respostas para alcançá-los. As organizações policiais brasileiras apresentam hoje uma estremecida relação com a sociedade, uma relação de desconfiança e medo que se torna cada vez mais evidente. O aumento da criminalidade é incontestável, assim como o é a ineficiência da polícia brasileira. A sociedade clama por melhorias, pela eficiência e eficácia da polícia, e, principalmente, pela retomada de confiança por meio da obtenção de resultados imediatos no controle da criminalidade.

*“As grades do condomínio são para trazer proteção, mas também trazem dúvida se é você que está nessa prisão”.  
(O Instinto Coletivo – Intérprete: O Rappa, 1999).*

A consolidação democrática no Brasil ainda se depara com alguns desafios oriundos do regime autoritário. O advento da democracia coincidiu com uma grave crise econômica e com a redução da capacidade do Estado de intervir na oferta de serviços. O desempenho policial durante a transição democrática ao contrário de melhorar só se deteriorou. A violência e a arbitrariedade também não desapareceram, mas cresceram com a ineficiência. A imagem negativa que a população tinha da polícia no período ditatorial permanece nos dias de hoje, mantida principalmente pelo fraco desempenho e pelas ações violentas e arbitrárias que são corriqueiras devido à falta de controles externos da polícia, ou seja, de canais institucionais de comunicação com a sociedade. Desta forma, permanece o imenso vazio entre a necessidade por segurança pública e a descrença, ou mesmo medo, da instituição policial. Ações violentas e repressivas já não são suficientes.

Na atual conjuntura social brasileira a violência permeia indiscriminadamente todas as classes, e a sua mediatização aumenta ainda mais a sensação de insegurança. Diante da magnitude que o tema segurança pública passou a exercer na vida da sociedade, se torna relevante a análise da instituição policial e a falência do seu modelo. Permanece assim a necessidade de uma remodelagem de sua estrutura, com um novo foco de atuação preocupado

com a eficiência, eficácia, o respeito aos direitos humanos e ao cidadão. Qual seria a modelagem organizacional para alcançar esses objetivos?

## **V. A modelagem na prática: Programa Delegacia Legal**

No ano de 1999 estava decretada a falência institucional da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, e Soares (2000) descrevia as delegacias como *“a expressão mais eloqüente dos aspectos improdutivos e paralisantes de nossa herança ibérica, onde policiais e o público sentem-se desrespeitados pelo cenário decadente nada mais propício à instauração de vícios de todo tipo. Nada menos estimulante da boa performance policial”*.

Devido à necessidade de ação diante os gravíssimos problemas enfrentados na Segurança Pública, o Governo do Estado do Rio de Janeiro criou um projeto denominado Política de Segurança Pública Integrada (PSPI), constituído de uma série de subprojetos, entre eles o Programa Delegacia Legal. A partir de um diagnóstico preciso realizado por um grupo multidisciplinar formado de policiais e técnicos do meio acadêmico, foram definidas as diretrizes centrais do Programa para remodelagem da Polícia Civil, a fim de formar uma instituição policial verdadeiramente democrática, baseada na inovação, tecnologia, direitos humanos, e principalmente na inteligência, onde a informação se torne uma ferramenta ao alcance de todos e não na mão de poucos.

A priorização das mudanças na Polícia Civil (judiciária) presente no PSPI é explicada pelos seus múltiplos relacionamentos com os atores do Sistema de Justiça Criminal, o que poderia desencadear um processo multiplicador de mudanças nas diferentes instituições. Além disso, apesar de prevalecer na sociedade brasileira a imagem pública da Polícia Militar, pela sua permanência nas ruas para o policiamento ostensivo, a Polícia Civil é responsável pela investigação dos crimes registrados e pela coleta de evidências criminais, possuindo assim um papel estratégico na solução dos crimes.

Desta forma, um novo panorama começa a ser desenhado no ano de 1999, com a inauguração do projeto piloto do Programa Delegacia Legal em 29 de março, localizado no centro do Rio de Janeiro. A fim de gerenciar a implantação do projeto foi criado por meio do decreto nº. 25.599 de 22 de setembro de 1999 o Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal. A utilização de grupos executivos de governo no Brasil vem desde a construção de Brasília por Juscelino Kubitschek, e se revelou à época um elemento de fundamental importância na implementação do Plano de Metas, dando maior agilidade em suas ações. O nome ‘Delegacia Legal’ remete à uma questão: as outras delegacias são ilegais? Sim, elas são ilegais, simplesmente pela existência de celas para a permanência de presos em suas dependências aguardando julgamento, constituindo uma ilegalidade. É uma prática ilegal que se tornara legítima por ser fato cotidiano na vida dos brasileiros, pela total incapacidade da estrutura carcerária do país.

A nova proposta do Programa Delegacia Legal tinha como objetivo claro a ruptura do modelo tradicional existente, buscando o resgate da auto-estima policial e de sua imagem institucional por meio da melhoria da produtividade e da qualidade dos serviços, da criação de uma infra-estrutura adequada, do uso intenso de tecnologia e do investimento massivo em treinamento policial. Baseado no tripé confiança, coleta e processamento de dados e agilização das investigações, este projeto tem como objetivo a edificação de um sistema de segurança eficaz, com profissionais qualificados, equipamentos adequados, tecnologia moderna, estrutura organizacional adequada e gerenciamento racional, criando um ambiente

propício para o trabalho com planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho (Soares, 2000).

Este projeto tem ênfase no caráter estruturante da Polícia Civil, e a partir da estrela dimensões organizacionais de Galbraith verificaremos as mudanças ocorridas nas dimensões de **estrutura, estrutura informacional, pessoas e sistema de recompensas**, todas elas alinhadas com a dimensão de tarefa/atividade amplamente explanada no decorrer do presente trabalho.

## ESTRUTURA

As mudanças da estrutura física e de processos foram os principais enfoques dados ao projeto. Era necessário criar um novo ambiente, convidativo ao cidadão e funcional para a atividade policial. O ambiente físico deplorável afastava o cidadão e a rotina burocrática de uma ocorrência policial engessava a agilidade dos processos, diminuindo consideravelmente a possibilidade de êxito de uma investigação. Como desenvolver um trabalho de qualidade se não existe condições estruturais para fazê-lo?

Desta forma foram definidas as seguintes mudanças:

- Reforma das instalações com um projeto arquitetônico fundamentado nos conceitos de transparência e acessibilidade, com divisórias baixas, vidros e porta blindex, a fim de que o cidadão possa ver o que ocorre no interior da unidade policial. Além disso, mantendo o foco no cidadão, foi criada uma entrada de ocorrências graves para os indivíduos detidos e a sala de reconhecimento espelhada, mantendo a vítima incógnita, sem contato com o criminoso;
- Fim das carceragens - transferência de presos para Casas de Custódia, unidades prisionais onde ficam presos aguardando julgamento – aumentando o efetivo policial com uma simples mudança estrutural, redirecionando o quantitativo policial empregado na custódia para a investigação policial. Além disso, diminuiu-se a pressão psicológica exercida pela permanência de dezenas ou centenas de presos nas delegacias, verdadeiros barris de pólvora na iminência de explosão.
- Otimização e padronização das rotinas, com a redução de 72 para 6 os livros de registro a partir da utilização de tecnologia;
- Criação do modelo de responsabilidade investigativa, onde a equipe que registrou a ocorrência é responsável pelo processo investigativo desde a sua origem, havendo assim um trabalho colaborativo e comprometido com os resultados da organização;
- Reformas administrativas estruturais com a introdução de um corpo de atendentes universitários para o atendimento ao público e um funcionário administrativo, não pertencentes ao quadro da polícia. Este corpo de atendentes tem a função de recepcionar o cidadão nas unidades policiais, realizando uma triagem de forma humanizada e com qualidade. No diagnóstico inicial foi constatado que cerca de 40% dos atendimentos preliminares se tratavam de demandas sociais, próprias para o acolhimento realizado por assistentes sociais e psicólogas. Tanto a triagem quanto as atividades de manutenção das instalações prediais, esta última hoje atribuída ao funcionário administrativo denominado síndico, eram realizadas pelos próprios policiais, o que desviava o foco de sua atividade fim.

## ESTRUTURA DE INFORMAÇÕES E PROCESSO DECISÓRIO

Para Galbraith (1977) o uso de novas tecnologias pode levar tanto ao aumento do nível de incerteza da organização, devido ao aumento da quantidade de informações, como a diminuição da incerteza, nos casos em que a organização torna-se mais simples de se administrar.

Em 1999, no Estado do Rio de Janeiro, havia 134 delegacias policiais, todas elas vistas como organismos isolados. Essa visão cartesiana policial da realidade levava ao isolamento dessas unidades, cada qual com seus métodos, processos e rotinas, não havendo uma padronização de atuação e tão pouco um banco único de dados. Estes dados sumiam entre calhamaços de papel que formavam os inquéritos policiais, informações estas fundamentais para qualquer plano de ação de uma organização. Além disso, o conhecimento dos procedimentos tornava-se tácito aos policiais, não se constituindo em ganho para Instituição. Como definir ações se não temos dados consistentes?

Desta forma foram definidas as seguintes mudanças:

- Foi implantada uma rede interna de computadores interligando 89 delegacias entre si, com os Juizados Criminais e o Ministério Público de algumas comarcas. A rede está apoiada em um banco de dados relacional, que disponibiliza uma central de dados acessível a todas as unidades policiais, além de aplicativos para o apoio nas investigações - mapeamento das ocorrências por meio do sistema de georeferenciamento; descrição dos principais criminosos procurados com fotografias, características antropométricas, cicatrizes e sinais característicos -. Atualmente estão disponíveis mais de 12 milhões de informações criminais na central de dados;
- Com a sistematização dos dados foi possível uma maior transparência nas estatísticas policiais, importantes ferramenta para o planejamento policial e a tomada de decisões operacionais;
- Foi criada uma nova taxonomia das ocorrências policiais a ser utilizada por todas as delegacias por meio da implantação do Sistema de Controle Operacional (SCO), sistema utilizado nas delegacias para o registro das ocorrências policiais. Isto permitiu que as delegacias legais tivessem critérios homogêneos de registro, além de maiores e melhores controles para a gestão técnico-administrativa e correição policial.

## PESSOAS E SISTEMA DE RECOMPENSAS

A especialização do policial é também um ponto observado na implantação deste Programa. Os policiais, em média, não realizavam qualquer tipo de treinamento há cerca de 10 anos, salvo no período de admissão para a corporação. Isto acarretou em grande deficiência na condução das práticas policiais, um péssimo atendimento ao público, desconhecimento da utilização de recursos informatizados e até mesmo desconhecimento das práticas de registros policiais. Desta forma foi desenvolvida uma gama de novos treinamentos, a fim de mudar este negativo panorama.

- Criou-se o módulo de formação para Delegacia Legal para Delegados e Agentes Policiais, curso realizado antes da inauguração da delegacia onde os policiais são treinados previamente em informática, instrução de tiro, Código de Processo Penal, direitos humanos, noções de psicologia, redação policial, entre outros;
- Criou-se o Curso de Capacitação treinamento mensal, com carga horária de 12 horas mensais, com o objetivo de criar uma cultura de aprendizado contínuo. Cerca de 8.000 policiais e 600 delegados já foram treinados. Atualmente esses cursos são realizados utilizando a ferramenta de educação à distância (EAD), trazendo muitos ganhos à instituição, reduzindo os custos operacionais, eliminando o problema de disponibilização de espaço físico e de deslocamento de policiais do interior do estado, além de possibilitar um acompanhamento do desempenho de cada aluno e de cada unidade policial;
- O Curso de Capacitação Mensal está atrelado ao recebimento de uma gratificação de R\$ 500,00 ao policial participante, constituindo-se em um incentivo para o desenvolvimento profissional.

São investimentos massivos de caráter estruturante, porém, muitas vezes, o processo de reforma não é percebido como benéfico intra-organizacionalmente. A resistência dos membros da organização, o corporativismo, as novas bases das relações de poder e os aspectos políticos são fatores importantes em qualquer processo de mudança na administração pública, denotando a necessidade de uma nova figura catalisadora no processo de mudança institucional.

## **VI. A metáfora da equalização no novo modelo de Polícia Civil do Rio de Janeiro**

Os delegados de polícia possuem elementos normativos diversos que balizam as suas ações. Porém, novos dispositivos foram introduzidos nesse contexto, em uma nova ótica da ação policial. Como descreve Cavalcanti (2005), a modelagem é constituída de uma gama de sinalizações codificadas que ao serem decodificadas denotarão orientações e restrições para as suas ações. Neste momento as ações equalizadoras tornam-se necessárias, objetivando a diminuição de possíveis distorções que reflitam em seus resultados.

Com o advento do Programa Delegacia Legal o delegado passou a necessitar de atribuições além das requeridas como autoridade de polícia judiciária. Com a disponibilização de recursos estruturais os desafios do trabalho policial extrapolaram o caráter técnico-judiciário, exigindo um novo enfoque de natureza gerencial que permita o trabalho eficiente. A assertiva do Coordenador Geral do Programa Delegacia Legal, Cesar José de Campos, deixa clara essa necessidade: “De nada adiantam recursos materiais, como armas, veículos e tecnologia, se o policial não for capaz de usá-los com eficiência e inteligência para produzir resultados com qualidade”.

Desta forma, foi formatado um treinamento específico para os delegados, de forma a desenvolver as competências gerenciais necessárias ao novo perfil profissional, abordando temas como o papel do delegado como gestor, relacionamento com a sociedade, planejamento da unidade policial, liderança situacional, excelência em equipes, processo decisório, comunicação, negociação com a equipe e novas tecnologias da informação.

Hoje 89 delegacias estão inseridas no modelo Delegacia Legal, todas elas com os mesmos recursos, as mesmas informações, a mesma formação policial. Qual é a razão destas unidades apresentarem resultados tão díspares na resolução de crimes? A 5ª delegacia de polícia, localizada no Centro do Rio de Janeiro, é um exemplo de excelentes resultados. Com a liderança do delegado Gilberto da Cruz Ribeiro, esta unidade obteve em 2004 mais de 130 prisões, desarticulando várias células criminosas baseado em ações de inteligência e planejamento. Como bem descreve Cavalcanti (2005), este delegado se apresenta como um administrador público consciente e sistemático mediador entre as estruturas e as pessoas no trabalho. Consciente das dificuldades que enfrenta, ignora as limitações enfrentadas e maximiza os recursos disponíveis, compensando os sinais distorcidos por meio da ação equalizadora. Este é o novo delegado de polícia que a sociedade necessita.

É importante salientar que grande foi a batalha para a implantação do Programa Delegacia Legal. Em 1999, ano de inauguração da primeira unidade no centro do Rio de Janeiro, policiais duvidavam do progresso daquilo que chamavam pejorativamente de “Mc Donald’s policial”, fazendo referência ao seu projeto arquitetônico e seus processos de trabalho. Passados sete anos, 89 unidades já foram implantadas em todo o Estado do Rio de Janeiro, com previsão de chegar a 110 até o final de 2006.

Este resultado se deu ao grande perfil equalizador de Cesar Jose de Campos, coordenador responsável pela implantação do projeto. Mesmo diante do grande desafio de ser um administrador de empresas remodelando a estrutura de uma instituição tão corporativista, e mesmo diante de grandes barreiras, identificadas em suas palavras, conseguiu com maestria equalizar as dificuldades e cooptar grande parte daqueles policiais que se colocavam contra o projeto, possibilitando a implantação de uma política pública de grande relevância para a sociedade fluminense.

O Programa mereceu o reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), por iniciativa do relator sobre tortura da Comissão de Direitos Humanos, além de elogiado pela ONG holandesa Altus Global Alliance (2004), em estudo sobre a violência no Brasil, assinalando a melhoria da qualidade do serviço policial e a contribuição para o resgate da credibilidade institucional.

## **VII. Considerações finais**

Soares (2000:94) cita que “a civilização e a barbárie estão inscritos em nós, como potenciais que se atualizam de acordo com os cenários sociais em que vivemos”. Neste sentido, uma guinada no modelo de polícia era necessária para que novos dias fossem vislumbrados para a sociedade fluminense. O Programa Delegacia Legal faz parte desta guinada, e vem se institucionalizando devido às melhorias que vem trazendo à atividade policial.

Independente das incongruências sistêmicas sociais e organizacionais, os resultados dependem não só da congruência da modelagem organizacional, mas fundamentalmente das práticas equalizadoras no fluxo das relações sociais (Cavalcanti, 2005:233). O Programa é um grande passo para a disponibilização de meios materiais para ação policial, porém somente ele não é o bastante. O papel do líder neste contexto é fundamental, a fim de equalizar o potencial humano de suas equipes, mostrando que é possível mudar não obstante dos inúmeros problemas enfrentados, principalmente a questão salarial, item constantemente colocado em pauta pelos policiais de todo o território nacional.

Somente com ações proativas e transformadoras obteremos resultados significativos na segurança pública. É preciso trabalhar dia a dia para se alcançar os objetivos esperados, utilizando-se do conceito de *organizing* cunhado por Weick para modelar continuamente esta organização, esperando-se que dentre em breve possamos regozijar pelas estatísticas decrescentes da violência e pelos serviços de qualidade prestados pela polícia fluminense.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTUS ALIANÇA GLOBAL. Abrindo a delegacia: cinco maneiras práticas de melhorar o atendimento e reduzir as oportunidades de corrupção em qualquer delegacia de polícia. Disponível em: <<http://www.altus.org>>. Acesso em: 13 de abril de 2006.

AZEVEDO, Aluísio de. O cortiço. Rio de Janeiro: Ática, 1991.

CARVALHO, José Murilo de et alii. Lei, Justiça e Cidadania: Direitos, Vitimização e Cultura Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV e ISER, 1997.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

FLANAGAN, T.J. and Longmire, D.R. Americans view crime and justice: a National public opinion survey. Thousand Oaks, California: Sage Publishers, 1996.

GALBRAITH, Jay R. Organization design. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1977.

HOLLOWAY, Thomas H. Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

IBOPE. Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. Confiança na polícia. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br>>. Acesso em: 14 de março de 2006.

HOUAISS. Dicionário da língua portuguesa. Disponível em: < <http://houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 14 de março de 2006.

MINAYO, Maria Cecília de S. e Edinilsa R. de Souza. Missão Investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MOORE, Mark Harrison. Criando valor público: Gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília, DF: ENAP, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

WEICK, Karl. Organizational redesign as improvisation. In: HUBER, G. P.; GLICK, W.H. Organizational change and redesign: ideas and insights for improving performance. New York: Oxford University Press, 1995.